

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO ARTICULADA

GESTIÓN MISIONAL; MUELLE DE PUERTO COLOMBIA
PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE TURISMO - FONTUR

Noviembre de 2020

CGR- CDSCYDR No. 18
Noviembre de 2020

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO ARTICUALDA
GESTIÓN MISIONAL; MUELLE DE PUERTO COLOMBIA

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional	Rafael Antonio Morales Hernández
Director de Vigilancia Fiscal	Luis Gabriel Vásquez López
Supervisora (E)	Adriana del Carmen Castro Quintero
Supervisor Gerencia Dptal. Colegiada Atlántico	Wilfrido De Jesús Cifuentes Hernández
Líder de auditoría (E)	Adán Peña Gamboa
Audidores Nivel Central	Alfonso Ricardo Becerra Alarcón Santiago Devia Bautista Adán Peña Gamboa
Gerencia Dptal. Colegiada del Valle - Apoyo	Orlando Altamirano Osorio
Audidores Gerencia Dptal. Colegiada Atlántico	Aquileo Segundo Parra Cera Luis Fernando Trujillo Burgos Javier Libardo Medina Salas

TABLA DE CONTENIDO

1.	CONTEXTO	5
1.1.	MUELLE DE PUERTO COLOMBIA	5
1.1.1.	Antecedentes históricos del Muelle Puerto Colombia.....	5
1.1.2.	Antecedentes previos a la suscripción del Convenio.....	6
1.1.3.	Convenio de Asociación FNT 214 de 2016.....	7
1.1.4.	Suscripción de Contratos.....	8
1.2.	CONSTRUCCIÓN OBRAS PARQUE CALIMA.....	9
1.2.1.	Antecedentes Históricos	9
1.2.2.	Antecedentes administrativos e implementación del proyecto.....	10
1.2.3.	Suscripción de contratos.....	11
1.2.4.	Insumos suministrados.....	12
1.3.	PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA FASE PRECONTRACTUAL EN FONTUR.....	12
1.3.1.	Contratación repetitiva con la central de Medio MM.....	12
1.3.2.	Contratación exclusiva para capacitaciones	13
1.3.3.	Contratación de interventoría.....	13
1.3.4.	Control Interno.....	13
1.3.5.	Repetición de la contratación	13
1.3.6.	Isla Providencia	13
1.3.7.	Impacto.....	13
1.3.8.	Contratos en la mira	13
2.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	15
2.1.	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	17
2.1.1.	Objetivo General	17
2.1.2.	Objetivos Específicos	17
2.2.	FUENTES DE CRITERIO	18
2.3.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	19
2.4.	LIMITACIONES DEL PROCESO	20

2.5.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	20
2.6.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	27
2.7.	RELACIÓN DE HALLAZGOS	31
2.8.	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	31
3.	OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	32
3.1.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	32
3.2.	CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	32
4.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	34
4.1.	RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO	34
4.1.1.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	34
4.1.2.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	45
4.1.3.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	108
4.1.4.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	118
4.1.5.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	126
4.2.	ANEXOS.....	129
4.2.1.	Anexo 1. Resumen Relación de Hallazgos	130
4.2.2.	Anexo 2. Denuncia presentada por la Veeduría Ciudadana Reconstrucción del Muelle y Mi Plaza.....	131
4.2.3.	Anexo 3. Informe de Visita Técnica de Inspección Física a las obras de Reconstrucción –en una extensión de 200 mts– del Muelle de Puerto Colombia (Atlántico)..	133
4.2.4.	Anexo 4: Registro Fotográfico	141
4.2.5.	Anexo 5: Notas al Hallazgo No. 3	145
4.2.6.	Anexo 6: Cuestionario Senadora de la República	151
4.2.7.	Anexo 7: Respuesta a Insumos denuncia Honorable Senadora de la República 153	
4.2.8.	Denuncia Parque Lago Calima	158
4.2.9.	Respuesta a Denuncia Parque Lago Calima	159

1. CONTEXTO

1.1. MUELLE DE PUERTO COLOMBIA

1.1.1. Antecedentes históricos del Muelle Puerto Colombia

El Muelle de Puerto Colombia fue inaugurado el 15 de junio de 1893. En 1936 se inauguraron las obras de Bocas de Ceniza y fue trasladado a Barranquilla el Terminal Marítimo, con lo que comenzó el proceso de abandono del Muelle al no garantizar un uso para su sostenibilidad. En 1943 se prohíbe el atraque de buques en el Muelle de Puerto Colombia y se ordena el levantamiento de los rieles ferroviarios, quedando así abandonada esta infraestructura¹.

En 1998 el Consejo de Monumentos Nacionales² declaró como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional al Muelle de Puerto Colombia, mediante resolución 0799 del 31 de julio de 1998.

En 2007 se dicta sentencia en contra de la Nación – Ministerio de Cultura³, ordenando a ese Ministerio a proceder con la ejecución de las obras necesarias, para lograr la reconstrucción del monumento nacional Muelle Puerto Colombia, junto con el municipio de Puerto Colombia y el departamento del Atlántico”.

En 2008 la Gobernación del Atlántico incluyó en el Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011⁴, varios compromisos para promover acciones para la rehabilitación del Muelle Puerto Colombia: (1) Participar en la elaboración del Plan Especial de Protección del Muelle de Puerto Colombia. (2) Elaborar estudio de patología del Muelle de Puerto Colombia. (3) Apoyar los trabajos de rehabilitación del uso del muelle de Puerto Colombia según estudios contratados.

La Ley 1185 de 2008 señala el régimen especial de protección de los bienes de interés cultural y faculta, a la autoridad competente, a intervenir los bienes de interés cultural con el establecimiento de un *Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP*, en el que se indicará el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegura el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

En 2008 la Gobernación del Atlántico financia y suscribe el Convenio Interadministrativo No. 0147/2009/000024 del 14 de octubre de 2008 con EDUBAR S.A. y con el acompañamiento

¹ Resolución Número 0799 de 1998, por la cual se declara como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional tres (3) inmuebles localizados en Ibagué -Tolima y Puerto Colombia -Atlántico.

² Actualmente Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, es el órgano encargado de asesorar al Ministerio de Cultura cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del patrimonio cultural material e inmaterial de la Nación.

³ Como respuesta a la Acción Popular No. 0800 1-23-31-002-2001-00243-00 ante el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla

⁴ Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011 “Por el Bien del Atlántico. Unidos, Todo se Puede Lograr”. Barranquilla, D.E.I.P, Abril de 2008. Página 90.

de la Alcaldía de Puerto Colombia y la asistencia técnica del Ministerio de Cultura para la elaboración del *PEMP* del Muelle de Puerto Colombia.

En diciembre de 2008 la Gobernación del Atlántico presenta el primer borrador del documento técnico de soporte del *PEMP* del Muelle Puerto Colombia y su zona de influencia para la revisión del Ministerio de Cultura como paso previo a la aprobación del Consejo Nacional de Patrimonio.

El 7 de marzo de 2009 se caen 200 metros del Muelle. En marzo de ese mismo año la Gobernación del Atlántico presenta ante el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural la propuesta de *PEMP*, el cual emite concepto favorable a esta ponencia.

En mayo de 2009 el Ministerio de Transporte, propietario del Muelle transfiere al departamento del Atlántico la propiedad del inmueble a título gratuito quedando bajo custodia del Ministerio de Cultura por ser bien de interés cultural. En junio de ese mismo año, el Ministerio de Cultura emite la resolución 1223 de 2009 mediante la cual se aprueba la resolución normativa del *PEMP* del Muelle de Puerto Colombia⁵.

1.1.2. Antecedentes previos a la suscripción del Convenio

El 11 de diciembre de 2014 la Universidad del Norte entrega estudios y diseños a la Gobernación del Atlántico. El 23 de diciembre de ese mismo año, la Gobernación del Atlántico radicó ante el Ministerio de Cultura, la solicitud de autorización para la intervención de muelle.

El 14 de mayo de 2015 el Ministerio de Cultura expidió la resolución 1316 que permite la intervención del muelle. El 17 de diciembre de 2015 se radica ante FONTUR el proyecto y el 24 de diciembre del mismo año es aprobado por el Comité Directivo de FONTUR.

En 2016 se inicia el proceso de obtención de licencias y permisos. El 11 de julio se obtuvo el permiso ambiental, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA. El 31 de octubre se expide la resolución DIMAR – concesión para la construcción de las obras del muelle. El 11 de diciembre de 2016, se otorga la primera licencia de intervención arqueológica⁶, para realizar las intervenciones sobre el patrimonio arqueológico del proyecto titulado Monitoreo Arqueológico en el proyecto de Reconstrucción de 200 metros del Muelle Puerto Colombia, entre el 14 de diciembre de 2016 y el 14 de diciembre de 2018.

Conviene precisar, que la licencia de arqueología autorizó al equipo de trabajo a intervenir los bienes arqueológicos solamente en las zonas descritas en la propuesta y en el tiempo estipulado; sin embargo, el documento no es preciso sobre las zonas en que se debió adelantar este trabajo⁷.

⁵ Gobernación del Atlántico. Muelle de Puerto Colombia. Contexto. Alto potencial de Desarrollo Turístico e Inmobiliario.

⁶ Número 7006.

⁷ Si bien el proyecto se enfoca al Muelle Puerto Colombia, en la sección de lugares específicos se señala al municipio de Barranquilla.

1.1.3. Convenio de Asociación FNT 214 de 2016

El 23 de noviembre de 2016 se celebró Convenio de Asociación entre el Ministerio de Cultura, el departamento del Atlántico, el municipio de Puerto Colombia y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR⁸.

El objeto de este Convenio es “Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros y de asistencia técnica para la ejecución del proyecto de recuperación del muelle de Puerto Colombia, Atlántico, bien de interés cultural del ámbito nacional, de acuerdo a los estudios y diseños entregados por la Gobernación del Atlántico, para promocionar su fortalecimiento como destino turístico”. El proyecto consiste en la reconstrucción de un tramo del muelle de Puerto Colombia en una longitud de 200 metros, empleando para ello un sistema estructural en pórticos de concreto reforzado.

El valor del convenio es de cuantía indeterminada pero determinable, estimado inicialmente en \$13.635.613.600, que corresponde a los aportes de cada una de las partes, distribuidos así: Departamento, \$9.174.693.600 en recursos y \$860.920.000 en especies. Municipio, \$100.000.000 en especie. FONTUR, \$2.000.000.000 en recursos. El Ministerio de Cultura, \$1.500.000.000 en recursos. El convenio prevé la vinculación de aportes adicionales con otros recursos y otras fuentes, con la aprobación del Comité Técnico de Seguimiento.

Con el Otrosí 1 del Convenio de Asociación, firmado el 27 de noviembre de 2017, se modificó la Cláusula Sexta “COMPROMISOS DE FONTUR”, los convenios del Departamento, la forma de desembolso de los aportes y se adicionó la exigencia de garantía al desembolso de las partes del Departamento del Atlántico.

El Otrosí 2, firmado el 21 de febrero de 2018, se modificó la Cláusula Novena “VALOR DEL CONVENIO”, en cuanto a la forma de hacer los aportes y las apropiaciones presupuestales; eliminó la Cláusula Trigésima cuarta “Garantías” establecida en el Otrosí 1 del mismo Convenio; y acordó que con la firma de este Otrosí se debe suscribir el Acta de Inicio.

Con el Otrosí 3, firmado el 11 de octubre de 2018, se modificó la Cláusula Novena “VALOR DEL CONVENIO”, en cuanto a la forma de hacer los aportes, las apropiaciones presupuestales y la forma de desembolso de los aportes del departamento del Atlántico.

El 26 de diciembre de 2019 se suscribió el otrosí 4, con el cual se modificó la Cláusula Decima Segunda “VIGENCIA Y TÉRMINO DE EJECUCIÓN”, la cual extendió el término de ejecución del mismo hasta el 30 de junio de 2021, contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio del convenio, previo perfeccionamiento del mismo.

Con el Otrosí 5, del 24 de abril de 2020, se adicionó el valor del Convenio de Asociación en \$6.000.000.000 y en consecuencia se modificó la Cláusula Novena “VALOR DEL

⁸ Conviene precisar que el convenio de Asociación registra dos números: FNT 214 FONTUR y 2733/16 con el Ministerio de Cultura, pero para efectos prácticos se toma el primero.

CONVENIO” con lo cual el valor de éste asciende a \$19.635.613.600 y se modifican algunos aportes así: Departamento: \$12.174.693.600; Municipio, \$100.000.000 en especie; FONTUR, \$5.000.000.000 en recursos; y el Ministerio de Cultura, \$1.500.000.000 en recursos. Adicionalmente, se modificó la Cláusula Décima “FORMA DE DESEMBOLSOS DE LOS APORTES”.

1.1.4. Suscripción de Contratos

El 30 de enero de 2019 se suscribió el contrato de obra FNTC 006 de 2019, con el Consorcio Puerto Colombia SBCC, integrado por las firmas CONSTRUCTORA CONCRETO S.A. y SOLETANCHE BACHY CIMA S.A. El objeto del contrato es la reconstrucción del muelle Puerto Colombia (departamento del Atlántico). El valor acordado es de \$11.184.129.843, incluido A.I.U. e IVA sobre utilidad y demás tributos que se causen por su celebración, ejecución y liquidación. El plazo de ejecución es de 17 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio entre el Contratista y el Interventor.

El 18 de febrero de 2019 se suscribió el Acta de Inicio al contrato FNTC - 006 – 2019.

El 22 de julio de 2020 se suscribió Otrosí No. 1 – Adición No. 1, Prórroga No. 1 y Modificación No. 1 al contrato de obra FNTC 006 de 2019, con lo cual se modificó la Cláusula Segunda, en el sentido de adicionar una obligación de carácter técnico; se prorrogó el plazo de ejecución en 4 meses y 15 días; se modificó el término de ejecución a 21 meses y 15 días; se adicionó la suma de \$5.481.205.671, por compensación de mayores y menores cantidades de obra no previstos; y se modifica la Cláusula Sexta “VALOR DEL PRESENTE CONTRATO”, el cual se ajusta a \$16.665.335.514, incluido A.I.U. e IVA sobre utilidad y demás tributos que se causen por su celebración, ejecución y liquidación.

El 17 de julio de 2019 FONTUR y el contratista suscribieron el Acta de Suspensión No.1, del contrato No. FNTC-006 de 2019, por: *“(…) la solicitud de cancelación de la licencia otorgada para la ejecución del proyecto del Muelle de Puerto Colombia y la necesidad de la expedición de una nueva ante el ICAHN⁹; suspensión que se terminó el 23 de septiembre de 2019 teniendo en cuenta que se superaron las causas que dieron lugar a la misma, mediante el Acta de reinicio No. 01, estableciendo como fecha de terminación del contrato el 24 de septiembre de 2020.”*¹⁰

EL 10 Septiembre de 2019 el ICANH otorga una nueva licencia arqueológica al proyecto.

El 23 de diciembre de 2019, se suscribió el Acta de Suspensión No. 02 del Contrato No. FNTC-006 de 2019, en razón a que: *“(…) la Gobernación del Atlántico no había adelantado los trabajos de Arqueología Preventiva; suspensión que se terminó el 05 de julio de 2020 teniendo en cuenta que se superaron las causas que dieron lugar a la misma, mediante Acta*

⁹ Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

¹⁰ Consideración No. 4 del Otrosí No. 1 – Adición No. 1, Prórroga No. 1 y Modificación No. 1 al contrato de obra FNTC 006 de 2019 suscrito entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR y el Consorcio Puerto Colombia SBCC.

de Reinicio No. 02, estableciendo como fecha de terminación del contrato el 05 de abril de 2021.”¹¹

El 30 de enero de 2019 se suscribió el contrato de interventoría, con el CONSORCIO CARIBE UNIDO, integrado por las firmas DAIMCO SAS (50%) e Ingeniería SAS (50 %). El objeto del contrato es realizar la intervención técnica, administrativa, ambiental y financiera para la reconstrucción del muelle de Puerto Colombia (departamento del Atlántico). El valor acordado es de \$ 1.102.584.980. El plazo de ejecución es de 17 meses, contados a partir de la suscripción, legalización del contrato, aprobación de las pólizas y la suscripción del acta de inicio entre el Interventor y el Supervisor.

1.2. CONSTRUCCIÓN OBRAS PARQUE CALIMA

1.2.1. Antecedentes Históricos

El territorio donde se encuentra actualmente la zona de Calima, identificado como *El Darién*, fue lugar para el asentamiento de una cultura de hace más de 8.000 años antes de Cristo, que era conocida como Cultura Calima.

Se trataba de un pueblo que realizaba interesantes trabajos tanto de orfebrería como de cerámica, pero que además contaba con una serie de costumbres y practicaban ritos funerarios. Desarrollaron su vida durante varios períodos, para dar origen a muchos de los actuales pobladores del lugar.

La región de calima es parte de un municipio colombiano que se presenta en el *Valle del Cauca* y que fue principalmente fundado por pueblos vallecaucanos, antioqueños y caldenses; que representan a los actuales pobladores de los departamentos que conforman Colombia.

El Lago Calima comienza a ser historia como un lago artificial represado por un embalse, cuyo nombre hace referencia a una de sus características, como es presentar una particular neblina, de allí la denominación *calima* o *calina*. Sus aguas entran a la cuenca por el cañón del *Río Bravo*, destacable por su panorama biodiverso identificado por montañas y bosques exóticos.

Su historia prácticamente se inicia con la construcción del *Embalse Calima*, a cargo de la empresa PERINI que es inaugurado durante el año 1966, demorando aproximadamente cinco años en su realización.

Dentro del origen de Lago Calima se debe considerar al río que lleva el mismo nombre y nace en el *Alto las Nieves*, que es conocido como el *Páramo del Duende* y también da origen

¹¹ Consideración No. 5 del Orosí No. 1 – Adición No. 1, Prórroga No. 1 y Modificación No. 1 al contrato de obra FNTC 006 de 2019 suscrito entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR y el Consorcio Puerto Colombia SBCC.

al río Bravo. Ambos se dirigen para descargar sus aguas en este lago, que se encuentra delimitado por la presencia de un embalse.

El embalse fue construido en el año 1966 con una superficie de 19.34 km², dentro del *Valle del Cauca* y perteneciente a la región de *El Darién y Restrepo*, con la finalidad de obtener energía hidráulica y empleado para la realización de deportes náuticos.

Su presa se encuentra aproximadamente a 1.500 metros de altura y está cercana a las poblaciones de *Calima, El Darién, Restrepo y Yotoco*; cuenta con una capacidad total de 581.000.000 metros cúbicos para una superficie de 19,34 kilómetros cuadrados.

Este embalse aparte de su utilidad hidroeléctrica para la región, es además un atractivo turístico que cuenta con una serie de instalaciones a su alrededor, entre las cuales se destaca la presencia de centros recreacionales, parcelaciones y hoteles.

Es por esta última razón que el estado colombiano, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo FONTUR¹² efectúa inversiones con miras a mantener y construir infraestructura de turismo en las regiones.

1.2.2. Antecedentes administrativos e implementación del proyecto

De acuerdo con información aportada por la Fiduciaria Fiducoldex, entidad que actúa como vocera del Patrimonio Autónomo FONTUR, la concepción inicial del proyecto se logró a través de la contratación para los diseños y estudios iniciales mediante contrato M-93 de 2010, suscrito entre el Fondo de Promoción Turística (hoy FONTUR) y la Unión Temporal Turismo Calima con el objeto de “...ejecutar un proyecto para el desarrollo sostenible de infraestructura turística y renovación urbana-paisajística”. Este proyecto se diseñaría para zonas previamente señaladas del embalse Lago Calima.

Se previó la entrega de documentos resultantes de esta contratación, de la siguiente manera:

- Identificación y establecimiento de una línea de base sectorial para el municipio de Calima – El Darién
- Caracterización de la oferta y la demanda turística del municipio
- Perfil estratégico de mercadeo y promoción para el municipio
- Modelo de la entidad promotora, a través de la cual se garantice la gestión y continuidad del proceso
- Plan para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales
- Indicativo de un banco de proyectos derivado del trabajo local
- Estudios de impacto ambiental

¹² Se precisa que el contrato inicial es el “M - 093 de 2010”, suscrito entre el Fondo de Promoción Turística (hoy FONTUR) y la Unión Temporal Turismo Calima.

- Programa de reordenamiento urbano
- Diseños finales del proyecto en todos sus aspectos técnicos

Ahora bien, como resultado de la ejecución de este contrato fue entregado al municipio de Calima – El Darién la documentación técnica en todos sus aspectos, tales como presupuesto y análisis de precios unitarios, especificaciones técnicas de construcción, certificaciones del proyecto en general, estudios técnicos necesarios para la ejecución del diseño final y planos de construcción.

Obtenida esta información, el municipio radicó el proyecto ante el Viceministerio de Turismo el cual fue aprobado y se ordenó la contratación del proyecto “Construcción parque lineal en el Lago Calima Etapa I”. Este proyecto comprendía la construcción de muelle peatonal-vehicular entrada 5, portería entrada 5, baños entrada 5, mirador entrada 4 y taquilla de acceso entrada 4.

Así las cosas, se celebró el contrato No. FNT 259-2014, entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. FIDUCOLDEX, como vocera y administradora del fideicomiso FONTUR, y la Unión Temporal VM Calima, con el objeto de construir la primera etapa del parque lineal lago Calima. Este contrato solamente incluyó la construcción del muelle peatonal-vehicular del proyecto y las demás obras contempladas en el diseño se ejecutaron a través de la Gobernación del Valle del Cauca. Este contrato se encuentra liquidado desde marzo 28 de 2017.

De igual manera se celebró contrato de interventoría No. FNT 271-2014, donde se ejercería en los aspectos técnicos, jurídicos, administrativos, operativos, ambientales y financieros del proyecto. Igual que el contrato anterior, este contrato se encuentra liquidado desde abril 10 de 2017.

1.2.3. Suscripción de contratos

En fecha septiembre 13 de 2010, el Fondo de Promoción Turística (cuenta a través de la cual se manejaban los recursos para la promoción y competitividad del turismo. Su manejo estaba a cargo de una entidad administradora constituida por Anato, Cotelco y Acodres), hoy FONTUR, suscribe el contrato M-93-2010 con la firma Unión Temporal Turismo Calima, cuyo objeto es el de formular y ejecutar un proyecto para el desarrollo sostenible de infraestructura turística y renovación urbana-paisajística (DITRUP) del municipio Calima – El Darién, sobre la zona de intervención prioritaria ZIP.

Con base en los entregables del anterior contrato, FONTUR a través de su vocera FIDUCOLDEX SA, suscribe el contrato No. FNT-259-2014 en fecha octubre 27 de 2014, con la firma Unión Temporal VM con el objeto de construir el parque lineal en el Lago Calima, municipio de Calima – El Darién en el Valle del Cauca en su primera etapa. Este contrato solo contempló la construcción de muelles peatonales-vehiculares para acceso al lago. El valor de este contrato ascendió a la suma de \$1.089.920.678.

La interventoría a ese contrato de construcción de los muelles fue adjudicada a través del contrato No. FNT-271 de fecha noviembre 11 de 2014, por un valor total de \$80.754.560. La interventoría abarcó los aspectos jurídicos, técnicos, administrativos, operativos, ambientales y financieros de la ejecución del contrato de obra.

La construcción de las demás estructuras civiles del proyecto diseñado y entregado en el contrato M-93 de 2010, contratado por el Fondo de Promoción Turística, fueron llevadas a cabo por la Gobernación del Valle del Cauca como entidad contratante, utilizando recursos del Fondo Nacional del Regalías y a través del contrato No. 0706 de octubre 6 de 2014 suscrito con la firma Consorcio Parque Lineal Calima, por un valor total de \$8.302.967.150,17.

1.2.4. Insumos suministrados

Se recibió insumo por parte de un Representante a la Cámara¹³, donde manifiesta que “(...) a la fecha se conocen algunas fotografías en las que se ilustran dos muelles flotantes de un costo aparentemente muy bajo en comparación al pagado con recursos públicos...” en el marco del proyecto construcción del parque lineal Lago Calima, específicamente en el contrato de construcción de los muelles.

1.3. PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA FASE PRECONTRACTUAL EN FONTUR

Una Senadora de la República proporcionó insumos sobre presuntas irregularidades en la contratación del Patrimonio Autónomo FONTUR, donde se mencionan entre otros, la repetitiva y exclusiva contratación con las mismas empresas y/o firmas, sin tener en cuenta las distintas modalidades de selección, además de costos excesivos en la ejecución de obras y la deuda con el sector comercio a pesar del aumento del presupuesto.

A continuación se presenta un resumen de las evidencias sobre presuntas irregularidades en la contratación de FONTUR que señala la Honorable Senadora:

1.3.1. Contratación repetitiva con la central de Medio MM

Se evidencia una preferencia y contratación discrecional con esta empresa que ha sido objeto de investigaciones y sanciones por irregularidades en la contratación con gran número de entidades estatales. Uno de los casos que enuncia la Senadora está relacionado con los contratos que FONTUR ha adjudicado para el apoyo al turismo en Colombia, proceso en el cual considera que presuntamente se han violado los principios de moralidad, transparencia y legalidad, dado que se adjudicó en favor de un tercero un contrato para atender el sector ya mencionado.

¹³ Sigedoc No. 2019ER0140087 de diciembre 16 de 2019.

1.3.2. Contratación exclusiva para capacitaciones

Se contrataron capacitaciones por más de \$8.000 millones, desconociendo la amplia oferta de institutos especializados y universidades, quienes cuentan con programas para formar prestadores de servicios turísticos. No obstante la existencia de esta capacidad educativa, FONTUR, de manera discrecional ha contratado con un amigo del Gobierno (...).

1.3.3. Contratación de interventoría

Se ha adjudicado contrato de interventoría de obras con recomendación de contratistas favorecidos con el contrato de obra civil. La empresa interventora del Hotel H. Corferias, son los únicos proponentes seleccionados para realizar la interventoría del Centro de Convenciones Ágora.

1.3.4. Control Interno

Denuncia deficiencias en materia de control interno, como lo evidencia la Auditoría Interna y dado que no se ha pronunciado al respecto a pasar de conocer las quejas y reclamos de las empresas interesadas en contratar con FONTUR. Ante esta situación, las empresas se han marginado de los procesos de contratación.

1.3.5. Repetición de la contratación

Se repite la contratación con las mismas firmas y personas naturales, situación que generó inconformidad de los demás oferentes, en la medida en que la contratación no ha sido transparente. Se conoce de varios casos como (...).

1.3.6. Isla Providencia

Se contrata por \$600.000.000 la construcción de tres baterías de baño en la isla de Providencia, para promover su desarrollo y proyección como destino turístico, pero la denunciante considera que el valor de esta contratación es muy alto; los costos son excesivos según criterio de arquitectos y otros profesionales consultados. Adjunta imágenes.

1.3.7. Impacto

A pesar del incremento del presupuesto de FONTUR, la denunciante considera que hay una deuda con el sector turístico, que continúa aumentando; igual que la inconformidad de los operadores turísticos.

1.3.8. Contratos en la mira

La persona que suministró la información sugirió poner atención a los siguientes contratos/contratistas en particular:

- Central de Medios MM.
- UB -Pereira (Centro de Convenciones de Pereira);
- Centro de Convenciones Ágora
- Centro de Convenciones Neomundo

2. CARTA DE CONCLUSIONES

816111

Bogotá

Doctora
RAQUEL GARAVITO CHAPAVAL
PRESIDENTE
FONDO NACIONAL DE TURISMO - FONTUR
Ciudad

Respetada doctora Raquel:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de Agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó Auditoría de Cumplimiento Articulada sobre Gestión Misional; Muelle de Puerto Colombia en el Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo - FONTUR.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la materia auditada, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de Agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹⁴), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹⁵) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron suministrados por el

¹⁴ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁵ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

P.A. Fondo Nacional de Turismo-FONTUR, administrada por la Fiduciaria de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX. .

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de gestión de la CGR.

La auditoría se adelantó por la Contraloría Delegada para el Sector de Comercio y Desarrollo Regional, con el apoyo de la Gerencia Departamental Colegiada del Atlántico y del Valle de la CGR. El período auditado tuvo las siguientes fechas de corte: (i) Para el proyecto de reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia, desde julio 31 de 1998¹⁶ a noviembre de 2020. (ii) Para la revisión del contrato suscrito para la construcción de los muelles flotantes del proyecto del Parque Lago Calima, desde el 13 de septiembre de 2010 a abril de 2017, fecha en la cual se liquidaron tanto el contrato de obra, como el de interventoría. (iii) Para el caso de los insumos por las deficiencias de contratación, de la vigencia 2013 a 2019.

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

Es importante resaltar que la Auditoría de Cumplimiento Gestión Misional; Muelle de Puerto Colombia, correspondió a una auditoría articulada, con la participación de la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza”, reconocida su conformación mediante Resolución No. 007 de Marzo 29 de 2019, la cual participó en algunas mesas de trabajo adelantadas por el equipo de trabajo de la Delegada para el Sector de Comercio y Desarrollo Regional y por servidores de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR.

2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1.1. Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal de la Entidad para en la vigencia 2019, sobre la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos.

2.1.2. Objetivos Específicos

Evaluar la gestión fiscal sobre la integralidad del proyecto relacionado con las obras de reconstrucción de muelle de Puerto Colombia, localizado en el municipio de Puerto Colombia, departamento del Atlántico, determinando el cumplimiento de los principios de la

¹⁶ Fecha en la cual se declara como bien de interés cultural del ámbito nacional, mediante la resolución No. 0799 de 1998, del Ministerio de Cultura y que la CGR lo toma como hito de referencia para los pronunciamientos que se presentan.

gestión fiscal y de la función administrativa y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Evaluar el Convenio de Asociación No. FNT 214 de 2016, el Contrato de Obra No. FNTC 006 de 2019 y el Contrato de Interventoría No. 007 2019, con sus otrosíes, suscritos por FONTUR para adelantar el proceso reconstrucción del muelle de Puerto Colombia, con el fin de establecer la eficiencia y eficacia en su gestión.

Evaluar los insumos suministrados por los veedores ciudadanos que han realizado control social al Proyecto Muelle Puerto Colombia relacionados con la materia a auditar, recibidos antes de la culminación de la etapa de planeación.

Efectuar análisis documental de los estudios previos que condujeron a la selección de la alternativa inicial, referente a la construcción de los muelles peatonales-vehiculares en el parque Lineal lago Calima en el municipio de Calima – El Darién. De la misma manera efectuar estudio y análisis de precios del mercado, en relación con este proyecto y, de otro lado, verificar in situ las obras ejecutadas en el marco del proyecto de construcción del parque lineal Lago Calima para constatar funcionalidad de las mismas, especificaciones técnicas de los elementos instalados y cantidades de obra de más peso en el contrato de obra.

Evaluar el cumplimiento de los principios orientadores, procedimientos, disposiciones legales establecidas en el manual interno de contratación y demás normas aplicables al Patrimonio Autónomo Fontur, específicamente sobre los procesos contractuales contenidos en los insumos proporcionados por una Senadora de la República¹⁷.

2.2. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

La Constitución Política de Colombia, artículos 29, 209 y 267.

Principios orientadores de la contratación administrativa.

En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantiza el debido proceso. Artículo 2° de la Ley 610 de 2000.

Artículo 3° de la Ley 610 de 2000. Definición de Gestión fiscal.

Ley 42 de 1993, Artículo 8. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta, entre otros, en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

¹⁷ Con excepción de Hotel el Prado y Teatro de Santa Marta, por cuanto la CGR ya adelantó auditorías de Cumplimiento: (i) Teatro de Santa Marta, informe No. 50 de noviembre de 2019. (ii) Hotel El Prado, Informe No. 44 de noviembre de 2017.

Principios de la vigilancia y el control fiscal establecidos en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020: a) Eficiencia; b) Eficacia; c) Equidad; d) Economía; k) Inoponibilidad en el acceso a la información; y n) Oportunidad.

El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 creó el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo.

Artículo 40 de la Ley 300 de 1996: "De la contribución parafiscal para la promoción del turismo.

Artículo 40 de la Ley 1450 de 2011: Artículo 40. Definición de la naturaleza jurídica del Fondo de Promoción Turística.

Con la Ley 1558 de 2012, la denominación del Fondo de Promoción Turística cambió por la del Fondo Nacional de Turismo, y se ordenó su constitución como un patrimonio autónomo, por lo que su administración y vocería fue asumida por la sociedad Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX S.A.

Decreto 505 de 1997 "Artículo 12. Naturaleza y objetivos del Fondo de Promoción Turística.

Decreto 2251 de 2012 Por el cual se reglamentan los artículos 9° de la Ley 1101 de 2006 y 21 de la Ley 1558 de 2012.

Manuales de Contratación de FONTUR, de 2011 y de enero de 2016.

Manuales de Supervisión de FONTUR, de abril de 2017.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la auditoria comprendió tres temas, para cada uno de los cuales se establecieron unos objetivos específicos, considerando lo siguiente:

Proyecto de reconstrucción Muelle de Puerto Colombia – departamento del Atlántico

El alcance comprendió los aspectos, técnicos y legales del Proyecto, a través de la evaluación del Convenio de Asociación FNT – 214 de 2016 y los contratos derivados del mismo. Desde lo técnico se evaluaron los aspectos arquitectónicos y las actividades básicas constructivas. Desde lo legal se evaluó la normatividad aplicable legal vigente.

Parque Lineal Lago Calima en el municipio de Calima – El Darién

El alcance comprendió los aspectos técnicos y legales de los contratos. En lo técnico, especificaciones técnicas de materiales y estudio de costos de ítems de mayor peso dentro del contrato de obra. En cuanto a lo legal, se revisaron los informes de supervisión e

interventoría y en la revisión del contrato de obra en las fases precontractual, contractual y liquidación.

Procesos contractuales contenidos en insumos aportados por una Senadora de la República

El alcance comprendió evaluar la fase precontractual de los contratos de obra, de los insumos suministrados, con excepción del Convenio de Cooperación FNT-105-2015, Contrato de Obra FNTC-047-2017, Contrato de Interventoría FNTC-059-2017.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

Durante el proceso auditor se presentaron limitaciones que incidieron en el trabajo realizado debido a la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional, Decreto 457, 531 y 593 de 2020, del Ministerio del Interior, por cuanto no se pudo realizar el desplazamiento a las instalaciones de FONTUR, para las verificaciones de algunos documentos en oportunidad. Adicionalmente, no se contó con el equipo auditor en pleno, desde el inicio de la auditoría.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del Control Interno asociado a los temas de responsabilidad del Fondo Nacional de Turismo – FONTUR y abordados en el presente informe de la CGR, que incluye: (i) el Convenio de Asociación FNT 214 de 2016, los contratos derivados para el desarrollo del mismo y los eventos preliminares a éstos; (ii) los contratos suscritos para la construcción de los muelles peatonales-vehiculares en el parque Lineal lago Calima en el municipio de Calima – El Darién; y (iii) los procesos contractuales, asociados a la etapa precontractual, contenidos en los insumos proporcionados por una Senadora de la República, se realizó de acuerdo con la metodología aplicada establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, lo cual dio una calificación total del Diseño y Efectividad de los Controles de 2,567 que corresponde al concepto de "Inadecuado".

La calificación final del Control Interno fue 2,730, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el Asunto Auditado la calificación final del Control Interno de la Entidad es "Ineficiente".

Lo anteriormente enunciado se detalla en la siguiente Tabla:

Tabla No. 1: Evaluación de Control interno - FONTUR

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control				10	1,6		
B. Evaluación del riesgo				6	1,3		
C. Sistemas de información y comunicación				7	2,1		
D. Procedimientos y actividades de control				6	1,7		
E. Supervisión y monitoreo				9	1,4		
Puntaje total por componentes				2			
Ponderación				10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,164			
				Adecuado			
Riesgo combinado promedio				ALTO			
Riesgo de fraude promedio				BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño			12,000	28,000	2,333	20%	0,467
B. Evaluación de la efectividad			12,000	36,000	3,000	70%	2,100
Calificación total del diseño y efectividad					2,567		Inadecuado
Calificación final del control interno					2,730		Ineficiente

Los principales aspectos que sustentan estas evaluaciones corresponden a las conclusiones sobre la materialización de riesgos que la CGR evaluó en el transcurso de la presente auditoría y se refieren a lo siguiente:

1. Riesgo Alto de Eficacia

El P.A. FONTUR tiene identificado un riesgo sobre la posibilidad de pérdida económica en la gestión y seguimiento de los proyectos y aunque para el “*Proyecto de Reconstrucción del Muelle Puerto Colombia*” el Convenio de Asociación FNT 214 de 2016 preveía contar con un Comité Técnico de Seguimiento, éste no ejerció de forma eficiente la revisión y seguimiento, función que mejor desempeño la Interventoría, instancia que detectó deficiencias técnicas en los estudios que obligaron a incrementar sustancialmente el valor inicial del contrato de obra, generando un impacto económico en el proyecto, dado que los signatarios del Convenio de Asociación FNT 214 de 2016 debieron aportar recursos adicionales, por un incremento en el 49% del valor del Contrato de Obra No. FNTC 006 de 2019.

2. Riesgo Alto de Legalidad

Para la CGR el Riesgo Alto de Legalidad se fundamenta por las deficiencias en los seguimientos a cargo de los integrantes del Convenio de Asociación FNTC 214 de 2016, para validar estos aspectos técnicos de etapas preliminares a la contratación de las obras.

La CGR evaluó los hitos atinentes en forma cronológica y determinante, y se pudo establecer que, hubo fallas en la etapa de planeación, esto es, previa al inicio de la contratación de las obras e interventoría, por parte FONTUR, pues, si bien es cierto, que correspondía al departamento del Atlántico, tramitar, diligenciar, gestionar y suministrar la totalidad de estudios y diseños, licencias, permisos, autorizaciones y viabilidades (Cláusula VII, del Convenio FNT 214 de 2016), no es menos cierto, que FONTUR, debía -en virtud de la asistencia técnica que le correspondía-:

- Revisar previamente que los estudios y diseños correspondieran a la naturaleza de la obra; conminar al departamento del Atlántico, para que ajustara -ex ante-, estos estudios y diseños, a la nueva normatividad del Código Colombiano de Puentes - 2014, y no esperar -ex post-, a que entrara en la etapa de ejecución y la Interventoría lo advirtiera, como en efecto ocurrió, así como requerir o reclamar una nueva batimetría.
- Exigir al departamento del Atlántico, la garantía de la contratación del arqueólogo (no sólo chequear la existencia de la Licencia Arqueológica), para llevar a cabo el Programa de Arqueología Preventiva necesaria para este tipo de obras. Así, como no permitir la suscripción de los contratos de obra e interventoría hasta tanto no se hubiese completado, a satisfacción del Comité de Seguimiento Técnico (en el que el departamento del Atlántico, el Ministerio de Cultura – MINCULTURA y el municipio de Puerto Colombia y FONTUR tienen iguales compromisos) la entrega de la licencia arqueológica que **garantizara** el monitoreo en la construcción de las obras previstas en el proyecto (como bien lo prevé la Cláusula séptima, numeral 3 del citado Convenio de Asociación.
- Verificar la pertinencia legal de la autorización de la demolición del Muelle, que expidió MINCULTURA a través de la Resolución 1223 de 2015 que autoriza el proyecto de intervención del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional (el que, nunca fue declarado patrimonio material de la humanidad), que optó por la Alternativa No. 2 que trataba de la <<Intervención en un tramo de 200 metros con base en los resultados de la investigación histórica, documentación planimétrica y los elementos que se conservan en pie, teniendo en cuenta los principios de la doctrina de la restauración>> (La premisa es la recuperación del muelle en el mismo lugar y similares materiales y técnicas (a partir de los planos originales) como símbolo en la memoria de los habitantes), que acudió -por lo anterior-, a una expuesta extensión del tipo de obras permitidas en el Nivel 1, de Conservación Integral, basado en las apreciaciones propuestas por el Arquitecto restaurador, quien hizo la Consultoría de la Restauración del Muelle, a través de la Investigación Histórica y Propuesta Conceptual -memoria descriptiva-, para el desarrollo de un proyecto de intervención en el Muelle de Puerto Colombia, a pesar de estar prescrito en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009, que no admitían como Tipo de Obra la RECONSTRUCCIÓN, recurriendo -para su justificación-, a criterios de la UNESCO (<<Reintegración y reconstrucción en la doctrina de la restauración>>), pero, que, eran para bienes inmuebles declarados como patrimonios

materiales de la humanidad, citándose ejemplos de diversas partes del mundo, a la cual, no era obligatorio acogerse el Gobierno Nacional a través del MINCULTURA. por no estar previsto -para este tipo de bienes-, una norma de carácter supranacional.

- En conclusión, la materialización de este riesgo de legalidad condujo a que, de esas fallas en la planeación y previsibilidad, se sobrevinieran ítems no previstos, que se configuraron como posible daño patrimonial estatal, suspensiones no imputables al Contratista, y, por lo anterior, reclamaciones económicas del Contratista por el STAND BY de maquinarias, equipos y personal, y se configuró una presunta irregularidad fiscal por la conducta antijurídica en la autorización de la intervención del Muelle de Puerto Colombia, con obras de Reconstrucción que implicaron su demolición total.

3. Riesgo Alto de Eficacia

Se materializó un Riesgo alto de Eficacia dado que hubo factores anteriores a la suscripción de este Convenio que afectaron la ejecución de las obras.

Se logró establecer, que efectivamente, por la falta de una planeación adecuada, durante la fase de ejecución del Contrato de Obra FNTC006-2019 de 2019 (enero 30), por valor inicial de \$11.184 millones (valor modificado a \$16.665 millones), para la reconstrucción de 200 metros del Muelle, con las firmas Constructora CONCRETO (50% de participación) y la colombo-francesa SOLETANCHE BACHY CIMA S.A. (50%), del Consorcio Puerto Colombia SBCC, se pudo determinar que:

- La Interventoría emitió concepto sobre los diseños iniciales, los cuales no tuvieron en cuenta la normatividad para este tipo de estructuras, en el informe mensual No. 2 de la Interventoría Técnica, Administrativa, Ambiental y Financiera al contrato de obra FNTC 006 de 2019, se abordaron problemas de orden técnico relacionados con el proceso constructivo de los pilotes y con las respuestas de la Universidad del Norte al respecto. La Interventoría, en la reunión del Comité de Seguimiento del Proyecto, del 29 de marzo de 2019. considera que las respuestas dadas por la Universidad del Norte no resuelven o aclaran las observaciones planteadas por la Interventoría, con respecto a los diseños del Muelle. Considera que debe realizarse un chequeo del diseño estructural, con el fin de verificar su conveniencia y cumplimiento normativo.

La Interventoría manifestó que: “(...) la filosofía del diseño entre la norma de puentes del 95 y el CCP-14¹⁸ cambia de manera sustancial, por lo cual el diseño debe realizarse frente a la norma actualizada”. En similar sentido se manifestó el Ministerio de Cultura. También se discutió la reclamación ante la Gobernación, por parte de FONTUR, por falta de claridad de los diseños.

¹⁸ Código Colombiano de Puentes.

En el informe mensual No. 3, la Interventoría estimó necesario que el consultor de los diseños del contrato conozca las observaciones realizadas al diseño estructural al proyecto y emita un concepto técnico. La Interventoría informó que el contratista remitió a su despacho la Actualización del Diseño Estructural, quien concluye que comparada la batimetría adelantada por SBCC y la entregada por FONTUR, se encontraron diferencias.

- Adicional a lo anterior, hubo otros elementos que contribuyeron a incrementar el valor del Contrato FNTC 006 de 2019. Las entidades que suscribieron el Convenio de Asociación debieron aprobar el aumento en el nivel de la estructura del Muelle de Puerto Colombia, en 50 centímetros.
- Con respecto a la altura de los pilotes teniendo en cuenta el cambio en los diseños hubo la necesidad de reevaluar y rediseñar una nueva propuesta para los pilotes, basado en los resultados de las batimetrías realizadas en abril de 2017 y noviembre de 2018. En estos resultados se evidenció un aumento importante en la longitud desde el nivel del mar hasta el lecho costero, sobre todo en los últimos metros del muelle que alcanzan a llegar a una altura de 5.25 metros, respecto a lo presentado por la Universidad del Norte, lo cual estaba en 3.85 metros. En definitiva, implicaba un incremento de 0.96 metros en la longitud sin empotrar el pilote.

Por lo anterior, se hizo necesario que el pilote pasara de concreto a metálico y de pre-excavado a hincado lo que aconteció en el cambio de la cota de nivel procurando que este siempre sobresaliera por encima del nivel medio del mar y en épocas de fuerte oleaje éstas pueden llegar a tener más de 3 metros; lo anterior incrementó la cantidad de metros lineales respecto a lo contractual.

Este cambio en la cota, donde estaba diseñada inicialmente la placa, los dados, nudos, viga de amarre y toda la estructura arquitectónica inferior, quedaba sumergidos, lo que conllevaba a dos problemas relevantes para el proyecto: 1. Se hacía imposible construir los dados, nudos, viga de amarre y en general todo el sistema estructural en concreto, en un estado sumergido. 2. La arquitectura del muelle por ser PATRIMONIO histórico se afectaba en un 100%; al no quedar visible, lo cual es primordial e indispensable para el proyecto si se quería mantener el objetivo de la reconstrucción.

Por lo anterior, se evidenció un Riesgo Alto de Eficacia, en la capacidad para producir el efecto deseado o de ir bien para determinada cosa, en cuanto a la inobservancia del principio de la planeación, que, hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del Estado (o de particulares que manejan recursos públicos), antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Específicamente y para el caso que nos ocupa, a FONTUR, antes de iniciar el proceso de contratación (obra e interventoría), se le dio aviso o se le advirtió por parte de la Universidad del Norte, la necesidad de ajustar los diseños iniciales -elaborados por esta última-, a la nueva norma CCP-14, que había entrado en vigencia; por lo que, dicho Fondo -a su vez-, debió conminar al departamento del Atlántico, responsable de los estudios y diseños (en virtud de la Cláusula VII del Convenio de Asociación FNT214-2016), para que cumpliera con tal compromiso del recálculo del nuevo diseño estructural ajustado a dicha normatividad.

En conclusión, en la evaluación realizada por la CGR, para verificar la legalidad que las actuaciones del proyecto de “Reconstrucción Muelle Puerto Colombia” se establecieron que las labores previas y anticipadas necesarias y pertinentes al inicio del proceso de contratación de las obras e interventoría, no se ejecutaron eficazmente

4. Riesgo Alto de Legalidad

En la evaluación de un Riesgo Alto de Legalidad asociado con el hecho que pudo existir por retrasos, inconsistencias en contratos suscritos por FONTUR y debilidades en el seguimiento, la CGR concluyó lo siguiente:

- En el Análisis de Riesgos, las Entidades Estatales (o los particulares que administran recursos públicos), deben establecer la forma como administrarán los Riesgos previsible que se puedan presentar en sus Procesos de Contratación, lo cual va desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad o disposición final del bien, cuando sea el caso. Particularmente, se presentaron situaciones que generaron riesgos previsible, como:
 - Ajuste de los diseños a la Norma CCP-14.
 - Programa de Arqueología preventiva.

Con ello, es evidente que:

- Existió un incumplimiento de las obligaciones tanto del departamento del Atlántico, como de FONTUR.
 - Dicho incumplimiento afectó de manera grave y directa la ejecución del Contrato de Obra.
 - De esa afectación se dedujo la parálisis y suspensión del Contrato de Obra. Por ello, el Ítem no Previsto NP-8, sobre los nuevos diseños estructurales, cubierto con cargo al Contrato de Obra, se constituyó en un presunto detrimento al patrimonio del Estado. Adicionalmente, cursa una reclamación económica por parte del Contratista, por STAND BY de maquinarias, equipos y mano de obra, que, de consumarse, igualmente, se constituirá en un posible daño al patrimonio estatal (irregularidad fiscal),
- **Verificación de la legalidad de la demolición del Muelle de Puerto Colombia:** El hecho de no verificarse por parte de FONTUR, la fuente legal de la toma de la

decisión de demoler el Muelle en su integralidad, autorizado por el MINCULTURA, que, basado en criterios internacionales para la intervención de inmuebles elevados a BIC¹⁹, de valor patrimonial, optó por una alternativa que no estaba acorde con el tipo de obra permitidas en el Nivel 1 de Conservación Integral, prevista en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009.

Todos los contratos que se realizan con recursos públicos llevan igualmente implícito el concepto de previsibilidad o de contingencias plenas. Lo anterior implica, para efectos de consolidar la previsibilidad y en consecuencia dar un tratamiento proporcional al riesgo o contingencia en los contratos donde su fuente de financiación proviene de recursos públicos, que se efectúen las siguientes tareas administrativas:

- Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio.
 - Identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos.
 - Utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad.
 - Manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad.
 - Evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias.
 - Identificación de las particularidades de cada riesgo para determinar los mecanismos tendientes a mitigar su impacto.
- En conclusión, en la evaluación realizada, se observó, que basados en las normas internacionales reconocidas por la INTOSAI, que definen el propósito de los controles de legalidad y de regularidad, también llamados de cumplimiento, se realizó una evaluación independiente para determinar si un asunto cumplía con las reglas, leyes y regulaciones, resoluciones presupuestarias, políticas, códigos establecidos, términos convenidos o los principios generales que rigen la sana administración financiera del sector público y la conducta de los funcionarios públicos o de los particulares que manejan recursos públicos.

Estas normas son identificadas como criterios, y se utilizan como parámetro de comparación para verificar si los organismos controlados cumplen, en los aspectos significativos, con los criterios que rigen a la entidad evaluada. Usualmente estos controles se realizan a través de la aplicación de las técnicas de auditoría, orientadas a comprobar la legalidad de los actos. La auditoría de cumplimiento generalmente implica la evaluación de la sujeción a los criterios formales tales como la legislación aplicable, las regulaciones emitidas bajo una legislación marco y otras leyes, regulaciones y convenios relevantes, incluyendo las leyes presupuestarias (regularidad).

¹⁹ Bien de Interés Cultural.

Como tal, en ejercicio de nuestra labor fiscal, se patentizó un Riesgo Alto de Legalidad, en el desarrollo de las funciones, responsabilidades y compromisos legales y contractuales asumidos por FONTUR, el departamento del Atlántico, el ministerio de Cultura y el municipio de Puerto Colombia, que bajo el principio de previsibilidad, implica la sujeción plena a la identificación, tipificación y asignación lógica y proporcional entre las partes intervinientes, de los riesgos o contingencias del contrato, de manera tal que la estructuración del negocio se haga sobre la base de la anticipación, lo más completa posible, de todos aquellos eventos que puedan a futuro impactar la conmutatividad.

En consecuencia, el equilibrio surgido al momento de proponer o contratar, que de no ser previstos y sujetos -a mecanismos adecuados y oportunos de corrección durante la ejecución del contrato, puedan generar en situaciones causantes de desequilibrio económico; lo anteriormente descrito, se advierte dentro de las condiciones plasmadas en el Hallazgo No. 2.

5. Riesgo Alto de Legalidad

En la evaluación de un Riesgo Alto de Legalidad, identificado por la CGR, dado que puede existir por retrasos asociados a temas técnicos, inconsistencias en los contratos para estudios generales M-093-2010, el contrato de obra No. FNT 259-2014 y el de interventoría FNT-271-2014 y debilidades en el seguimiento de los mismos y que podrían generar la posibilidad de pérdida económica y reputacional para FONTUR, se concluyó lo siguiente:

- En la ejecución de las obras de construcción del parque lineal en el lago Calima municipio de Calima el Darién, Valle del Cauca, se observaron fallas en la planeación contractual en desarrollo del contrato de obra 259 de 2014, que generó un retraso de dos años para la terminación del proyecto, razón por la cual se formuló un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.
- De la evaluación realizada se concluye, que las obras están ejecutadas y se firmó acta de liquidación del contrato No. 259 de 2014 el 28 de marzo de 2017.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionadas con los proyectos de restauración Muelle Puerto Colombia, la construcción de obras en el Parque Lineal Lago Calima, y las presuntas irregularidades en los procesos de contratación examinados, no resulta conforme frente a los criterios aplicados, teniendo como fundamento los resultados que se registran en el presente informe, de los cuales se presentan los más representativos así:

- Con relación al Hallazgo No. 1. Programa de arqueología preventiva - Proyecto de intervención del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico. Administrativo (A) y Disciplinario (D) se evidencia una imprevisión por parte de los signatarios del Convenio de Asociación FNT – 214 de 2016, dado que no adelantó la contratación del equipo técnico para llevar a cabo el programa de arqueología preventiva en las obras contratadas en el proyecto de intervención del Muelle Puerto Colombia (Atlántico), lo que condujo a la suspensión del mismo por un término acumulado de 265 días, con los efectos de orden administrativo y de mayores costos por la maquinaria y equipo inhabilitado en ese periodo. Es decir, no adelantaron las acciones oportunas y en consecuencia no se observaron los principios de eficiencia y economía, para ejecutar este proyecto de intervención.

Así, se precisa, que los compromisos del Patrimonio Autónomo FONTUR, previstos en el Convenio FNT-214 2016, y, de su exclusiva obligación, eran -entre otros- para el cumplimiento del objeto del Convenio: Apoyar la coordinación de las acciones necesarias; prestar asistencia técnica necesaria; y adelantar los procesos de contratación necesarios para la ejecución de las actividades indicadas en el alcance del citado Convenio.

- Se detectó el Hallazgo No. 2. Estudios previos del Convenio de Asociación FNT-214-2016, con alcance Administrativo (A), Disciplinario (D) y Fiscal (F), relacionado con presuntas irregularidades, en primera medida con la entrega de estudios, diseños (cálculo estructural no ajustado a la Norma CCP-14) y en evaluaciones que eran necesarias, elaboradas en forma incompleta y desactualizada (compromiso del departamento del Atlántico, Numeral 3° de la Cláusula VII, del Convenio FNT-214-2016), previos al proceso de la contratación de la obra y de la interventoría (compromiso de FONTUR) y en segunda instancia, con la aceptación de éstos, por parte del Comité Directivo, sin objeción alguna. No obstante, al Comité de Seguimiento de FONTUR, también le corresponde la asistencia técnica del Convenio, según lo reglado en el numeral 10°, Cláusula VI, del Convenio FNT-214-2016).

Lo anterior, conllevó posteriormente, en la etapa de ejecución, a una suspensión de las obras (para la Adición y Prórroga No. 1), relacionada con el tiempo de aprobación de ítems no previstos y adición presupuestal, generándose costos adicionales, como el del Ítem No Previsto NP-8 (Diseños Estructurales Norma CCP-14), por valor de \$50.445.000 con cargo a la obra, ejecutado por el Contratista (suma que debió asumir el departamento del Atlántico en su integralidad). Monto que se constituye en un detrimento al patrimonio estatal por la omisión de los gestores fiscales a cargo.

- Se detectó el Hallazgo No. 3, Valoración por Demolición del Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional –BICN-; Muelle de Puerto Colombia (Atlántico), connotaciones Administrativa (A), Disciplinaria (D), Penal (P) e Indagación Preliminar (IP), relacionado con presuntas irregularidades en la desatención de lo previsto en el Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP -, del Muelle de Puerto Colombia (declarado como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional), y, en el Decreto 763

de 2009 (Artículo 20), tocante al Tipo de Obra permitido, para el Nivel 1 de intervención dentro de la Conservación Integral, que, sin embargo, si bien autoriza el tipo de obra de **RESTAURACIÓN** (Numeral 5°, Artículo 41, definido como “Obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad”), y de **REINTEGRACIÓN** (Numeral 3°, Artículo 41 IBID definido como “(...) *“Obras dirigidas a restituir elementos que el inmueble ha perdido o que se hace necesario reemplazar por su deterioro irreversible”*), no posibilita el tipo de obra de **RECONSTRUCCIÓN** (Artículo 41 IBID “(...) *Obras dirigidas a rehacer total o parcialmente la estructura espacial y formal del inmueble, con base en datos obtenidos a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos o de archivo”*).

Así dentro de las tres (3) alternativas planteadas por el arquitecto restaurador encargado de formular la PROPUESTA CONCEPTUAL de intervención, el MINCULTURA opta por la Alternativa No. 2, concerniente a la “**Restauración arquitectónica y diseño estructural para la Reconstrucción de un tramo del muelle de Puerto Colombia en una longitud de 200 metros**”. **La situación evidenciada es que con la ejecución de la obra de Reconstrucción, se demolió la totalidad de este BICN, sin haberse modificado el PEMP, ni revocado la declaratoria como BICN.**

El hecho generador del posible daño patrimonial representado en la pérdida de este BICN, consistió en permitir la demolición total, hecho que se consumó con las obras contratadas por FONTUR, mediante el Contrato de Obra No. FNTC-006-2019 (de enero 30), que incluían la demolición total de la estructura del Muelle -contra expresa prohibición legal-, sobreviniente del Convenio Marco de Asociación No. FNT 214-2016 (noviembre 23), entre el Departamento del Atlántico, el municipio de Puerto Colombia, FONTUR y el Ministerio de Cultura.

De esta manera, se considera que se dio una antijuridicidad material, por cuanto, la conducta advertida es materialmente antijurídica, por haber transgredido el ordenamiento jurídico, teniendo, además, un componente de DAÑOSIDAD social, es decir, con ella, se ha lesionado un bien jurídico protegido.

- Hallazgo No. 4. Estudios para diseños de proyecto contrato M-093-2010, incompletos. Administrativa (A) y Disciplinaria (D).

El Fondo de Promoción Turística, a través de su Administrador Consorcio Alianza Turística, celebró el contrato M-093 de 2010 con el objeto de “ejecutar un proyecto para el desarrollo sostenible de infraestructura turística y renovación urbano-paisajística sobre la zona de intervención prioritaria en el municipio de Calima-El Darién...” por un valor de \$259.820.000.

En el año 2014, el PA FONTUR, antes Fondo de Promoción Turística, celebró el contrato de obra FNT-259-2014 con el objeto de construir los muelles y demás obras, diseñadas en el contrato anterior.

Una vez efectuada la revisión de los documentos que soportan el proyecto, durante la ejecución del contrato de obra, se concluye que los muelles diseñados y presentados por el contratista en el contrato M-093-2010 no son viables en razón a que, por ausencia de estudios de niveles de agua en el Lago Calima, estos muelles quedarían inundados cuando se presente el nivel más alto de agua y quedarían parcialmente en seco cuando se llegue al menor nivel de agua.

Así, queda entonces en evidencia, la ausencia de estudios técnicos completos y precisos en desarrollo del contrato M-093 de 2010, como también falencias en la supervisión y seguimiento que se debió ejercer por los actores involucrados (Consortio Alianza Turística y Alcaldía Municipal Calima-El Darién) para el adecuado desarrollo de este contrato.

Se precisa que dado que el contrato M-093 de 2010 fue suscrito por el Fondo de Promoción Turística, a través de su anterior administrador, el Consortio Alianza Turística, el contrato de obra fue suscrito por el P.A. FONTUR, lo que condujo a que las deficiencias de planeación del contrato M-093 de 2010 se reflejaran en el contrato de obra FNT-259-2014.

Con lo anteriormente descrito, se evidenciaron debilidades de seguimiento y control por parte de la supervisión y el seguimiento que debieron ejercer los actores involucrados en este contrato lo cual generó un replanteamiento total del proyecto, así como también con la elaboración de estudios faltantes que debieron efectuarse en el marco del contrato en cuestión.

- Como se evidencia en el Hallazgo No. 5. Aplicación de principios contrato FNT 259 de 2014 Planeación contractual. Administrativo (A) y Disciplinario (D), en la ejecución de las obras de construcción del parque lineal en el Lago Calima municipio de Calima el Darién, Valle del Cauca, se observaron fallas en la planeación contractual en desarrollo del citado contrato, lo que generó un retraso de dos años para la terminación del proyecto, razón por la cual se formuló un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

De la evaluación realizada se concluye, que las obras están ejecutadas y se firmó acta de liquidación del contrato No. 259 de 2014 el 28 de marzo de 2017. Adicionalmente se revisó el Contrato de Interventoría No. 271-2014, el cual fue liquidado el 10 de abril de 2017 y dentro de los informes suministrados por la Interventoría no se evidenció pronunciamiento, con respecto a deficiencias de orden legal.

- Con relación al Hallazgo No. 6. Principios orientadores en la contratación del P.A. FONTUR. Administrativa (A) y Disciplinaria (D), se estableció que en el contrato FNT-017-2014, adjudicado y suscrito por el P.A. FONTUR, en vigencia del Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013 y en virtud del cual, Fiducoldex actuaba como vocera

y administradora del mencionado Patrimonio, se evidenciaron irregularidades en el proceso de selección del contratista, por cuanto el contrato se adjudicó mediante la modalidad de contratación directa, aduciendo exclusividad en el servicio; sin embargo, revisados los documentos del proceso de contratación, para la CGR, no es procedente que el sujeto de control indique que el contratista tuviera exclusividad total de la prestación del servicio, concluyendo de esta manera, que la anterior situación estaría en contravía de lo establecido en los principios de Selección Objetiva, Transparencia y Publicidad.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó seis (6) hallazgos administrativos de los cuales seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con presunta incidencia penal, una indagación preliminar y uno con presunta incidencia fiscal por valor de \$50.445.000.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2020



RAFAEL ANTONIO MORALES HERNÁNDEZ
Contralor Delegado
Contraloría Delegada Sector Comercio y Desarrollo Regional

Revisó: Luis Gabriel Vásquez López – DVF-
Adriana Castro Quintero – Supervisora (E)
Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial Acta No. X del 20 de noviembre de 2020

Elaboró: Equipo Auditor
TRD 816111- Informes de Auditoría

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del asunto, fueron:

3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar la gestión fiscal sobre la integralidad del proyecto relacionado con las obras de reconstrucción de muelle de Puerto Colombia, localizado en el municipio de Puerto Colombia, departamento del Atlántico, determinando el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables.
2. Evaluar el Convenio de Asociación No. FNTC 214 de 2016, el Contrato de Obra No. FNTC 006 de 2019 y el Contrato de Interventoría No. 007 2019, con sus otrosíes, suscritos por FONTUR para adelantar el proceso reconstrucción del muelle de Puerto Colombia, con el fin de establecer la eficiencia y eficacia en su gestión.
3. Evaluar los insumos suministrados por los veedores ciudadanos que han realizado control social al Proyecto Muelle Puerto Colombia relacionados con la materia a auditar, recibidos antes de la culminación de la etapa de planeación.
4. Efectuar análisis documental de los estudios previos que condujeron a la selección de la alternativa inicial, referente a la construcción de los muelles peatonales-vehiculares en el parque Lineal lago Calima en el municipio de Calima – El Darién. De la misma manera efectuar estudio y análisis de precios del mercado, en relación con este proyecto y, de otro lado, verificar en sitio las obras ejecutadas en el marco del proyecto de construcción del parque lineal Lago Calima para constatar funcionalidad de las mismas, especificaciones técnicas de los elementos instalados y cantidades de obra de más peso en el contrato de obra.
5. Evaluar el cumplimiento de los principios orientadores, procedimientos, disposiciones legales establecidas en el manual interno de contratación y demás normas aplicables al Patrimonio Autónomo Fontur, específicamente sobre los procesos contractuales contenidos en los insumos proporcionados por una Senadora de la República.

3.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículo 40 de la Ley 300 de 1996.
- Artículo 42 de la ley 300 de 1996.
- Artículo 3°, 4°. y 6° de la Ley 610 de 2000.

- Ley 42 de 1993, Artículo 8.
- Decreto Ley 403 de 2020, artículo 3.
- La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019, expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.
- Ley 599 de 2000: "Por la cual se expide el Código Penal".
- Ley 1185 de 2008: "Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 - Ley General de Cultura - y se dictan otras disposiciones"
- Decreto 763 de 2009: "Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material".
- Decreto 2358 de 2019: "Por el cual se modifica y adiciona el decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, en lo relacionado con el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial".
- Resolución 1316 del 14 de mayo de 2015 del Ministerio de Cultura, "Por la cual se autoriza el proyecto de intervención del Muelle Puerto Colombia, Atlántico, declarado Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional".
- Convenio de Asociación FNT-2014 de 2016.
- Contrato de Obra FNTC-006 de 2019.
- Contrato de Interventoría FNTC-007 de 2019.
- Convenio No. 0108-2013-000037 de 2013.
- Contrato M-093 de 2010.
- Memorando de Entendimiento FPT-232A de 2012.
- Contrato de Obra FNT-259 de 2014.
- Contrato de Interventoría FNT-271 de 2014.
- Contratos FPT-057, FPT-128, FPT-184, FPT-248, FPT-310 y FPT-317 de 2013.
- Contratos FNT-004, FNT-012, FNT-017, FNT-050, FNT-057, FNT-072, FNT-088, FNT-099, FNT-100, FNT-122, FNT-132, FNT-201, FNT-300 y FNT-329 de 2014.
- Contratos FNT-010, FNT-014, FNT-040, FNT-215 y FNT-227 de 2015.
- Convenio de Cooperación FNT-105 de 2015.
- Contratos FNT-005, FNT-050, FNT-111, FNT-147, FNT-186, FNT-202 y FNT-263 de 2016.
- Contratos FNTC-047 y FNTC-059 de 2017.
- Contrato FNTC-028 de 2018.
- Contrato FNTC-040 de 2019.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO

A continuación se describen los resultados frente a los objetivos:

PROYECTO DE RECUPERACIÓN MUELLE PUERTO COLOMBIA (OBJETIVOS 1, 2 Y 3)

4.1.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar la gestión fiscal sobre la integridad del proyecto relacionado con las obras de reconstrucción de muelle de Puerto Colombia, localizado en el municipio de Puerto Colombia, departamento del Atlántico, determinando el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo de auditoría.

HALLAZGO 1. Programa de arqueología preventiva - Proyecto de intervención del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico. Administrativo y Disciplinario

La Constitución Política de Colombia, establece que:

*“(...) **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)”*

La Ley 42 de 1993 estableció:

*“**ARTÍCULO 8.** La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.*

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”²⁰

El Decreto Ley 403 de 2020 establece:

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

(...)

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.(...)”

Ley 610 de 2000 (vigente a 2019) establece:

*“(...) **Artículo 3°. Gestión fiscal.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019, expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

El 14 de mayo de 2015 el Ministerio de Cultura expidió la resolución 1316 “Por la cual se autoriza el proyecto de intervención del Muelle Puerto Colombia, Atlántico, declarado Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional”.

²⁰ Artículo derogado por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020, 'por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal', pero vigente al momento de la suscripción de los contratos para ejecutar el proyecto de reconstrucción del Muelle Puerto Colombia.

El Comité Directivo del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – Fontur, en reunión virtual²¹ aprobó la “RESTAURACIÓN DEL MUELLE PUERTO COLOMBIA, ATLÁNTICO. En esta reunión: *“Se deja constancia que esta decisión del Comité Directivo fue adoptada de acuerdo con la información recibida por parte de la Entidad Administradora²² y la ejecución y contratación está condicionada a que se garantice el cumplimiento de los requisitos y trámites legales”²³*

El 23 de noviembre de 2016 se celebró Convenio de Asociación FNT - 214, entre el Ministerio de Cultura, el departamento del Atlántico, el municipio de Puerto Colombia y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR²⁴.

Según lo establecido en la Cláusula TERCERA²⁵ del Convenio de Asociación FNT – 214 de 2016:

“(…) La recuperación del Muelle de Puerto Colombia comprende:

Actividades de consultoría:

- a. **Obtención de los permisos y licencias para la ejecución de las obras**
- b. *Actualización de la Batimetría*
- c. *Actualización definitiva de los diseños*
- d. *Actualización del presupuesto a la fecha de contratación de las obras.”*
(negrilla fuera de texto)”

En el numeral 4, de la Cláusula CUARTA²⁶ del citado Convenio de Asociación:

“Las Partes deberán:

(…)

1. Constituir un Comité Técnico con el fin de definir de manera concertada los planes y acciones que se desprenden del presente Convenio.

(…)

9. Participar en los grupos de trabajo constituidos y que se requieran para la ejecución de las actividades que se deriven del presente Convenio (…) “

²¹ Acta No. 281, celebrada: (...) “desde el martes 22 de diciembre de 2015 a las 15:30 horas hasta el jueves 24 de diciembre de 2015 a las 15:30 horas.”

²² Nota de la CGR: Aunque en ningún aparte de esta Acta se define quién es la Entidad Administradora.

²³ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Acta No. 281. Reunión virtual del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo.

²⁴ Conviene precisar que el convenio de Asociación registra dos números: FNT 214 FONTUR y 2733/16 con el Ministerio de Cultura, pero para efectos prácticos se toma el primero.

²⁵ DESCRIPCIÓN GENERAL Y ALCANCE DEL OBJETO.

²⁶ COMPROMISOS CONJUNTOS DE LAS PARTES Y DE LOS ADHERENTES.

De conformidad con lo establecido el numeral 3, de la Cláusula SEPTIMA²⁷ del Convenio de Asociación FNT-214 de 2016:

“ Para efectos del presente Convenio, el DEPARTAMENTO se compromete a:

(...)

3. Entregar la totalidad de la información del proyecto: estudios y diseños, planos arquitectónicos y técnicos, especificaciones, cronograma y presupuesto detallado del proyecto, incluida la ruta crítica y un cronograma para la obtención de todos los trámites y licencias. La entrega de todas y cada una de las licencias que se requieren para la construcción del proyecto es responsabilidad del DEPARTAMENTO y deberán ser entregadas a FONTUR en conjunto con los estudios y diseños completos y actualizados como requisito para la publicación (sic) los procesos de contratación derivados. (...)”

En la Cláusula DECIMA TERCERA²⁸ se estableció que:

“Para el adecuado cumplimiento del objeto de éste (sic) convenio se creará un Comité Técnico integrado por: a) EL DEPARTAMENTO a través de su Representante o quien éste designe; b) EL MINISTERIO a través del Secretario General del MINISTERIO o su delegado. (sic) c) FONTUR a través de su Representante o quien éste designe y d) EL MUNICIPIO a través de su Representante o quien éste designe.”

Según el informe de Interventoría No. 9²⁹ en sus conclusiones se precisa:

“ (...) se realizó la suscripción de las actas de Suspensión No. 02, de los contratos de obra No. FNTC-006-2019 y de interventoría No. FNTC 007-2019, bajo la siguiente justificación:

(...)

Mediante comunicado No. SBCC-PC-2019-086 del 16 de diciembre de 2019 con radicado interventoría No. D-2019-2468; el contratista informó que habían culminado las actividades de demolición que se podían ejecutar en cumplimiento del alcance contractual y una vez finalizadas estas actividades se podrían generar costos adicionales por concepto de stand by de maquinaria y equipos directamente relacionados con el tiempo de aprobación de ítems no previstos y adición presupuestal.

Habida cuenta de la imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato por las razones anteriormente mencionadas, el contratista retiró la maquinaria y equipos el 23 de diciembre del presente año, a fin de controlar los perjuicios y sobrecostos generados por standby de sus equipos y personal, lo cual fue manifestado en reunión del 10 de diciembre de 2019 en oficinas de FONTUR.

En consecuencia de estos hechos, ajenos al contratista e interventoría, se suspende la ejecución de las actividades contractuales faltantes hasta tanto EL CONTRATANTE defina

²⁷ COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO.

²⁸ COMITÉ TÉCNICO DE SEGUIMIENTO.

²⁹ Informe Mensual de Interventoría No. 9. 28 de Agosto de 2020. Página 38.

la inclusión o no de los ítems no previstos, entre los cuales se contempla la agilización de las compras de los pilotes y elementos pre fabricados para el muelle, así como la ejecución del contrato de interventoría a partir del 23 de Diciembre de 2019, hasta tanto se superen los motivos que dieron origen a la presente solicitud de suspensión. (...)

El 30 de enero de 2019 se suscribió el contrato de obra FNTC - 006 de 2019, entre Fiducoldex y el Consorcio Puerto Colombia SBCC y en su contenido no se advirtió sobre la necesidad de adelantar un programa de arqueología preventiva.

El 18 de febrero de 2019 se suscribió el Acta de Inicio al contrato FNTC - 006 – 2019, sin que en la misma se hubiere registrado alguna anotación relacionada con un programa de arqueología preventiva.

En ese sentido, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), autoridad gubernamental científica y técnica adscrita al Ministerio de Cultura, reclamó que el Muelle de Puerto Colombia, considerado un Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional, requería, por esa condición, de un programa de arqueología preventiva, procedimiento obligatorio para garantizar su protección de acuerdo a lo establecido en la Ley 397 de 1997. En consecuencia, el ICANH canceló la licencia arqueológica³⁰ así como de *“los trámites pertinentes para determinar las posibles afectaciones sobre el PATRIMONIO arqueológico de la Nación por la omisión de la realización del programa de arqueología preventiva para el proyecto del Muelle”*.

El 17 de julio de 2019 FONTUR y el contratista suscribieron el Acta de Suspensión No.1, del contrato No. FNTC-006 de 2019, por: *“(...) la solicitud de cancelación de la licencia otorgada para la ejecución del proyecto del Muelle de Puerto Colombia y la necesidad de la expedición de una nueva ante el ICAHN; suspensión que se terminó el 23 de septiembre de 2019 teniendo en cuenta que se superaron las causas que dieron lugar a la misma, mediante el Acta de reinicio No. 01, estableciendo como fecha de terminación del contrato el 24 de septiembre de 2020.”*³¹

EL 10 Septiembre de 2019 el ICANH otorga una nueva licencia arqueológica al proyecto.

El 23 de diciembre de 2019, se suscribió el Acta de Suspensión No. 02 del Contrato No. FNTC-006 de 2019, en razón a que: *“(...) la Gobernación del Atlántico no había adelantado los trabajos de Arqueología Preventiva; suspensión que se terminó el 05 de julio de 2020 teniendo en cuenta que se superaron las causas que dieron lugar a la misma, mediante Acta de Reinicio No. 02, estableciendo como fecha de terminación del contrato el 05 de abril de 2021.”*³²

³⁰ Por solicitud del arqueólogo titular de la licencia.

³¹ Consideración No. 4 del Otrosí No. 1 – Adición No. 1, Prórroga No. 1 y Modificación No. 1 al contrato de obra FNTC 006 de 2019 suscrito entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR y el Consorcio Puerto Colombia SBCC.

³² Consideración No. 5 del Otrosí No. 1 – Adición No. 1, Prórroga No. 1 y Modificación No. 1 al contrato de obra FNTC 006 de 2019 suscrito entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR y el Consorcio Puerto Colombia SBCC.

De acuerdo con estos elementos, se evidencia una imprevisión por parte de los signatarios del Convenio de Asociación, dado que no adelantó la contratación del equipo técnico para llevar a cabo el programa de arqueología preventiva en las obras contratadas en el proyecto de intervención del Muelle Puerto Colombia (Atlántico), lo que condujeron a la suspensión del mismo por un término acumulado de 265 días, con los efectos de orden administrativo y de mayores costos por la maquinaria y equipo inhabilitado en ese periodo.

De las obligaciones descritas en el Convenio de Asociación FNT – 2014 de 2016 se evidencia que departamento del Atlántico, no realizó la contratación del arqueólogo titular de la licencia, el ICANH y por el contrario, sólo notificó formalmente al PA FONTUR, la cancelación de la Licencia 7006 de intervención arqueológica mediante Comunicación 130-3803 de julio 17 de 2019.

Pero a su vez, en las instancias señaladas y acordadas en el Convenio de Asociación FNT-214 de 2016, como el Comité Técnico de Seguimiento integrado por los signatarios de este Convenio y la consultoría prevista en articulado ya señalado, no se observó esta deficiencia en la planeación que condujo a la suscripción del contrato de obra.

En ese sentido, conviene señalar que FONTUR en su respuesta a cuestionario de la CGR³³ ratifica el que se debía. **“... adelantar los proceso de contratación necesarios para la ejecución de las actividades indicadas en el alcance del presente convenio, una vez sean entregado en su totalidad los permisos y licencias necesarias por parte del departamento ...”** (Negrilla y subrayado fuera de texto), lo que, en opinión de la CGR, obligaba a todos los intervinientes del Convenio FNT-214 de 2016 a no iniciar el proceso de contratación, hasta no contar con este tipo de permiso, toda vez que las obras obedecían a la intervención de un Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional y en virtud del régimen especial de protección establecido en la resolución 1223 de 2009, con la cual se aprobó el Plan Especial de Manejo del Muelle Puerto Colombia.

Para la CGR, los signatarios del Convenio de Asociación FNT-214 de 2016 y que forman parte el Comité Técnico de Seguimiento, no adelantaron las acciones oportunas y en consecuencia no se observaron los principios de eficiencia y economía, para ejecutar un programa arqueológico preventivo con acciones concretas en la intervención al proyecto de restauración del Muelle Puerto Colombia, con los efectos ya señalados sobre el retraso de las obras y los probables costos por la parálisis de los equipos y el personal que ejecuta el citado proyecto, como bien quedó consignado en el informe de Interventoría No. 9, citado inicialmente, en donde el contratista advierte que (...) *“se podrían generar costos adicionales por concepto de stand by de maquinaria y equipos directamente relacionados con el tiempo de aprobación de ítems no previstos y adición presupuestal”*³⁴.

Según la respuesta de FONTUR: *“(...) cuando se firmaron los contratos y las actas de inicio respectivas de los Contratos de Obra e Interventoría, el proyecto contaba con la Autorización*

³³ Fontur. Oficio CNFNT-102-2020 del 22 de octubre de 2020, página 7.

³⁴ Informe de Interventoría No. 9, página 38.

de Intervención Arqueológica No. 7006 de fecha 11 de diciembre de 2017 (...)”³⁵, afirmación que es coherente con el hecho de que el 30 de enero de 2019 se suscribió el contrato de obra FNTC 006 de 2019, con el Consorcio Puerto Colombia SBCC.

Sin embargo, esta aclaración que realiza FONTUR, no es el centro de lo observado, en la medida en que contar con una autorización para la intervención arqueológica sólo se constituyó en un primer paso, como bien lo indica el mismo FONTUR. En ese sentido, aunque FONTUR reporta documentos con lo que pretende demostrar una planeación previa, no corresponde a toda la planeación, que implicaba concretar el equipo técnico y científico para adelantar la intervención ya señalada, en el marco del Convenio de Asociación FNT-214 de 2016.

En particular, el 9 de mayo de 2019, FONTUR remitió una comunicación³⁶ a la Secretaría de Patrimonio y Cultura de la Gobernación del Atlántico³⁷, para recordarle sus responsabilidades en materia de trámite de los permisos y licencias para el proyecto del Muelle Puerto Colombia. Es decir, después de más de tres meses de iniciada la ejecución del contrato de obra, no existía precisión sobre qué entidad debía realizar la intervención arqueológica, en la medida en que el 29 de abril de 2019 ante solicitud de la Gobernación, con relación al programa de arqueología preventiva, FONTUR precisa³⁸ que:

(...) respecto al oficio del asunto radicado en FONTUR el pasado 8 de mayo de 2019, respetuosamente manifestamos, en cuanto a la solicitud dirigida a FONTUR para que realice la implementación del Monitoreo Arqueológico en el Proyecto de Reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia, consideramos que dicho estudio debe ser adelantada (sic), si procede, por el Departamento a través de la Secretaria de Cultura y Patrimonio Departamental, (...)”³⁹

Es decir, una actividad que estaba programada desde diciembre de 2017, en un proyecto, que por sus dimensiones, está circunscrito sólo a la reconstrucción de un tramo de 200 metros de un bien de interés cultural y en cerca de un año y medio no se habían tomado decisiones sobre este tema, lo que para la CGR no corresponde con una eficiente planeación.

Así, para la CGR, es claro que los compromisos del Patrimonio Autónomo FONTUR, previstos en el Convenio FNT-214-2016, y, de su exclusiva obligación, eran -entre otros- para el cumplimiento del objeto del Convenio: “Apoyar la **coordinación** de las acciones necesarias⁴⁰ (...) Prestar asistencia técnica necesaria⁴¹ (...) Adelantar los procesos de

³⁵ Fontur. Oficio CRFNT-108-2020 del 10 de noviembre de 2020, respuesta a comunicaciones 2020EE0136311 y 2020EE0137121 observaciones No. 6 y 7 – AC_Articulada FONTUR_2019 – Gestión Misional; Muelle de Puerto Colombia. 10 de noviembre de 2020. Página 2.

³⁶ Comunicación GI-15177-2019 del 9 de mayo de 2019

³⁷ La Secretaría de Patrimonio y Cultura.

³⁸ En respuesta a la comunicación del 29 de abril de 2019, con radicado 2019400000321, emitida por la Secretaria de Patrimonio y Cultura de la Gobernación del Atlántico.

³⁹ Fontur. Oficio CRFNT-108-2020 del 10 de noviembre de 2020, respuesta a comunicaciones 2020EE0136311 y 2020EE0137121 observaciones No. 6 y 7 Óp. Cit. Página 8.

⁴⁰ Cláusula Sexta, numeral 7.

⁴¹ Cláusula Sexta, numeral 10.

contratación necesarios para la ejecución de las actividades indicadas en el alcance del presente Convenio, (...) ⁴² (negrilla fuera de texto).

En sentido lato, la definición de coordinador se estima como aquel que coordina, combina, acopla, armoniza, regulariza, ordena y que reúne esmero, para una acción en común, que se relaciona gramaticalmente entre dos (2) elementos de la misma función; es así, que, en esa labor, no es solamente cumplir con usar un Check List de las actividades, permisos, licencias, autorizaciones, estudios, diseños, viabilidades y demás aspectos previstos y necesarios para la ejecución del proyecto, sino, que la tarea de comprobación y validación es quizás de la más importante de sus funciones a cargo, en este caso, de un proyecto en el cual FONTUR aporta la mayor parte de recursos.

Para el caso en comento, desde la óptica de la CGR, el ejercicio u oficio que le correspondía al PA FONTUR, - previo al inicio de las contrataciones de Obra e Interventoría -, era cerciorarse no sólo de que se contare con un plan detallado para la fase arqueología preventiva, sino que, existiese un contrato suscrito con el titular de la Licencia 7066 con el Departamento del Atlántico, no sólo antes de suscribir el contrato de obra, sino que con su concreción se estuviera garantizada su ejecución en el momento indicado del desarrollo del Convenio y en particular porque desde 2017 era claro la obligación de un *“Monitoreo Arqueológico en el Proyecto de Reconstrucción de 200 metros del Muelle de Puerto Colombia”⁴³ (negrilla fuera de texto).*

Adicional a lo anterior, la descoordinación de los signatarios del Convenio de Asociación y el incumplimiento de un compromiso aludido (aunque así fuera⁴⁴) al departamento del Atlántico, se llegó a la etapa de ejecución del contrato de obra, buscando llegar a un acuerdo económico con el Arqueólogo, lo que finalmente no se logró. En este punto, es patente, que el departamento del Atlántico incumplió con sus compromisos contraídos en el Convenio de marras, lo que no exime de un trabajo coordinado, acoplado y oportuno.

En relación con los compromisos del departamento del Atlántico aunque el mismo FONTUR informa que:

*“(...) recordamos que durante la etapa previa a la publicación de los procesos de contratación, el Departamento entregó como parte de sus obligaciones, el presupuesto de la obra por actividades o ítems, sustentado en el análisis de precios unitarios y especificaciones técnicas a desarrollar para cada uno de estos, donde **no incluyó ningún ítem correspondiente al monitoreo arqueológico, ni ninguna otra actividad relacionada con este tema dentro del cronograma de la obra.***

(...) durante la etapa previa a la publicación de los lineamientos de la invitación abierta a presentar ofertas, o términos de referencia del proceso, (...), lo(sic) representantes del

⁴² Cláusula Sexta, numeral 5.

⁴³ ICANH. No. de Autorización 7006. Página 2.

⁴⁴ En virtud de las obligaciones a cargo del departamento del Atlántico, como se estableció en la Cláusula Séptima del Convenio de Asociación.

Departamento no informaron sobre la necesidad de incluir esta actividad de monitoreo arqueológico dentro del presupuesto del proyecto (...).⁴⁵

No es coherente el desconocimiento, por parte de FONTUR, de las actividades de monitoreo arqueológico, previo al inicio de la etapa precontractual, si en el mismo comunicado a la CGR precisa FONTUR que el proyecto contaba con la Autorización de Intervención Arqueológica No. 7006 de fecha 11 de diciembre de 2017, como ya se reseñó, lo que por sí es la primera actividad del proceso de monitoreo arqueológico.

Ahora, en el entendido en que aunque al contar con esa Autorización desde 2017, FONTUR insiste en que sólo hasta el 30 de abril de 2019 conoció del documento **“Plan de Manejo Arqueológico para el Proyecto de Reconstrucción de 200 mts del Muelle de Puerto Colombia”**, remitido por un Arqueólogo⁴⁶, es más bien un argumento que corrobora lo argumentado por la CGR.

En ese sentido, en lo pertinente a las responsabilidades sobre los trámites de licencias, FONTUR ha insistido reiteradamente que éstas corresponden a compromisos a cargo del departamento del Atlántico, por lo que no es entendible que se acepte la entrega de documentos de carácter administrativo, por parte de un profesional quien no fungía como funcionario de la Gobernación, dado que estaba autorizado era a desempeñar actividades *“como responsable de las intervenciones arqueológica (sic) del proyecto titulado: Monitoreo Arqueológico en el Proyecto de Reconstrucción de 200 metros del Muelle de Puerto Colombia”*⁴⁷.

Así, en comunicación de junio 6 de 2019⁴⁸ el Arqueólogo Titular de la Licencia 7006, en su calidad de asesor externo de la Gobernación del Atlántico, realiza una solicitud de carácter oficial, ante un profesional de Fontur, que por demás es aceptada por los niveles directivos de FONTUR, dados los argumentos en que se fundamenta la respuesta a la CGR, en los siguientes términos:

“Como es de su conocimiento, las obras que se realizan en el marco del proyecto de recuperación de 200 metros del Muelle de Puerto Colombia deberían estar siendo monitoreadas por un equipo de arqueólogos que garantice que no haya afectación al patrimonio cultural de la zona. Sin embargo, debido a que a la fecha la Gobernación o Fontur, del equipo de profesionales encargados de la implementación del Programa de Arqueología Preventiva en cumplimiento de la Licencia de Intervención Arqueológica No. 7006, hemos solicitado al Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, la suspensión de dicha Licencia de Intervención Arqueológica.

En virtud a ello, comedidamente recomiendo que se suspendan las obras civiles en el proyecto de referencia, hasta que el ICANH emita un concepto sobre la realización de las

⁴⁵ Fontur. Oficio CRFNT-108-2020 del 10 de noviembre de 2020, respuesta a comunicaciones 2020EE0136311 y 2020EE0137121 observaciones No. 6 y 7. Óp. Cit. Página 9.

⁴⁶ Según FONTUR, el 30 de abril de 2019, el arqueólogo Titular de la Licencia 7006, mediante correo electrónico hace llegar a sus oficinas el documento citado (página 9 del oficio CRFNT-108-2020 del 10 de noviembre de 2020).

⁴⁷ Instituto Colombiano de Antropología e Historia. No de Autorización 7006. Página 1.

⁴⁸ Dirigida al señor Albero Buenaño, profesional de una dependencia del Fondo Nacional de Turismo.

obras sin la implementación del Programa de Arqueología Preventiva que la legislación colombiana contempla.”⁴⁹

Es decir, debió corresponder la entrega al departamento del Atlántico, como parte de los compromisos que aduce FONTUR están consignados en el Convenio de Asociación FNT-214 de 2016⁵⁰.

Por otro lado, conviene precisar que aunque para FONTUR:

“La suspensión del contrato, por causa de fuerza mayor mutuamente aceptada por el contratista de la obra y FONTUR, deja sin efectos las obligaciones de ambas partes mientras dure la misma, por lo que los costos por la parálisis de los equipos y el personal que ejecuta el citado proyecto no son imputables a ninguna de las partes del contrato FNT-006-2019”⁵¹

No presenta argumento alguno sobre lo que informa la CGR y consignado por el informe mensual de la Interventoría No. 9, en relación con la advertencia del contratista sobre la generación de costos adicionales por concepto de stand by de maquinaria y equipos directamente relacionados con el tiempo de aprobación de ítems no previstos y adición presupuestal.

En conclusión, para la CGR no se trata de endilgarle al Patrimonio Autónomo FONTUR, una responsabilidad objetiva ni solidaria, pues los roles estaban perfectamente definidos e individualizados en el Convenio de Asociación FNT-214 de 2016.

Con ello, es evidente que: (i) Existió un incumplimiento de las obligaciones tanto del Departamento como de FONTUR. (ii) Dicho incumplimiento afectó de manera grave y directa la ejecución del Contrato de Obra. (iii) De esa afectación se derivó en la parálisis y suspensión del Contrato de Obra.

Hay culpa -entonces-, porque no se previó aquello que con la debida diligencia hubiera debido preverse y actuar de conformidad.

Ello asoma un tipo disciplinario, en tanto que, alude al desconocimiento de exigencias y principios concretos en materia de contratación y con especial atención, a los deberes de **previsión** de los riesgos aparejados a la contratación.

El concepto de **previsión** empleado en la responsabilidad puede entenderse como *“la conducta dirigida a anticiparse a los daños que pueden provenir de un comportamiento o de un hecho, frente a contingencias futuras pero normales que han debido ser advertidas.”*

⁴⁹ Comunicación sin número de Lázaro Miguel Cotes Cotes, Arqueólogo Titular al Profesional Infraestructura del Fondo Nacional de Turismo, el 6 de junio de 2019.

⁵⁰ Cláusula Séptima, numeral 3.

⁵¹ Fontur. Oficio CRFNT-108-2020 del 10 de noviembre de 2020, respuesta a comunicaciones 2020EE0136311 y 2020EE0137121 observaciones No. 6 y 7. Óp. Cit. Página 14.

La previsión, la previsibilidad y la imprevisibilidad, en el lenguaje común, definen una conducta dirigida a la anticipación o no de contingencias futuras, pero, normales que pueden llegar a suceder, lo que inhibe una conducta acompañada de ciertas circunstancias, concepto que no dista del empleado en materia de responsabilidad.

Así, verbigracia, según Campos (2009): “(...) *Cornu precisa la noción de previsibilidad como aquello que tiene carácter de previsible, antónimo de imprevisibilidad, y define lo previsible como lo que normalmente se puede esperar y que, por tanto, puede preverse razonablemente; término empleado en el daño, el evento o suceso y en el riesgo*”⁵². Lo menciona como sinónimo de probable, posible, y a propósito de la **fuerza mayor** que invoca ahora el PA FONTUR; el Diccionario de derecho usual define la previsibilidad como parte estructural de la culpa; a su vez, el Diccionario español jurídico establece distinción en la definición misma, entre la previsibilidad subjetiva y la objetiva, referida la primera a culpabilidad, error de tipo e imprudencia, mientras la segunda a la imputación objetiva, aunque ambas confluyen igualmente en la imprudencia.

En defensa de la imprevisibilidad -que alude el PA FONTUR-, como elemento autónomo e independiente, los MAZEAUD afirmaron que, si bien “*es preferible conservarle a cada expresión un sentido más restringido*”, “*la imposibilidad existe desde el instante en que el cumplimiento no ha podido tener lugar: el concepto de irresistibilidad o imposibilidad se detiene ante la comprobación del hecho, sin averiguar la causa del mismo. Así, los dos (2) caracteres son muy distintos. Puede haber irresistibilidad sin imprevisibilidad*”.

Posición que ha sido acogida por la Corte Suprema de Justicia de Colombia en Sentencia de 23 de junio 2000, al considerar que nuestro derecho consagra los dos presupuestos: la imprevisibilidad y la irresistibilidad del acontecimiento, definidos en la ley positiva; esto es, en el Artículo 64 c.c., reformado por el Artículo 1 de la Ley 95 de 1890, que define la imprevisibilidad como elemento de las causales de exoneración en general y del **casus de fuerza mayor** y fortuito, en especial; la disposición normativa señala: “*se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, (...)*”.

Excusa que aquí no cabe, dado, que la previsibilidad es un elemento estructural de la diligencia que no se tuvo, y es manifiesto, palpable y notorio que la imprevisibilidad, -en este caso-, no es un factor determinante para la configuración de causal de exoneración, pues, la incidencia y la valoración de los hechos observados no lo determinan como un acontecimiento imprevisible.

En consecuencia, la CGR mantiene su posición y se confirma el hallazgo aludido, sigue en firme con las incidencias comunicadas inicialmente, dado que, no fue desvirtuado el mismo.

⁵² Según lo describe Campos (2009) en su artículo: “Incidencia del concepto de previsión en los elementos de la responsabilidad civil en Colombia”. Revista de Derecho Privado. Universidad Externado de Colombia. Página 1.

4.1.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar el Convenio de Asociación No. FNTC 214 de 2016, el Contrato de Obra No. FNTC 006 de 2019 y el Contrato de Interventoría No. 007 2019, con sus otrosíes, suscritos por FONTUR para adelantar el proceso reconstrucción del muelle de Puerto Colombia, con el fin de establecer la eficiencia y eficacia en su gestión.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 2. Estudios previos del Convenio de Asociación FNT-214-2016. Administrativa (A), Disciplinaria (D) y Fiscal (F).

La Constitución Política de Colombia, estableció que:

*“(...) **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)”*

Ley 610 de 2000 (vigente a 2019) estableció:

*“(...) **Artículo 3°.** Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

***Artículo 4°.** Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. Modificado por el artículo 124 del Decreto Ley 403 de 2020.*

(...)

***Artículo 6°.** Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo,*

disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo (...)". Modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020.

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019, expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

El Convenio de Asociación No. 214 de 2016, celebrado entre el Ministerio de Cultura, el Departamento del Atlántico, el Municipio de Puerto Colombia, y la Fiduciaria Colombia de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX – vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional del Turismo – Fontur. En su cláusula Tercera. DESCRIPCIÓN GENERAL Y ALCANCE DEL OBJETO, indica:

(..)

La recuperación del Muelle de Puerto Colombia, comprende:

Actividades de consultoría:

Obtención de los permisos y licencias para la ejecución de las obras

Actualización de la Batimetría

Actualización definitiva de los diseños

Actualización del presupuesto a la fecha de contratación de las obras. (...)"

En su cláusula Cuarta. COMPROMISOS CONJUNTOS DE LAS PARTES Y LOS ADHERENTES, señala:

(...) 1. Aunar y articular esfuerzos humanos, técnicos, administrativos y económicos, según sea el caso, con el objeto de cumplir el propósito trazado.

2. Cumplir a cabalidad con el objeto y los compromisos del presente Convenio de Asociación.

(...)

(...) 4. Constituir un Comité Técnico con el fin de definir de manera concertada los planes y acciones que se desprenden del presente Convenio. (...)

(...) 8. Brindar el apoyo que se requiera para llevar a cabo la recuperación del Muelle de Puerto Colombia. (...)"

En su cláusula Quinta. COMPROMISOS DE EL MINISTERIO, señala:

(...) 2. Realizar la supervisión de este Convenio en la forma prevista en el mismo. (...)

(...) 4. Coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto del Convenio

5. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente Convenio.

(...)"

En la cláusula Sexta. COMPROMISOS DE FONTUR: señala:

“(...) 5. Adelantar los procesos de contratación necesarios para la ejecución de las actividades indicadas en el alcance del presente Convenio, una vez sean entregado (sic) en su totalidad los permisos y licencias necesarias por parte del EL DEPARTAMENTO, así como los garantes de la disponibilidad de los predios y servidumbres requeridos para el desarrollo del proyecto. Salvo las actividades asumidas por otras entidades, según lo indicado en el presente Convenio. (...)”

“(...) 7. Apoyar la coordinación de las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto del Convenio. (...)”

“(...) 10. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente Convenio. (...)”

Adicionalmente, en la cláusula Séptima. COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO, indica:

“(...) 3. Entregar la totalidad de la información del proyecto: estudios y diseños, planos arquitectónicos y técnicos, especificaciones, cronograma y presupuesto detallado del proyecto, incluida la ruta crítica y un cronograma para la obtención de todos los trámites y licencias. La entrega de todas y cada una de las licencias que se requieren para la construcción del proyecto es responsabilidad de EL DEPARTAMENTO y deberán ser entregadas a FONTUR en conjunto con los estudios y diseños completos y actualizados como requisito para la publicación (sic) los procesos de contratación derivados. (...)”

“(...) 13. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente convenio. (...)”

En la cláusula Octava. COMPROMISOS DEL MUNICIPIO, señala:

“(...) 9. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente Convenio. (...)”

“(...) 14. Brindar el apoyo necesario en la ejecución de las actividades requeridas para la realización del proyecto objeto del presente Convenio. (...)”

Por último, en la cláusula Décima Tercera, se indica:

“COMITÉ TÉCNICO DE SEGUIMIENTO. Para el adecuado cumplimiento del objeto de éste (sic) convenio se creará un Comité Técnico integrado por: a) EL DEPARTAMENTO a través de su Representante o quien éste designe; b) EL MINISTERIO a través del Secretario General del MINISTERIO o su delegado.(sic) c) FONTUR a través de su Representante Legal o quien éste designe y d) EL MUNICIPIO a través de su Representante o quién éste designe.

PARÁGRAFO PRIMERO: FUNCIONES DEL COMITÉ TÉCNICO. El Comité tiene las siguientes funciones:

“(...) 6. Reunirse cada vez que se estime necesario por cualquiera de las Partes, para tratar temas relacionados con: (...) (iii) Asesorar sobre las actividades encaminadas a la realización

de los estudios técnicos, diseños arquitectónicos, obtención de las licencias y permisos que permitan la construcción de las obras objeto del presente Convenio.(...)"

Según lo previsto en el Convenio FNT-214-2016 (noviembre 23), regido por el derecho privado y el Manual Interno de Contratación de FONTUR, en su Cláusula 7°-Compromisos del Departamento-, Numeral 3, se advertía que correspondía al departamento del Atlántico: *"Entregar la totalidad de la información del proyecto: Estudios, diseños, planos arquitectónicos y técnicos, especificaciones, cronograma y presupuesto detallado del proyecto, incluida la ruta crítica y un cronograma para la obtención de todos los trámites y licencias. La entrega de todas y cada una de las licencias que se requieren para la construcción del proyecto es responsabilidad del departamento y deberán ser entregadas a FONTUR en conjunto con los **estudios y diseños completos y actualizados** como requisitos para las publicación (sic) los procesos de contratación derivados"*. Negrilla fuera de texto.

Para ello -con anterioridad-, el departamento del Atlántico, había suscrito -con la Fundación Universidad del Norte-, el Convenio No. 0108-2013-000037 de 2013 (julio 28), que tuvo como objeto, *"Aunar esfuerzos para realizar los estudios relacionados con el sector turístico en el municipio de Puerto Colombia"*, que abarcaba la elaboración de los <<Estudios del Proyecto de Restauración Arquitectónica y Diseño Estructural para la Reconstrucción de un Tramo del Muelle de Puerto Colombia, en una longitud de 200 metros>>, los cuales, fueron entregados al departamento el 11 de diciembre de 2014.

Según respuesta suministrada por parte de FONTUR, al Oficio Sigedoc 2020EE0124853, solicitud de información No. 006, punto 8, numeral 2 (página 7): informa que:

(...) 2. Teniendo en cuenta, la información radicada por parte el Viceministerio de Turismo; el PA. FONTUR realizó el proceso de formulación y evaluación técnica, financiera y jurídica del proyecto." Así las cosas, los estudios y diseños surtieron todas las etapas de revisión y aprobación por parte de FONTUR, iniciando esta última -con ellos-, las contrataciones derivadas de obra e interventoría.

En virtud del **Convenio de Asociación No. FNT 214 de 2016 (noviembre 23)**, para la CGR, FONTUR con las obligaciones de orden técnico y administrativo establecidas en el mismo, cuenta con instrumentos para gestionar en forma eficiente el proyecto de reconstrucción del Muelle Puerto Colombia. En particular, está **obligado**, de acuerdo con lo establecido en la Cláusula Sexta del Convenio, al seguimiento en la ejecución de los recursos, **al apoyo a la coordinación del proyecto**, a la presentación de informes periódicos, a **prestar asistencia técnica** y entregar al DEPARTAMENTO las obras resultantes de la ejecución del proyecto. En la parte administrativa debe realizar el pago de las facturas, cuentas de cobro y demás documentos que constituyan soportes contables autorizados por la Interventoría o por el Comité Técnico de Seguimiento.

En concordancia y de forma complementaria con lo anterior, en la Cláusula Tercera del Convenio FNT-214-2016, se dejó expresamente acordado adelantar actividades de

consultoría, lo que indica cómo los firmantes de este Convenio y en el marco del Comité Técnico, contaban con las herramientas técnicas para una adecuada toma de decisiones de conformidad con lo normado para este tipo de intervenciones.

Así también, el: “(...) *Comité Directivo del PA FONTUR No. 281, que sesionó entre el 22 y el 24 de diciembre de 2015 (...) en dicha Acta se establece que: “(...) **sin ninguna observación se adoptó la decisión: DECISIÓN 281-01 Aprobar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el proyecto titulado, “RESTAURACIÓN DEL MUELLE DE PUERTO COLOMBIA, ATLÁNTICO”, hasta por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.000) (...)***

(...) Se deja constancia que esta decisión del Comité Directivo fue adoptada de acuerdo con la información recibida por parte de la Entidad Administradora y la ejecución y contratación está condicionada a que se garantice el cumplimiento de los requisitos y trámites legales. (...)

En este mismo orden de ideas, de acuerdo a la respuesta suministrada por parte de FONTUR⁵³, informa que: “(...) *asimismo, en esta acta **no se evidencian objeciones al proyecto por parte de este Comité.**” (Negrilla fuera de texto)*

De igual forma, la Cláusula 6° -Compromisos de FONTUR-, Numeral 5 del Convenio de Asociación FNT 214-2016, advierte que ésta, debe: “(...) *adelantar los procesos de contratación necesarios para la ejecución de las actividades indicadas en el alcance del presente Convenio, una vez sea entregado en su totalidad los permisos y licencias necesarios por parte del departamento (...)*”

En desarrollo del Convenio citado en el párrafo anterior, FIDUCOLDEX S.A. vocera del P.A. FONTUR, suscribió el Contrato No. FNTC – 006 – 2019, entre FIDUCOLDEX y el Consorcio Puerto Colombia SBCC, y el Contrato No. FNTC – 007 – 2019, entre FIDUCOLDEX y el Consorcio Caribe Unido.

Sin embargo, en la etapa de ejecución, la interventoría de la obra civil a cargo del Consorcio Caribe Unido, logró evidenciar inconformidades en los estudios y diseños⁵⁴, así:

- “*El diseño original del proyecto no cumplía con la normatividad para muelles en Colombia (...) La norma aplicable era la Norma Colombiana de Diseño de Puentes LRFD – CCP-14 (basada en los criterios de la AASHTO LRFD 2012 y la AASHTO LRFD 2014).*
- *Hubo la necesidad de reevaluar y rediseñar una nueva propuesta para los pilotes; basado en los resultados de las batimetrías realizadas en abril de 2017 y noviembre de 2018.*
- *La Universidad del Norte en oficio dirigido a la Gobernación del Atlántico, informó que la ingeniería desarrollada por esta universidad **incluía diseños a nivel de ingeniería***

⁵³ Al Oficio Sigidoc 2020EE0124853, solicitud de información No. 006, punto 8, numeral 4 (página 7).

⁵⁴ Citado en el Informe Mensual No. 09 correspondiente al período del 06/07/20 al 31/07/20.

básica y que su propósito fue la estimación de las obras requeridas para la recuperación del Muelle y por tanto se requiere una actualización para fase de diseño". Es decir, sin la ingeniería de detalle final.

- "El diseño original (...) estaba concebido con la Norma NSR 10, lo cual es aplicable únicamente para edificaciones y en este caso el Muelle se constituye como una estructura de carácter especial".

(En negrillas y subrayado por fuera de texto)

Ello obligó a suspender la obra -relacionada con el tiempo de aprobación de ítems no previstos y la adición presupuestal-, y conminó al Contratista de Obra Consorcio PUERTO COLOMBIA-SBCC, a la elaboración de un nuevo diseño para ajustarlos a la norma CCP-14, de acuerdo con lo establecido en el **Otrosí No. 1- Adición No. 1, Prórroga No. 1 y Modificación No. 1 al Contrato No. FNTC-006 de 2019, Suscrito Entre FIDUCOLDEX SA - Vocera del PA FONTUR y el CONSORCIO Puerto Colombia -SBCC**⁵⁵

Lo anterior, tuvo un costo directo de \$38 millones, y costos indirectos de \$12,4 millones (A=24.99%-, I=3%- U=4%- , + 19% sobre la Utilidad), para un total de \$50,4 millones. Ver Tabla No. 2.

TABLA No. 2 ITEM NO PREVISTO DEL PRESUNTO DETRIMENTO

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Observaciones
NP-8	Diseños Estructurales Norma CCP-2014	Global	1	\$38.000.000	\$38.000.000	
AIU del 31.99%					\$12.156.200	
IVA del 19% sobre Utilidad					\$288.800	
Gran total					\$50.445.000	

Fuente: Cálculo realizado por la CGR. Informe de Interventoría No. 009, suministrado por la entidad.

⁵⁵ "(...) **Numeral 6.** Que la Directora de Infraestructura de FONTUR mediante Memorando D-21369-2020 radicó solicitud de Modificación a Negocios Jurídicos DI-214382020 a la cual se le dio alcance mediante los Memorandos DI-21759-2020, DI-21802-2020 y DI-1827-2020, mediante la cual se solicita modificar el Contrato en el sentido de realizar inclusión de **ítems no previstos** y balance de mayores y menores cantidades de obra; adicionar el valor del Contrato en la suma de \$5.481.205.671; prorrogar el término de ejecución del Contrato en cuatro (4) meses y quince (15) días; y adicionar un Parágrafo a la Cláusula Sexta. Lo anterior, en razón a lo dispuesto en el Oficio No. MPC-FONTUR-2018-129 del 11 de junio de 2020 suscrito por el Consorcio Caribe Unido, en su calidad de interventor, dirigida a FONTUR, avalando la solicitud de adición presupuestal del Contrato de Obra y prórroga del Contrato de Obra FNTC-006-2019 y teniendo en cuenta la siguiente justificación dada por la supervisora en su totalidad de modificaciones: (...)

Efectuadas las anteriores consideraciones las partes acuerdan las siguientes Cláusulas:

PRIMERA: Modificar la Cláusula Segunda del Contrato No. FNTC-006-2019, en el sentido de adicionar una obligación de carácter técnico en los siguientes términos:

- <<**SEGUNDA: Obligaciones Específicas del Contratista:** Durante el desarrollo del Contrato **EL CONTRATISTA** tiene la obligación de realizar las siguientes actividades:

Obligaciones de carácter técnico: Son las necesarias para ejecutar el proyecto de acuerdo a los planos y especificaciones técnicas, cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y economía adecuadas a la obra (...)

- **Cumplir con las obras establecidas como ítems no previstos (NP-1 a NP-13) de acuerdo con la tabla y balance presupuestal suscrito por el Contratista y la Interventoría de fecha 11 de junio de 2020 que hace parte integral del Contrato. (...)**

En constancia se firma en la ciudad de Bogotá DC, en dos (2) ejemplares del mismo tenor a los 22 de julio de 2020".

En las situaciones anteriormente evidenciadas, para la CGR, se desatienden los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, en el manejo de los recursos públicos, con los que deben dar cumplimiento a una gestión económica y eficiente al evidenciarse omisiones de los gestores fiscales integrantes del Comité Técnico, toda vez que una de sus funciones era asesorar sobre las actividades encaminadas a la realización de estudios técnicos, adicionalmente:

El Departamento del Atlántico, quien tenía a su cargo entregar los estudios y **diseños completos y actualizados**, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 de la Cláusula 7° Compromisos del Departamento; adicionalmente emite concepto favorable, manifestado mediante comunicados 2020100003141 y 2020100003211 de fechas 10/03/2020 y 11/03/2020 respectivamente, donde define y aprueba la necesidad de revisar y ajustar los diseños del muelle bajo la normatividad vigente y aplicable a la estructura, de conformidad a lo establecido en el comité de seguimiento del proyecto, de fecha 2 de marzo de 2020, donde se acogen los cambios y ajustes al diseño y método constructivo para la recuperación de 200 metros (mts.) del muelle de Puerto Colombia⁵⁶.

Por parte de FONTUR, la CGR evidencia que mediante Acta de Comité Decisión 281-01 la entidad no presentó ninguna observación ni objeción al proyecto por este Comité y se adoptó la decisión de avalar dichos estudios y diseños a nivel de anteproyecto y luego, con esta no conformidad, iniciar los procesos de contratación derivados de obra e interventoría; esta asistencia técnica, a que estaba obligada, inicia desde apoyar un eficiente proceso de selección de los contratistas de obra e interventoría, acorde con la normatividad vigente con el fin de establecer claramente y sin ambigüedad, pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones necesarias para adelantar esa selección.

Por parte del Ministerio de Cultura, también está la obligación de realizar la supervisión del Convenio y prestar la asistencia técnica necesaria para la ejecución del mismo.

Por último, por parte del Municipio de Puerto Colombia también existe el compromiso de prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del Convenio.

La situación anteriormente descrita, configura una presunta gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna por valor de **\$50.445.000** y genera un presunto detrimento o menoscabo ocasionado al patrimonio estatal por cuanto se adicionaron unos ítems no previstos (NP 8 -Diseños Estructurales Norma CCP-14), contraviniendo presuntamente los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Adicionalmente, el anterior hallazgo se presenta con presunta connotación disciplinaria, por violación a la Ley 734 de 2002 vigente para la época de los hechos.

⁵⁶ Información suministrada al equipo auditor, según respuesta suministrada por Fontur al Oficio Sigedoc No. 2020EE0124853, Solicitud de Información No. 006.

Respuesta de la Entidad:

La entidad FONTUR dentro de sus descargos en el memorial de respuesta aduce lo siguiente:

Que conforme a lo dispuesto en el “*Numeral 3° de la Cláusula VII, COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO, es responsabilidad de éste: “Entregar la totalidad de la información del proyecto: Estudios y diseños, planos arquitectónicos, especificaciones, cronogramas y presupuesto detallado (...).”*”.

Que, “*El Comité Directivo del PA FONTUR (...) adoptó la decisión 281-01 de aprobar el Proyecto FNTP-2013-2015, con base en las pre viabilidades técnica, financiera y jurídica otorgadas por las áreas respectivas del PA FONTUR, lo que no implica que este Comité tuviera la función de realizar un análisis de los estudios y diseños presentados y aprobados por el departamento del Atlántico, toda vez que las funciones de este Comité se encuentran precisados en el Decreto 2094 de 2015, así:*

Artículo 2.2.4.2.4.1. FUNCIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO (...)

2.- Aprobar las inversiones y proyectos que con recursos del Fondo debe llevar a cabo la entidad administradora, para cumplir con el Contrato de Administración del mismo (...). (En negrillas por fuera de texto)

Continúa argumentando que, “*Asimismo, la Circular de 10 de marzo de 2015, expedida por el MinCIT, establece el trámite para la presentación y aprobación de proyectos a cargo a los recursos de FONTUR, que se resumen así:*

- 1. Radicación del proyecto, iniciativa o propuesta (proponente)*
- 2. Concepto de pertinencia (...)*
- 3. Formulación de proyectos: En esta etapa FONTUR revisará técnica, administrativa y jurídicamente que el proyecto esté debidamente estructurado en la ficha de presentación de proyectos y cuente con la documentación soporte conforme el listado publicado en la página WEB de FONTUR.*
- 4. Viabilidad (FONTUR emite la pre - viabilidad técnica, financiera y jurídica del proyecto).*
- 5. Proceso de aprobación de proyectos (Comité Directivo de FONTUR), los proyectos declarados viables serán presentados para aprobación del Comité Directivo de FONTUR.*
- 6. Proceso de contratación y ejecución (FIDUCOLDEX-FONTUR).*
- 7. Proceso de ejecución (FONTUR – CONTRATISTA)*
- 8. Seguimiento (FONTUR – CONTRATISTA).*

En consecuencia, queda establecido que, en esta etapa el Comité Directivo de FONTUR, NO debía realizar observaciones a los estudios y diseños presentados por el departamento del Atlántico; además, es importante destacar que las funciones del Comité Directivo de

FONTUR, antes precisados, corresponden a la etapa precontractual, y no deben ser confundidas con las del Comité de Seguimiento previsto en el Convenio, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Numeral 3° de la Cláusula VII, COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO, es responsabilidad de éste (...)”.

Sigue FONTUR dentro de sus alegatos exponiendo que, *“En tanto que, se recibió del departamento del Atlántico, los estudios y diseños, con base en los cuales se aprobaron la totalidad de los permisos, entre ellos, los de la CRA, DIMAR y la aprobación previa del proyecto de intervención del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, BICN, por el MINCULTURA, mediante la Resolución 1316 del 14 de mayo de 2015, con los cuales se publicaron los procesos de contratación y selección de los Contratistas de Obra e Interventoría conforme al Manual de Contratación vigente”*.

Prosigue citando que, *“(…) en la Cláusula 2° OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA, del Contrato de Obra FNT 006 – 2019, se establecieron las siguientes obligaciones con el objetivo de efectuar la verificación de los estudios y diseños, lo que demuestra que como parte de la **planeación del proyecto** se debía realizar una revisión previa de la información aportada por el departamento para la ejecución del Contrato:*

- *Realizar la revisión, ajuste y complementación de los estudios técnicos (topografía, estudios de suelos, diseño y cálculo, estructural, eléctricos, arquitectónicos), las memorias de cálculo del proyecto y de sus obras complementarias, diseños arquitectónicos y presupuesto de cada una de las actividades a desarrollar previas al inicio de las obras, y en caso de ser necesario, **sin que esto implique mayor costo para el Contrato**, presentándolos para aprobación de la Interventoría. El Contratista manifiesta con la presentación de la propuesta que conoce suficientemente el proyecto que se va a construir y que no presenta inconvenientes inesperados para su desarrollo.*
- *Formular de manera oportuna al Interventor, si es necesario, las observaciones de diseño e informes generales relacionados con la ejecución de la Obra”. (En negrillas por fuera de texto)*

Finalmente trae a colación y como elementos materiales de pruebas, los comentarios y aclaraciones de la Universidad del Norte dirigidos a FONTUR, insertos dentro del Oficio No. CCS-058-19 de 2019 (marzo 26), con Referencia: SOLICITUD DISEÑOS Y ACLARACIÓN DE PILOTAJES, que tiene dentro de sus apartes lo siguiente: *“Reglamento, Código o Norma aplicable al Proyecto: Fueron empleados por el equipo de ingenieros de la UNINORTE, las normas y códigos que se encontraban vigentes a la fecha para el caso colombiano y de manera complementaria las normas o códigos internacionales referentes de uso en ingeniería (EEUU para este caso), de conformidad con su criterio y experiencia en ausencia de normas colombianas para algunos criterios.*

El CCP-14 entró en vigencia el 26 de enero de 2015, los diseños fueron entregados a la gobernación el 11 de diciembre de 2014 (ver comunicación CCS-307-14), adicionalmente

el 23 de diciembre de mismo año, fueron radicados ante MINCULTURA por la gobernación para los trámites de intervención del Muelle (ver Resolución 1316 de 2015) (...).
La Universidad del Norte concluye lo siguiente: “(...)

- Los diseños fueron desarrollados como parte del Convenio 0108*2013*000037 suscrito entre la Fundación Universidad del Norte, Gobernación del Atlántico y Alcaldía de Puerto Colombia, tales estudios fueron recibidos a satisfacción en el año 2015, por la gobernación del Atlántico (supervisor del Convenio), de conformidad con la normatividad vigente a la fecha de radicación de los diseños ante la gobernación, por lo que la solicitud realizada por la firma interventora de actualizar los estudios y diseños de la estructura del Muelle a normas vigentes requiere la suscripción de un nuevo Convenio para el desarrollo de las actividades. **Además, en la comunicación CCS-012-18 del 25 de enero de 2018, la Fundación Universidad del Norte, recomendó actualizar los estudios a la gobernación del Atlántico, la alcaldía de Puerto Colombia, FONTUR y MINCULTURA, previo a la Licitación (...).** (En negrillas por fuera de texto)

Como corolario la entidad FONTUR, manifiesta: “Dado que se cumplieron los trámites necesarios y autorizaciones requeridas según lo expuesto anteriormente, teniendo en cuenta que (i) el valor del ítem no previsto No. 8- DISEÑOS ESTRUCTURALES NORMA CCP-14, estaba razonablemente dentro de los valores de mercado, (ii) que el valor unitario del mismo fue previamente aprobado y suscrito por la Interventoría Consorcio Caribe Unido, mediante Oficio No. MPCFONTUR-2018-129 del 11 de junio de 2020 dirigida a FONTUR, avalando la solicitud de adición presupuestal del Contratista de Obra y prórroga del Contrato de Obra FNTC 0006-2019 y (iii), **que fue un hecho que se presentó en la etapa de ejecución del proyecto**, se reconoció el ítem no previsto para ajustar y actualizar los diseños, para lo cual solicitamos respetuosamente que se elimine la observación presentada en la medida que se cumplió en rigor el procedimiento contractual previsto”. (En negrillas por fuera de texto)

Análisis de la CGR:

Sea lo primero advertir que no se está cuestionando -con lo observado-, la pertinencia del ajuste a la Norma CCP-14, dado que era imprescindible hacerlo. Pues, haciendo un parangón con la contratación pública, traemos a colación al profesor EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, que señala: “**Límites en este sentido no existen ni pueden existir, porque las exigencias del interés público, el servicio a la comunidad, no pueden quedar comprometidos por el error inicial de la administración contratante o por un cambio en las circunstancias originariamente tenidas en cuenta al momento de contratar.**

(En negrillas por fuera de texto)

El interés general debe prevalecer en todo caso y en cualesquiera circunstancias, porque, de otro modo, sería la propia comunidad la que habría de padecer las consecuencias. Obligar a la comunidad a soportar una carretera, un puerto o un embalse mal planteado AB

*INITIO inútiles o ineficaces desde su misma concepción, por un simple respeto al CONTRATUS LEX no tendría sentido al servicio del interés público y de sus concretas e insoslayables exigencias, el ius variandi de la administración contratante es ilimitado en extensión o intensidad ya que el interés público prima sobre cualquier otra consideración."*⁵⁷

De lo anterior, resulta claro que, es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y el logro del fin perseguido con la contratación; es un imperativo de su gestión, al cual no puede sustraerse so pena de incurrir en responsabilidad por omisión, pues iría en contra de lo previsto en los principios del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. **(Desde luego que, si las modificaciones requeridas implican adiciones en el alcance del objeto contractual o exigen la creación de nuevos ítems de contrato o variación en los precios unitarios, tales modificaciones deberán recogerse en un contrato adicional; si ellas solo exigen modificaciones de diseño o de cantidades de obra simplemente, no será necesario suscribir un contrato adicional y bastará, entonces, el acuerdo entre las partes).**

La observación de marras, apunta a que como bien lo señala FONTUR, corresponde al Departamento asumir la responsabilidad convenida de aportar la totalidad de estudios, diseños, permisos, licencias y autorizaciones, en virtud de lo previsto en el Numeral 3° de la Cláusula VII, COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO, y era éste, el obligado a contratar la actualización de estos, y, deber de FONTUR exigírselo, antes de iniciar -esta última-, los procesos de contratación de la obra e interventoría. Y, no esperar la etapa de ejecución de las obras para que el Contratista hiciese los nuevos diseños estructurales para ajustarlos a la norma en mención. Cualquier cosa en contrario no tiene justificación ni validez.

Pues no se trató de un hecho imprevisto, dado que con la Resolución No. 0000108 de 2015 (enero 26), entró en vigencia la actualización del "*Código Colombiano de Diseño Sísmico de Puentes y se adoptó como <<NORMA COLOMBIANA DE DISEÑOS DE PUENTES - CCP-14>>*".

La UNINORTE⁵⁸, dio aviso previo a FONTUR, a la Gobernación del Atlántico, a la alcaldía de Puerto Colombia y al MINCULTURA, de la necesidad de ajustar y actualizar los diseños que, ésta, había entregado dentro del Convenio No. 0108*2013*000037, suscrito entre la Fundación Universidad del Norte, la Gobernación del Atlántico y la Alcaldía de Puerto Colombia, afín de cumplir con la nueva normatividad que estaba vigente, sin embargo, la gobernación del Atlántico y FONTUR, -esto fue para el 25 de enero de 2018-, la desconocieron, obviaron e inobservaron.

Tanto es así que, esta última entidad, el 26 de febrero 2018, hace la publicación del proceso de contratación de obra -Invitación abierta FNTIA -006-2018-, cuyo objeto fue la "*Reconstrucción del muelle de Puerto Colombia -departamento del Atlántico-*"; dos (2) días después, esto es, el 28 de febrero hace la publicación del proceso de contratación de Interventoría; en mayo 16 de 2018, hace la adjudicación y selección del Contratista de obra,

⁵⁷ Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Cuarta Edición, CÍVITAS, pág. 675.

⁵⁸ Mediante comunicación CCS-012-18.

Consortio Puerto Colombia-SBCC; y el 17 de mayo de 2018, hace la adjudicación y selección del Contratista de Interventoría.

El 30 de enero de 2019, FIDUCOLDEX, suscribe -como Contratante-, tanto el Contrato de Obra No. FNTC-006-2019 de 2019, como el Contrato de Interventoría No. FNTC-007- de 2019; el 18 de febrero se suscriben las respectivas Actas de Inicio de ambas contrataciones; diez (10) días después, el 28 de febrero de 2019, ya la Interventoría emite concepto sobre los diseños estructurales iniciales, en los cuales la normatividad aplicada (1995), por no estar vigente al momento de la entrega de dichos estudios, se hace necesario, chequearlos y ajustarlos frente a la norma actualizada (CCP-14).

Posteriormente, ello conllevó, a una suspensión de las obras (Adición y Prórroga No. 1), relacionada con el tiempo de aprobación de ítems no previstos y adición presupuestal. Generándose costos adicionales, como el del Ítem no Previsto NP-8 (Diseños Estructurales Norma CCP-2014), por valor de \$50.445.000 con cargo a la obra. Monto que se constituye en un detrimento al patrimonio estatal por la omisión de los gestores fiscales a cargo.

Evento que debió solventarse con cargo exclusivo a la gobernación del Atlántico y agotarse previo al proceso de contrataciones de obra e interventoría, que adelantó FONTUR.

Actualmente y sumado a lo anterior, cursa una reclamación económica del Contratista de Obra ante FONTUR, avenida por los perjuicios y sobrecostos generados por el STAND BY de sus equipos y personal, a raíz de lo precedentemente mencionado como causa inimputable al Contratista de Obra. Si se llegase a consumir tal reclamación, también se constituiría en una irregularidad fiscal (daño al patrimonio público).

Todo esto ocasionado por la omisión de adelantar dichos estudios técnicos (rediseño estructural), previos al inicio del proceso de contratación de obra e interventoría, requeridos para su ejecución, en cumplimiento del principio de responsabilidad y la observancia y acatamiento, de los principios sobre las reglas de la administración de bienes ajenos y de una conducta ajustada a la ética y a la justicia, por lo que deben responder, sobre sus actuaciones u omisiones antijurídicas.

Como exigencia y paso previo e insoslayable que FONTUR debía seguir antes y hasta la fase de celebración del compromiso contractual. Máxime si FONTUR tiene en su haber una larga experiencia en estos menesteres y cuenta con una Dirección de Infraestructura con personal idóneo y debidamente acreditado.

Tal como lo ha advertido -para los contratos de la administración pública-, y parafraseando al Consejo de Estado, cuando señala que: *“la contratación administrativa no es, ni puede ser, una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino, por el contrario, es un procedimiento reglado en cuanto a su **planeación**, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos”*. **(Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: JESÚS MARÍA CARRILLO. Rad. 7326 del 1 de junio de 1995).**

En consecuencia, la CGR, mantiene su posición, confirma el hallazgo, con las mismas incidencias comunicadas, por cuanto lo observado no fue desvirtuado.

Hallazgo No. 3. Valoración por Demolición del Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional –BICN-; Muelle de Puerto Colombia (Atlántico). Administrativo (A), Disciplinario (D) Penal (P) e Indagación Preliminar (IP).

ANTECEDENTES

Declaratoria BICN

El Ministerio de Cultura de la República de Colombia como la entidad **gubernamental** es la encargada de coordinar, regular y emitir las disposiciones referentes a la preservación y promoción de las diferentes expresiones de la Cultura de Colombia; fue creado el **7 de agosto de 1997**.

La declaratoria de los bienes de interés cultural del ámbito nacional -BICN-, compete al Ministerio de Cultura (mediante Resolución motivada), previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 397 de **1997 (agosto 7)**, o denominada también como la Ley General de Cultura <<Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias>>.

Fue así como con la declaratoria del Muelle de Puerto Colombia como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional -entre otros Bienes-, se dispuso mediante la Resolución No. 0799 del **31 de julio de 1998** por parte del Consejo de Monumentos Nacionales (actualmente Consejo Nacional de Patrimonio Cultural)⁵⁹. Es conveniente destacar que dicha Resolución en lo que compete al Muelle de Puerto Colombia, nunca fue revocada parcialmente; acto permitido tal como lo establece, el Parágrafo 2°, del Artículo 5, de la Ley 1185 de 2008 (marzo 12), que reza: Modifíquese el Artículo 8 de la Ley 397 de 1997 el cual quedará así: “Artículo 8. Procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural (...) PARÁGRAFO 2o. Revocatoria.

En este interregno, entra en vigencia la Ley 1185 de **2008 (marzo 12)** “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones”, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material. En esta Ley, se plantea el régimen especial para la protección de Bienes De Interés Cultural. La Ley 1185 de 2008, señala el régimen especial de protección de los bienes de interés cultural y obliga, para intervenir Bienes de Interés Cultural, a la existencia de un *Plan*

⁵⁹ Según el DECRETO 1313 DE 2008, por el cual se reglamenta el artículo 7° de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 4° de la ley 1185 de 2008, relativo al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. Artículo 1°. Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. De conformidad con el artículo 4° de la ley 1185 de 2008, modificadorio del artículo 7° de la ley 397 de 1997, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural es el órgano encargado de asesorar al Gobierno Nacional en cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación.

Especial de Manejo y Protección –PEMP en el que se indicará el área afectada, la zona de Influencia, **el nivel permitido de Intervención**, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el **respaldo comunitario** a la conservación de estos bienes.

PEMP⁶⁰

Una vez se declaró el Muelle de Puerto Colombia como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional (Según Resolución No. 0799 del 31 de julio de 1998), se hizo necesario la formulación de un Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP-, el cual fue aprobado mediante la Resolución No. 1223 de junio 26 de 2009, del Ministerio de Cultura.

Por tal distinción y connotación se hizo necesaria la formulación de un *PEMP*, acogiéndose en todo a lo dispuesto en el Decreto Número 763 de **marzo 10 de 2009** "*Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material*".

En el *PEMP* se estipularon Cuatro (4) Fases o Etapas Generales para lograr que se garantizara la CONSERVACIÓN INTEGRAL del Bien: "(...)

1. *Elaboración del diagnóstico Integral del Bien.*
2. *Propuesta Integral de actuación, manejo y uso del Bien y los predios que conforman su área de influencia.*
3. *Elaboración de la Resolución que establece el PEMP del conjunto, para ser expedido por el MINCULTURA.*
4. **Elaboración de los parámetros para el seguimiento de la ejecución del PEMP y del estado de CONSERVACIÓN del Bien**". (Subrayado y en negrillas por fuera del texto)⁶¹.

El gran objetivo general del *PEMP* del Muelle de Puerto Colombia es: "**Conservar y recuperar** el Muelle de Puerto Colombia como escenario vivo de encuentro **PLURISOCIAL** con actividades sostenibles relacionadas con el escenario natural que lo rodea"

En este *PEMP*, en concordancia con el Decreto No. 763 de marzo 10 2009, "*Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material*", se fijaron para este Bien Inmueble, las condiciones de manejo en sus aspectos físico-técnicos; se determinó el área afectada y sobre ésta, se definieron la clasificación de los usos, usos permitidos y determinantes generales de intervención aplicables al área afectada; el plan de divulgación que aseguraría el respaldo comunitario a la conservación de este bien (Artículo 7 Ley 1185 de 2008); y otras condiciones de manejo, asociadas al régimen especial de patrimonio arqueológico, planes, programas y proyectos.

⁶⁰ El *PEMP* es el instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecieron las acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, **conservación** y sostenibilidad de los BIC. Éste nunca fue modificado, en el caso del establecido para el Muelle Puerto Colombia.

⁶¹ Fuente: Gobernación del Atlántico: Contexto: Alto potencial de desarrollo turístico e inmobiliario; Muelle de Puerto Colombia -PEMP- Convenio Interadministrativo: Gobernación del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia -EDUBAR SA)

El PEMP tiene como objetivo general buscar la conservación, recuperación y sostenibilidad del Muelle como escenario vivo y como objetivos específicos, entre otros, rescatar sus valores culturales y detener el proceso de deterioro para garantizar su estabilidad. En la propuesta integral de éste, se expidieron unas directrices generales para la intervención de su estructura, de acuerdo con lo normado en el Artículo 41 del Decreto 763 de 2009, en donde se resaltaba que era prioritario la consolidación estructural del bien, para detener el proceso de pérdida de secciones y elementos estructurales, consolidando lo existente como testigo del diseño estructural.

El área afectada del Muelle, según lo establecido en el PEMP⁶², corresponde estrictamente al Muelle propiamente dicho, conformado por el viaducto, nuca y cabeza, estableciéndose para ésta, los Niveles de Intervención, así: “(...) se aplica el NIVEL 1, CONSERVACIÓN INTEGRAL, la cual permitirá -preservando los valores identificados en el documento de diagnóstico-, generar un uso sostenible, facilitando la participación de la inversión privada en la operación de recuperación, mantenimiento y sostenibilidad del muelle. Considerando el estado actual del Bien, y el riesgo que algunas de las secciones representan para visitantes y usuario, se hace necesaria la ejecución de obras prioritarias, para facilitar la intervención de recuperación, en búsqueda de un proceso de adecuación funcional que permita la optimización de la estructura con un nuevo uso y al mismo tiempo, la preservación de sus valores patrimoniales, en el marco de las obras permitidas para este NIVEL por el Decreto 763 de 2009”.⁶³ (subrayado fuera de texto).

Por su parte, el Decreto 763 de 2009, establece en su Artículo 14, como Objetivos de los PEMP, los siguientes -entre otros-: “(...)

- ii. *Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la **conservación** de los bienes.*
- iii. *Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de **conservación** de los bienes.*
- iv. *Establecer mecanismos o determinantes que **permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes**”.*

La Gobernación del Atlántico es quien financia y suscribe el Convenio Interadministrativo No. 0147/2008/000024 del **14 de octubre de 2008** con EDUBAR S.A., para la formulación del PEMP, pero, con el acompañamiento de la Alcaldía de Puerto Colombia y **la asistencia técnica del Ministerio de Cultura**.

En esa Resolución, mediante la cual se aprueba la Normativa del Plan Especial de Manejo y Protección del Muelle de Puerto Colombia, fue en donde se incluyeron los siguientes VALORES CULTURALES A PROTEGER:

Valoración Histórica:

⁶² Documentos Técnicos de Soporte del PEMP, publicados en el Diario Oficial No. 47678 del lunes 12 de abril de 2010, numeral 4. 3. Niveles de intervención. Página 10, que hace parte integral de la Resolución 1223 de 2009 de junio 26 por la cual fue aprobado el PEMP y publicado en el Diario Oficial No. 47411 del 15 de julio de 2009.

⁶³ Artículo 20 Nivel permitido de intervención del Decreto 763 de 2009.

Es considerado una de las obras de ingeniería más importantes del país. Construido por “THE BARRANQUILLA RAILWAY AND PIER COMPANY LIMITED” bajo la dirección de Francisco Javier Cisneros, inaugurado en 1893, en madera inmunizada fundado en una infraestructura de pilotes y parrilla de acero, recubierto entre los años 1913 y 1923 en concreto, entonces fue considerado el tercero de mayor extensión en el mundo. Fue cerrado como muelle en 1943.

Valoración Estética:

Cuenta con elementos estructurales clásicos de las construcciones marítimas de comienzos del siglo XX tales como pilotes, tirantes y vigas de amarre que soportan la plataforma propiamente dicha, de cuyo diseño estructural son destacables su horizontalidad y transparencia, así como su configuración funcional en tres partes visibles: cabeza, nuca y viaducto. Como elemento arquitectónico a conservar se encuentra la caseta existente entre la nuca y la cabeza del Muelle, la cual albergó la sala de espera de pasajeros y dependencias administrativa.

Valoración Simbólica:

Puerta de entrada marítima (inmigrantes y mercancía) que permitió el ingreso de la modernidad a Colombia; a partir de su construcción se generó el centro urbano de Puerto Colombia y se aceleró la dinámica urbana de Barranquilla en la segunda década del siglo XX.

Objetivo General: **“Conservar y recuperar** el muelle de Puerto Colombia como escenario vivo de encuentro PLURISOCIAL con actividades sostenibles relacionadas con el escenario natural que lo rodea”. (**subrayado y negrilla fuera de texto**)

Objetivos Específicos: (cuatro (4) en total), “(...) “Detener el proceso de deterioro del Bien y efectuar las acciones necesarias para garantizar su estabilidad, con técnicas modernas de construcción que permitan la **preservación** de sus valores estéticos (...)”.

En el citado PEMP, se deja por sentado que: “(...) se aplica el NIVEL 1, CONSERVACIÓN INTEGRAL, la cual permitirá -preservando los valores identificados en el documento de diagnóstico-, generar un uso sostenible, facilitando la participación de la iniciativa privada en la operación de recuperación, mantenimiento y sostenibilidad del muelle. Considerando el estado actual del Bien, y el riesgo que algunas de las secciones representan para visitantes y usuarios, se hace necesaria la ejecución de **las obras prioritarias**, para facilitar la intervención de recuperación, en búsqueda de un proceso de adecuación funcional que permita la optimización de la estructura con un nuevo uso y al mismo tiempo, la preservación de sus valores patrimoniales, en el marco de las obras permitidas para este NIVEL por el Decreto 763 de 2009. (**subrayado y negrilla fuera de texto**)

En consonancia con lo establecido en el PEMP, el mencionado Decreto 763 de 2009, en su **Artículo 20**, determina el **Nivel Permitido de Intervención y el Tipo de Obras** que pueden ejecutarse: “Son las pautas o criterios relacionados con la conservación de los valores del inmueble y su zona de influencia. **Define el(los) tipo(s) de obra** que pueden acometerse en

el **área afectada (corresponde al Muelle de Puerto Colombia)** y su zona de influencia (**corresponde a su entorno inmediato**), con el fin de precisar los alcances de la intervención. Se deben tener en cuenta los siguientes niveles de intervención, sin perjuicio de la facultad del Ministerio de reglamentar por vía general otros niveles de intervención para BIC del ámbito nacional y territorial:

i. Nivel 1. Conservación integral: Se aplica a inmuebles del grupo arquitectónico de excepcional valor, los cuales, por ser irremplazables, deben ser preservados en su integralidad. En estos, cualquier intervención puede poner en riesgo sus valores e integridad, por lo que las obras deben ser legibles y dar fe del momento en el que se realizaron. Si el inmueble lo permite, se podrán realizar ampliaciones, en función de promover su revitalización y sostenibilidad. (...)

Tipos de obras permitidos en el Nivel 1: Restauración, reparaciones locativas, primeros auxilios, rehabilitación o adecuación funcional, reforzamiento estructural, reintegración, ampliación, consolidación y liberación”. En este Nivel 1 de CONSERVACIÓN INTEGRAL, no se permite el tipo de obra de **RECONSTRUCCIÓN**.

A su vez el **Artículo 41**, describe los **Tipos de Obras para BIC Inmuebles**, así: “Las diferentes obras que se pueden efectuar en BIC inmuebles, de acuerdo con el nivel de intervención permitido y previa autorización de la autoridad competente, son las siguientes (...)

5. **Restauración.** Obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad”.

Obsérvese la diferencia conceptual y contextual con lo que significa la **RECONSTRUCCIÓN**, no permitida ni autorizada en el PEMP, que, el mismo Artículo 41 IBID, define:

“12. Reconstrucción. Obras dirigidas a rehacer total o parcialmente la estructura espacial y formal del inmueble, con base en datos obtenidos a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos o de archivo”.

Intervención

Con Radicación No. MC-023742 de **2014 (diciembre 23)**, la gobernación del Atlántico presenta el Proyecto de intervención ante el MINCULTURA, bajo el concepto de “**intervención y reintegración parcial de 200 metros de Muelle**”.

“Que el muelle de Puerto Colombia fue declarado BICN (...), en razón a su **relevancia histórica** como una **obra de ingeniería destacada en el ámbito nacional e internacional**. Que el Numeral 11 del artículo 12 del decreto 1746 de 2003, establece que corresponde a

la Dirección de Patrimonio del MINCULTURA (...) emitir concepto sobre los proyectos de intervención de los Monumentos Nacionales para aprobación por parte de MINCULTURA”.⁶⁴

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39 del Decreto 763 de 2009, toda **intervención** de un BICN, deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente que hubiera efectuado la declaratoria. Y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, Numeral 1.2., Ordinal VIII, del Decreto 763 de 2009, el MINCULTURA, es la entidad competente para autorizar las **Intervenciones** del BICN, así como aquellas que se pretendan realizar en sus áreas de influencia y/o bienes colindantes con dichos Bienes. Lo anterior, incluye las **Intervenciones** del espacio público localizados en sectores urbanos declarados BICN.

Mediante la Resolución No. 1316 de **2015 (mayo 14)**, de MINCULTURA <<Por la cual se autoriza el proyecto de **intervención** del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional. Que el proyecto consiste en la **Protección y Refuerzo** del primer tramo del muelle hasta los 50 metros y el **Retiro y Reconstrucción** del siguiente tramo del muelle hasta completar los 200 metros del mismo>>.

“Que de conformidad con el avanzado estado de deterioro del muelle, **EL CUAL HACE CASI IMPOSIBLE ALGÚN TIPO DE RECUPERACIÓN**, tomando fundamento en varios documentos internacionales de la doctrina de la **RESTAURACIÓN**, se plantea el **Retiro** de los elementos estructurales y la **RECONSTRUCCIÓN** parcial (200 metros) del Bien, y por lo tanto, el Proyecto plantea lo siguiente: *Dado que se trata de una estructura que se encuentra declarada como un BICN, cualquier propuesta debe ser abordada desde el punto de vista **PATRIMONIAL**, de esta forma, se presentó la alternativa, la cual se enmarca en la propuesta, de acuerdo con el PEMP y con los condicionantes de Recuperación y Estabilización de playas, respaldada por la Dirección Nacional de Prevención de Riesgo, además de la posibilidad de desarrollar el proyecto de espacio público en homenaje a los inmigrantes”. (**Negrilla y resaltado fuera de texto**)

Inscribiéndose -por parte del departamento del Atlántico-, el Proyecto como de **“Restauración y RECONSTRUCCIÓN del Muelle de Puerto Colombia, en una longitud de 200 metros”**. Que para su intervención se aplicó una norma ulterior, la del Decreto No. 1080 de **2015 (mayo 26)**. Pero, por ello y, basados en la dimensión del **principio de legalidad** se les derivan unas obligaciones jurídicas singulares. Una de las fórmulas apremiantes y reiteradas que exigen la cuidadosa adecuación de las actuaciones del poder público a la ley es, en sí misma, la expresión del principio de legalidad como pilar fundamental del Estado de derecho.

En efecto, para la CGR, en virtud del **principio de jerarquía normativa** los actos expedidos por las autoridades administrativas territoriales no pueden ir en contravía de lo señalado por la norma legal, así como tampoco adicionar o modificar su contenido.

⁶⁴ Texto de la Resolución No. 1316 de 2015 -mayo 14.

Aquí se nota el cambio del tipo de obra a acometer y se incluye -contra lo expresado en el PEMP y el Decreto 763 de 2009, por no contemplarla como Obras admitidas o permitidas para el Nivel 1 de Conservación Integral-, la **RECONSTRUCCIÓN**, que se define en virtud del artículo 41 IBID, como: “(...) Obras dirigidas a rehacer total o parcialmente la estructura espacial y formal del inmueble, con base en datos obtenidos a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos o de archivo”.

Con posterioridad a lo anterior se expide el Decreto No. 1080 de **2015 (mayo 26)**, -es decir, no aplicable al proyecto a ejecutar en las obras del Muelle de Puerto Colombia, por no haberse variado la metodología de la intervención-, que, en su **ARTÍCULO 2.4.1.4.4.**, describe los **Tipos de Obras para BIC Inmuebles** así: “Las diferentes obras que se pueden efectuar en las áreas afectadas de los BIC, sus colindantes, espacios públicos y sus zonas de influencia, de acuerdo con el nivel de Intervención permitido cuando cuentan con este o con el proyecto de intervención presentado ante la autoridad que hubiere efectuado la declaratoria como BIC, y que deben contar con la previa autorización de intervención son las siguientes:

1. Obras comunes a bienes del sector urbano y del grupo arquitectónico (...)

1.5. Restauración. Son las obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o una parte de este con el fin de **conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos**. Se fundamenta en el respeto a la integridad y la autenticidad. Dentro de este tipo de obra se encuentran las siguientes acciones:

1.5.1 Liberación: Obras dirigidas a retirar adiciones o agregados que vayan en detrimento del inmueble, ya que ocultan sus valores y características; comprende lo siguiente:

- a. Remoción muros construidos en cualquier material que subdividan espacios originales y afecten sus características y proporciones.
- b. **Demolición** de cuerpos adosados a los volúmenes originales del inmueble, cuando se determine que afectan sus valores culturales.
- c. Reapertura de vanos originales de ventanas, puertas, óculos, nichos, hornacinas, aljibes, pozos u otros.
- d. Retiro de elementos estructurales y no estructurales que afecten la estabilidad del inmueble.
- e. Supresión de elementos constructivos u ornamentales que distorsionen los valores culturales del inmueble.

1.5.2. Reintegración: **Obras dirigidas a restituir elementos que el inmueble haya perdido o que se haya hecho necesario reemplazar por su deterioro irreversible.**

(Negrilla y resaltado por fuera de texto)

El MINCULTURA aplica una norma posterior sin haber revocado la DECLARATORIA o modificado el PEMP -con carácter vinculante-, como puede notarse en el Decreto 1080 de **2015 (mayo 26)**, en su artículo 2.4.1.4.4.: “(...)

1.10. Reconstrucción: **Es el tipo de intervención dirigida a REHACER TOTAL o parcialmente la estructura espacial y formal de un inmueble a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos u otros soportes, o volver a construir edificaciones que contaban con licencia o con acto de reconocimiento y que fueron afectadas por la ocurrencia de algún siniestro)**”.

Ese cambio de frente, quedó evidenciado en el documento que radica la gobernación del Atlántico, ante la Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA-, para solicitar ante esta autoridad ambiental regional, el permiso o autorización ambiental para la ejecución de las obras de intervención, cuando trastoca lo textualizado en el PEMP, así:

“(..) se aplica el NIVEL 1, CONSERVACIÓN INTEGRAL, la cual permitirá -preservando los valores identificados en el documento de diagnóstico-, generar un uso sostenible, facilitando la participación de la inversión privada en la operación de recuperación, mantenimiento y sostenibilidad del muelle. Considerando el estado actual del Bien, y el riesgo que algunas de las secciones representan para visitantes y usuarios, se hace necesaria la ejecución de **la DEMOLICIÓN de ellas**, para facilitar la intervención de recuperación, (en búsqueda de un proceso de adecuación funcional que permita la optimización de la estructura con un nuevo uso y al mismo tiempo, la preservación de sus valores patrimoniales, en el marco de las obras permitidas para este NIVEL por el Decreto 763 de 2009), **es así, que, se requiere establecer este NIVEL para permitir las DEMOLICIONES de las zonas que representan riesgo inminente debido al estado de la estructura.**”

(Ver considerandos de la Resolución CRA No. 0000479 de 2017 -julio 12-)

En **noviembre 23 de 2016** se cristaliza la suscripción del Convenio con alfanumérico FNT 214 FONTUR entre MINCULTURA, MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA, GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO y FONTUR, que tiene como Objeto:

*“Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros y de asistencia técnica para la ejecución del proyecto de **recuperación del muelle de Puerto Colombia, Atlántico**, bien de interés cultural del ámbito nacional, de acuerdo a los estudios y diseños entregados por la Gobernación del Atlántico, para promocionar su fortalecimiento como destino turístico”.*

En **febrero 21 de 2018** se firma del Acta de Inicio del Convenio y suscripción del Otrosí No. 2 (precisión temas presupuestales y pólizas).

En **enero 30 de 2019** se suscriben el Contrato de Obra FNTC-006-2019 de 2019, por valor inicial de \$11.184 millones (valor modificado \$16.665 millones), para la **Reconstrucción** de 200 metros del Muelle, con las firmas Constructora CONCRETO (50% de participación) y la colombo-francesa SOLETANCHE BACHY CIMA SA (50%), del Consorcio Puerto Colombia SBCC, y, el Contrato de Interventoría No. FNTC-007- de 2019, por valor de \$1.102 millones, con las firmas DAIMCO S.A.S. (50%) y la empresa ING Ingeniería S.A.S. (50%), para que realizaran interventoría a la obra, de este nace el Consorcio Caribe Unido.

En **febrero 18 de 2019** se suscriben las Actas de Inicio de los Contratos de Obra e Interventoría.

En **julio 4 de 2019** finalizó la actividad de lleno temporal y se iniciaron las obras de **DEMOLICIÓN** del Muelle.

CRITERIOS

Dentro del concepto de patrimonio cultural de la Nación, el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, hace expresa referencia a los inmuebles que poseen un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental, estético, plástico, etc. Y, específicamente, en el Parágrafo de este Artículo, se establece que, los bienes declarados **monumentos nacionales** con anterioridad a la ley, son bienes de interés cultural.

La Corte Constitucional se ha referido en diversas Sentencias, *verbi gratia*, en las Nos. C-204 y C-530 de 1993, T-111/95, C-469/97, C-191/98, C-366 y C-924 de 2000, y C-1097 de 2001 a la gran importancia y valor que reviste para el país el patrimonio cultural de la Nación y a **la imperiosa necesidad de preservarlo y defenderlo**, razón por la cual se le dan los atributos de inalienable, inembargable e imprescriptible.

Significa lo anterior, en opinión de la CGR, que la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, **lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los PROPIETARIOS** de éstos que, en concepto de esa Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien **para efectos de su conservación y protección**. **En estos eventos, los propietarios de estos bienes, están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento.**

El Muelle de Puerto Colombia es de propiedad del departamento del Atlántico -al que le fue transferido por el Ministerio de Transporte, mediante la Resolución No. 0001661 de 2009 (mayo)-, bajo la custodia del Ministerio de Cultura, es claro que el binomio Departamento-Ministerio de Cultura [1]⁶⁵ tiene las facultades de administración, manejo y control sobre éste, derivadas del derecho de dominio y las potestades, que son a la vez deberes, de **conservación y de vigilancia** del mismo, por hacer parte del patrimonio cultural de la Nación. Esta **responsabilidad compartida** se conoce como **corresponsabilidad**. En este caso, dicha **responsabilidad** era **común al departamento del Atlántico como a MINCULTURA**, quienes compartían **obligaciones** y **compromisos** sobre este BICN.

De otro lado, si los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación tienen el carácter de **inalienables** por disposición constitucional, no puede entregar las facultades de administración a otras entidades públicas o territoriales, pues ello sería desconocer el precepto constitucional, además del derecho de dominio [2].

Otra de las razones que avalan el hecho de que el patrimonio cultural de la Nación sea **preservado y defendido** por una autoridad nacional como el Ministerio de Cultura, y que, por consiguiente, éste, conserve su competencia, sin perjuicio de la competencia de una autoridad territorial, la constituye la celebración de **Tratados Internacionales** sobre la materia por parte de Colombia [3].

⁶⁵ A partir de esta nota técnica [1] y hasta la [8], están contenidas en el Anexo 4, al final del presente informe de auditoría.

Esas obligaciones conllevaban al propietario departamento del Atlántico, al custodio MINCULTURA y al resto de actores comprometidos con este propósito, a la observancia y al acatamiento de lo previsto en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009, so pena de verse incurso en posibles infracciones, vulneraciones y violaciones de lo reglado y de lo previsto en la normatividad aplicable vigente, al autorizar, avalar y respaldar **intervenciones** no autorizadas e ilegítimas para este BICN.

Dado que, en el PEMP, no se contemplaba una **Reconstrucción**, que, a su vez, incluyera una **demolición total de la estructura**, puesto que las CONDICIONES DE MANEJO, en sus aspectos **físico-técnicos** del Bien, eran:

(*) Preservación de los valores estéticos identificados en la unidad arquitectónica, tales como la horizontalidad y transparencia de la estructura de soporte, así como en los elementos arquitectónicos construidos sobre la plataforma.

(**) **Restitución del tramo de plataforma y estructura perdidas, garantizando su diferenciación de la estructura patrimonial, a fin de recuperar el carácter de la unidad arquitectónica.**

(***) Conservación de las visuales del Bien y hacia el Bien, que permitan la apreciación de sus valores estéticos.

Mientras que el texto del documento reseñado como “Plan de Manejo”, niveles de intervención, enviado por la Gobernación del Atlántico, para obtener de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, el permiso ambiental, que aparece citado en la resolución 000479 de julio 12 de 2017, de la CRA⁶⁶ expresa lo siguiente: *“Para el área afectada se aplica el NIVEL 1, que corresponde a Conservación Integral, la cual permitirá -preservando los valores identificados en el documento de diagnóstico-, generar un uso sostenible, facilitando la participación de la inversión privada en la operación de recuperación, mantenimiento y sostenibilidad del Muelle. Considerando el estado actual del Bien, y el riesgo que alguna de sus secciones representa para visitante (sic) y usuarios, se hace necesaria la demolición de ellas, para facilitar la intervención de recuperación, es así que se requiere establecer este nivel para permitir las demoliciones de las zonas que representan riesgo inminente debido al estado de su estructura”.*

Realizando la lectura de estos dos párrafos se evidencia que se presentó una modificación con respecto a lo establecido originalmente en el texto del PEMP⁶⁷, con relación a los niveles permitidos de intervención y en respuesta a la pretensión de la gobernación del Atlántico de obtener el permiso ambiental para las obras de restauración arquitectónica y reconstrucción al Muelle de Puerto Colombia.

⁶⁶ Mediante la cual se imponen unas obligaciones para ejecutar las obras de restauración arquitectónica y de reconstrucción de un tramo del Muelle de Puerto Colombia, en una longitud de 200 metros.

⁶⁷ Que corresponde al documento elaborado con ocasión del Convenio Interadministrativo No. 0147/2008/000024 del 14 de octubre de 2008, suscrito entre La Gobernación del Atlántico y EDUBAR S.A.

Conviene precisar, que la fuerza legal del PEMP viene dada por el Decreto 783 de 2009, que inclusive le otorga mayor jerarquía con respecto a los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos. Lo anterior, es coincidente con lo normado en el Numeral 2, Artículo 7, Ley 1185 de 2008: “(...) *El otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, si este hubiere sido aprobado*”.

Ya con Comunicado No. 254095 del 9 de enero de 2013, de MINCULTURA, se había concluido, con base en estudios técnicos, que “(...) *la recuperación del muelle no es posible por su mal estado de conservación. Un apuntalamiento de la estructura (sic) requeriría de una alta inversión la cual no es sostenible en el tiempo dadas las condiciones de vulnerabilidad y desgaste irreversible de los materiales que lo conforman*”. Pero, legalmente el asunto se encontraba atado a lo dispuesto en el PEMP.

El Artículo 20 del Decreto 763 de 2009 **-NIVELES DE INTERVENCIÓN-**precisa los tipo de obra permitidos en el nivel 1: “(...) **para el NIVEL 1 -CONSERVACIÓN INTEGRAL-: Se aplica a inmuebles del grupo arquitectónico de excepcional valor, los cuales, por ser irremplazables, deben ser preservados en su integridad.** En éstos, cualquier **Intervención** puede poner en riesgo sus valores e integridad, por lo que las obras deben ser legibles y dar fe del momento en el que se realizaron. Si el inmueble lo permite, se podrán realizar ampliaciones, en función de promover su revitalización y sostenibilidad. En relación con los Inmuebles del Grupo Urbano debe garantizarse la preservación del trazado, manzanas, paramentos, perfiles, alturas, índices de ocupación, vías, parques, plazas y pasajes, entre otros. Se permite la modificación de los espacios internos del inmueble, siempre y cuando se mantenga la autenticidad de su estructura espacial: disposición de accesos, vestíbulos, circulaciones horizontales y verticales. **TIPOS DE OBRAS PERMITIDOS EN EL NIVEL 1:** Restauración, reparaciones locativas, primeros auxilios, rehabilitación o adecuación funcional, reforzamiento estructural, reintegración, ampliación, consolidación y liberación (...). Ver Tabla No. 3).

TABLA NO. 3 -NIVELES DE INTERVENCIÓN Y TIPOS DE OBRAS Y ACCIONES PERMITIDAS

Nivel de Protección	Escala Urbana			Escala predial			
	Descripción	Directriz general	Descripción	Subcategorías	Tipos de obras y acciones permitidas	Instancia competente	
1	Conservación integral	Sub sectores urbanos con presencia homogénea de valores urbanos y de conjunto	Conservación de perfiles, ritmos de fachadas, centros de manzana y paramentación. Subdivisión solo por propiedad horizontal.	Elementos irrepitibles dentro del contexto urbano	Bienes del grupo arquitectónico declarados Bien de Interés Cultural Espacios públicos declarados Bien de Interés Cultural Espacio público	Adecuación funcional, Ampliación, Consolidación, Liberación, Mantenimiento, Reconstrucción, Reintegración, Reparaciones locativas, Restauración, Subdivisión	La Entidad que declara, previo concepto del Centro Filial
2	Conservación del Tipo Arquitectónico			Construcciones con características arquitectónicas representativas	Conservadas Alteradas	Las anteriores + Remodelación, Modificación espacio - funcional	
3	Conservación contextual	Sub sectores sujetos a rehabilitación urbana o consolidación de la estructura urbana existente	Consolidación del tejido urbano, recuperación de rasgos tipológicos	Construcciones sin características arquitectónicas representativas	Compatibles con el contexto. Incompatibles con el contexto	Las anteriores + Contextualización formal Demolición parcial Reconstrucción Demolición total, Obra nueva compatible con el contexto	Centro filial C.M. N, o la Entidad que haga sus veces.
4	Nuevo desarrollo compatible con el contexto	Subsectores sujetos a renovación o transformación significativa de su fisonomía	Nuevo tejido urbano dentro de la traza y volumetría general del sector.	Predios vacíos	No edificados	Obra nueva compatible con el contexto	

(Nota: Adviértase que, dentro de la **CONSERVACIÓN INTEGRAL [NIVEL DE PROTECCIÓN 1]** -incluyendo Conservación del tipo arquitectónico [NIVEL DE PROTECCIÓN 2]-, en los tipos de obras y acciones permitidas no se contempla la **demolición total**).

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede colegir que en el desarrollo del proyecto de reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia, se omitió lo previsto en el PEMP, dado que en la intervención allí anunciada, no se estipuló en ninguna de sus partes la opción de **demolición** y también basados en lo previsto en el Artículo 7° de la Ley 1185 de 2008 - Numeral 2°-, que puntualiza que, **toda INTERVENCIÓN que afecte el estado del bien inmueble declarado como BICN, debe hacerse de conformidad con el PEMP.**

La intervención con demolición⁶⁸ también fue avalada por FONTUR en su condición de asistente técnico del Convenio FNT 214 de 2016⁶⁹ y aprobada por el Comité Técnico, del cual hace parte FONTUR, como está previsto en el numeral 4 de la cláusula 4 del mismo, obra también aceptada por el Consorcio Caribe Unidos, consultor del Contrato de Interventoría FNTC 007 de 2019.

Adicionalmente a ello, la Asamblea Departamental del Atlántico, -mediante la Ordenanza No. 000302 del 16 de mayo de 2016-, autoriza al Gobernador para suscribir convenios y contratos para la **RECONSTRUCCIÓN** del tramo del muelle de Puerto Colombia hasta por un valor de \$14.700 millones, no para su total **demolición**. Hecho evidenciado a los medios

⁶⁸ Ejecutada por el Consorcio Puerto Colombia – SBCC, contratista del Contrato de Obra FNTC 006 de 2019

⁶⁹ De conformidad con la Cláusula 6, numeral 10 de este Convenio.

de comunicación y a la opinión pública por el presidente de ese órgano colegiado que lo expidió.

En la Resolución No. 1316 de 2015 (mayo 14), de MINCULTURA, por el cual se autorizó el proyecto de INTERVENCIÓN del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional, no contradice la propuesta planteada por el arquitecto restaurador⁷⁰ para su PRESERVACIÓN, sólo señala que, dado “(...) *el avanzado estado de deterioro del muelle, el cual HACE CASI IMPOSIBLE cualquier tipo de recuperación, se plantea el Retiro de los elementos estructurales y la Reconstrucción parcial (200 metros) del bien y la Reintegración de los mismos con base en los planos originales (...).*”⁷¹ Y MINCULTURA va en contravía del PEMP y el Decreto 763 de 2009 al afirmar que, “*Dado que se trata de una estructura que se encuentra declarada como un BICN, cualquier propuesta debe ser abordada desde el punto de vista PATRIMONIAL*”⁷².

También es pertinente indicar que la Dirección de Patrimonio del MINCULTURA, en la Resolución 1316 de 2015 (mayo 14), le da un enfoque contemporizador, es decir, amolda y acomoda lo previsto en el PEMP y en la norma, al expresar que si se “(...) *reintegra el tramo inicial del muelle (200 metros), se estarían recuperando los valores destacados en el PEMP del Bien tales como la horizontalidad y transparencia de los elementos de soporte, así como en los elementos arquitectónicos construidos sobre la plataforma, entendiendo el muelle como una Unidad Arquitectónica (...)*”

Así, para la CGR se recuperarían únicamente los valores **estéticos** y eso, sería cuestionable también, dado que no se **recuperarían** sino que se **recrearían** con otra versión en su **reproducción** o facsímil -pero -en ningún caso-, podrían recuperarse los valores **histórico** y **simbólico**-, pues, con su demolición, éstos, desaparecieron, pero, en su versión de cierta forma sesgada, flexible y dúctil se continúa manifestando que, con la **Intervención** de demolición, ésta, también se “(...) *ajusta a los lineamientos establecidos en la norma municipal - Acuerdo Municipal No. 037 de 2000 (diciembre 30)-, enmarcándose dentro de los parámetros de **Conservación y Protección** manejados por el MINCULTURA, para evaluar las **Intervenciones** en los BIC*”. Esta última aseveración a todas luces, en opinión de la CGR, está fuera de contexto, por cuanto no se está conservando ni protegiendo la pieza patrimonial, sino demoliendo, para su reproducción parcial; se concluye con argumentos como el que “*Por lo anterior, se considera técnicamente viable y se emite concepto favorable para su autorización*”.

Para la CGR, jurídicamente consideramos que hubo un yerro y una inobservancia a lo previsto en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009 - entre otros -, dado que la autorización de **intervención**, por la evaluación presentada, no tiene un basamento o fundamento jurídico que respalde la **demolición**; lo que se deduce de la decisión del MINCULTURA es

⁷⁰ Rodolfo Ulloa Vergara, quien es el profesional que elaboró el documento técnico de soporte del proyecto de intervención del Muelle Puerto Colombia.

⁷¹ Resolución 1316 de 2015.

⁷² Resolución 1316 de 2015.

el que se amparó en sus facultades legales y administrativas para autorizar el tipo de intervención al proyecto.

En las determinantes generales de intervención del PEMP, se pretendía “(...) (i) la **Preservación de los valores estéticos** identificados en la Unidad Arquitectónica, tales como la horizontalidad y transparencia de la estructura de soporte, así como en los elementos arquitectónicos construidos sobre la plataforma; (ii) **Restitución** del tramo de plataforma y estructura perdidas, garantizando su diferenciación de la estructura PATRIMONIAL, afín de recuperar el carácter de la Unidad arquitectónica; y, (iii) **Conservación** de las visuales del Bien y hacia el Bien, que permitan la apreciación de sus **valores estéticos** (...)”.

Así, como en la Propuesta Integral de las Directrices de Formulación del PEMP, donde se advertía que, en la **Intervención** de la Estructura del Muelle, sólo se permitirían **intervenciones** acordes “(...) con el Artículo 41 del Decreto 763 de 2009, en donde era prioritario la **consolidación** estructural del Bien (**Consolidación**: Fortalecimiento de una parte o de la totalidad del inmueble), para detener el proceso de pérdida de secciones y elementos estructurales, consolidando lo existente como TESTIGO del diseño estructural⁷³. Se trataba -dentro de sus objetivos específicos-, de detener el proceso de deterioro y efectuarle las acciones necesarias para garantizar su estabilidad con técnicas modernas de construcción que permitieran la preservación de sus **valores estéticos**.

Pero, su demolición total trajo como consecuencia que se perdieran los valores culturales y patrimoniales e integridad, pues, al deshacer, derrumbar, desaparecer, arrasar y dismantelar la totalidad del BICN, se perdieron todos los valores (**HISTÓRICO, ESTÉTICO** y **SIMBÓLICO**), que dieron lugar a tal declaratoria. Quiere decir que se esfumó el contenido y quedó el continente que lo albergaba (esto es, únicamente está la parte continental -unido al Proyecto <<MI PLAZA>> en su área de influencia-, zona de bajamar y zona marítima). No se dejó ni siquiera una muestra protegida -por ejemplo, de la ruina de su viaducto- que fuera representativa en su significancia por la carga de valores intrínsecos (atributos cualitativos **PATRIMONIALES** que determinaban su atractivo). Desapareció -en consecuencia-, el **PATRIMONIO** cultural material o tangible, constituido por este bien inmueble llamado muelle de Puerto Colombia.

Es conveniente recordar que la Gobernación del Atlántico es quien financia y suscribe el Convenio Interadministrativo No. 0147/2008/000024 del 14 de octubre de 2008 con EDUBAR S.A., pero, con el acompañamiento de la Alcaldía de Puerto Colombia y la asistencia técnica del Ministerio de Cultura para la elaboración de este Plan Especial de Manejo y Protección del Muelle de Puerto Colombia -PEMP-, y este instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen las acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC, nunca fue modificado.

⁷³ (Significado de Consolidación, del latín CONSOLIDATIO, es la acción y efecto de consolidar o consolidarse -dar firmeza, seguridad y solidez a algo, no demoler).

Tampoco fue revocada por parte de MINCULTURA-, la declaratoria de BICN del Muelle de Puerto Colombia, tal como lo establece, el Parágrafo 2°, del Artículo 5, de la Ley 1185 de 2008 (marzo 12), que reza: Modifíquese el Artículo 8 de la Ley 397 de 1997 el cual quedará así: “*Artículo 8. Procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural (...) PARÁGRAFO 2o. Revocatoria. La revocatoria del acto de declaratoria de bienes de interés cultural corresponderá a la autoridad que lo hubiera expedido, previo concepto favorable del respectivo Consejo de patrimonio Cultural, en el caso en que dichos bienes hayan perdido los valores que dieron lugar a la declaratoria (...)*”, coincidente con lo previsto en el Decreto 2358 de 2019 (diciembre 26), Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, en lo relacionado con el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial, que en su Artículo 2°, Numeral 1.2. Competencias Específicas sobre BICN, acerca de las DECLARATORIAS Y REVOCATORIAS, reza: “4. Revocar los actos de declaratoria del BICN, por razones legales o CUANDO LOS RESPECTIVOS BIENES HUBIERON PERDIDO LOS VALORES QUE DIERON LUGAR A LA DECLARATORIA”. Manteniéndose en todo caso el NIVEL 1 -de CONSERVACIÓN INTEGRAL-.

Ni la ciudadanía tampoco -a través de una Acción de Cumplimiento-, acudió a la autoridad judicial con el fin de que ésta, diera efectividad al cumplimiento de la normatividad mencionada, ordenando al servidor público renuente correspondiente al cumplimiento del deber -hasta entonces- omitido⁷⁴.

Quiere decir, que no se estipuló en ninguna de sus partes la opción de demolición y también, basados en lo previsto en el Artículo 7° de la Ley 1185 de 2008 -Numeral 2°-, que puntualiza que, toda INTERVENCIÓN que afecte el estado del bien inmueble declarado como BICN, debe hacerse de conformidad con el PEMP.

FUENTES DE CRITERIO

En desarrollo de este mandato constitucional (artículos 8, 70 y 72) nuestra legislación protege el patrimonio cultural a través de normas jurídicas tales como:

- i)** la Ley 397 de 1997 – Ley General de Cultura-,
- ii)** la Ley 1185 de 2008,
- iii)** el Decreto 763 de 2009,
- iv)** la Resolución 983 de 2010 del Ministerio de Cultura,
- v)** el Decreto 2941 de 2009,
- vi)** la Resolución 330 de 2010 del Ministerio de Cultura y
- vii)** la Ley 1675 de 2013.

Como se dijo el Decreto 763 de 2009 (a nivel nacional), reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y la Ley 814 de 2003, en lo pertinente al

⁷⁴ Ver Artículo 11 de la Ley 1185 de 2008, que modificó el Artículo 16 de la Ley 397 de 1997.

Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material y al Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural -BIC-.

La Resolución No. 983 de 2010 (MINCULTURA), fija los lineamientos técnicos y administrativos con el propósito de apoyar la ejecución de la Ley 1185 de 2008 y del Decreto 763 de 2009, en lo que corresponde al **Patrimonio Cultural de Naturaleza Material**, para el efecto se tienen en consideración las regulaciones, definiciones, conceptos, principios y competencias. Dichas disposiciones se aplican a todos los procedimientos, declaratorias y demás aspectos pertinentes a los bienes de interés Cultural, BIC, del ámbito de los departamentos, municipios, distritos, autoridades de comunidades indígenas o afrodescendientes.

El Numeral Segundo del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, señala que corresponde al Ministerio de Cultura autorizar las **intervenciones** a los BICN.

El **manejo** desde el punto de vista técnico, del bien declarado Monumento Nacional y/o Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional MUELLE DE PUERTO COLOMBIA correspondía al Ministerio de Cultura. Por haber sido un bien inmueble integrado al patrimonio cultural de la nación, dado el valor excepcional que le conferían sus valores o significaciones históricas, simbólicas y estéticas.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución Política (artículos 8, 70 y 72 **[4]**) y en las leyes 163 de 1959 **“Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.”** (artículos 20 y 23) y 397 de 1997 (inciso segundo Artículo 8 **[5]**).

De conformidad con la ley de la cultura, se entiende por **intervención** *“todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo”* (art. 11-2). **(En negrillas por fuera del texto)**

En el ámbito nacional, las sanciones a imponer y cobrar a los infractores de las normas que regulan el patrimonio cultural de la Nación serían las contempladas en las Leyes 388 y 397 de 1997 y 810 de 2003 **“Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”**.

Al respecto, de manera resumida, se puede señalar lo siguiente: Corresponde al Ministerio de Cultura o a la autoridad en quien este delegue, la imposición de sanciones por faltas contra el patrimonio cultural de la Nación, de acuerdo con el párrafo 1° del Artículo 15 de la Ley 397 de 1997, y a las alcaldías y gobernaciones, por faltas al patrimonio cultural y a los bienes de interés cultural del ámbito municipal, del Distrito Capital, departamental y de los territorios indígenas, conforme al Párrafo 2° de la norma citada en concordancia con el inciso segundo del Artículo 8° de la misma Ley.

La aplicación de sanciones por infracciones urbanísticas, entre las que figura la **demolición** o intervención sin licencia en inmuebles de conservación arquitectónica, compete a los alcaldes distritales y municipales y el gobernador del departamento o el funcionario que reciba la delegación, de conformidad con el artículo 103 y siguientes de la Ley 388 de 1997 modificados por la Ley 810 de 2003.

La **Constitución Política de Colombia**, estableció que:

“(...) ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)”

Ley 610 de 2000 (vigente a 2019) dispuso lo siguiente:

*“(...) **Artículo 3°. Gestión Fiscal.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

***Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal (...).”*
Modificado por el artículo 124 del Decreto Ley 403 de 2020.

***“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo (...).”*

Modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020.

Artículo 39. Indagación Preliminar. <Artículo modificado por el artículo 135 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

PARÁGRAFO 1o. *Previo a la apertura de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del asunto, mediante acto motivado, cuando del análisis del mismo se evidencie la caducidad de la acción fiscal o se determine la inexistencia de daño al patrimonio público.*

La decisión de archivo previo será comunicada a la entidad afectada ya la autoridad que originó el antecedente respectivo. Contra dicha decisión no procede recurso alguno.

PARÁGRAFO 2o. *Cuando la autoridad que adelanta la indagación preliminar es la misma que debe dar apertura al proceso de responsabilidad fiscal, deberá proferir auto de cierre de la indagación preliminar, debidamente motivado y soportado probatoriamente, y a la mayor brevedad el auto de apertura del proceso. Si la decisión es de archivo, proferirá auto de archivo de la indagación preliminar.*

PARÁGRAFO 3o. *En caso de que la autoridad que adelanta la indagación preliminar sea diferente a aquella a la que le corresponde adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, deberá trasladar las diligencias mediante oficio motivado y soportado probatoriamente al operador competente, para que, si hay lugar a ello, decida sobre el inicio del proceso de responsabilidad fiscal o el archivo de la actuación según corresponda.*

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el **Código Disciplinario Único** el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

El **Convenio de Asociación No. 214 de 2016**, celebrado entre el Ministerio de Cultura, el Departamento del Atlántico, el Municipio de Puerto Colombia, y la Fiduciaria Colombia de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX – vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional del Turismo – FONTUR. En su cláusula Tercera. DESCRIPCIÓN GENERAL Y ALCANCE DEL OBJETO, indica:

*“(..) La recuperación del Muelle de Puerto Colombia, comprende:
Actividades de consultoría:
Obtención de los permisos y licencias para la ejecución de las obras
Actualización de la Batimetría*

Actualización definitiva de los diseños

Actualización del presupuesto a la fecha de contratación de las obras. (...)

En su Cláusula Cuarta. **COMPROMISOS CONJUNTOS DE LAS PARTES Y LOS ADHERENTES**, señala:

(...) 1. Aunar y articular esfuerzos humanos, técnicos, administrativos y económicos, según sea el caso, con el objeto de cumplir el propósito trazado.

2. Cumplir a cabalidad con el objeto y los compromisos del presente Convenio de Asociación.

(...)

(...) 4. Constituir un Comité Técnico con el fin de definir de manera concertada los planes y acciones que se desprenden del presente Convenio. (...)

(...) 8. Brindar el apoyo que se requiera para llevar a cabo la recuperación del Muelle de Puerto Colombia”.

En su Cláusula Quinta. **COMPROMISOS DE EL MINISTERIO**, señala:

(...) 2. Realizar la supervisión de este Convenio en la forma prevista en el mismo. (...)

(...) 4. Coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto del Convenio

5. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente Convenio”.

En la Cláusula Sexta. **COMPROMISOS DE FONTUR**: señala:

(...) 5. Adelantar los procesos de contratación necesarios para la ejecución de las actividades indicadas en el alcance del presente Convenio, una vez sean entregado (sic) en su totalidad los permisos y licencias necesarias por parte del EL DEPARTAMENTO, así como los garantes de la disponibilidad de los predios y servidumbres requeridos para el desarrollo del proyecto. Salvo las actividades asumidas por otras entidades, según lo indicado en el presente Convenio. (...)

(...) 7. Apoyar la coordinación de las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto del Convenio. (...)

(...) 10. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente Convenio”.

Adicionalmente, en la Cláusula Séptima. **COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO**, indica:

(...) 3. Entregar la totalidad de la información del proyecto: estudios y diseños, planos arquitectónicos y técnicos, especificaciones, cronograma y presupuesto detallado del proyecto, incluida la ruta crítica y un cronograma para la obtención de todos los trámites y licencias. La entrega de todas y cada una de las licencias que se requieren para la construcción del proyecto es responsabilidad de EL DEPARTAMENTO y deberán ser entregadas a FONTUR en conjunto con los estudios y diseños completos y actualizados como requisito para la publicación (sic) los procesos de contratación derivados. (...)

(...) 13. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente convenio”.

En la Cláusula Octava. **COMPROMISOS DEL MUNICIPIO**, señala:

(...) 9. Prestar asistencia técnica necesaria para la ejecución del objeto del presente Convenio. (...)

(...) 14. Brindar el apoyo necesario en la ejecución de las actividades requeridas para la realización del proyecto objeto del presente Convenio. (...)."

Por último, en la **Cláusula Décima Tercera. COMITÉ TÉCNICO DE SEGUIMIENTO**. Para el adecuado cumplimiento del objeto de éste (sic) convenio se creará un Comité Técnico integrado por: a) EL DEPARTAMENTO a través de su Representante o quien éste designe; b) EL MINISTERIO a través del Secretario General del MINISTERIO o su delegado. (sic) c) FONTUR a través de su Representante Legal o quien éste designe y d) EL MUNICIPIO a través de su Representante o quien éste designe.

PARÁGRAFO PRIMERO: **FUNCIONES DEL COMITÉ TÉCNICO**. El Comité tiene las siguientes funciones:

"(...) 6. Reunirse cada vez que se estime necesario por cualquiera de las Partes, para tratar temas relacionados con: (...) (iii) Asesorar sobre las actividades encaminadas a la realización de los **estudios técnicos, diseños arquitectónicos, obtención de las licencias y permisos** que permitan la construcción de las obras objeto del presente Convenio".

HECHOS

El departamento del Atlántico -en su calidad de propietario-, es quien formula el proyecto de reconstrucción del Muelle, que incluye la demolición total del BICN, en consuno con el MINCULTURA -en su condición de custodio y facultado-, es quien lo autoriza mediante la Resolución No. 1316 de **2015 (mayo 14)**, y con la anuencia expresa de las instancias recurridas para obtener de éstas, avales, permisos y autorizaciones (Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, CRA, municipio de Puerto Colombia, DIMAR, FONTUR), decidieron derribar el BICN Muelle de Puerto Colombia (departamento del Atlántico), no acogiendo los postulados del PEMP, ni lo previsto en la normatividad aplicable vigente (decreto 763 de 2009).

En ese sentido, cada uno de los intervinientes, tiene su cuota de responsabilidad, para lo cual indicaremos de qué manera se perpetraron circunstancialmente sus actuaciones consideradas, por la CGR, como irregulares.

Municipio de Puerto Colombia

La última licencia de <<restauración>> otorgada por el municipio de Puerto Colombia -fue mediante la Resolución No. 040 de 2020 (mayo 18)-, "*Por la cual se concede Licencia de Reinicio de las obras civiles de restauración arquitectónica y diseño estructural para la reconstrucción de un tramo del muelle de Puerto Colombia (Escritura Pública No. 1033 de 1933 -abril 29-, de la Notaría Segunda del Círculo de Bogotá) en una longitud de 200 metros, que se otorgó según Resolución No. 307 de 2016 (de texto igual) y se suspendió según Resolución No. 334 de 2019*", autoriza tácitamente la demolición del Muelle -contra expresa prohibición legal de lo normado en el PEMP y el Decreto 763 de 2009-, al anotarse en el Numeral 2° de la misma, que: "*La **licencia de demolición y reposición** es el acto*

administrativo por la cual la Secretaría de Planeación Municipal (**Secretaría de Desarrollo Territorial**), autoriza el loteo de construcción de edificaciones y (...). Que toda construcción, ampliación, adecuación, reparación, restauración, **demolición** de toda edificación o de (...) deberá contar con la respectiva **Licencia de Demolición** o Permiso Ambiental (...); el Numeral 4°, advierte que: “(...) el día 13 de septiembre de 2016 se presentó el señor alcalde municipal de Puerto Colombia, para solicitar permiso para realizar Obras Civiles de Restauración Arquitectónica y Diseño Estructural para la Reconstrucción de un tramo del Muelle de Puerto Colombia (...); las obras civiles allí mencionadas, contenían la demolición del Muelle.

Quiere decir, que el municipio a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial, nunca expidió una Licencia de Demolición específicamente, a pesar de ser su deber legal, pero si permitió implícitamente este tipo de obra, no consultando los postulados el PEMP ni lo concerniente, contenido en el Decreto 763 de 2009. Según el Decreto Ley 19 de 2012 (enero 10)⁷⁵,

En su ARTÍCULO 212. Régimen especial de los bienes de interés cultural. El numeral 2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, quedará así: “2. Intervención. (...) La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística”.

(Subrayado y en negrillas por fuera de texto)

La gobernación del Atlántico expresó -en su momento-, que, el proyecto -efectivamente, contaba con la Licencia de Construcción y también con la aprobación del punto eléctrico por parte de ELECTRICARIBE (hoy AIR-E).

Según el Acuerdo No. 013 de 2017, mediante el cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT-, del municipio de Puerto Colombia, el uso de suelo del Muelle de Puerto Colombia, está establecido dentro del PBOT, y clasificado dentro del PEMP con tratamiento de desarrollo de Renovación Urbana; en ese sentido, según el **Artículo 25 -Área de Renovación Urbana en el PEMP del Muelle-**, “se define como área sujeta al tratamiento de renovación urbana, mediante la elaboración y ejecución del respectivo Plan Parcial, el área determinada en el PEMP del Muelle, que para su identificación se denominará PLAN PARCIAL DEL CENTRO HISTÓRICO Y ADMINISTRATIVO. **El Plan Parcial se formulará de acuerdo a los niveles de INTERVENCIÓN determinadas en el área del PEMP, Artículo 9 de la Resolución No. 1223 del 26 de junio de 2009 -PEMP-** (Mediante la cual se aprueba la Resolución Normativa del Plan Especial de Manejo y Protección del Muelle de Puerto Colombia. Se incluyen los VALORES **PATRIMONIALES A PROTEGER**).

⁷⁵ (Ver también: Decreto 1081 de 2015.) “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública).”

(...)”. El **Artículo 26. -Actuaciones en el Área de Renovación Urbana-**, “con el propósito de promover y estimular las funciones adecuadas al carácter patrimonial y del Centro Histórico y Administrativo del municipio las actuaciones urbanísticas en el área de Renovación Urbana deberán sujetarse a las disposiciones que se determinen en el respectivo Plan Parcial. Mientras se adopta el Plan Parcial se restringe la autorización de Licencias Urbanísticas en el área de Renovación Urbana y, **las autorizaciones de Uso de Suelo se sujetarán a las determinantes del PEMP**”. (Subrayado y en negrillas por fuera de texto)

Por lo que no era posible, es que, a través de una Licencia de Restauración se pudiera cambiar lo previsto en el PBOT municipal de PUERTO COLOMBIA, y se pudieran modificar las regulaciones previstas en normas legales sobre patrimonio cultural. Pues el PBOT siempre estará dependiente de lo señalado en el PEMP.

En efecto, en virtud del **principio de jerarquía normativa** los actos expedidos por las autoridades administrativas territoriales no pueden ir en contravía de lo señalado por la norma legal, así como tampoco adicionar o modificar su contenido. De esta suerte, si un acto administrativo, como es el PBOT, o las licencias expedidas por el municipio:

- i) se encuentra jerárquicamente subordinado a la ley y, por tanto,
- ii) no puede reformarla o adicionarla, donde se concluye que, no es posible a través de dicho instrumento modificar las regulaciones previstas en las leyes sobre patrimonio cultural, como lo son la Ley 397 de 1997 y 1185 de 2008.

Bajo este contexto, si el legislador ha fijado y regulado a través de una ley la autorización que se requiere para intervenir un BIC, no sería posible que, a través de un acto administrativo, como lo es la *Resolución No. 307 de 2016*, que se establecieran autorizaciones diferentes a las señaladas por la norma. Si ello fuera así, se estaría en violación de los **principios de jerarquía normativa, legalidad y reserva de ley**, así como también del artículo 333 de la Carta Política. El artículo 333 de la Constitución Política estipula que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Según el inciso 5o. del mismo artículo, *la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y **el patrimonio cultural de la Nación***)⁷⁶.

Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA-

De igual forma, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA-, autorizó -mediante la Resolución No. 0000749 de 2017 (julio 11)-, <<Por medio de la cual se imponen unas obligaciones para ejecutar las obras de restauración arquitectónica y reconstrucción de un tramo del Muelle de Puerto Colombia, en una longitud de 200 metros>>, a solicitud de la

⁷⁶ (FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 333 / LEY 9 DE 1989 / LEY 152 DE 1994 - ARTICULO 41 / LEY 397 DE 1997 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 3 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 5 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 9 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 25 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 26 / LEY 1185 DE 2008 / DECRETO 364 DE 2013)

gubernación del Atlántico, las obras civiles -que incluían la demolición del Muelle-, en desavenencia a lo previsto -como se dijo-, en el PEMP y en el Decreto No. 763 de 2009.

Esto obedeció al proceso de solicitud del permiso ambiental, que con una documentación sesgada se produjo su obtención, así: **<<EVALUACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA>>**, donde “Mediante radicado No. 01511 del 21 de octubre de 2016, la gobernación del Atlántico solicita permiso de ocupación de cauce en el área de influencia del mar Caribe, para el proyecto de **<<Restauración arquitectónica y reconstrucción de un tramo del Muelle de Puerto Colombia, en una longitud de 200 metros>>**”, en el que se establece la necesidad de demoler el Muelle, de esta manera: **<<DEMOLICIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL MUELLE>>** “Consiste en el conjunto de operaciones de apuntalar, cortar, demoler, remover, cargar, transportar y desechar o transportar hasta las zonas de utilización, todos los materiales productos de la demolición de la estructura actual del Muelle y que será el sitio donde se construirán 200 metros, se deberán tener en cuenta las modificaciones e indicaciones que ordene la Interventoría”, después en el mismo documento que allega la gobernación describe el **<<PROCESO CONSTRUCTIVO>>**, “**Demoliciones**. Si bien las demoliciones dependen de los equipos a utilizar por el Contratista, se propone que cada uno de los elementos se separe de sus conexiones y se retiren en tramos completos. Con miras a evitar que se presente un colapso localizado en la estructura del Muelle, se deben apuntalar todos los elementos aledaños al tramo o miembros a demoler”; luego, con el título de **<<DOCUMENTO RESEÑADO COMO PLAN DE MANEJO>>**, prescribe para el área afectada, es decir, para exclusivamente el Muelle de Puerto Colombia, los siguientes “**Niveles de Intervención**:

“(…) Para el área afectada se aplica el NIVEL 1, CONSERVACIÓN INTEGRAL, la cual permitirá -preservando los valores identificados en el documento de diagnóstico-, generar un uso sostenible, facilitando la participación de la inversión privada en la operación de recuperación, mantenimiento y sostenibilidad del muelle. Considerando el estado actual del Bien, y el riesgo que algunas de las secciones representan para visitantes y usuarios, se hace necesaria la ejecución de la DEMOLICIÓN de ellas, para facilitar la intervención de recuperación, en el que, se requiere establecer este NIVEL para permitir las **DEMOLICIONES de las zonas que representan riesgo inminente debido al estado de la estructura**”. Cuando el nivel de intervención del PEMP, sólo permitía la Restauración y no admitía la Reconstrucción, en la que si se consentía la demolición dentro del tipo de obras a ejecutar.

Inobservando que “(…) el otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, si éste hubiere sido aprobado” (DECRETO <LEY> 19 DE 2012 (enero 10) Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA **<<Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública>>**).

Dirección General Marítima -DIMAR-

Asimismo, la Dirección General Marítima -DIMAR-, autoriza las obras civiles que incluían la demolición del Muelle, mediante la Resolución No. 0754 de 2017 (octubre 31), **Intervención:** “*Por la cual se autoriza el desarrollo de unas obras a la gobernación del departamento del Atlántico, en desarrollo del proyecto “Restauración y **Reconstrucción** del Muelle de Puerto Colombia, en una longitud de 200 metros, sobre bien de Uso Público en jurisdicción de la Capitanía del Puerto de Barranquilla” y **Concesión:** Se autoriza un área de concesión que tiene una extensión de 43.867.69 metros cuadrados.*

Consideró esta -Autoridad Marítima Nacional-, que no veía la necesidad de una Consulta Previa, así: “*(...) por tratarse de situaciones que demandan del Estado actuaciones inmediatas, dichos proyectos se enmarcan dentro de las situaciones exentos de agotar la garantía consultiva de la Consulta Previa, de conformidad con lo señalado en la Directiva Presidencial No. 01 de 2010 (marzo 26)*”.

También inobservando que “*(...) el otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, si éste hubiere sido aprobado*”. **DECRETO <LEY> 19 DE 2012 (enero 10) Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA <<Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública>>**).

FONTUR

El fin de la contratación que adelantó FONTUR, (como instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal, a que se refiere el Artículo 40 de la Ley 300 de 1996, el cual debe ceñirse a los lineamientos de la política turística definida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT)-, estaba directamente asociado al cumplimiento del interés general, es decir, estaba encaminada a celebrar los Contratos de Obra e Interventoría, y, que éstos, se pudieran ejecutar de manera idónea y eficaz, y se cumpliera con lo previsto en la norma para este tipo de BICN.

Para el caso en concreto, en la realización de este proyecto de contratación, se tenía que tener como punto de partida la identificación y descripción de la necesidad a satisfacer o solucionar por parte de esta entidad⁷⁷, dentro del Principio de Planeación, y en cuya valoración se exigía un conocimiento y tratamiento conceptual previo de todas las condiciones jurídicas, técnicas y económicas, presupuestales o financieras, administrativas, sociales y de otra índole, pero principalmente, actuar con el esmero y cuidado con la evaluación Técnica, Jurídica y Presupuestal; esto es, con una **motivación** legítima para dar su consentimiento, que le permitieran contrastar -entre otras-, la legalidad de las obras a

⁷⁷ Creada por el Artículo 42 de la Ley 300 de 1996.

ejecutarse con la normatividad aplicable vigente, esto es el Decreto 763 de 2009 y el PEMP del Muelle de Puerto Colombia (departamento del Atlántico).

Así, le correspondía a este Patrimonio Autónomo FONTUR, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT-, en virtud del Convenio de Asociación No. FNTC 214, y que, en su Cláusula VI: "(...) 10. **Prestar asistencia técnica necesaria** para la ejecución del objeto del presente Convenio".

(Subrayado y en negrillas por fuera de texto)

CAUSA

Teniendo como soporte lo anterior, para la CGR se encuentra que, de manera reiterada no se tuvo en cuenta, por parte de los actores comprometidos con este propósito, lo dispuesto en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009, pues, no se revocó la Declaratoria de BICN y tampoco fue modificado el PEMP, dado que todos los actos y actuaciones estaban supeditados a lo dispuesto y ordenado en el PEMP del Muelle de Puerto Colombia (declarado con anterioridad como un BICN), como el instrumento de gestión de este Patrimonio Cultural de la Nación, por el cual establecían las acciones necesarias con el objetivo de garantizar su protección, conservación y sostenibilidad.

Es claro que las **intervenciones** de Restauración y reconstrucción de 200 metros del Muelle de Puerto Colombia, se hicieron por fuera de lo ordenado en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009, pues, allí se había determinado que estas intervenciones, debían acogerse al Tipo de Obras previstas en el **Nivel 1 -Conservación Integral-**, y no se sometieron a ello, dado que no permitían obras de demolición total -como efectivamente ocurrió-, con dicho proyecto de intervención.

Con esta inobservancia, se violan aparentemente los artículos citados de la Ley 1185 de marzo 12 de 2008, el PEMP y el Decreto No. 763 de marzo 10 de 2009 y de contera, el Convenio de Asociación FNT-214-2016.

EFECTO

Con esas conductas antijurídicas las entidades -efectivamente-, incumplieron esas normas legales, y en este caso, sus conductas son contrarias al derecho, causando con ello, la desaparición de este BICN (patrimonio de todos los colombianos, del cual son igualmente víctimas -por la actuación ilícita de los agentes estatales-, dado que, como sujetos de derecho que lo sufrieron, no tenían el deber jurídico de soportar dicho perjuicio [6]), se produjo -en consecuencia-, un daño patrimonial al Estado, y, estando ya consumado, materializado y medible en términos monetarios, se puede -en virtud del derecho fiscal-, aperturarse un proceso de responsabilidad fiscal. Quiere decir, que el daño patrimonial objeto de esta observación, es cierto, actual, antijurídico y cuantificable, no es eventual ni hipotético.

Al haberse demolido este Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional, por vía de la Contratación de unas Obras Públicas de intervención del Muelle de Puerto Colombia, basada en el Convenio Marco de Asociación No. FNTC 214, -como hecho generador y, sin el alcance legal, es decir, no soportadas ni motivadas con sustento jurídico-, de Restauración y Reconstrucción de este patrimonio cultural de la Nación, la responsabilidad fiscal se deriva -en consecuencia-, de la actuación contractual pública, que, se deduce mediante un proceso de responsabilidad fiscal, definido como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la **responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.**

Entendiéndose como lo determina el **ARTICULO 3o. GESTION FISCAL**, de la Ley 610 de 2000, que *"Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".* **(Subrayado y en negrillas por fuera de texto)**

Es conveniente, recordar que la finalidad de la responsabilidad fiscal -en este caso-, es la indemnización del daño producido al patrimonio público cultural de la nación, ocurrida por la conducta dolosa o gravemente culposa de gestores fiscales, de tal suerte que se busca un resarcimiento (dado que su finalidad no es sancionatoria penal ni administrativa, tal como lo han afirmado en reiteradas oportunidades el Consejo de Estado y la Corte Constitucional).

Constituyéndose -por lo anterior-, los elementos de la responsabilidad fiscal, que conforme al Artículo 5° de la Ley 610 de agosto 2000, como son: a) El daño patrimonial al Estado (irregularidad fiscal), b) La conducta del (os) autor (es) y c) El nexo de causalidad entre el daño y la (s) conducta (s) del (os) autor (es), por lo anterior, una vez se tengan identificados los tres elementos dentro de la indagación preliminar que se va a adelantar, donde se establecerá la pertinencia de su traslado ante el grupo de investigación fiscal.

Para tales efectos, la CGR tiene competencia prevalente para adelantar hasta su culminación los Procesos de Responsabilidad Fiscal que se originen, como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecida en el Artículo 267 constitucional. Este proceso de responsabilidad fiscal, está encaminado a obtener una declaración jurídica en el sentido que un determinado servidor público, o particular que tenga a su cargo fondos o bienes del Estado, debe asumir las consecuencias derivadas de las actuaciones irregulares en que haya podido incurrir, de manera dolosa o culposa, en la administración de los dineros públicos.

Lo anterior, se constituye presuntamente en una falta **administrativa, disciplinaria y penal**, en concordancia a lo establecido en el Artículo 10 de la Ley 1185 de 2008 (marzo 12), que reza: “*El artículo 15 de la Ley 397 de 1997 quedará así: “Artículo 15. De las faltas contra el patrimonio cultural de la Nación. (...) 5. Si la falta contra un bien de interés cultural fuere realizada por un servidor público, ella será tenida por falta gravísima, de conformidad con la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único, o las que la sustituyan o modifiquen”*”, lo anterior, en cabeza del funcionario aforado que ostenta la responsabilidad de la cartera de MINCULTURA y el Director de Patrimonio y Memoria de MINCULTURA, de la Gobernación del Atlántico, del Municipio de Puerto Colombia y del PA. FONTUR (administrado por la Fiduciaria FIDUCOLDEX S.A., por tratarse de un particular que administra recursos públicos de conformidad con el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019).

Ya definidos e individualizados en el antecedente, los agentes activos de la conducta antijurídica, y establecido el daño o lesión al patrimonio público, nos ubicaremos en el nexo causal entre los elementos anteriores, y el cual tiene que imputarse estrictamente a las conductas de los legitimados por pasiva, pues, no puede extenderse a otros, dado que ello implicaría violación del Principio de Legalidad. Y es que, al demolerse el Muelle de Puerto Colombia por una conducta antijurídica (no ajustada a derecho), se produjo la pérdida de un Bien Patrimonial que gozaba de una salvaguarda especial, representado en un PEMP, por una gestión fiscal inequitativa e inoportuna, que era aplicable a los cometidos y fines esenciales de un BICN.

CONCLUSIONES

Como corolario, podemos afirmar que a pesar de que se cumplieron y agotaron una serie de etapas preclusivas en aras de intervenir el BICN Muelle de Puerto Colombia, el cual además de la obligación legal para su conservación y mantenimiento, por parte de su propietario (departamento del Atlántico) y su custodio (Ministerio de Cultura), con fallo de sentencia del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla que falla una Acción Popular contra la Nación-Ministerio de Cultura con el número 1-23-31-002-2001-00243-00, se ordenaba al Ministerio de Cultura a: “*proceder a ejecutar las obras necesarias para lograr la **RECONSTRUCCIÓN** del **monumento nacional** muelle de Puerto Colombia, en concurrencia con el municipio de Puerto Colombia y el departamento del Atlántico*”. Acción Popular No. 0800-1-23-31-002-2001-00243-00 de 2007.

En desarrollo de los acontecimientos, una vez se hizo la declaratoria de este inmueble como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional -BICN-, se formuló un Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, que es el instrumento de planeación y gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen las acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho Plan se requiere, en el marco de lo establecido por el Decreto 763 de 2009.

En ese sentido, los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los BIC, deben:

- *Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno socio-cultural, **partiendo de la conservación de sus valores**, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades.*
- *Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes.*
- *Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes.*
- *Establecer mecanismos o determinantes que permitan **la recuperación y sostenibilidad de los bienes**.*
- *Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de **garantizar su conservación** y su transmisión a futuras generaciones”.*

(Subrayado y en negrillas por fuera de texto)

Sin embargo, a través de los años se fue dejando a su suerte la estructura del Muelle, y ésta, inexorablemente sufrió el deterioro previsible por la falta de mantenimiento, incumpliendo con sus compromisos u obligaciones tanto del propietario como su custodio, aun cuando, parte del viaducto de la misma que entroncaba con el continente, tenía posibilidades de su conservación, tal como lo dejó sentado el estudio de MOFFATT & NICHOL, que es una firma internacional de asesoría de infraestructura establecida en 1945 y con sede en Long Beach, California (USA), la cual fue contratada por la gobernación del Atlántico, para estudiar diversas alternativas de intervención del Muelle de Puerto Colombia. Del cual se hizo caso omiso, y el salvamento de parte de la estructura fue desechado, a pesar de pertenecer al Patrimonio Cultural de la Nación [7].

Con el estudio del Proyecto de formulación de intervención presentado por la gobernación del Atlántico (y, realizados por la Fundación Universidad del Norte), ante MINCULTURA, con Radicación No. MC-023742 de 2014 (diciembre 23), bajo el concepto de “***intervención y reintegración parcial de 200 metros de muelle***”, finalmente con la **Resolución No. 1316 de 2015 (mayo 14), de MINCULTURA**, “(...) se autoriza el proyecto de ***intervención del muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional. Que el proyecto consiste en la Protección y Refuerzo del primer tramo del muelle hasta los 50 metros y el Retiro y Reconstrucción del siguiente tramo del muelle hasta completar los 200 metros***”, del mismo **(En negrillas y subrayado por fuera del texto)**. Las autoridades competentes no revocaron la declaratoria del BICN Muelle de Puerto Colombia, ni tampoco modificaron el PEMP, por lo que estaban vigentes, al momento de autorizar la Reconstrucción por demolición de la estructura.

Como pudo establecerse en el antecedente, tanto el PEMP como el Decreto 763 de 2009, en lo previsto en el nivel de intervención permitido, no daba cabida sino al Nivel 1 de Conservación Integral, cuyos tipos de obra, no possibilitaban la **Reconstrucción** (en donde ésta, si admitía demolición). Esta situación fue consentida por el FONTUR, quien tenía a su

cargo la asistencia técnica del Convenio Marco de Asociación **No. FNT 214-2016 de 2016 (noviembre 23)**.

Es menester destacar, que a pesar de que la gobernación del Atlántico, allegó a FONTUR, todas las licencias, permisos y autorizaciones, en virtud de la Cláusula Séptima, que eran **COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO**, lo que le indicaba: “(...) 3. *Entregar la totalidad de la información del proyecto: estudios y diseños, planos arquitectónicos y técnicos, especificaciones, cronograma y presupuesto detallado del proyecto, incluida la ruta crítica y un cronograma para la obtención de todos los trámites y licencias*” **(Subrayado y en negrillas por fuera de texto)**, tanto el municipio de Puerto Colombia, como la CRA y la DIMAR, autorizaron la intervención de reconstrucción con demolición, sin considerar lo previsto en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009.

El hecho generador del daño patrimonial consistió en permitir la demolición total, hecho que se consumó con las obras contratadas por FONTUR mediante el Contrato de Obra **No. FNTC-006-2019 de 2019 (enero 30)**, que incluían la demolición total de la estructura del Muelle -contra expresa prohibición legal-, sobreviniente del Convenio Marco de Asociación **No. FNT 214-2016 de 2016 (noviembre 23)**, entre el Departamento del Atlántico, el municipio de Puerto Colombia, FONTUR y el Ministerio de Cultura.

Todas las conductas antijurídicas, condujeron a que se configurara un daño fiscal al patrimonio estatal, representado en la pérdida de este BICN, conformando entre éstos un nexo causal, cabiendo una responsabilidad fiscal, deducida a partir de la culpa grave.

Antes de proceder a concluir, este documento, debe sustentar una Indagación Preliminar, la cual debe proseguirse con el fin de establecer con certeza si se dan las condiciones mínimas para abrir un proceso de responsabilidad fiscal, que conforme al Artículo 39 de la Ley 610 de 2000 son: que se encuentre probado el daño y que hayan indicios serios sobre los presuntos autores del mismo, pues, mientras no se den estas condiciones no se podrá aperturar Proceso de Responsabilidad Fiscal - PRF, por lo tanto, debe abrirse una Indagación Preliminar, en el caso que nos ocupa.

En la línea con la normativa anterior, se deberán realizar por parte de un perito AVALUADOR ESPECIALIZADO las pruebas necesarias para determinar el justiprecio comercial del extinto Bien inmueble Muelle de Puerto Colombia, bien sea a partir de las fotos existentes del momento previo a su demolición, así como, otros considerandos específicos para inmuebles de conservación histórica, cultural, etc.

Como complemento, es necesario considerar otras disciplinas que aporten para contar con un conocimiento previo de los materiales, costos y metodologías de valoración, que exigen tanto las normas colombianas como las internacionales, que se aplican en el país para la valoración de inmuebles de esta connotación^[8]. Así, las pruebas practicadas en legal forma, durante la Indagación Preliminar tienen validez dentro del proceso, para ello en el Auto de Apertura del proceso se les debe habilitar ordenando tenerlas como pruebas.

Respuesta de la Entidad:

El PA FONTUR, en su respuesta a la Observación No. 2, expone lo siguiente: “(...) El artículo 20 del Decreto 763 del 10 de marzo de 2009, por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997, modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material sobre los Niveles de Intervención precisa los tipos de obras en el NIVEL 1, CONSERVACIÓN INTEGRAL, los cuales son: Restauración, reparaciones locativas, primeros auxilios, rehabilitación o adecuación funcional, reforzamiento estructural, **REINTEGRACIÓN**, ampliación, consolidación y liberación (...)”

“(...) de acuerdo con la <<INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTA CONCEPTUAL (MEMORIA DESCRIPTIVA), PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN EL MUELLE DE PUERTO COLOMBIA>> ANEXO 3, Bien de Interés cultural del ámbito nacional, cuyo autor es RODOLFO ULLOA VERGARA, quien además fue el Proponente (...) en la página 80 de la Memoria Descriptiva indicada, explica sobre el concepto previsto en el NIVEL 1 sobre la Intervención de un BICN sobre la **REINTEGRACIÓN** lo siguiente: <<**Obras dirigidas a restituir elementos que el inmueble ha perdido o que se hace necesario reemplazar por su deterioro irreversible**>>. Esta definición se encuentra también en el Artículo 41, Numeral 13 del Decreto 763 de 2009 (...) También en la página 76 y 77 de la <<INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTA CONCEPTUAL (MEMORIA DESCRIPTIVA), PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN EL MUELLE DE PUERTO COLOMBIA>> (...) en el Numeral 3.5. Diagnóstico Preliminar sobre estado de conservación se encuentra lo siguiente:

“(...) El estudio sobre le (sic) estado de conservación se realizó para el tramo correspondiente a los primeros 281 metros del Muelle desde la costa (fragmento separado del resto de la estructura después del colapso ocurrido en el año 2009). El Muelle presenta patologías de génesis (la estructura metálica estuvo expuesta al ambiente salino in protección durante 25 años antes de ser revestida en concreto), por desgaste natural de los materiales (alrededor de 119 años de construcción), además, de estar expuesto a los factores medio ambientales inclementes (mareas, corrientes marinas y vientos que provocaron además la desaparición de Isla Verde, considerada como protección natural del muelle).

De acuerdo con la inspección realizada en campo se logró determinar las siguientes patologías presentes en el muelle, discriminadas así:

3.5.1. ESTRUCTURA

Estructura Portante

La salinidad en el ambiente, los inclementes factores climáticos y escaso mantenimiento han provocado corrosión en todas las estructuras metálicas expuestas, las cuales han ido perdiendo su capacidad portante y colapso de algunos fragmentos.

Plataforma

Debido al estado en que se encuentra la estructura del muelle, se ha presentado grietas en toda la superficie de la plataforma, debido a que el concreto es un elemento rígido y al sufrir inestabilidad en la estructura se fractura, causando a su vez depósitos de agua salobre, que al estar expuesta al sol se evapora y la sal residual acelera el proceso de corrosión de los elementos metálicos que se encuentran a la intemperie (...)

*Cabe destacar que en el Capítulo 4.1. de este documento, se detalla desde el punto de vista patrimonial **LA REINTEGRACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN EN LA DOCTRINA DE LA RESTAURACIÓN**, la cual se encuentra claramente explicado entre las páginas 80 a 94 del mencionado documento.*

Por lo mencionado anteriormente, el proyecto plantea para su ejecución, conforme a lo aprobado en la Resolución 1316 de 2015 del MINCULTURA, el retiro de los elementos estructurales que conforman los primeros 200 metros del Muelle de Puerto Colombia y la propuesta de Intervención consiste en el Diseño Estructural para la Reconstrucción de un tramo del Muelle de Puerto Colombia en una longitud de 200 metros.

*Por lo anterior, nos permitimos extraer un aparte de las Resolución 1316 de 2015 de MINCULTURA, en la cual se evidencia que, dentro del proceso constructivo de las obras civiles a ejecutar, se encuentra la **DEMOLICIÓN**.*

PROCESO CONSTRUCTIVO DE LAS OBRAS CIVILES

(...)

Liberación de la estructura existente (...)

*Conforme a lo anterior, la DEMOLICIÓN es una metodología de trabajo, un procedimiento constructivo por el retiro de elementos estructurales, en concordancia con los Niveles de Intervención en los Tipos de Obras permitidos para el NIVEL 1, de acuerdo con el Decreto 763 de marzo 10 de 2009 contemplado en la **Reintegración para reemplazar por su deterioro irreversible la estructura del Muelle de Puerto Colombia en sus primeros 200 metros**.*

Asimismo, la Resolución 1223 del 26 de junio 2009 sobre la PEMP correspondiente al Muelle de Puerto Colombia, se tuvieron en cuenta, entre otras (VER PÁGINA 4), las siguientes consideraciones:

“(...) Que el diagnóstico contenido en el Documento Técnico de soporte evidenció los siguientes problemas para la adecuada conservación del Muelle de Puerto Colombia:

- Afectación de la estabilidad general del Bien por pérdida total de secciones y piezas constructivas portantes.*
- Carencia de uso que permita la conservación y sostenibilidad del Bien.*
- Desarticulación del Bien con la trama urbana del municipio.*
- Déficit cuantitativo y cualitativo del espacio público en la zona de influencia.*

- *Conflicto de accesibilidad y movilidad entre los sistemas peatonales y vehiculares.*
- *Inseguridad*
- *Contaminación ambiental en la Ciénaga BALBOA, aledaña al Bien.*
- *Inestabilidad de playas y afectación por corrientes marinas de alto impacto (...)*

Estas afectaciones se acentuaron gravemente entre el año 2009 y el año 2014 cuando UNINORTE elaboró el proyecto y aún más entre los años 2014 y 2019, cuando se iniciaron los trabajos objeto del Convenio FNT 214-2016.

También es importante mencionar que dada las condiciones de deterioro estructural irreversible en el que se encontraba el Muelle y conforme a lo expuesto anteriormente y los anexos que se adjuntan, se ha dado estricto cumplimiento a lo autorizado como Nivel de Intervención 1, en el Decreto 763 de marzo 10 de 2009 y en la Resolución 1223 del 26 de junio de 2009 sobre el PEMP del municipio de Puerto Colombia, emitido por el MINCULTURA. Asimismo, el PA FONTUR ha cumplido a cabalidad lo establecido por el MINCULTURA, en las Resoluciones 1316 de 2015 y la 1521 de 2020, a través de las cuales, se autorizó el proyecto de Intervención del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado BICN. Por lo anterior, se solicita eliminar la observación presentada.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 763 de 2009, en el que se establecen las competencias del MINCULTURA y los regímenes de protección, para autorizar las intervenciones en BIC del ámbito nacional, así como aquellos que se pretendan realizar en sus áreas de influencia y/o en bienes colindantes con dichos bienes, es claro que quien autoriza dichas intervenciones es el MINCULTURA, tal y como lo hizo con las Resoluciones 1316 de 2015 y 1521 de 2020, las cuales autorizaron a FONTUR y a los partícipes del proyecto a ejecutar cualquier intervención por sencilla que sea. Por lo tanto, FONTUR actúa bajo la premisa de la autorización mediante dichos actos administrativos y mientras no sea revocado, se presume legal y no puede, por tanto, interferirse que se está contraviniendo lo establecido en el PEMP, cuando es el propio Ministerio quien es el garante de los BIC.

De igual modo, no puede indicarse que exista un juicio de valor en el ámbito penal, pues, no puede entenderse que hay destrucción de un BIC, pues, lo que se pretende es la INTERVENCIÓN POR REINTEGRACIÓN, por la amenaza de ruina y para ejecutar las adecuaciones avaladas por el MINCULTURA, se debieron realizar acciones encaminadas al reemplazo de piezas irreparables, todo bajo el acompañamiento del MINCULTURA y del profesional de arqueología quien valida la intervención de cada una de las piezas y su disposición.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia que el PA FONTUR y su administradora y vocera FIDUCOLDEX, no contravienen las normas establecidas en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 y por contera, no vulneró la Ley 734 de 2002, ni la ley 1185 de marzo 12 de 2008, el PEMP y el Decreto 763 de marzo 10 de 2009, ni en las Cláusulas del Convenio, así como tampoco se configura falta disciplinaria ni tipo penal derivada de las actuaciones de FONTUR, por ende, respetuosamente solicitamos la eliminación de esta observación”.

El PA FONTUR, descarga y alivia las presuntas inculpaciones formuladas por la CGR, observando que la Resolución 1316 de 2015 (marzo 14), que en su Artículo 1° el MINCULTURA, autoriza el proyecto de intervención y reintegración parcial de 200 metros del Muelle de Puerto Colombia, que luego es modificado por la Resolución 1521 de 2020, como el Artículo 11 de la Ley 397 (agosto 7), que reza que los BIC no pueden ser demolidos, desplazados o restaurados “(...) *sin la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal*”, y que “(...) *no se podrá efectuar intervención alguna sin la correspondiente autorización del MINCULTURA*”, para advertir que la Intervención con demolición es una responsabilidad única y absoluta del MINCULTURA.

Lo anterior, en consideración a que el PA FONTUR, tuvo en cuenta dicha normatividad, para poder acceder y continuar con el trámite indicado en el Convenio FNT-214-2016.

Cita textualmente el Artículo 20 del Decreto 763 de 2009 (marzo 10), donde en los Niveles de Intervención, precisa los tipos de obras permitidas para el Nivel 1 -CONSERVACIÓN INTEGRAL-, que incluye la REINTEGRACIÓN.

Sigue comentando -tal como lo hizo con la Observación No, 2-, que con base en la INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTA CONCEPTUAL (MEMORIA DESCRIPTIVA) PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN EL MUELLE DE PUERTO COLOMBIA, describe (en consonancia con el Artículo 41, Numeral 3 del Decreto 763 de 2009 y la Resolución 1316 de 2015), en la página 80 el concepto de reintegración como “Obras dirigidas a restituir elementos que el inmueble ha perdido o que se hace necesario reemplazar por su deterioro irreversible”.

También hace un recuento -citando el mismo documento-, sobre el DIAGNÓSTICO PRELIMINAR SOBRE EL ESTADO DE CONSERVACIÓN, que describe la situación o circunstancias en que estaba la Estructura del Muelle (estructura portante, plataforma).

Asimismo, dice que; *“Cabe destacar que en el Capítulo 4.1. de este documento, se detalla desde el punto de vista patrimonial LA REINTEGRACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN EN LA DOCTRINA DE LA RESTAURACIÓN, la cual se encuentra claramente explicado dentro de las páginas 80 a 94 del mencionado documento (...) un aparte de la Resolución 1316 de 2015 (...) en el cual se evidencia que, dentro del proceso constructivo de las obras civiles a ejecutar, se encontraba la actividad de demolición.*

Igualmente señala que en la Resolución 1223 de 2009 (junio 26), sobre el PEMP, dice “Que el diagnóstico contenido en el DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE evidenció los siguientes problemas para la adecuada conservación del Muelle de Puerto Colombia:

- *Afectación de la estabilidad general del Bien por pérdida total de secciones y piezas constructivas portantes (...)*

También es importante mencionar que dadas las condiciones de deterioro estructural irreversible en el que se encontraba el Muelle y conforme lo expuesto anteriormente, se ha dado estricto cumplimiento a lo autorizado como nivel de Intervención 1 (...)

De igual modo no puede indicarse que existe un daño patrimonial por la presente demolición total del Muelle de Puerto Colombia, en tanto, que la intervención por reintegración por la amenaza de ruina realizada, para ejecutar las adecuaciones avaladas por MUINCULTURA, mediante acciones encaminadas al reemplazo de piezas irreparables, todo bajo el acompañamiento del MINCULTURA y el profesional de arqueología, que valida intervención en cada una de las piezas y su disposición (...)

JUSTIFICACIÓN DE INTERVENCIÓN POR RECONSTRUCCIÓN

INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTA CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO DE INTERVENCIÓN MUELLE DE PUERTO COLOMBIA (Arquitecto RAFAEL ULLOA VERGARA -UNINORTE-)

4. ESTUDIO DE REFERENTES Y PROPUESTA CONCEPTUAL

4.1. LA REINTEGRACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN EN LA DOCTRINA DE LA RESTAURACIÓN

La UNESCO, a través del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS por sus siglas en inglés para INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES), es el organismo mediante el cual se realizan las diferentes declaratorias de los monumentos y sitios como Patrimonio de la Humanidad.

Dentro de las funciones de dicha organización se encuentra la de expedir y actualizar documentos de referencia, a los cual es por lo general se acogen los diferentes países con el fin de fijar lineamientos para la conservación de su patrimonio cultural.

4.1.1. Carta de la Haya (1954) / Declaración de Dresde (1982)

“(...) A partir de ésta se expide la “Declaración de Dresde para la reconstrucción de monumentos destruidos por la guerra” en 1982.

En el numeral 1 de dicha Declaración se establece:

“los valores espirituales de los monumentos y el deseo de su conocimiento, tanto intelectual como político, son las razones para iniciar su reconstrucción (de ciudades y poblados)”.

En resumen, la validez de la reconstrucción se sustenta en la necesidad de dar a conocer los valores de los lugares que han sido destruidos parcial o totalmente por efecto de la guerra con el fin de preservar los vínculos entre los habitantes de dichos lugares y sus elementos más representativos. Actualización Carta del Restauo (1987)

4.1.2. Carta De Burra (1979 – 1999)

Carta del ICOMOS Australia para sitios de significación cultural – 1979, actualizada 1999
Los sitios de significación cultural enriquecen la vida del pueblo, proveyendo a menudo un profundo e inspirador sentido de comunicación entre comunidad y paisaje, con el pasado y con experiencias vividas. Son referentes históricos, importantes como expresiones tangibles de la identidad (...). Los sitios de significación cultural reflejan la diversidad de nuestras comunidades, diciéndonos quiénes somos y cuál es el pasado que nos ha formado tanto a nosotros como al paisaje (...). Son irremplazables y preciosos.

Estos sitios de significación cultural deben ser conservados para el presente y para futuras generaciones.

*La Carta de Burra apela a una cautelosa aproximación a los cambios: hacer todo lo necesario para proteger un sitio y hacerlo útil, **pero cambiarlo lo menos posible para que conserve su significación cultural.***

*Dentro de la carta se enuncia la importancia del buen mantenimiento de los sitios, sin embargo, **contempla acciones de reparación, las cuales involucran la restauración o reconstrucción.***

La misma carta hace referencia, en su artículo 4. Conocimiento, experiencia y técnicas a los siguientes aspectos:

La conservación debe hacer uso de todo el conocimiento, las experiencias y las disciplinas que puedan contribuir al estudio y cuidado de un sitio.

Son preferibles las técnicas y materiales tradicionales para la conservación de la fábrica significativa. En algunas circunstancias, se puede hacer apropiación de técnicas y materiales modernos que ofrecen substanciales beneficios a la conservación.

Procesos de conservación contemplados en la Carta (art. 14 y ss.):

*De acuerdo a las circunstancias, la conservación puede incluir los procesos de: retención o reintroducción de un uso; retención de asociaciones y significados; mantenimiento, preservación, restauración, **reconstrucción**, adaptación e interpretación; y generalmente incluye una combinación de más de uno de ellos.*

Artículo 18. *La restauración y reconstrucción deben revelar aspectos culturalmente significativos de un sitio (...)*

Se corporiza en el sitio propiamente dicho, en su fábrica (material físico), entorno, uso, asociaciones, significados, registros, sitios relacionados y objetos relacionados. Los sitios pueden tener un rango de valores para diferentes individuos o grupos.

Artículo 1. Definiciones. Numeral 1.8. Reconstrucción: Significa devolver a un sitio a un estado anterior conocido y se diferencia de la restauración por la introducción de nuevos materiales en la fábrica.

Artículo 1. Definiciones. Numeral 1.8. Reconstrucción: Significa devolver a un sitio a un estado anterior conocido y se diferencia de la restauración por la introducción de nuevos materiales en la fábrica.

Artículo 20. Reconstrucción 20.1 La reconstrucción es apropiada solamente cuando un sitio está incompleto debido a daño o alteración y siempre que haya suficiente evidencia para reproducir un estado anterior de la fábrica. (...)

20.2 La **reconstrucción** debe ser identificable ante una inspección detallada o mediante interpretación adicional.

4.1.3. Carta de Nara – Japón, sobre autenticidad (1994)

Plantea la relatividad del concepto de autenticidad, ya que se afirma que éste “podría tener diferentes sentidos (autenticidad material, autenticidad histórica, autenticidad funcional, autenticidad estilística, autenticidad contextual) en función de la cultura que lo interpretase”. (Hernández, 2007:57).

4.1.4. Carta de Xi'an (2005)

*9. La envergadura de los cambios y sus impactos, tanto aislados como de carácter acumulativo, así como la transformación del entorno de las estructuras, sitios y áreas de valor patrimonial, es un proceso en curso que requiere un seguimiento y una gestión. La transformación rápida y progresiva de los paisajes rurales y urbanos, las formas de vida, los factores económicos, o el medio ambiente natural, pueden afectar de forma sustancial o **irreversible** a la auténtica contribución del entorno al significado de una estructura, un sitio o un área de valor patrimonial.*

4.2. LA REINTEGRACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LOCAL

4.2.1 Reconstrucción punitiva

*La legislación nacional ha establecido la “reconstrucción punitiva” como un mecanismo de **castigo ejemplarizante mediante el cual se garantiza la conservación** de los inmuebles y su transmisión a las futuras generaciones.*

LEY 388 DE 1997

ARTÍCULO 106. OBLIGACIÓN DE RECONSTRUCCIÓN DE INMUEBLES DE “CONSERVACIÓN. Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en las normas, cuando la actividad ejecutada sin licencia **consistiera en la demolición de una**

construcción o edificio de valor cultural, histórico o arquitectónico, se procederá de manera inmediata a la paralización de dicha actividad, y se ordenará la reconstrucción de lo indebidamente demolido, según su diseño original, la cual deberá someterse a las normas de conservación y restauración que le sean aplicables”.

DECRETO 763 de 2009

Artículo 41. Tipos de obras para BIC inmuebles. Las diferentes obras que se pueden efectuar en BIC Inmuebles, de acuerdo con el nivel de Intervención permitido y previa autorización de la autoridad competente, son las siguientes: (...)

Reconstrucción: Obras dirigidas a rehacer total o parcialmente la estructura espacial y formal del inmueble, con base en datos obtenidos a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos o de archivo.

Reintegración: Obras dirigidas a restituir elementos que el inmueble ha perdido o que se hace necesario reemplazar por su deterioro irreversible.

PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA (artículo 72 del Acuerdo Municipal No 037 de 2000), se define:

...” ARTICULO 72o PROTECCION DE LOS BIENES INMUEBLES DE VALOR PATRIMONIAL: En los inmuebles inventariados en el territorio municipal como valor patrimonial es necesario garantizar su conservación y protección deberes que se derivan de la gestión municipal y los respectivos propietarios. La administración municipal, será la encargada de identificarlos, catalogarlos y normalizarlos, los segundos serán responsables de garantizar su seguridad, salubridad y mantenimiento.

Cualquiera que destruya, intervenga o demuela inmuebles de conservación sin perjuicio de las sanciones normativas, restituirá los elementos alterados”.

4.3. SENTIDO SIMBÓLICO Y DE REPRESENTATIVIDAD:

El sentido simbólico y de representatividad también se consideran factores determinantes para contemplar la **reconstrucción o reintegración como obra permitida en un proyecto de restauración:**

“En sentido lato, el símbolo es un intento de definición de toda realidad abstracta, sentimiento o idea, invisible a los sentidos bajo la forma de imágenes u objetos”.

“(…) EN EUROPA, PESE A QUE SE DEFIENDE LA IDEA DE QUE LA AUTENTICIDAD DE LA MATERIA ARQUITECTÓNICA DEBE PRIMAR, la práctica reconstructora, REPRISTINADORA, se mantiene, justificada fundamentalmente por la necesidad colectiva de mantener el valor emocional, de memoria de ciertos bienes, del paisaje urbano; de recuperar ante la adversidad la sensación de normalidad, por la imposibilidad de nuestra sociedad de aceptar la pérdida de lo que consideramos bien colectivo fundamental e

inalienable, seña de identidad colectiva. **Este tipo de razones están, en mi opinión, muy por encima de toda carta o recomendación internacional, de toda ley, (...).**

“El intransigente rechazo hacia el rehacer o completar lo antiguo debe ser mitigado cuando se presentan situaciones que exigen una actitud distinta respaldada por los más altos intereses culturales. **LA AUTENTICIDAD TIENE UN VALOR INDISCUTIBLE**, sin embargo, hay situaciones en las que no se puede desconocer el valor emotivo y condicionante del monumento que se identifica con la memoria colectiva y con el valor psicológico de la memoria urbana”.

4.4. CASOS EN LOS CUALES LA REINTEGRACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN HAN SIDO PERMITIDAS

Tanto en el ámbito internacional como local son varios los casos en los cuales se ha permitido la **reconstrucción y/o reintegración** en sitios considerados patrimonio, avalados por las cartas internacionales que acogen la reconstrucción como un mecanismo para la preservación del patrimonio cultural:

4.4.1 Acciones de guerra o atentados

4.4.2 Por desastres naturales o causados por el hombre

4.4.3 Por fatiga de materiales, abandono (desuso) y/o patologías irreversibles Torre Campanario de la Basílica de San Marcos (Venecia, Italia)

Batería del Ángel San Rafael (Cartagena – Colombia)

En la memoria del proyecto, publicado en el libro de la Biental se señala lo siguiente:

“El trabajo de **reconstrucción** de la Batería fue precedido por una minuciosa labor de investigación en archivos históricos y de excavaciones y estudios sobre el terreno, con la participación de un equipo multidisciplinario de arquitectos restauradores, antropólogos sociales, arqueólogos e historiadores.

La recuperación de la misma comprende dos pasos: primero la cuidadosa restauración de los restos existentes y luego, la reconstrucción –o completamiento- del monumento militar a partir de las descripciones y datos históricos.

(...)

Las repercusiones de este trabajo de restauración sobrepasan en mucho los obvios beneficios en términos patrimoniales y turísticos. Al recuperar para la memoria contemporánea la Batería del Ángel San Rafael, se recupera también un testimonio clave para entender todo el sistema defensivo de la corona española en el Caribe”. **(Negrilla y subrayado fuera de texto)**

4.4.4 Por rituales religiosos (cíclicos)

(...) EN LA CULTURA OCCIDENTAL ESTAMOS ABSOLUTAMENTE SUJETOS A LA PRESERVACIÓN DEL OBJETO, pero en la cultura china lo que importa es el concepto –

el objeto es una mera expresión del concepto. En consecuencia, el reemplazo de elementos en un artefacto (edificación) se lleva a cabo como un procedimiento normal. Los templos “antiguos” han sido reconstruidos varias veces... generalmente se requiere de muy poco esfuerzo para reproducir el original, aunque el diseño y disposición están predeterminados por la tradición”.

4.4.5 Obras de Infraestructura

Traslado del Templo de Abu Simbel (Egipto)

4.5. PROPUESTA CONCEPTUAL PARA LA INTERVENCIÓN DEL MUELLE

Dado que se trata de una estructura que se encuentra declarada como Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, cualquier propuesta debe ser abordada desde el punto de vista patrimonial, de esta forma se presentan tres (3) alternativas, las cuales se enmarcan en una propuesta integral de acuerdo con el PEMP y con las condiciones de recuperación y estabilización de playas respaldada por la Dirección Nacional de Prevención del Riesgo, además de la posibilidad de desarrollar un proyecto de espacio público en homenaje a los inmigrantes.

De manera específica para la intervención de la estructura se proponen las siguientes alternativas:

4.5.1 ESTRUCTURAS DE REFUERZO PARA PROTEGER EL PRIMER TRAMO.

Protección de los primeros 50 metros del muelle en estado crítico, haciéndose estudios geotécnicos, estructurales e hidráulicos que condujeron a una propuesta para disponer unas estructuras de refuerzo independientes de la estructura original del Muelle.

*Estos elementos actuarían como un soporte que recibiría la estructura actual en caso de colapso, **sin embargo, no detendría el deterioro del tramo a intervenir.***

1. Adecuación hidráulica para permitir la ejecución del método constructivo

Ilustración 14. Sección transversal de protección temporal para reparación del muelle

2. Construcciones geotécnicas: pilotes de 0,3 m de diámetro

3. Construcción de elementos estructurales: Nuevos pedestales y vigas cabezales

Ilustración 15. Estructura de apoyo de la plataforma del muelle

(Fuente: Propuesta Técnico-Económica Suelos e Ingeniería S.A.S. (julio 2012). Archivo Gobernación del Atlántico)

4.5.2 REINTEGRACIÓN DE COMPONENTES DESTRUIDOS Y FALTANTES

*Intervención en un tramo de 200 metros con base en los resultados de la investigación histórica, documentación planimétrica y los elementos que se conservan en pie, **teniendo en cuenta los principios de la doctrina de la restauración.***

*La premisa es la **recuperación** del muelle en el mismo lugar y similares materiales y técnicas (a partir de los planos originales) como símbolo en la memoria de los habitantes.*

4.5.3 CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRUCTURA PARALELA

Construcción de una nueva estructura a manera de muelle paralelo o un espolón que se encontraría desplazado unos metros del sitio del emplazamiento original.

Contempla la posibilidad de un sitio de permanencia similar al muelle de San Petersburgo en la Florida (EE. UU) o la Rosa Náutica en Lima (Perú).

5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el actual grado de deterioro del Muelle y las condiciones ambientales propias del lugar (las cuales han contribuido en gran medida al colapso parcial de la estructura), se ha considerado que la restauración total del Muelle actual es impracticable (por el alto nivel de deterioro y los elevados costos que esta actuación suponen), sin embargo se plantea la posibilidad de desarrollar un esquema de intervención integral y por etapas para la reintegración de fragmentos o elementos de la estructura que conforma el Bien de Interés Cultural

• Según la doctrina de la restauración, es posible realizar labores de reconstrucción y/o reintegración con el fin de recuperar los elementos perdidos, en el caso del Muelle de Puerto Colombia la reintegración parcial (primer tramo de doscientos - 200 metros) es una intervención válida dado que se cuenta con suficiente información planimétrica, fotográfica y documental, y al mismo tiempo las porciones de Muelle que se encuentran en pie sirven como referencia para las intervenciones propuestas”.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia que el PA FONTUR y su administradora y vocera FIDUCOLDEX, no contravinieron las normas establecidas en los Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 y por contera, no vulneró la Ley 734 de 2002, ni la Ley 1185 de 2008 (marzo 12), el PEMP y el Decreto 763 de 2009 (marzo 10), ni las Cláusulas del Convenio, así como tampoco se configura falta disciplinaria ni mérito para APERTURAR Indagación preliminar que se derive de las actuaciones del PA FONTUR, por ende, respetuosamente solicitamos la eliminación de esta Observación”.

Análisis de la CGR:

Coincidimos con lo expresado por FONTUR, en cuanto a que, las Intervenciones en los Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional y en el espacio público y en inmuebles

localizados en sus áreas de influencia, son competencia del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Cultura.

Y que las normas que defina el Gobierno Nacional para las áreas de influencia de los Bienes de Interés Cultural del ámbito Nacional, prevalecerán sobre las establecidas para dichos sectores en el Plan de Ordenamiento Territorial.

También se concilia en que, respecto a los Planes Especiales de Manejo y Protección, debe acogerse lo previsto en el Decreto Nacional 1080 de mayo 26 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura*”, determina en su artículo 2.4.1.1.1 que “*Los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP- son un instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho Plan se requiere*”.

Y que los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los BIC, deben:

- “1. *Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno socio-cultural, partiendo de la **conservación** de sus valores, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades.*
2. *Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la **conservación** de los bienes.*
3. *Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de **conservación** de los bienes.*
4. *Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes.*
5. *Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de garantizar su **conservación** y su transmisión a las futuras generaciones. (Decreto 763 de 2009; Artículo 14)”.*

En ese sentido, la intervención de BIC que es definida por la Ley 1185 de 2008, es “*todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo*”. La misma Ley añade que, toda intervención sobre un BIC deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente que hubiera efectuado la declaratoria y que deberá realizarse de conformidad al PEMP, si éste existe.

El Decreto 763 de 2009 fija los tipos de obras que pueden realizarse para BIC inmuebles y los tipos de acciones e intervenciones que se pueden ejecutar para BIC muebles. Así mismo, el Decreto establece que, si un bien de interés cultural es intervenido sin autorización, la autoridad competente detendrá dicha actividad y procederá a aplicar las sanciones correspondientes. El Decreto también fija unos principios generales para la intervención de BIC que, según la Ley 1185 de 2008, sólo podrá realizarse bajo la supervisión de profesionales competentes en la materia. Con este marco, se implementan acciones para formular, asesorar y gestionar proyectos y obras de intervención,

mantenimiento y restauración de bienes de interés cultural, con el fin de garantizar su preservación en el tiempo.

En lo que si no se coincide es en que, el estado de deterioro de la estructura del Muelle de Puerto Colombia, fuera tal que no permitiera, siquiera una preservación de un tramo de 50 metros del viaducto de éste, el que tocaba la costa, como estructura patrimonial, pues, si según el documento de la CRA, Resolución No. 0000479 de 2017 (julio 11), <<Por medio de la cual se imponen unas obligaciones para ejecutar las obras de restauración arquitectónica y reconstrucción de un tramo del Muelle de Puerto Colombia, en una longitud de 200 metros>>, en el Capítulo denominado EJECUCIÓN -del documento entregado por la gobernación del Atlántico-, se señala el estado del Muelle en su integralidad (100%), así: *“En general, se requiere adelantar las demoliciones de los elementos de concreto reforzado y metálicos que hacen parte de la estructura actual del muelle, los cuales deben ser demolidos y removidos de manera segura y eficiente. Debido a los deterioros que han sufrido los elementos estructurales del muelle, se ha asumido que se presentan los siguientes niveles de daños:*

1. 30% de las columnas
2. 35% en pies de amigos
3. 30% en vigas de amarres
4. 10% en la losa superior o plataforma”

Como puede observarse, no estaba totalmente ruinoso, a pesar de su vetustez y abandono, especialmente el tramo que tocaba el continente, por la poca exposición al medio ambiente salitroso y embate de las olas, al que estaba sometido.

Y al que nunca le procuraron o proporcionaron obras de mantenimiento, por parte de su propietario el departamento del Atlántico y de su custodio el Ministerio de Cultura, no obstante, ser su responsabilidad legal y constitucional, y por lo que, tampoco nunca se le sometió a juicio. **(Mediante la Resolución No. 001661 de 2009 -mayo-, MINTRANSPORTE, transfiere la propiedad del Muelle de Puerto Colombia, al departamento del Atlántico, bajo la custodia del MINCULTURA por ser un BIC. Destacándose, otra omisión y negligencia, que este Bien no tiene ni Referencia Catastral ni Matricula Inmobiliaria, por la que no se pudo anotar en su registro la declaratoria de BICN).**

Coincidente lo anterior, acerca del estado del Muelle, en lo reseñado por el PEMP -como Niveles de Deterioro-, que graficamos en la Tabla No. 4, para una mejor ilustración:

Tabla No. 4 - NIVELES DE DETERIORO

VIADUCTO (costa)	NUCA	CABEZA (punta)
Superficial - Mediano	Mediano - Crítico	Severo

Máxime que en el proyecto -según la Resolución 1316 de 2015 -mayo 14-, *“Por el cual se autoriza el proyecto de intervención del Muelle de Puerto Colombia -Atlántico-, declarado Bien de Interés de Cultural del ámbito Nacional”*, aparece en los considerandos que éste

consistía (inicialmente como **Alternativa No. 1**) en la <<**PROTECCIÓN Y REFUERZO DEL PRIMER TRAMO DEL MUELLE HASTA LOS 50 METROS Y, EL RETIRO Y RECONSTRUCCIÓN DEL SIGUIENTE TRAMO DEL MUELLE HASTA COMPLETAR LOS 200 METROS DEL MISMO**>> (como Alternativa No. 2).

En el PEMP -Documento Técnico de Soporte-, Condiciones de Manejo -Aspectos Físico-técnicos del Bien-, dentro de las Determinantes Generales de Intervención se destacan:

1. Preservación de los valores estéticos identificados en la Unidad Arquitectónica, tales como la horizontalidad y transparencia de la estructura de soporte, así como en los elementos arquitectónicos sobre la plataforma.
2. **Restitución del tramo de plataforma y estructura perdidas, garantizando su diferenciación de la estructura patrimonial, afín de recuperar el carácter de la Unidad Arquitectónica.**
3. Conservación de las visuales de Bien y hacia el Bien, que permitan la apreciación de sus valores estéticos. **(Subrayado, en negrillas y en cursiva a propósito)**

De igual forma, y en ese sentido, se tenía contemplado en los albores de la intervención del Muelle, que el estudio realizado por la firma MOFFATT & NICHOL'S que presentó Seis (6) alternativas para la **recuperación de la estructura**; una de las alternativas acogidas, **planteaba conservar un tramo del muelle próximo a la playa**, que coincide con el sector menos afectado por el oleaje.

Quiere decir, que si contempló y era factible la recuperación estructural de los 50 primeros metros del Muelle. Y con ese Nivel de Intervención de CONSERVACIÓN INTEGRAL, -como se manifestó anteriormente-, se tenía dentro de los Objetivos Específicos, “*Detener el proceso de deterioro del Bien y efectuar las acciones necesarias para garantizar su estabilidad, con técnicas modernas de construcción que permitan la preservación de sus valores estéticos (...) **garantizando su diferenciación de la estructura patrimonial, afín de promover su revitalización y sostenibilidad (...)**”.* **(Subrayado y en negrillas fuera de texto).**

Incluso en el Documento Técnico de Soporte del Proyecto de Intervención realizado por el arquitecto RODOLFO ULLOA VERGARA, especifica que: “*(...) el proyecto de intervención propone la **<Restitución de los elementos estructurales que conforman los primeros 200 metros del Muelle y la reintegración de los mismos>**, con base en los planos originales, contemplando las siguientes actividades: “(...*

- *Retiro de los elementos estructurales de los primeros 200 metros del Muelle.* (Alternativa No. 2)
- **Reforzamiento de los primeros 50 metros de éste** (Alternativa No. 1).
- *Reintegración de los siguientes elementos -con base en los planos originales-, dentro de los primeros 200 metros: Pilotes, columnas, Vigas de amarre, vigas longitudinales, transversales y riostras, pies de amigos, barandas, losa superior (...)*” (Alternativa No.

2). **(Subrayado y en negrillas fuera de texto y a propósito, para resaltar que esta actividad no fue tomada en cuenta se demolió todo)**

El **Reforzamiento Estructural**, en virtud del Decreto 763 de 2009, en su artículo 41, Numeral 3, “Es la **consolidación** de la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de **acondicionalos** a niveles adecuados de seguridad sismorresistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya y su reglamento.” **(En negrillas y subrayado por fuera de texto).**

Lo que deja en evidencia, es que se trató de un tema eminentemente económico, teniendo en cuenta las declaraciones dadas por la ministra de Cultura, en el Comunicado 254095 del 9 de enero de 2013, de MINCULTURA, en donde se concluyó, con base en estudios técnicos, que “(...) la recuperación del muelle no es posible por su mal estado de conservación. Un apuntalamiento de la estructura (sic) **REQUERIRÍA DE UNA ALTA INVERSIÓN la cual no es sostenible en el tiempo dadas las condiciones de vulnerabilidad y desgaste irreversible de los materiales que lo conforman**”. **(En negrillas y en mayúscula por fuera de texto).**

En las Directrices de Formulación del PEMP -PROPUESTA INTEGRAL- se señala:

*“Intervención de la Estructura del Muelle: Se permitirán intervenciones de acuerdo con el Artículo 41 del Decreto 763 de 2009, en donde es prioritario la consolidación estructural del Bien, para detener el proceso de pérdidas de secciones y elementos estructurales, **CONSOLIDANDO LO EXISTENTE COMO TESTIGO DEL DISEÑO ESTRUCTURAL** (...).”*

Pero sigamos retomando, lo advertido en el PEMP y a lo previsto en el Decreto 763 de 2009, en su artículo 20, **-Nivel Permitido de Intervención-**, que reza:

*“(...) **Nivel 1. Conservación Integral:** Se aplica a inmuebles del grupo arquitectónico de excepcional valor, los cuales, por ser irremplazables, deben ser preservados en su integridad. En estos, cualquier intervención puede poner en riesgo sus valores e integridad, por lo que las obras deben ser legibles y dar fe del momento en el que se realizaron. Si el inmueble lo permite, se podrán realizar ampliaciones, en función de promover su revitalización y sostenibilidad.*

En relación con los inmuebles del Grupo Urbano debe garantizarse la preservación del trazado, manzanas, paramentos, perfiles, alturas, índices de ocupación, vías, parques, plazas y pasajes, entre otros. Se permite la modificación de los espacios internos del inmueble, siempre y cuando se mantenga la autenticidad de su estructura espacial: disposición de accesos, vestíbulos, circulaciones horizontales y verticales.

Tipos de obras permitidos en el Nivel 1: Restauración, reparaciones locativas, primeros auxilios, rehabilitación o adecuación funcional, reforzamiento estructural, reintegración, ampliación, consolidación y liberación”, si bien es cierto, se permite la **REINTEGRACIÓN**, que según el Artículo 41 IBID -TIPOS DE OBRAS PARA BIC INMUEBLES-, en su Numeral

13, la define como: “Obras dirigidas a **restituir** elementos que el Inmueble ha perdido o que se hace necesario reemplazar por su deterioro irreversible”; esto es, volver a poner una cosa en el estado que antes tenía, pero que, va dirigido a los elementos (algunos), que se hacen indispensables sustituir por otros, en contraposición a lo que estaban previstos que se podían consolidar, mediante un reforzamiento estructural, en los primeros 50 metros, en aras de preservar la estructura patrimonial y diferenciarla de los nuevos elementos estructurales reintegrados o restituidos, cuyo desmedro, degradación y detrimento de los elementos reemplazados eran evidentes por los daños o desperfectos que tenían, especialmente en parte del viaducto, la nuca y la cabeza del Muelle; pero, no es menos cierto, que este Nivel 1 de Conservación Integral, no permite el Tipo de Obras de **Reconstrucción**, que en su en su Numeral 12, IBID, se describen como aquellas, “Obras dirigidas a **rehacer total** o parcialmente la estructura espacial y formal del inmueble, con base en datos obtenidos a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos o de archivo”, esto es, reconstituir, recrear, reedificar o renovar todo el Muelle, previa demolición total de su estructura, contrariando al espíritu de la **CONSERVACIÓN INTEGRAL** que es darle estabilidad, permanencia, mantenimiento y sostenimiento, que propugna por **preservar**, proteger, resguardar, salvaguardar, amparar y defender parte de la estructura patrimonial.

Por lo que creemos poco asertivos lo declarado por FONTUR, que: “(...) desde el punto de vista patrimonial **LA REINTEGRACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN** (están) **EN LA DOCTRINA DE LA RESTAURACIÓN (...)**, por cuanto, conceptualmente difieren las dos (2) primeras de la Restauración, en consideración a su definición patrimonial que apareja el Numeral 5, IBID, al considerar que son las “Obras tendientes a **recuperar** y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de **conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos**. **Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad**”, lo que significa técnicamente como una reforma, reparación, recuperación, rehabilitación o refacción.

Si se hubiera revocado la declaratoria de este BICN, o modificado el PEMP, que eran las limitantes normativas, dado que, como se trataba de recrear lo que existió, resistían -ya sin esas cortapisas-, las intervenciones que se hicieron, porque las decisiones debieron estar fundadas desde la legalidad.

En este sentido, no es posible, o no es dable, un lenguaje anfibológico, pues, para que una administración sea buena, es necesario que las personas investidas de autoridad para administrar, ejerzan con fidelidad y exactitud sus funciones. Que los actos que le corresponda ejecutar sean realizados con legalidad y justicia. Que obren con imparcialidad e independencia. Que sean moralmente íntegros y respetuosas como el más de lo ajeno.

En conclusión, y conforme a lo previsto en el Decreto 763 de 2009, el Muelle de Puerto Colombia como un BICN, tiene en su PEMP señalado, para su Intervención el Nivel 1 de Conservación Integral, que abarca el tipo de obras que implica la **REINTEGRACIÓN**, la cual permite **restituir** elementos que se debían reemplazar por su deterioro irreversible, que en criterio de FONTUR, daba este alcance para demoler la totalidad del inmueble patrimonio cultural material y la **RECONSTRUCCIÓN** en su integralidad en un tramo de 200 metros,

pero, para este órgano de control, en su concepto, se modificó conceptualmente el proyecto y los tipos de obras dispuestos en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009, debido a que -por un lado-, el Proyecto consistía -como primera alternativa-, en la <<**PROTECCIÓN Y REFUERZO del primer tramo del Muelle hasta los 50 metros y el RETIRO (...)**>>, que no tuvo eco -al parecer por motivos de costos-, optándose por la RECONSTRUCCIÓN total de un tramo del Muelle hasta los 200 metros (que era la Alternativa No. 2), y, -por otra parte-, el Nivel de Intervención de Conservación Integral, no permite de ninguna manera, la RECONSTRUCCIÓN como tipo de obras consentidas o toleradas.

COMENTARIOS FINALES DE LA CGR

Dado que en el análisis de la respuesta a la Observación No. 2 se hizo una exposición de motivos que sustentan, que no se cumplió estrictamente con lo ordenado en el Decreto 763 de 2009 y lo previsto en el PEMP, en cuanto el tipo de obras permitidas para su intervención, por cuanto, el Muelle se sometió a una demolición total, sin que se preservara parte de la estructura patrimonial como referente histórico, y en consideración a que la Observación No. 7 apunta sobre los mismos hechos, aquí recopilamos, parte de la información fuente, de donde se obtuvieron nuestras apreciaciones.

DECLARATORIA

La política nacional de preservación y conservación del patrimonio construido se sustenta en las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 y sus decretos reglamentarios, entre ellos el Decreto 763 de 2009. En este sentido y dadas las facultades jurídicas al Ministerio de Cultura se expide en 1998 la declaratoria como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, hoy de Ámbito Nacional, para el Muelle de Puerto Colombia.

PEMP

El contenido integral del PEMP, se sustentó técnica y conceptualmente en el marco normativo vigente y en las políticas de Estado referentes a la preservación y conservación del patrimonio construido.

MINCULTURA

Que el PA FONTUR tiene razón al decir, que corresponde a MINCULTURA la autorización de su intervención, tal como se manifestó en el Artículo 2º de la Resolución No. 0799 de 1998 (julio 31), por la cual se declara como un BICN, al Muelle de Puerto Colombia: “*En aplicación a lo dispuesto por la Ley 397 de 1997, todas las construcciones, refacciones, remodelaciones y obras de defensa y conservación que deban efectuarse en los inmuebles mencionados en el artículo 1º, **deberán contar con la autorización del Ministerio de Cultura***”.

El Muelle de Puerto Colombia Bien de Interés Cultural de Ámbito Nacional, declarado por el Ministerio de Cultura previo concepto favorable del Consejo de Monumentos Nacional, que

también **le corresponde a este Ministerio el manejo del Bien**, según el Artículo 8 Ley 397 de 1997, modificado por el Artículo 5 de la Ley 1185 de 2008.

DIMAR

Que igualmente, sobre la costa la jurisdicción de la DIMAR, tiene una extensión de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más alta marca y más alta creciente hacia adentro, esta zona está sometida a la Dirección General Marítima y Portuaria, cualquier intervención o concesión a realizarse en estos sectores deben contar con la autorización de esta entidad.

En este sentido la Dimar se posiciona como una entidad involucrada con el proceso de intervención no solo en el Muelle de Puerto Colombia, sino de igual forma sobre la futura zona de influencia. El marco normativo que rige esta jurisdicción y autorizaciones pertinentes, se determina por el Decreto 2324 de 1984.

IDENTIFICACIÓN DEL MUELLE (Para su valuación o tasación Económica)

Dentro del proceso de identificación catastral no se pudo determinar ningún registro catastral para el Muelle, no se cuenta con dirección, ni referencia catastral, situación que imposibilita determinar la situación financiera del inmueble, en el contexto local. Al no estar en la base de datos catastrales no genera pago de impuestos a la administración municipal.

ASPECTOS FÍSICO-TÉCNICOS (Contexto Urbano)

*“La condición actual del Muelle, **no limita ni desmerita su valor** y su reconocimiento en el ámbito local y a pesar de su avanzado estado de deterioro continúa siendo un elemento detonador de la actividad turística en el departamento del Atlántico. Para explorar el posicionamiento del Bien en su contexto urbano es necesario realizar su análisis en diferentes escalas urbanas, como la son, la Metropolitana, la Municipal y la Local”. (Plan Especial de Manejo y Protección del Muelle de Puerto Colombia -Atlántico- Documento Diagnóstico. EDUBAR)*

ASPECTOS FUNCIONALES (Uso del Suelo del Bien)

*“En la actualidad el Muelle presenta una vocación turística con actividades de pesca informal, pero debido al avanzado estado de deterioro **se ha tenido que limitar el acceso a algunos sectores del Bien**. Esta actividad se realiza de manera informal sin contar con los elementos necesarios para su normal desarrollo. **Hoy no se tiene acceso a la nuca y cabeza del Bien**”. (Plan Especial de Manejo y Protección del Muelle de Puerto Colombia -Atlántico- Documento Diagnóstico. EDUBAR)*

El inicio del viaducto en tierra está sobre una barra de arena, que empalmaba con el corredor ambiental que nació a partir de la preservación del manglar que incluía todo el borde de la playa en esa zona, pero que aledaño al Muelle, fue invadida por particulares *“que realizan una actividad comercial destinada a restaurantes de comida típica, conocidos*

como <<CASETEROS>>, el cual se desarrolla de manera informal, pero atrae un gran número de usuarios y turistas locales”. ”. (Plan Especial de Manejo y Protección del Muelle de Puerto Colombia -Atlántico- Documento Diagnóstico. EDUBAR)

ESTADO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL BIEN

“Para identificar el estado actual del bien, se realizaron visitas de campo con especialistas en el tema patológico y estructural, de lo cual se realizaron las fichas de identificación del Bien, descritas en este Capítulo. A su vez se tomaron fuentes secundarias provenientes de dos (2) informes técnicos;

El primero, el estudio contratado por la Gobernación del Atlántico a la firma INGENIERA DE PROYECTOS LTDA en 1997, para la reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia; y el segundo, el estudio de Prefactibilidad para la Restauración y el aprovechamiento del Muelle de Puerto Colombia como espolón, de la empresa CONCEP LTDA, de Julio de 2003.

El Muelle de Puerto Colombia es un muelle de tipo espigón que consta de una pasarela de comunicación de 4,50 metros lineales de ancho y una plataforma de atraque de 15,5 metros de ancho y 305 metros lineales de longitud, para una longitud total de 1250 metros lineales. El sistema estructural del muelle es una estructura APORTICADA en ambos sentidos soportadas por pilotes de acero. Los pórticos longitudinales tienen vigas de arriostramiento a media altura y vigas en la parte superior que reciben el piso o tablero. Los pórticos se aseguran en el sentido transversal a media altura y la placa de piso está constituida por vigas transversales y la placa propiamente dicha. (Ver secciones transversales y longitudinales) (...)

La estructura general soportada sobre pilotes, que oscilan entre los 0 y 8 metros por debajo del nivel de marea, es repetitiva y se soporta sobre una viga continua de 0.40 * 0.40. El inmueble hoy en un inminente estado de abandono y deterioro se encuentra restringido a visitantes y turistas, por el riesgo que representa y las fallas estructurales que se evidencia cada día más. Es por eso que mediante el diagnóstico y las evaluaciones pertinentes mediante el sistema de fichas de valoración tipológica a nivel de materiales y a nivel del estado de la edificación se pretende mostrar los resultados obtenidos mediante la valoración antes citadas.

Las conclusiones de los estudios técnicos mencionados son:

- a) **Debe utilizarse en lo posible la obra existente**
- b) **Los diseños estructurales que se realicen no deben afectar el aspecto externo de la estructura**
- c) **No se debe contemplar la reconstrucción de la condición original de la estructura**
- d) **Se debe considerar la demolición parcial de algunas secciones del Muelle, en particular en aquellas que presenten una condición crítica. (...)**

Los elementos estructurales son los más afectados dentro del deterioro de este inmueble. De alguna manera los elementos estructurales se encuentran expuestos mucho más a las inclemencias del mar y a sus oleajes, pese a que están estructuralmente diseñados para eso, el tiempo ya ha hecho estragos en ellos. Pero los elementos que vemos hoy en día son los mismos de los cuales eran en su mejor época. Estos elementos son clásicos de las construcciones marítimas de comienzos de los 1900, y están reforzados en su totalidad con materiales propios de la época. El diseño estructural es precisamente el mismo que desde su construcción y **es destacable la transparencia de los mismos, la cual debe conservarse**".

NIVELES DE INTERVENCIÓN

*"(...) Considerando el estado actual del bien, y el riesgo que algunas de sus secciones representan para visitantes y usuarios, **se hace necesaria la ejecución de obras prioritarias para facilitar la intervención de recuperación, en búsqueda de un proceso de adecuación funcional que permita la optimización de la estructura con un nuevo uso y, al mismo tiempo, la preservación de sus valores patrimoniales, en el marco de las obras permitidas para este nivel por el Decreto 763 de 2009**". (Fuente: PEMP)*

DETERMINANTES GENERALES DE INTERVENCIÓN APLICABLES AL ÁREA AFECTADA

"En el área afectada, entendiendo el Muelle como una unidad arquitectónica, constituida por la estructura de soporte, la plataforma de circulación y los elementos arquitectónicos existentes construidos sobre ésta, se deben preservar los valores estéticos identificados en tal unidad -producto de la valoración- tales como la horizontalidad y transparencia de los elementos de soporte, así como de los elementos arquitectónicos construidos sobre la plataforma.

*Se acometerá la restitución del tramo de plataforma y estructura de soporte perdidas, a fin de recuperar el carácter de unidad arquitectónica, ejecutando los tipos de obras permitidos para el Nivel 1 Conservación Integral, entendiendo que para el efecto pueda requerirse, por razones constructivas o de seguridad, la liberación **de algunos tramos existentes**, previa a la restitución mencionada.*

En tales reintegraciones debe garantizarse su diferenciación de la estructura patrimonial".

Es claro, que hay una divergencia entre lo normatizado en el PEMP (en concordancia con el **Decreto 763 de 2009**), con respecto al proyecto de intervención del Muelle (**Investigación histórica y propuesta conceptual para el desarrollo de un proyecto de intervención Muelle de Puerto Colombia -arquitecto restaurador de la UNINORTE**) y lo finalmente aprobado por el MINCULTURA (Resolución 1223 de 2009 -junio 26-), dado que,

se trata de introducir el tipo de obra de **RECONSTRUCCIÓN**, como concepto válido dentro de los tipos de obras del Nivel 1 de Conservación Integral, que no lo permite.

Para lo anterior, se aduce, como corriente de pensamiento que, en los **principios de la doctrina de la RESTAURACIÓN**, se acepta la **REINTEGRACIÓN** y **RECONSTRUCCIÓN** (como tipos de obras permitidas en un proyecto de restauración), pero que, no la contempla el PEMP ni el Decreto 763 de 2009, en ese sentido, se alude a la UNESCO, que a través del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), tiene dentro de las funciones la de expedir y actualizar documentos de referencia, a los cuales, ***por lo general***, se acogen los diferentes países con el fin de fijar lineamientos para la conservación de su patrimonio cultural.

Para reforzar, su tesis el Arquitecto restaurador, cita diversas Cartas y Declaratorias, así como ejemplos de **RECONSTRUCCIÓN** en varias partes del mundo y específicamente en Cartagena (Colombia), por lo que es bueno aclarar, que si bien son referentes, estas, no constituyen Normas de carácter supranacional a los que debe acogerse por el principio de jerarquía normativa

(La norma Supranacional es aquella que emana de órganos comunitarios autónomos e independientes de los gobiernos, que obran según las normas del Tratado Comunitario Supranacional y no según las instrucciones de los respectivos gobiernos de los Estados miembros).

Lo que, si es cierto, es que existen dos (2) posturas radicalmente opuestas, la primera es que, se deben conservar las ruinas, en este caso la estructura patrimonial, como fundamento para el rescate de la autenticidad del patrimonio a intervenir, y la segunda, es de la tesis de que más que preservar lo existente, lo importante, es recrear lo extinto, con una copia que patentice el concepto de los valores y arraigos que poseía el Bien de Interés Cultural.

De otro lado, es manifiesto que la Alternativa No. 1 de proteger los primeros 50 metros del Muelle en estado crítico, era una posibilidad real en aras de conservar la autenticidad del BICN, pero, que, era una solución de intervención muy costosa; ello, primó para que se optara por la Alternativa No. 2 de la demolición total del Bien y reintegrar todos sus componentes y elementos destruidos, pues, la Alternativa No. 3 de la construcción de una nueva estructura a manera de muelle paralelo o un espolón que se encontraría desplazado unos metros del sitio del emplazamiento original, nunca fue considerada.

La Alternativa No. 1, era la que estaba acorde con lo dispuesto en el PEMP y en el Decreto 763 de 2009, y era el anhelo y querer de la comunidad en el sentido emocional y psicológico, por cuanto, igualmente -para los expertos en la materia-, debía primar la autenticidad de la Unidad Arquitectónica, de este inmueble de Patrimonio Tangible, material - cultural que era insustituible.

Es menester destacar, que había la certeza de que se iban a dejar los primeros 50 metros de la estructura original (reforzada obviamente), la cual se empalmarla con la nueva estructura que llegaría a unos 200 metros de longitud (Conjunción de las Alternativas 1 y 2), de tal forma que, se diferenciara con la estructura patrimonial. Ello, conforme a lo previsto en el PEMP, en las determinantes generales de intervención aplicables al área afectada, en donde se estipulaba que, con las reintegraciones de los elementos deteriorados debía garantizarse la diferenciación con la estructura patrimonial, que se iba a preservar.

Por lo anterior, es que se tiene la idea -por parte de legos y expertos-, que hubo una modificación al proyecto de intervención, porque adicionalmente sobre éste, ya existían avances y estudios y diseños previos. **(Por ejemplo, el de la Propuesta Técnico-Económica S.I. S.A.S.)**

Con esas conductas antijurídicas las entidades -efectivamente-, incumplieron esas normas legales, y en este caso, sus conductas son contrarias al derecho, causando con ello, la desaparición de este BICN (patrimonio de todos los colombianos, del cual son igualmente víctimas -por la actuación ilícita de los agentes estatales-, dado que, como sujetos de derecho que lo sufrieron, no tenían el deber jurídico de soportar dicho perjuicio); se produjo -en consecuencia-, un daño patrimonial al Estado, y, estando ya consumado, materializado y medible en términos monetarios, se puede -en virtud del derecho fiscal-, aperturarse un proceso de responsabilidad fiscal. Quiere decir, que el daño patrimonial objeto de este hallazgo, es cierto, actual, antijurídico y cuantificable, no es eventual ni hipotético.

De esta manera, se considera que se dio una antijuridicidad material, por cuanto, la conducta advertida es materialmente antijurídica, por haber transgredido el ordenamiento jurídico, teniendo, además, un componente de DAÑOSIDAD social, es decir, con ella, se ha lesionado un bien jurídico protegido⁷⁸.

En consecuencia, la CGR, mantiene su posición y confirma el hallazgo, con las mismas incidencias inicialmente comunicadas, por cuanto lo observado no fue desvirtuado por la Entidad.

En el Anexo 3 se relaciona el Informe de Visita Técnica de Inspección Física a las obras de Reconstrucción –en una extensión de 200 mts– del Muelle de Puerto Colombia y en el Anexo 4, el Registro Fotográfico.

⁷⁸ (El Código Penal así lo establece en su ARTÍCULO 265. DAÑO EN BIEN AJENO (Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente): “El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en (...) ARTÍCULO 266. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACION PUNITIVA. La pena se aumentará hasta en una tercera parte, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere: (...) Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural, artístico, sobre bien de uso público, de utilidad social, o sobre bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación).

4.1.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar los insumos suministrados por los veedores ciudadanos que han realizado control social al Proyecto Muelle Puerto Colombia relacionados con la materia a auditar, recibidos antes de la culminación de la etapa de planeación.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

La veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza” presentó una denuncia⁷⁹ que incluye diez pretensiones (Anexo 2). De estos requerimientos en el presente informe se documentaron los siguientes:

1. Autorización para demoler las ruinas del Muelle Puerto Colombia (pregunta 1)

De acuerdo con la respuesta de FONTUR a este punto de la denuncia:

*“(…) Durante la ejecución del proyecto, el PA FONTUR ha cumplido a cabalidad lo dispuesto en la **Resolución 1316 del 14 de mayo de 2015 del Ministerio de Cultura**, “Por la cual se autoriza el proyecto de intervención del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado bien de interés cultural del ámbito Nacional”, la cual indica que: **“ARTICULO PRIMERO: Autorizar el proyecto de intervención y reintegración parcial de 200 metros del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado bien de interés cultural del ámbito Nacional”, así como también a la Resolución 1521 de 2020 del Ministerio de Cultura** “Por la cual se modifica la intervención que fue autorizada mediante la Resolución 1316 del 14 de mayo de 2015, del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico, declarado bien de interés cultural del ámbito Nacional”.*

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 763 de 2009, en el que se establecen competencias del Ministerio de Cultura y los regímenes de protección, para autorizar las intervenciones en Bienes de Interés Cultural (BIC) del ámbito nacional, así como aquellas que se pretendan realizar en sus áreas de influencia y/o en bienes colindantes con dichos bienes; es claro que, quien autoriza dichas intervenciones es el Ministerio de Cultura tal y como lo hizo con las Resoluciones 1316 de 2015 y la 1521 de 2020 (ver ANEXO 1. Resoluciones MinCultura), las cuales autorizaron al PA. FONTUR y a los partícipes del Proyecto a ejecutar su intervención. Por lo tanto, el PA. FONTUR actúa con base en la autorización emitida a través de dichos actos administrativos y mientras los mismo (sic) no sean revocados, se presumen legales, teniendo en cuenta que es el Ministerio de Cultura el garante de los bienes de interés cultural de la Nación.”⁸⁰

Para la CGR, este punto de la denuncia, se constituyó en un insumo de importancia sustancial en el objetivo específico que se diseñó, para examinar la gestión en torno a las

⁷⁹ Veeduría Ciudadana Reconstrucción del Muelle y mi Plaza. Resolución No. 007 Marzo 29 de 2019. Denuncia presentada el 27-08-2020 con el Sigedoc 2020ER0082418.

⁸⁰ Fontur. Oficio CRFNT-113-2020 del 18 de noviembre de 2020. Páginas 1 y 2.

decisiones tomadas para suscribir los contratos y ejecutar las obras de recuperación del Muelle Puerto Colombia.

Es necesario precisar que, para la CGR, la autorización para la demolición provino de las entidades que integran el Convenio de Asociación FNT – 214 de 2016, toda vez que a ellas les correspondió participar en la suscripción del contrato de obra, con el cual se están ejecutando las obras de recuperación del Muelle en cuestión.

Este Convenio de Asociación se celebró entre el Ministerio de Cultura, el departamento del Atlántico, el municipio de Puerto Colombia y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR. El Consejo Nacional de Monumentos es la instancia que le dio carácter de bien de interés cultural del ámbito nacional (BICN) al Muelle Puerto Colombia, pero no hay evidencias el que haya participado en la autorización de la demolición de este BICN.

En cuanto al contrato que se suscribió para ejecutar las obras acordadas, corresponde al contrato de obra FNTC 006 de 2019, con el Consorcio Puerto Colombia SBCC, integrado por las firmas CONSTRUCTORA CONCRETO S.A. y SOLETANCHE BACHY CIMA S.A. Este contrato, aunque tiene como objeto el de “Reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia (Atlántico)”, incluye como unas obligaciones de carácter técnico, necesarias para la adecuada ejecución del proyecto, la de:

“ (...) Cumplir con el objeto del contrato, ejecutando y entregando las construcciones contratadas de acuerdo con los criterios de calidad exigibles, los diseños, los planos, las especificaciones entregadas y en general las normas técnicas colombianas sobre la materia (...)”⁸¹

Un esquema técnico que, en opinión de la CGR, debió ser acordado por los signatarios del Convenio de Asociación FNT-214 de 2016, en el marco de la concertación que debió surtirse en el Comité Técnico constituido⁸², en el mismo Convenio y en la ejecución de los compromisos del Ministerio de Cultura⁸³, de FONTUR⁸⁴, del departamento del Atlántico⁸⁵ y del municipio de Puerto Colombia⁸⁶ de prestar asistencia técnica para la ejecución de este Convenio. Decisiones que incluyen la obligación de observar y cumplir con las normas vigentes en materia de protección de un BICN.

Así, si bien una de las obligaciones del Departamento del Atlántico, en el Convenio de Asociación FNT 214 de 2016, es la de:

“Entregar la totalidad de la información del proyecto: estudios y diseños, planos arquitectónicos y técnicos, especificaciones, cronograma y presupuesto detallado del proyecto, incluida la ruta crítica y un cronograma para la obtención de todos los trámites y licencias. La entrega de todas y cada una de las licencias que se requieren para la

⁸¹ Cláusula Segunda. Obligaciones específicas del contratista. Obligaciones de carácter técnico.

⁸² Cláusula Cuarta, numeral cuarto.

⁸³ Cláusula Quinta, numeral quinto.

⁸⁴ Cláusula sexta, numeral décimo.

⁸⁵ Cláusula séptima, numeral décimo tercero.

⁸⁶ Cláusula Octava, numeral novena.

construcción del proyecto es responsabilidad del DEPARTAMENTO y deberán ser entregadas a FONTUR en conjunto con los estudios y diseños completos y actualizados como requisito para la publicación los (sic) procesos de contratación derivados”⁸⁷.

La misma se adelantó sin las objeciones de orden técnico, por parte de las instancias ya señaladas, creadas en el marco del convenio de Asociación FNT-214 de 2016 y que implicaba el cumplimiento de las normas vigentes en materia de protección de un BICN, que no incluye la opción de demolición del Muelle Puerto Colombia.

En cuanto a la Ordenanza 000302 del 16 de mayo de 2016, la Asamblea Departamental del Atlántico autorizó al Gobernador para suscribir convenios y contratos para la Reconstrucción del tramo del muelle de Puerto Colombia en el Departamento del Atlántico hasta por valor de \$14.700 millones.

Sin embargo, el concepto de **reconstrucción**, que aduce esta Ordenanza, no se enmarca dentro de lo establecido en la norma, con la cual se aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección del Muelle de Puerto Colombia⁸⁸, toda vez que en ella el tipo de intervención autorizada “(...) *tiene por objeto conservar y recuperar el Muelle de Puerto Colombia como escenario vivo de encuentro PLURISOCIAL con actividades sostenibles relacionadas con el escenario natural que lo rodea*”⁸⁹ y en el marco de una intervención correspondiente al: “(...) *Nivel 1 Conservación Integral, según lo dispuesto en el numeral 1, artículo 20 del Decreto 763 de 2009*”.⁹⁰

Así, el numeral i del artículo 20⁹¹ del Decreto 763 de 2009 definió las pautas o criterios relacionados con la conservación de los valores del Inmueble y su zona de Influencia y el(los) tipo(s) de obra que pueden acometerse en el área afectada y su zona de Influencia, con el fin de precisar los alcances de la intervención, así:

“i. Nivel 1. Conservación integral: Se aplica a inmuebles del grupo arquitectónico de excepcional valor, los cuales, por ser irremplazables, deben ser preservados en su integralidad. En éstos, cualquier Intervención puede poner en riesgo sus valores e integridad, por lo que las obras deben ser legibles y dar fe del momento en el que se realizaron. Si el inmueble lo permite, se podrán realizar ampliaciones, en función de promover su revitalización y sostenibilidad”.

Además, según el Artículo 14⁹², del mismo Decreto 763 de 2009, los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural (BIC), deben, entre otros aspectos:

“(...)

⁸⁷ Cláusula Séptima, numeral tercero.

⁸⁸ La Resolución No. 1223 de junio 26 de 2009 del Ministerio de Cultura, en relación con el Muelle de Puerto Colombia, Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional, localizado en el Municipio de Puerto Colombia - Departamento del Atlántico”.

⁸⁹ Artículo 3. Objetivo General.

⁹⁰ Artículo 8. Niveles de intervención para el área afectada.

⁹¹ Nivel permitido de Intervención.

⁹² Objetivo de los PEMP.

- ii. Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la **conservación** de los bienes.
- iii. Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de **conservación** de los bienes.
- iv. Establecer mecanismos o determinantes que **permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes**".

En el mismo sentido del anterior concepto, en el artículo 41⁹³ de este Decreto, sobre las definiciones de los tipos de obras para BIC inmuebles que se pueden efectuar, se aprecian dos de ellas que corresponden a:

5. **Restauración.** *Obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad".*
(...)
12. **Reconstrucción.** *Obras dirigidas a rehacer total o parcialmente la estructura espacial y formal del inmueble, con base en datos obtenidos a partir de la misma construcción o de documentos gráficos, fotográficos o de archivo".*
(subrayado y negrilla fuera de texto)

Como se aprecia, la conclusión de la CGR es que el concepto aplicable y asociado con la situación especial que le compete al Muelle Puerto Colombia, es el de **restauración**. En ese sentido, es pertinente precisar el que un mayor detalle de esta conclusión se evidencia en dos observaciones preparadas por el equipo de funcionarios de la Gerencia Colegiada del departamento del Atlántico.

En consecuencia, contrario a lo establecido por la Ordenanza departamental 000302 del 16 de mayo de 2016, su autorización se aprecia que va en la misma dirección a la demolición decidida por las instancias que ya se mencionaron.

Finalmente, con relación a la resolución 1316 de 2015 del Ministerio de Cultura⁹⁴, se estableció:

*"Que de conformidad con el avanzado estado de deterioro del muelle, **EL CUAL HACE CASI IMPOSIBLE ALGÚN TIPO DE RECUPERACIÓN**, tomando fundamento en varios documentos internacionales de la doctrina de la **RESTAURACIÓN**, se plantea el **Retiro** de los elementos estructurales y la **RECONSTRUCCIÓN** parcial (200 metros) del Bien, y por lo tanto, el Proyecto plantea lo siguiente: *Dado que se trata de una estructura que se encuentra declarada como un BICN, cualquier propuesta debe ser abordada desde el punto de vista **PATRIMONIAL**, de esta forma, se presentó la alternativa, la cual se enmarca en la propuesta, de acuerdo con el PEMP y con los condicionantes de Recuperación y Estabilización de playas, respaldada por la Dirección Nacional de Prevención de Riesgo, además de la posibilidad de desarrollar el proyecto de espacio público en homenaje a los inmigrantes". (Negrilla y resaltado fuera de texto)*

⁹³ Tipos de obras para BIC inmuebles.

⁹⁴ Por la cual se autoriza el proyecto de intervención del Muelle Puerto Colombia, declarado bien de interés cultural del ámbito Nacional.

Norma en la cual aunque no es explícito el concepto de demolición, asume el de recuperación a partir del análisis que realiza sobre estado deterioro del Muelle y culmina su decisión en la necesidad de adelantar el proceso de intervención a partir de la reconstrucción. Por lo que tampoco es coincidente con lo planteado por la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza”, para quien el Ministerio de Cultura tampoco se autoriza demolición alguna.

2. Modificaciones al proyecto inicial sin realizar la socialización (Pregunta 2)

De acuerdo con la respuesta de FONTUR a este punto de la denuncia:

*“(…) de conformidad con lo establecido en el numeral 3 de la cláusula octava del Convenio FNT-214-2016 de Asociación celebrado entre el Ministerio de Cultura, el Departamento del Atlántico, el Municipio de Puerto Colombia y FONTUR (**Los Cooperantes**), se estableció como compromiso del MUNICIPIO “Realizar la socialización del proyecto de intervención”.*

Teniendo en cuenta su competencia, el Municipio de Puerto Colombia, mediante comunicación ST-2018-05-02-0098 de la Secretaria de turismo del Municipio de Puerto Colombia, de fecha 2 de mayo de 2018, invitó a la socialización del proyecto del Muelle de Puerto Colombia a personas de la comunidad y al PA. FONTUR; esta socialización se realizó el 17 de mayo de 2018 en el salón multifuncional (antigua estación del ferrocarril en el parque principal del Municipio), con participación del supervisor del convenio por parte del P.A FONTUR. Al respecto se anexa copia de dicha comunicación y el registro fotográfico tomado por el delegado a la reunión por el P.A FONTUR.

Por otra parte, es importante señalar que el diseño arquitectónico del proyecto de intervención y reintegración parcial de los primeros 200 metros del Muelle de Puerto Colombia, aprobado por el Ministerio de Cultura con la Resolución 1316 de 2015, el cual fue socializado por la Alcaldía de Puerto Colombia, no ha cambiado.

*Los ajustes realizados al diseño estructural y la metodología de construcción fueron en todo momento conocidos y aprobados por **Los Cooperantes** del convenio, entre ellos el Municipio de Puerto Colombia, quien de acuerdo con lo informado anteriormente y a los compromisos adquiridos dentro del convenio, es el responsable de realizar la socialización del proyecto.*

Por último, se establece en el Convenio, en la CLÁUSULA SÉPTIMA. COMPROMISOS DEL DEPARTAMENTO, numeral 6. “Divulgar permanente a la comunidad”⁹⁵.

3. Legitimización de los retrasos en la ejecución de las obras de reconstrucción (Pregunta 3)

De acuerdo con la respuesta de FONTUR a este punto de la denuncia:

⁹⁵ Fontur. Oficio CRFNT-113-2020 del 18 de noviembre de 2020. Páginas 2 y 3.

“(…) las suspensiones por fuerza mayor y contingencias no previstas, que se han presentado durante la ejecución contractual cuentan con el concepto favorable de la interventoría, conforme a lo previsto en las cláusulas décima primera y trigésima cuarta del contrato de obra FNTC-006-2019, (…)

(…) Respecto a la ampliación del plazo contractual en cuatro meses y quince días, se considera importante mencionar, que el mismo contó con el concepto favorable emitido por parte de la interventoría; (…) debido a que, se requirió el ajuste de cantidades de algunas actividades contractuales, además de incluir actividades e ítems no previstos dentro del contrato inicial, mediante Otrosí No1 (sic) al contrato FNTC-006-2019, que son indispensables para el cumplimiento del objeto contractual, debidamente justificadas en análisis de precios unitarios, cambios de rendimientos, cronograma de obra y especificaciones técnicas de los ítems no previstos.

Por lo anterior, se precisa que, el plazo de prórroga contractual fue avalado por la interventoría, requerido para (sic) ejecutar las mayores cantidades, actividades e ítems no previstos, resultantes de los ajustes realizados por cambio de normatividad a los estudios y diseños inicialmente presentados para la ejecución del proyecto. Por ende, con los tiempos de suspensión no se afectaron los plazos contractuales, teniendo en cuenta que estas suspensiones se incorporaron en las respectivas actas suscritas entre los contratistas de obra e interventoría.”⁹⁶

Para la CGR, como se señala en el presente informe, hay varios aspectos que contribuyeron al retraso de las obras de reconstrucción, los cuales se deben dividir entre los anteriores a la suscripción del contrato de obra y los que se han generado con posterioridad al inicio de ejecución del mismo contrato.

Sin embargo, para responder el interrogante planteado por la veeduría sólo es necesario resumir el tiempo de retraso que correspondió a los periodos de suspensión del contrato, por efecto de las dificultades asociadas con la licencia de arqueología y la ejecución de las obras de arqueología preventiva a cargo de la gobernación del Atlántico, como se evidencia en los documentos que soportan estas suspensiones y que se resumen en la Tabla 5, ya reseñado en el Hallazgo No. 1:

⁹⁶ Fontur. Oficio CRFNT-113-2020 del 18 de noviembre de 2020. Páginas 4 y 5.

Tabla 5

Contrato de obra FNTC 006 de 2019			
Adición en recursos			
Concepto	Valores	Variaciones	
Valor inicial	\$ 11.184.129.843		
Adición	\$ 5.481.205.671	49,01%	
Valor final	\$ 16.665.335.514		
Adición en tiempos			
Condiciones iniciales			
Concepto	Periodo de ejecución	Meses (1)	Días (1)
Cláusula Quinta	18-02-2019 al 18-07-2020	17	510
Suspensiones			
Concepto	Periodo de adición	Meses ó días	
Acta de Suspensión No. 1 (arqueología)	17-07-2019 al 23-09-2019	2 meses y 9 días	69
Acta de Suspensión No. 2 (arqueología)	23-12-2019 al 05-07-2020	6 meses y 16 días	196
		8 meses y 25 días	265
Prorroga			
Cláusula Segunda	A partir del 5 de abril de 2021	4 meses y 15 días	135
(1) Cálculos considerando un mes de 30 días. Fuente: Contrato FNTC 006 de 2019 y Otrosí No. 1 – Adición No. 1, Prórroga No. 1 y Modificación No. 1 al contrato de obra FNTC 006 de 2019, suscrito entre Fidulcoldex S.A - vocera de Fontur- y el Consorcio Puerto Colombia SBCC .			

Si bien tiempo de suspensión, por las contingencias vinculadas con las obras de arqueología preventiva, suma alrededor de 8 meses y 25 días, ello no es equivalente con los 4 meses y 15 días adicionados en el Otrosí, estos acuerdos en compensaciones en tiempo no se pueden valorar su impacto, hasta que culmine la ejecución de las obras de reconstrucción del Muelle Puerto Colombia.

4. Se establezca una oficina con un interlocutor para atender las solicitudes de la Veeduría (pregunta 4)

Este requerimiento de la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza”, es pertinente y consecuente con la importancia de la participación ciudadana, como actor que puede ayudar al Estado a mejorar su desempeño en su rol de proveedor de bienes y servicios.

En ese sentido, en la CGR la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es la instancia que funge como el interlocutor para atender las solicitudes de la Veeduría. El papel de esta Comisión de la Contraloría Delegada de Comercio y Desarrollo Regional ha sido facilitar que estos espacios se generen.

5. Se establezcan las empresas subcontratistas de la elaboración de pilotes prefabricados en concreto (Pregunta 5)

De acuerdo con la respuesta de FONTUR a este punto de la denuncia:

“De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Infraestructura del P.A. FONTUR, el suministro de los pilotes corresponde a una compra de insumos realizada por el contratista de la obra Consorcio Puerto Colombia SBCC, los cuales, por sus especificaciones técnicas debieron ser importados desde China, al fabricante la empresa LIAONING KUNLUN OILFIELD SERVICE CO., LTD. Respecto a los elementos estructurales del muelle prefabricados de concreto, su producción la está realizando directamente uno de los consorciados, la empresa CONCRETO, quien hará el suministro de estos materiales a la obra respectivamente.”⁹⁷

De conformidad con lo indagado por la CGR en los informes del interventor, el cronograma y las secuencias relacionadas con el proceso de elaboración de los pilotes es el siguiente:

- En el informe mensual No. 8, de diciembre de 2019, la Interventoría registró en sus conclusiones que en reunión del 6 de diciembre, del mismo año, se informó, por parte de Fontur, que los diseños aprobados inicialmente por la Interventoría y Fontur, deberían ser avalados por la Gobernación del Atlántico; en caso de aprobarlos, se necesitaban mínimo 4 meses para que los pilotes fabricados en China logren llegar a la obra.
- En el informe quincenal No. 16, del 16 al 23 de diciembre de 2019 se registró como observación el hecho que: *“A la fecha gobernación no ha realizado la revisión de los diseños por lo que se pospone la reanudación de las actividades objeto del contrato”⁹⁸.*
- En el informe mensual 9, correspondiente al periodo comprendido entre el 06 de Julio de 2020 y el 31 de Julio de 2020, la Interventoría registró en sus conclusiones, la obligación del contratista de presentar a la interventoría los avances en la producción de los pilotes y elementos prefabricados según indicaciones establecidas en el Otro si No. 1 de adición, firmado el 22 de Julio de 2020.
- En el informe mensual No. 10, del periodo comprendido entre el 01 al 31 de Agosto de 2020, la Interventoría continuó registrando en sus conclusiones, la obligación del contratista de presentar a la interventoría los avances en la producción de los pilotes y elementos prefabricados según indicaciones establecidas en el Otro si No. 1 de adición, firmado el 22 de Julio de 2020.
- En el informe quincenal No. 19, de 16 al 31 de agosto de 2020, en sus observaciones, la Interventoría solicitó al contratista la entrega oportuna de los

⁹⁷ Fontur. Oficio CRFNT-113-2020 del 18 de noviembre de 2020. Página 5.

⁹⁸ Página 5.

avances respecto al suministro de pilotes y elementos prefabricados; precisa el que: *“(...) nos encontramos a la espera de la entrega de dicha información”.*

- En el informe quincenal No. 21, de 16 al 30 de septiembre de 2020, en sus observaciones informa que: *“El contratista a la fecha del presente informe ha realizado las respectivas observaciones y recomendaciones de la interventoría, respecto a las gestiones y trámites para la llegada a puerto de los pilotes importados, al parecer el buque encargado de transportarlos debe permanecer por temas de protocolos de bioseguridad a nivel mundial en un área,(sic) lo que atrasaría probablemente dichos suministros al puerto de Barranquilla y por ende a la obra (...)”.*
- En el informe mensual No. 11, de septiembre de 2020, en sus conclusiones se registró que la interventoría recomienda y solicitara al contratista, la entrega de un plan de contingencia que demuestre la mitigación en los tiempos de atraso de las actividades de suministro, transporte, fabricación y puesta en sitio de los pilotes, teniendo en cuenta que a la fecha ya debieron estar en obra.

6. Convocatoria de reunión virtual para conocer explicaciones de la Interventoría (pregunta 6)

Este requerimiento de la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza”, es pertinente y consecuente con la importancia de la participación ciudadana, como actor que puede ayudar al Estado a mejorar su desempeño en su rol de proveedor de bienes y servicios; en esa medida, todas las veedurías ciudadanas y grupos ciudadanos organizados deben tener la facilidad para acceder a la información que requieran sobre el avance de obras que su indebida ejecución puede afectar sus grupos sociales que representan.

En ese sentido, en la CGR la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es la instancia que funge como el interlocutor para atender las solicitudes de la Veeduría. El papel de esta Comisión de la Contraloría Delegada de Comercio y Desarrollo Regional ha sido facilitar que estos espacios se generen.

7. Ausencia del contratista o representantes de éste en la zona de las obras durante 2020 (pregunta 7)

De acuerdo con la respuesta de FONTUR a este punto de la denuncia:

“De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Infraestructura del P.A. FONTUR, entre el 23 de diciembre de 2019 y el 6 de julio de 2020 los contratos de obra e interventoría estuvieron suspendidos, mediante acta de suspensión No. 2, debidamente justificada y avalada por la interventoría EN EL CASO DEL CONTRATO DE OBRA. Ahora bien, para el contrato de interventoría, esta suspensión está soportada en el cese de actividades de obra, y la misma se encuentra avalada por la supervisión y la Dirección de

Infraestructura. Estas actas fueron allegadas dentro de la solicitud de información No. 001, preguntas No 11 y 12 en el marco de la auditoria de cumplimiento AC_ARTICUALDA FONTUR_2019 – GESTIÓN MISIONAL – MUELLE DE PUERTO COLOMBIA de la Contraloría General de la República.

En ese lapso de tiempo, el campamento de la obra tuvo permanente custodia del servicio de seguridad privada contratado por el Consorcio Puerto Colombia SBCC y en la oficina de uno de los consorciados en Barranquilla se tuvo la presencia del administrador de la obra.”⁹⁹

8. Malestar generalizado por la demora en la ejecución de las obras y por el manejo a espaldas de la comunidad de las decisiones sobre el proyecto (pregunta 8)

Este requerimiento de la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza”, es pertinente y consecuente con la importancia de la participación ciudadana, como actor que puede ayudar al Estado a mejorar su desempeño en su rol de proveedor de bienes y servicios; en esa medida, todas las veedurías ciudadanas y grupos ciudadanos organizados deben tener la facilidad para conocer todas las dificultades asociadas con ajustes del objeto contractual de las obras, toda vez que su indebida ejecución, en términos de mayores valores invertidos pueden afectar las finanzas locales que podrían terminar asumiendo un volumen más alto de recursos, con los efectos financieros hacia grupos sociales que representan.

En ese sentido, en la CGR la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es la instancia que funge como el interlocutor para atender las solicitudes de la Veeduría. El papel de esta Comisión de la Contraloría Delegada de Comercio y Desarrollo Regional ha sido facilitar que estos espacios se generen.

9. Exigen explicaciones públicas del manejo de los recursos públicos y de la lenta ejecución del impactante proyecto (pregunta 9)

Este requerimiento de la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza”, es pertinente y consecuente con la importancia de la participación ciudadana, como actor que puede ayudar al Estado a mejorar su desempeño en su rol de proveedor de bienes y servicios; en esa medida, todas las veedurías ciudadanas y grupos ciudadanos organizados deben tener la facilidad para conocer sobre la forma en que se ejecutan recursos públicos, dado que buena parte proviene de presupuestos locales y su indebida ejecución, en términos de mayores valores invertidos pueden afectar las finanzas locales que podrían terminar asumiendo un volumen más alto de recursos, con los efectos financieros hacia grupos sociales que representan.

En ese sentido, en la CGR la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es la instancia que funge como el interlocutor para atender las solicitudes de la Veeduría. El papel

⁹⁹ Fontur. Oficio CRFNT-113-2020 del 18 de noviembre de 2020. Página 5.

de esta Comisión de la Contraloría Delegada de Comercio y Desarrollo Regional ha sido facilitar que estos espacios se generen.

10. Solicitan a la CGR su intervención para convocar a estos actores y aclarar todos los pasajes oscuros de estas obras controvertidas (pregunta 10)

Este requerimiento de la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza” tiene dos componentes, uno a cargo de la Comisión de la CGR a cargo de la auditoría de cumplimiento articulada, que implicará socializar el informe final de auditoría.

El otro requerimiento de la veeduría, también es pertinente y consecuente con la importancia de la participación ciudadana, como actor que puede ayudar al Estado a mejorar su desempeño en su rol de proveedor de bienes y servicios; en esa medida, todas las veedurías ciudadanas y grupos ciudadanos organizados deben tener la facilidad para conocer sobre la forma en que se ejecutan recursos públicos, dado que buena parte proviene de presupuestos locales y su indebida ejecución, en términos de mayores valores invertidos pueden afectar las finanzas locales que podrían terminar asumiendo un volumen más alto de recursos, con los efectos financieros hacia grupos sociales que representan.

En ese sentido, en la CGR la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es la instancia que funge como el interlocutor para atender las solicitudes de la Veeduría. El papel de esta Comisión de la Contraloría Delegada de Comercio y Desarrollo Regional ha sido facilitar que estos espacios se generen.

4.1.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Efectuar análisis documental de los estudios previos que condujeron a la selección de la alternativa inicial, referente a la construcción de los muelles peatonales-vehiculares en el parque Lineal lago Calima en el municipio de Calima – El Darién. De la misma manera efectuar estudio y análisis de precios del mercado, en relación con este proyecto y, de otro lado, verificar en sitio las obras ejecutadas en el marco del proyecto de construcción del parque lineal Lago Calima para constatar funcionalidad de las mismas, especificaciones técnicas de los elementos instalados y cantidades de obra de más peso en el contrato de obra.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo de auditoría:

Hallazgo No. 4. Estudios para diseños de proyecto contrato M-093-2010, incompletos. Administrativa (A) y Disciplinaria (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “(...) **ARTICULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en*

los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)”

- Artículo 8 de la Ley 42 de 1993¹⁰⁰ referente a la oportunidad del logro de los objetivos propuestos en la contratación estatal, el cual era el vigente al momento en que se suscribió el contrato.
- **Artículo 53. Artículo derogado a partir del 01 de julio de 2021, por el art. 265, Ley 1952 de 2019. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011.** <El texto nuevo es el siguiente> **Sujetos disciplinables.** El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.
- Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.
- Manual interno de contratación Consorcio Alianza Turística CAT – Fondo de Promoción Turística.

El Fondo de Promoción Turística, a través de su Administrador Consorcio Alianza Turística, celebró el contrato M-093 de 2010 con el objeto de “ejecutar un proyecto para el desarrollo sostenible de infraestructura turística y renovación urbano-paisajística sobre la zona de intervención prioritaria en el municipio de Calima-El Darién...” por un valor de \$259.820.000.

Para el logro de ese objeto, el contratista debía de entregar una serie de productos relacionados con:

¹⁰⁰ ARTÍCULO 8. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

Este artículo, aunque ya fue derogado por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020, era el vigente al momento en que se suscribió el contrato.

1. Documento de identificación y establecimiento de una línea de base sectorial para el municipio haciendo énfasis en la ZIP del proyecto
2. Documento que recoja la caracterización de la oferta y la demanda turística del municipio haciendo énfasis en la ZIP del proyecto
3. Documento acerca del perfil estratégico de mercadeo y promoción para el municipio haciendo énfasis en la ZIP del proyecto
4. Documento propuesto sobre el modelo de la entidad promotora a través de la cual se garantice la gestión y continuidad del proceso
5. Documento que contemple un plan para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales orientado a la competitividad y sostenibilidad de los prestatarios de servicios asociados a la cadena de turismo
6. Documento indicativo de un banco de proyectos derivado del trabajo local promoviendo la innovación diversificada de la oferta turística del destino
7. Documento con los estudios de impacto ambiental que garantice la mitigación de la intervención
8. Documento acerca del programa de reordenamiento urbano para Calima-El Darién
9. Documento con los diseños finales del programa arquitectónico y sus anexos, documentos y piezas impresas/digitales del proyecto arquitectónico y sus anexos, diseños definitivos, detalles constructivos, planos y modelos, señalización, plan de manejo y conservación y el presupuesto de ejecución requeridos para el módulo denominado Malecón (...).

El contrato fue recibido a satisfacción, liquidado y entregado al municipio de Calima-El Darién en fecha abril 16 de año 2011.

En el año 2014, el PA FONTUR, antes Fondo de Promoción Turística, celebró el contrato de obra FNT-259-2014 con el objeto de construir los muelles y demás obras, diseñadas en el contrato anterior.

Una vez efectuada la revisión de los documentos que soportan el proyecto, durante la ejecución del contrato de obra, se concluye que los muelles diseñados y presentados por el contratista en el contrato M-093-2010 no son viables en razón a que, por ausencia de estudios de niveles de agua en al Lago Calima, estos muelles quedarían inundados cuando se presente el nivel más alto de agua y quedarían parcialmente en seco cuando se llegue al menor nivel de agua.

Queda entonces en evidencia, la ausencia de estudios técnicos completos y precisos en desarrollo del contrato M-093 de 2010, así como también falencias en la supervisión y seguimiento que se debió ejercer por los actores involucrados (Consorcio Alianza Turística y Alcaldía Municipal Calima-El Darién) para el adecuado desarrollo de este contrato.

Las situaciones anteriormente descritas denotan debilidades de seguimiento y control por parte de la supervisión y el seguimiento que debieron ejercer los actores involucrados en este contrato lo cual generó un replanteamiento total del proyecto, dado que el inicial presentó errores al no considerar el comportamiento de los niveles máximos y mínimos,

históricos, presentados en el Lago Calima, así como también con la elaboración de estudios faltantes que debieron efectuarse en el marco del contrato en cuestión. Lo anterior, evidencia el desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa, contemplados en la Constitución y en la ley, acorde a lo normado en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 5. Aplicación de principios contrato FNT 259 de 2014 Planeación contractual. Administrativo (A) y Disciplinario (D).

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “(...) **ARTICULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)*” .

Artículo 8 de la Ley 42 de 1993, referente a la oportunidad del logro de los objetivos propuestos en la contratación estatal, el cual era el vigente al momento en que se suscribió el contrato.

Artículo 53. Artículo derogado a partir del 01 de julio de 2021, por el art. 265, Ley 1952 de 2019. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011. <El texto nuevo es el siguiente> Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Manual interno de contratación Consorcio Alianza Turística CAT – Fondo de Promoción Turística.

Contrato: FNT 259 de 2014

Objeto: “Construcción del parque lineal en el lago Calima municipio de Calima el Darién - Valle del Cauca - Etapa I

Contratista: Unión Temporal VM Calima

Valor del contrato: \$1.089.920.678.

Plazo: Cinco (05) meses a partir de la suscripción del acta de inicio.

El contrato 259 de 2014 fue celebrado el 27 de octubre de 2014 por el Patrimonio Autónomo FONTUR sin que al momento de la suscripción del contrato contara con los siguientes permisos:

El permiso de ocupación de cauce, permiso ante inspección fluvial, permiso de construcción por parte del Invias, copia del proyecto radicado ante EPSA y copia de estudios y diseños debidamente aprobados por planeación municipal con las firmas de los profesionales de los diseños, según informe CRFNT – 031 – 2019 del 16 de abril de 2019.

El acta de inicio del contrato se suscribió el 03 de diciembre de 2014 y la falta de los permisos anotados motivó la suscripción del acta de suspensión No. 1 por 60 días, el 15 de diciembre de 2014 a 12 días de suscrita el acta de inicio del contrato.

Adicionalmente los permisos señalados se hacían necesarios para el proceso de ajuste a diseños.

Se suscribieron siete (07) prórrogas para un total de 440 días de suspensión.

El 28 de febrero de 2016 se suscribió acta de reinicio con fecha de terminación del contrato el 13 de julio de 2016.

Mediante otro sí del 06 de julio de 2016, se amplió el término de ejecución a siete (07) meses y veinticinco (25) días con fecha de terminación el 06 de octubre de 2016.

La suscripción de las prórrogas del contrato y la dilatación en el tiempo del proceso contractual sin que se logre el objetivo del mismo son ocasionados por fallas en la planeación contractual y en los controles, que trae como consecuencia retardos injustificados en la entrega de las obras y se aplaza el período de disfrute por parte de la comunidad beneficiaria de la obra.

Es del caso señalar que Fontur ya advirtió de las fallas en la planeación contractual en el informe CRFNT – 031 – 2019 en los siguientes términos: “Teniendo en cuenta la verificación realizada sobre el proyecto DVT-1114-2013 “Construcción parque lineal en el lago Calima” se evidenció que el proceso de consecución de permisos y licencias cuya gestión se encontraba a cargo del contratista de obra generó un retraso de dos años para la terminación del proyecto frente a la fecha inicialmente prevista, lo cual evidencia debilidades en la planeación del proyecto.”

Con la situación descrita, los resultados no se obtienen de manera oportuna, el proceso de contratación y la ejecución del contrato no se cumplen con celeridad y la suscripción del contrato no resulta eficaz, por cuanto una vez suscrito tiene que ser suspendido por un

período que abarca varias vigencias; así mismo, se observa un desgaste administrativo y deficiencias en la gestión para el logro de los objetivos.

Se contravienen de esta manera los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, vigente para la fecha de celebración del contrato, así como el manual de contratación de la Entidad en lo que tiene que ver con los principios que rigen la contratación como el principio de planeación y principio de eficacia. Presuntamente se presentó participación "...en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley", acorde a lo normado en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002. Por tal motivo el hallazgo se mantiene con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de FONTUR

Fontur dio respuesta a la observación mediante oficio CRFNT-106-2020 del 06 de noviembre de 2020 en los siguientes términos:

Fontur realizó el proceso de contratación que derivó en el contrato FNT 259 de 2014 de conformidad con el manual para presentación de proyectos y en el manual de contratación vigentes para la época y en ellos se establece que los procesos que llegan al P.A. Fontur, son presentados por el Viceministerio de Turismo, para que P.A. Fontur realice la contratación y ejecución de los mismos. EL P.A. Fontur evidenció la necesidad de realizar la contratación incluyendo la actividad de ajustes a diseños y obtención de licencias.

Adicional a lo anterior el tiempo transcurrido entre la finalización el contrato M-93 – 2010 y la ejecución de obra del contrato FNT 259 de 2014, transcurrieron cerca de cuatro años, por lo cual el P.A. Fontur incluyó en el proyecto de obra, la actualización de diseños, lo cual se ve reflejado en las condiciones particulares de la invitación abierta a presentar propuestas No. FNT 136 de 2014, publicada en la página de Fontur el 19 de junio de 2014, en el numeral 1.3.4 alcance del proyecto u obras a desarrollar así:

“El contratista deberá realizar la revisión, ajuste y complementación de ls estudios técnicos (topografía, estudios de suelo, diseño y cálculo estructural, eléctrico, hodrosanitario) y diseños arquitectónicos de cada una de las actividades a desarrollar previo al inicio de las obras, sin que esto incremente los recursos del presupuesto de obra establecido en el presente proyecto ...”

Afirma Fontur que el contrato contemplaba esta actividad previa a la ejecución, con el fin de contar con unos diseños actualizados. Una vez ajustados los estudios y diseños, necesariamente deben obtenerse los permisos o licencias para la ejecución de la obra.

El contrato contemplaba la actualización de los diseños y en consecuencia la obtención de permisos y licencias, el P.A. Fontur realizó durante la ejecución de los contratos, reuniones con el municipio (beneficiario y concededor del proyecto debido a que realizó la supervisión

en la etapa de estudios), con el objetivo de avanzar y gestionar la obtención de permisos de manera pronta en la ejecución de la obra. Los tiempos para la obtención de los permisos y licencias, no dependen directamente de los contratistas, ni del P.A. Fontur. Estos son trámites que dependen de la información técnica que requiera la entidad para expedir el permiso, así como la celeridad y respuesta oportuna por parte de estas.

Finalmente Fontur manifiesta que pese al tiempo que tardó la obtención de los permisos y pese a que las obras inicialmente previstas en el alcance según lo informado en la reunión del 16 de octubre de 2015, estaban siendo ejecutadas por el municipio en otro contrato (0706 de 2 de octubre de 2014), que obligó a modificar el alcance del negocio jurídico; el objeto del contrato finalmente se cumplió, puesto que los diseños ajustados fueron ejecutados de conformidad, buscando el complemento del contrato antes mencionado y haciendolo funcional al proyecto con las pasarelas de embarque y desembarque en la represa.

Concluye afirmando Fontur que Fiducoldex S.A., en calidad de vocera y administradora del P.A. Fontur, no desonoció los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa, contemplados en la Constitución y en la ley, acorde a lo normado en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2020 (sic) y en consecuencia no se genera incumplimiento de las normas señaladas por parte del P.A. Fontur, por ende solicita la eliminación de la observación.

Análisis de la CGR

Fontur asegura que contrató con el contratista la obtención de los permisos y licencias, sin embargo también afirma que realizó reuniones con el objetivo de avanzar y gestionar la obtención de permisos de manera pronta. Por lo que se deduce que si bien afirma que era obligación del contratista, también adelantaba gestiones para su obtención a pesar de lo cual se presentaron las demoras relacionadas en su consecución. Vale decir para Fontur que las contrataba o las gestionaba por sí mismo no las dos cosas a la vez. El objetivo declarado por Fontur en el sentido de obtener las licencias de manera pronta no se cumplió. La misma Entidad en el informe CRFNT – 031 – 2019 del 16 de abril de 2019 relacionó las presuntas irregularidades en la planeación contractual y sobre este informe en su respuesta a la observación de la CGR, Fontur no hace pronunciamiento alguno que permita su valoración y tener un elemento más de referencia y análisis. Como quiera que no se refiere al tema de las presuntas fallas en la planeación contractual puestas de presente por la misma Entidad, se presume una aceptación de las presuntas fallas.

Es de anotar que no tiene lógica administrativa que se celebre el contrato y a los 12 días de suscrita el acta de inicio del contrato se suspenda su ejecución, si como lo afirma Fontur la obtención de los permisos, formaba parte de las obligaciones del contratista. Fontur podía haber optado por establecer etapas en la ejecución contractual para que una vez agotadas las mismas se pasara sucesivamente a las siguientes.

Continuando adelante con el análisis de la respuesta de Fontur se destaca este párrafo por varios motivos que se relacionan a continuación: *“...pese al tiempo que tardó la obtención de los permisos y pese a que las obras inicialmente previstas en el alcance según lo informado en la reunión del 16 de octubre de 2015, estaban siendo ejecutadas por el municipio en otro contrato (0706 de 2 de octubre de 2014), que obligó a modificar el alcance del negocio jurídico; el objeto del contrato finalmente se cumplió, puesto que los diseños ajustados fueron ejecutados de conformidad, buscando el complemento del contrato antes mencionado y haciendolo funcional al proyecto con las pasarelas de embarque y desembarque en la represa.”*

En el párrafo citado se puede apreciar que Fontur reconoce el fenómeno del tiempo que tardó la obtención de los permisos con la expresión *“...pese al tiempo que tardó la obtención de los permisos...”* Según el Diccionario de uso del español, de María Moliner, **pese** a **significa** 'a pesar de', de donde se deduce que se produce una aceptación de la tardanza en la obtención de los permisos y el razonamiento de Fontur consiste en afirmar que a pesar del tiempo transcurrido como tardanza en la obtención de los permisos el objeto del contrato finalmente se cumplió.

La tardanza es definida como empleo de más tiempo del necesario, conveniente o normal en hacer una cosa, o hecho de tardar más tiempo del necesario, conveniente o normal en suceder o desarrollarse algo.

Es de anotar que la información suministrada por Fontur en su respuesta en el sentido que *“...pese al tiempo que tardó la obtención de los permisos...”* *“...el objeto del contrato finalmente se cumplió...”* resulta de interés para precisar que el alcance de la observación llega hasta la ocurrencia de una presunta falta de carácter disciplinario y de paso se deja de lado la posible incidencia fiscal del hecho por cuanto se acredita cumplimiento del objeto del contrato.

Ahora bien, otro aspecto que es necesario analizar tiene que ver con la respuesta de Fontur en el sentido que: *“...y pese a que las obras inicialmente previstas en el alcance según lo informado en la reunión del 16 de octubre de 2015, estaban siendo ejecutadas por el municipio en otro contrato (0706 de 2 de octubre de 2014), que obligó a modificar el alcance del negocio jurídico...”* resulta de especial importancia e interés para nuestro análisis, puesto que corrobora que se presentaron fallas en el proceso de planeación contractual y presuntas fallas en el proceso de ejecución del contrato de obra FNT 259 de 2014 debido a *“...que las obras inicialmente previstas en el alcance...”* *“...estaban siendo ejecutadas por el municipio en otro contrato (0706 de 2 de octubre de 2014), que obligó a modificar el alcance del negocio jurídico ...”*

Como se puede apreciar se hace evidente la falta de planeación y de coordinación con el municipio para evitar celebrar contratos con las mismas obras, situación que de acuerdo a la respuesta de Fontur fue resuelta mediante la modificación del alcance del negocio jurídico.

Analizados los aspectos señalados de la respuesta de Fontur con relación a lo observado, se mantiene el hallazgo con las mismas incidencias comunicadas y pasa a ser parte del informe.

4.1.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Evaluar el cumplimiento de los principios orientadores, procedimientos, disposiciones legales establecidos en el manual interno de contratación y demás normas aplicables al Patrimonio Autónomo Fontur, específicamente sobre los procesos contractuales contenidos en los insumos proporcionados por una Senadora de la República (Con excepción de Hotel el Prado y Teatro de Santa Marta).

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo de auditoría:

Hallazgo No. 6. Principios orientadores en la contratación del P.A. FONTUR. Administrativa (A) y Disciplinaria (D)

En consideración al artículo 209 de la Constitución Política y el Numeral 5 del Manual Interno de Contratación del P.A FONTUR vigente para la época, los cuales versan sobre los principios de la función administrativa y de la contratación interna de Fontur respectivamente, se evidenciaron presuntas irregularidades en el contrato FNT No. 017-2014 celebrado con MM.

Artículo 53. Artículo derogado a partir del 01 de julio de 2021, por el art. 265, Ley 1952 de 2019. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Contrato FNT No. 017-2014 del 20/01/2014

Objeto: Prestar el servicio de producción, impresión, montaje, exposición y emisión de pauta publicitaria previa orden de publicación, impartida por el supervisor del contrato, de conformidad con lo consagrado en el cuadro de tarifas y/o descuentos, acordados entre FONTUR y EL CONTRATISTA.

Para la CGR, El P.A. FONTUR, utilizó la modalidad de selección de contratación directa en el contrato mencionado, ignorando que el mercado cuenta con diversidad de ofertas para la selección de proponentes en las áreas de publicidad y logística, desconociendo los principios de igualdad, imparcialidad, transparencia, selección objetiva y las distintas

modalidades de selección. El anterior hallazgo se confirma con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de la Respuesta emitida por el P.A Fontur

En relación con el contrato FPT-038-2013 suscrito el 6 de febrero del 2013 y liquidado el 22 de marzo del 2013, éste fue suscrito, ejecutado, terminado y liquidado por el Fondo de Promoción Turística, es decir con anterioridad a la constitución del P.A Fontur, administrado por la Fiduciaria Fiducoldex desde el 1 de septiembre de 2013. De igual manera, el P.A FONTUR aclaró que la selección al contratista no había sido mediante contratación directa, como reposa en el cuadro enviado por ellos mismos el día 23 de septiembre del 2019 a través del oficio CRFNT-079-2020, sino que, se hizo mediante Invitación Privada, la cual fue enviada a: 1. T.M., 2. MM Comunicaciones S.A y 3. S.; sin embargo, las propuestas de T.M. y S., fueron rechazadas de plano, dado que su oferta superaba el monto de la invitación. Por lo tanto, solamente se tuvo en cuenta la oferta de MM Comunicaciones S.A.

En relación con el contrato FPT-317-2013, suscrito el 27 de agosto y liquidado el 01 de septiembre del 2014, fue adjudicado y suscrito por el Fondo de Promoción Turística, y posteriormente cedido y liquidado por el P.A Fontur; sin embargo, para el caso en concreto solamente se evaluó la etapa precontractual, es decir la adjudicación y la suscripción; tal como quedó establecido dentro del alcance de la presente auditoría de cumplimiento articulada.

Por último, en cuanto al contrato FNT-017-2014 fue suscrito el 20 de enero del 2014 y liquidado el 26 de abril del 2017, es decir, fue adjudicado, suscrito, terminado y liquidado estando en vigencia el contrato de fiducia 137 del 2013, en virtud del cual, Fiducoldex ya actuaba como vocera y administradora del P.A Fontur.

Según FONTUR: *“La Dirección jurídica y la Dirección de Promoción y Mercadeo del P.A FONTUR se permiten precisar que la justificación de la contratación directa del contratista M.M. COMUNICACIONES S.A, se dio en virtud de lo establecido en el MANUAL DE CONTRATACION FONDO DE PROMOCION TURISTICA COLOMBIA AÑO 2011, el cual señala en su punto No. 7 De las Modalidades de selección, Numeral 7.4, Literal B de lo siguiente:*

(...) De la Contratación Directa: El ADMINISTRADOR podrá contratar directamente con cargo a los recursos del FONDO DE PROMOCION TURISTICA en los siguientes casos:

(...)

b. Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado. (..)

así mismo, se indica que el contratista M.M. COMUNICACIONES S.A es una empresa que tenía para el momento de la suscripción del contrato FNT 017-2014, la exclusividad de comercialización de los espacios publicitarios objeto del mismo, tanto físicos como digitales

en los aeropuertos, centros comerciales, vallas y flotas de autobuses con los que tenía concesión y exclusividad en Colombia.”¹⁰¹

Si bien es cierto que M.M. Comunicaciones S.A. tenía la exclusividad de comercialización de espacios publicitarios como la flota completa de Transmasivo operador de Transmilenio y Airplan operadora de los aeropuertos de Rionegro, Medellín, Montería, Corozal, Quibdó y Carepa, para la CGR, esto limitó la promoción del turismo a esos puntos geográficos en específicos, y de la misma manera, desconoció las distintas empresas que prestan el mismo servicio, y que pudieron haber participado en el proceso contractual como oferentes.

Según FONTUR: *“(…) no es cierto que por tratarse de contratos que involucran recursos públicos los procesos de contratación de FONTUR, en particular la selección de sus contratistas deba regirse por las normas de la ley de Contratación Estatal. El fundamento a partir del cual son las normas de derecho privado las que rigen la fase precontractual y contractual de los negocios jurídicos que celebra FONTUR no es, sin más, el Manual Interno de Contratación de FONTUR (el “manual”). Es el propio legislador, quien en una norma especial y posterior al artículo 32 de la ley 80 decide que los contratos y los procesos de contratación que adelante la fiduciaria como vocera del patrimonio autónomo se rijan, no por el régimen de contratación pública, sino por el de los particulares, y el manual reitera dicho precepto (…)”¹⁰²*

Para la CGR, si bien es cierto que el P.A Fontur, no se rige por el régimen de contratación pública, los procesos contractuales que adelante se deben regir, como se ha reiterado anteriormente, por los principios establecidos en el artículo 209 de la C.P., entre los que se encuentran igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad y por los principios orientadores estipulados en el Manual Interno de Contratación, y relacionados con los principios de selección objetiva, transparencia y publicidad, los cuales deberán ser la piedra angular de todos los procesos contractuales que adelante el P.A Fontur y en ningún caso pueden ser desconocidos.

¹⁰¹ Respuesta a comunicación 2020EE0134249, comunicación de observaciones, mediante Oficio CRFNT-106-2020 del 06/11/2020.

¹⁰² Respuesta a comunicación 2020EE0134249, comunicación de observaciones, mediante Oficio CRFNT-106-2020 del 06/11/2020.

4.2. ANEXOS

4.2.1. Anexo 1. Resumen Relación de Hallazgos

Anexo 1. Resumen Relación de Hallazgos - ACA Fondo Nacional del Turismo FONTUR

No.	Hallazgo	A	D	F	P	IP	Valor
1	Programa de Arqueología Preventiva - Proyecto de Intervención del Muelle de Puerto Colombia, Atlántico.	X	X				
2	Estudios Previos del Convenio de Asociación FNT 214 2016.	X	X	X			50.445.000,00
3	Valoración por Demolición del Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional – BICN-; Muelle de Puerto Colombia (Atlántico).	X	X		X	X	
4	Estudios para diseños de proyecto contrato M-093-2010, incompletos.	X	X				
5	Aplicación de principios contrato FNT 259 de 2014 Planeación contractual.	X	X				
6	Principios orientadores en la contratación del P.A. FONTUR.	X	X				
	TOTALES	6	6	1	1	1	50.445.000,00
	VALOR						50.445.000,00

A: Hallazgo Administrativo.

D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

F: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal.

P: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Penal.

4.2.2. **Anexo 2.** Denuncia presentada por la Veeduría Ciudadana Reconstrucción del Muelle y Mi Plaza

La denuncia, presentada por la veeduría ciudadana “Reconstrucción del muelle y mi plaza”¹⁰³ incluye las siguientes consideraciones y las diez pretensiones, como se transcribe a continuación:

“ Son muchos los factores que inciden negativamente en la ejecución del proyecto de recuperación o restauración de los primeros 200 metros del Muelle de Puerto Colombia.

Por lo anterior, basados en la Constitución de 1991, en las normas que garantizan la Participación Ciudadana en el Control Social a la administración pública y la ejecución de los recursos públicos, constituimos la Veeduría Ciudadana para las obras de Reconstrucción de los primeros 200 metros del Muelle de Puerto Colombia, Monumento Histórico Nacional y de las obras de ampliación de la Plaza Cisneros, en desarrollo de un proyecto que inicialmente se denominó desde la gobernación del Atlántico, como Mi Plaza, el cual está en marcha en contraposición a lo que viene ocurriendo con las obras del Monumento de manera injustificada.

La denuncia de la Veeduría Ciudadana pretende:

- 1. Se explique con claridad meridiana por parte del Ministerio de Cultura, FONTUR, el Consejo Nacional de Monumentos y la Gobernación del Atlántico, con base en que autorización se procedió a demoler las ruinas del Muelle que estaban en pie, si en la Ordenanza 000302 del 16 de mayo de 2016 se autoriza al Gobernador para suscribir convenios y contratos para la RECONSTRUCCIÓN del tramo del muelle de Puerto Colombia hasta por un valor de \$14.700.000 millones y en la Resolución 1316 de 2015 del Ministerio de Cultura, tampoco se autoriza demolición alguna.*
- 2. Que se indague porque se suscitaron modificaciones al proyecto inicial sin ventilarlas públicamente o socializarlas para, en el caso de la Veeduría Ciudadana, conocerlas y controvertirlas, si es del caso. Se debe conocer quien o quienes autorizaron esas modificaciones al proyecto que son la razón de ser de un incremento en el valor del proyecto por \$6.000 millones y un retraso ostensible en la ejecución de las obras.*
- 3. Quien legitima en nombre del control social que ejercemos los múltiples aplazamientos en la ejecución de las obras de reconstrucción de los primeros 200 metros del Muelle de Puerto Colombia, que ya tienen, aproximadamente un año de retraso.*
- 4. Esta denuncia está encaminada, también, a que se establezca en Puerto Colombia, una oficina con un interlocutor válido de Fontur como contratante y del contratista para atender las solicitudes de los representantes de la Veeduría y de la comunidad sobre los vacíos que registra el proyecto en su "paquidémico" proceso de ejecución, así como*

¹⁰³ Identificada con el código de solicitud 2020-189076 y SIGEDOC 2020ER0082418 del 27-08-2020.

para mantener un fluido intercambio de opiniones, conocimientos y peticiones, atado todo al trasegar de las "congeladas" obras.

5. *La denuncia está encaminada a que los entes de control establezcan, de igual forma, con que empresas se subcontrató la elaboración de pilotes prefabricados en concreto y las estructuras de hierro necesarias para los soportes de la plataforma.*
6. *Así mismo es urgente la convocatoria de una reunión virtual en la que podamos conocer explicaciones de la Interventoría a cargo de Consorcio Caribe Unidos, del contrato para la reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia, adjudicado por Fontur al Consorcio Puerto Colombia SBCC por un valor de \$12.280 millones, inicialmente, aumentado, por obra y gracia de esas dos entidad en \$6.000 millones, sin que la veeduría y el pueblo doliente del patrimonio histórico sepamos si en realidad se justifica todo lo actuado después de iniciarse las obras en febrero de 2019.*
7. *Denunciamos públicamente la ausencia del contratista o representantes de éste en la zona de las obras durante los meses de Enero al 20 de agosto de 2020, debe indagarse porqué.*
8. *En la comunidad de Puerto Colombia existe un malestar generalizado por la demora en la ejecución de las obras del Muelle y por la manera como a espaldas de la comunidad se vienen manejando las decisiones sobre el proyecto, del cual sólo se sabe en acciones mediáticas (sic) de Fontur y de la gobernación del Atlántico, sin que existan explicaciones del contratista Consorcio Puerto Colombia SBCC ni de la interventoría, como se sabe, en manos del Consorcio Caribe Unidos.*
9. *La comunidad de Puerto Colombia y la Veeduría Ciudadana para la Reconstrucción del Muelle y Mi Plaza, merecen respeto por lo tanto, exigimos explicaciones públicas del manejo de los recursos públicos y de la lenta ejecución del impactante proyecto.*

A la Contraloría General de la República le solicitamos abiertamente que intervenga, ayude a convocar a estos actores y busque aclarar todos los pasajes oscuros de estas obras controvertidas y demoradas en demasía por la recuperación del Muelle de Puerto Colombia, otrora el más importante para el movimiento de la economía en la Región y el País.”

4.2.3. **Anexo 3.** Informe de Visita Técnica de Inspección Física a las obras de Reconstrucción –en una extensión de 200 mts– del Muelle de Puerto Colombia (Atlántico)

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GERENCIA COLEGIADA DEPARTAMENTAL ATLÁNTICO
CGR – GDA**

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO ARTICULADA

**Asunto: PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE TURISMO - PA
FONTUR**

**INFORME DE VISITA TÉCNICA DE INSPECCIÓN FÍSICA A LAS OBRAS DE
RECONSTRUCCIÓN -EN UNA EXTENSIÓN DE 200 METROS-, DEL MUELLE DE
PUERTO COLOMBIA**

CONTRATO No. FNT-006-2019 de 2019 (enero 30)

Contratante: FONTUR

**Contratista: CONSORCIO PUERTO COLOMBIA -SBCC (SOLETANCHE BACHY
CIMAS SAS (50%) CONCRETOS SA (50%))**

**OBJETO: “Reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia (departamento del
Atlántico)”**

**VALOR: \$16.665.335.514.00 incluido A.I.U. e IVA sobre utilidad y demás tributos
que se causen por su celebración, ejecución y liquidación**

**INTERVENTORÍA: Técnica, administrativa, ambiental y financiera para la
reconstrucción del muelle de Puerto Colombia (departamento del Atlántico), a
cargo del Contratista: CONSORCIO CARIBE UNIDO (DAIMCO SAS 50% / ING
Ingeniería 50%)**

EQUIPO DE TRABAJO DE APOYO TÉCNICO CGR – GDA

**Coordinador: WILFRIDO CIFUENTES
Auditores Técnicos: Ing. AQUILEO PARRA
Arq. LUIS F. TRUJILLO
Auditor: Abog. JAVIER MEDINA**

BARRANQUILLA, DEIP, noviembre 5 de 202

ANTECEDENTES

INFORMACIÓN GENERAL

CONTRATO DE OBRA No. FNT-006-2019 de 2019 (enero 30)

Contratista: CONSORCIO PUERTO COLOMBIA -SBCC (SOLETANCHE BACHY CIMAS SAS (50%)

CONCRETO SA (50%)

OBJETO: Reconstrucción del muelle de Puerto Colombia (departamento del Atlántico)

VALOR: \$16.665.335.514.00 incluido A.I.U. e IVA sobre utilidad y demás tributos que se causen por su celebración, ejecución y liquidación. Otrosí No. 001 de 2020 (julio 22) al Contrato de obras civiles No. FNT- 006-2019 de 2019 (enero 30):

Adición y prórroga

PLAZO INICIAL: 17 meses a partir de la suscripción del acta de inicio

ESTADO: En ejecución

CONTRATO DE INTERVENTORÍA

CONTRATO No. FNT-007-2019 de 2019 (enero 30)

Contratista: CONSORCIO CARIBE UNIDO (DAIMCO SAS 50% / ING Ingeniería 50%)

OBJETO: Interventoría técnica, administrativa, ambiental y financiera para la reconstrucción del muelle de Puerto Colombia (departamento del Atlántico)

VALOR: \$1.102.594.500.00

PLAZO INICIAL: 17 meses

ESTADO: En ejecución

MOTIVACIÓN

La Contraloría General de la República adelanta una Auditoría de Cumplimiento Articulada, al Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo -FONTUR-,

concerniente al Proyecto de Reconstrucción del Muelle de Puerto Colombia (Atlántico).

En ese sentido, y como parte de la etapa de ejecución de ésta, se hizo necesario - para el control físico de las obras -, que el Equipo de Apoyo Técnico de la Gerencia Departamental Atlántico de la CGR, efectuara una visita al sitio de las mismas, en el Muelle de Puerto Colombia (Atlántico).

REVISIÓN DOCUMENTAL Y TÉCNICA

Luego de la revisión documental, a la cual se tuvo acceso, que incluyó actas de inicio, suspensión, reinicios, Otrosí, prórrogas y modificaciones, licencias, permisos y viabilidades, cronogramas, especificaciones técnicas, precios y APU, ETC., en la que se pudo establecer, que hubo un cambio en la metodología constructiva, dado que se había aplicado -en los estudios iniciales y base de la contratación-, una norma (la NSR10), que no correspondía al tipo de estructura especial a construir, a la que le aplicaba la norma CCP-14, para puentes peatonales, lo que generó mayores costos por un valor de: \$5.481.205,671, (el valor inicial correspondía a \$ 11.184.129.843 y pasó a un total de \$ 16.665.335.514) y hubo consecuentemente, una reprogramación de las actividades básicas constructivas, e ítems no previstos, tal como lo informó la Interventoría así:

“JUSTIFICACION TECNICA ITEM NO PREVISTOS NP 01 A NP 13

✓ NP-01: Fabricación y transporte elementos prefabricados

✓ NP-02: Montaje de elementos prefabricados

Estas actividades corresponden a uno de los elementos del nuevo diseño estructural del muelle a construir. El nuevo diseño exige un estricto cumplimiento en las especificaciones técnicas de construcción como resistencias de concreto, relación A/C, recubrimientos etc., la única forma de garantizar el cumplimiento de la calidad exigida por diseño es realizar los trabajos en condiciones controladas, por lo anterior la empresa especializada y con experiencia internacional en diseño de muelles WSP realizó el diseño de la súper estructura prefabricada, adicionalmente el diseño prefabricado permite realizar la construcción del muelle sin importar las condiciones climatológicas de la zona y de esta forma poder recuperar los tiempos perdidos por suspensiones y paralizaciones del proyecto.

✓ NP-03: GROUTING para Nudos de Conexión entre prefabricados y Pilotes

Esta actividad corresponde a uno de los elementos del nuevo diseño estructural del muelle a construir. Debido al fuerte oleaje, la responsabilidad estructural de los nudos y las condiciones climáticas, el diseño exige que después de armados los

prefabricados, los nudos deben ser protegidos por un concreto o GROUTING que garantice la protección de las platinas y acoples de fijación, en vista que se requieren resistencias tempranas para la estructura, el diseño arroja el uso de un GROUTING.

✓ **NP-04: Concreto para TOPPING (espesor variable entre 5cm y 7 cm)**

Esta actividad corresponde a uno de los elementos del nuevo diseño estructural del muelle a construir. Este concreto fundido en sitio sobre las pre losas permite el cumplimiento de las pendientes de diseño para un adecuado drenaje transversal, este concreto debe cumplir condiciones especificadas.

✓ **NP-05: Fabricación, suministro y transporte de pilotes**

✓ **NP-06: Hincado de pilotes metálicos**

Estas actividades corresponden al nuevo diseño estructural del muelle a construir. El diseño realizado por la empresa experta WSP arroja que los pilotes deben tener una mayor capacidad portante, igual que con la superestructura, el diseño buscó un sistema más eficiente, rápido, amigable con el medio ambiente y que cumpliera los requerimientos de norma vigente CCP-14, el diseñador cambió el sistema pre excavado a pilote hincado metálico, y de esta forma minimizar las posibilidades de caída de concreto al mar, máxime cuando la cota de los pilotes en el diseño original se encontraba a solo 10cm por encima del nivel medio del mar y en épocas de fuerte oleaje éstas pueden llegar a tener más de 3m. De igual manera el diseño de pilotes hincados es el único que permite realizar la construcción de la cimentación sin importar las condiciones climatológicas de la zona y de esta forma poder recuperar los tiempos perdidos por suspensiones y paralizaciones del proyecto.

✓ **NP-07: Elementos metálicos (platinas - embebidos) en acero inoxidable**

Con el sistema prefabricado y las condiciones climáticas de la zona, el mejor diseño de nudos o unión de elementos estructurales es por medio de platinas y pernos, estos elementos tienen la ventaja que el armado y avance de obra es muy superior al sistema tradicional, y garantizan el comportamiento estructural requerido en los diseños. Estos elementos deben ser en acero inoxidable.

✓ **NP-08: Diseños Estructural Norma CCP-2014**

El diseño original del proyecto no cumplía con la normatividad para el diseño de muelles en Colombia, por lo anterior fue necesario rediseñar la totalidad del muelle, conservando únicamente la arquitectura, se contempla como un Global dentro del supuesto, el APU respectivo se encuentra desglosado y se sustenta con la respectiva cotización.

✓ **NP-09: Llenos para rampa de acceso**

Debido a la diferencia de cotas entre el muelle y la plaza principal de puerto Colombia, se requiere la construcción de una rampa de acceso con material de su base, la cual debe tener las mismas especificaciones e hipótesis del muelle; esta permitirá llegar al nivel para la fundición final de la losa en concreto y la conformación final de la rampa.

✓ **NP-10: Losa acceso a muelle**

Los llenos será el soporte de la rampa de acceso al muelle, deben cumplir con las especificaciones de INVÍAS.

✓ **NP-11 Diseño eléctrico iluminación de muelle**

Diseño de eléctrico de iluminación concebido para que cumpla RETIE y RETILAP, de acuerdo a las nuevas modificaciones al diseño inicial; el APU respectivo se encuentra desglosado y se sustenta con la respectiva cotización.

✓ **NP-12 Lleno adicional en roca para plataforma de arranque de construcción**

Debido a la diferencia de cotas entre el muelle y la plaza principal de puerto Colombia, se requiere la construcción de una rampa de acceso, la cual debe tener las mismas especificaciones e hipótesis del muelle; esta permitirá la accesibilidad de la maquinaria y equipo para la realización de las diferentes actividades.

✓ **NP-13 Pruebas PDA**

Se deben hacer pruebas PDA durante el avance del pilotaje, para determinar la capacidad de los pilotes; estas pruebas son especializadas, se anexa la respectiva cotización”.

ASPECTOS DE LA VISITA DE CAMPO

Este equipo de auditoría realizó visita de campo, la cual contó con la presencia de funcionarios de FONTUR, gobernación del Atlántico, municipio de Puerto Colombia, contratista de obra y del contratista de Interventoría, con el fin de verificar las condiciones en que se encontraba la obra objeto del Contrato FNT 006. En la inspección visual se hizo un recorrido en las áreas intervenidas, se levantó un registro fotográfico (EN ANEXO No. 1), se verificó la maquinaria y equipo existente apostado en el lugar, y del personal, en labores de alistamiento para la llegada de los pilotes metálicos y se hicieron -al respecto-, cuestionamientos de algunas inquietudes, las cuales fueron subsanadas, tanto por el contratista de obra como por la interventoría, especialmente relacionadas, con la pertinencia de las modificaciones surgidas en la

etapa de ejecución de obra y el aumento inusitado de las nuevas cantidades a ejecutar.

Se cotejó -in situ-, con los nuevos planos récords, los trabajos preliminares de los recientes diseños y se hizo -para ello-, una previa presentación ejecutiva de la nueva estructura a construir y de la actual metodología constructiva definida, esto fue llevado a cabo, por parte del personal residente del Contratista de obra.

Encontrándose plenamente justificadas las variaciones aparecidas, es decir, que atendieron la realidad del proyecto, esto es, que las estimaciones fueron objetivas y ciertas, conforme a unas concretas circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Se pudo establecer que las actividades PRELIMINARES de construcción del Campamento, de Localización y Trazado (respetando el eje del antiguo Muelle), de la DEMOLICIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL MUELLE, que incluyó la Demolición de las Vigas de Amarre, la Demolición de Pies de Amigo y la Demolición de Columnas y Pilotes, se encuentran ejecutadas en un 100%.

Actualmente se están poniendo a punto las maquinarias y equipos y, adecuando el área donde se almacenarán los pilotes (se espera que su arribo al Puerto de Barranquilla procedente de la República Popular China, sea para el 26 de noviembre de la presente anualidad, y los trámites de nacionalización se están agilizando para que no demoren más de 15 días, quiere decir que, en la primera de diciembre de 2020 llegarán al sitio), y simultáneamente a lo anterior, se aguardan los elementos prefabricados en concreto especial (construyéndose actualmente en la ciudad de GIRARDOTA -Antioquia-) y los elementos metálicos de acero inoxidable y pernos (elaborándose en la ciudad de MEDELLÍN -Antioquia-).

La barcaza utilizada inicialmente y la cual se encalló, aún está siendo reparada en el sitio, ésta, no va a volver a usarse, sino, una de más o menos 100 metros de eslora, que, es la que se va a emplear -en el tramo final-, en las labores de hincado y colocación de los elementos prefabricados. En el tramo inicial que une con la costa, se hizo un relleno de más o menos 100 metros de largo, que servirá para los mismos propósitos de la barcaza. Confiando que, cubriéndose los 200 metros a intervenir, no haya inconvenientes con el clima ni embates de las olas (condiciones climatológicas), fundación que se realizará con pilotes hincados y la losa que -igualmente-, se ejecutará con pre losas prefabricadas con una capa de rodadura TOPPING, en aras de garantizar una vida útil de 75 años y recuperar los tiempos perdidos en suspensiones y paralizaciones del proyecto.

Hasta ahora -como tal-, no se han iniciado las obras de fundación, conformación, armado y ensamble de la estructura prefabricada.

De otro lado, se denota que se implementaron las medidas de prevención y normas para visitantes, proveedores y contratistas, para el cumplimiento de los Protocolos de

Bioseguridad para la atención del riesgo de contagio con el virus COVID 19 (VOLANTE INFORMATIVO EN ANEXO No. 2). De igual forma ha permanecido aún vigente el Plan de Manejo de Tránsito -PMT- (implementado por el municipio).

La señalización al interior está definida y colocada estratégicamente. Los empleados y el personal de mano de obra tienen sus Elementos de Protección Personal -EPP-.

OBSERVACIONES

El Secretario de Desarrollo Territorial del municipio de PUERTO COLOMBIA, quiso dejar sentado en el acta levantada (ACTA EN ANEXO No. 3), que se conviniera un compromiso con FONTUR, gobernación del Atlántico, MINCULTURA, contratista de obra e interventoría, para que se resocializara el proyecto con el nuevo cronograma ajustado (fecha de finalización agosto de 2021), con la comunidad circundante, dado que el municipio le ha tocado cargar con innumerables peticiones, quejas, reclamos y solicitudes de vecinos y comerciantes del área de influencia y del entorno inmediato que se han visto perjudicados por la postergación de la entrega de la obra, y están pidiendo, que la alcaldía les resarza los daños económicos padecidos por la demora en la ejecución del proyecto.

De igual forma, se pudo evidenciar -y se pidió copia de ello al contratista de obra e interventoría, en el acta suscrita que se anexa a este informe-, el reclamo que hace el Contratista para que le reconozcan a éste, los mayores costos incurridos (mayor permanencia en obra, STAND BY de maquinaria y equipos), por las suspensiones avenidas por causas inimputables a éste, reclamaciones que están siendo evaluadas por FONTUR, y, relacionadas igualmente con los costos asociados por la implementación de los equipos, avisos, personal, ETC., en el programa de prevención del COVID 19. Se espera que a más tardar la otra semana se allegue la documentación de tal reclamación.

Para ello, había un antecedente y trazabilidad que había dejado sentado el Interventor en los informes de interventoría mensuales (Ver el No. 11), así:

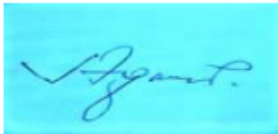
“Mediante comunicado No. SBCC-PC-2019-086 del 16 de diciembre de 2019 con radicada interventoría No. D-2019-2468; el contratista informó que habían culminado las actividades de demolición que se podían ejecutar en cumplimiento del alcance contractual y una vez finalizadas estas actividades se podrían generar costos adicionales por concepto de STAND BY de maquinaria y equipos directamente relacionados con el tiempo de aprobación de ítems no previstos y adición presupuestal.

Habida cuenta de la imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato por las razones anteriormente mencionadas, el contratista retiró la maquinaria y equipos el 23 de diciembre del presente año, a fin de controlar los perjuicios y sobrecostos generados por STAND BY de sus equipos y personal, lo cual fue manifestado en reunión del 10 de diciembre de 2019 en oficinas de FONTUR.

En consecuencia, de estos hechos, ajenos al contratista e interventoría, se suspende la ejecución de las actividades contractuales faltantes hasta tanto EL CONTRATANTE defina la inclusión o no de los ítems no previstos, entre los cuales se contempla la agilización de las compras de los pilotes y elementos pre fabricados para el muelle, así como la ejecución del contrato de interventoría a partir del 23 de diciembre de 2019, hasta tanto se superen los motivos que dieron origen a la presente solicitud de suspensión”.

Lo observado, si se llegare a consumir, configuraría un detrimento al patrimonio público, que, se deberá a la carencia de una adecuada planeación del proyecto, a una gestión ineficaz y antieconómica, por parte de la administración departamental y del FONTUR, principalmente, lesionando -de esta forma-, el patrimonio del Estado, situaciones que no se evidenciaron a tiempo, esto es, previamente y que, sólo se vieron identificadas -las fallas en los estudios y diseños, la necesidad de la arqueología preventiva, ETC.-, en la ejecución de los Contratos del Proyecto, los cuales, en su Objeto, no reflejaban certeramente unos objetivos y propósitos planteados adecuadamente y en orden a satisfacer las conveniencias requeridas para esta obra -de suyo evidente-, especializada por ser un BICN.

Audidores Técnicos



Ing. AQUILEO PARRA CERA
Profesional Universitario Grado 01



Arq. LUIS F. TRUJILLO BURGOS
Profesional Especializado Grado 03

Anexos:

1. Registro Fotográfico
2. Volante informativo protocolo de bioseguridad
3. Acta de Visita de 05/11/2020

4.2.4. Anexo 4: Registro Fotográfico



CAMPAMENTOS



PARTICIPANTES DE LA VISITA

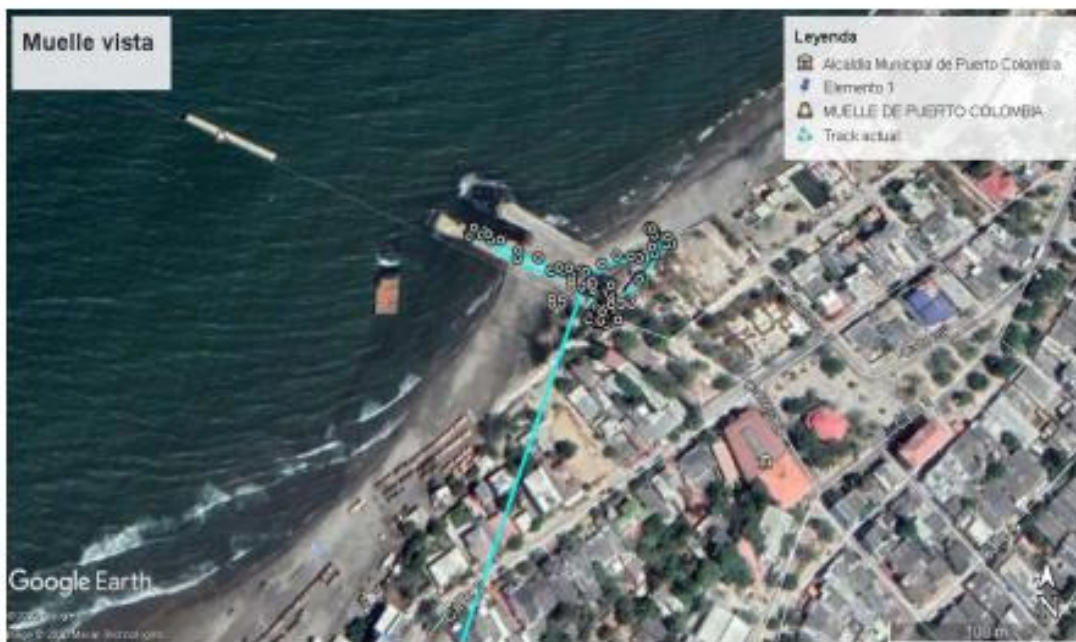


EQUIPOS EN OBRA





REGISTROS DE LA VISITA



REGISTRO GPS DE LA VISITA

4.2.5. Anexo 5: Notas al Hallazgo No. 3

[1] La concurrencia de competencias sobre determinado asunto o campo de acción, entre una autoridad nacional y una territorial, encuentra asidero constitucional en el inciso segundo del artículo 288 de la Carta, el cual establece que *"las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, **concurrencia** y subsidiariedad en los términos que establezca la ley"*.

Precisamente, la Corte Constitucional se ha referido al principio de concurrencia en varias sentencias, por ejemplo, en la C-517 del 15 de septiembre de 1992, en la cual expresó: *"Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos"*.

[2] El derecho de dominio previsto en el Artículo 669, se describe en el Código Civil así: *"El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real de una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o derecho ajeno"*. Pero también tienen sus limitaciones al dominio que son los actos de que impiden que se realicen otros en el inmueble, es decir que –como su nombre lo indica– limitan la propiedad, y deben ser cancelados cuando se cumpla cierto requisito, plazo o condición.

[3] Algunos de los tratados que ha celebrado nuestro país en este campo, son los siguientes:

1) El Tratado suscrito entre las Repúblicas Americanas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, en la 7a. Conferencia Internacional Americana, al cual adhirió Colombia por la ley 14 de 1936. Los bienes enumerados en él se consideran monumentos muebles, de acuerdo con el artículo 7° de la ley 163 de 1959.

2) El Tratado para la Protección de Instituciones Artísticas, Científicas y Monumentos Históricos, llamado el "Pacto ROERICH", firmado en Washington D.C. el 15 de abril de 1935, aprobado por la ley 36 de 1936 y vigente para Colombia desde el 20 de febrero de 1937.

3) La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, suscrita en París el 16 de noviembre de 1972, aprobada por la ley 45 de 1983, vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983, según la cual los Estados se hallan comprometidos a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el legado del patrimonio cultural situado en su territorio, así como a adoptar medidas para la protección del respectivo Patrimonio Nacional y a combatir la importación, exportación y transferencia ilícitas de los bienes culturales.

4) La Convención suscrita en París el 14 de noviembre de 1970, aprobada mediante la ley 63 de 1986, en vigor para Colombia desde el 24 de agosto de 1988, por la cual se definen las medidas que deben adoptarse para prohibir la importación, exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales.

5) La Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, firmada en La Haya el 14 de mayo de 1954, aprobada por la ley 340 de 1996 y vigente para Colombia desde el 18 de septiembre de 1998.

Es claro que, ante los demás países signatarios, es el Estado colombiano el que debe honrar los compromisos adquiridos, entendiendo, en este evento, por Estado la Nación, y, por ende, las funciones de conservación y cuidado de tal patrimonio deben estar atribuidas a una entidad del orden nacional.

Con mayor razón en el caso de Cartagena de Indias, cuyo centro histórico ha sido declarado por la UNESCO, patrimonio de la humanidad.

[4] 1. Marco constitucional.

1.1. El patrimonio cultural de la Nación.

En primer lugar, es necesario citar diversas normas constitucionales y legales:

El artículo 8° de la Constitución establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, y concretamente, el artículo 72 de la misma consagra la protección, por parte del Estado, del patrimonio cultural de la Nación, en los siguientes términos:

"Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica".

Este artículo guarda coherencia con uno anterior, el 63, el cual señala:

"Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

[5] 2. Marco legal.

2.1. La ley de la cultura.

La ley 397 del 7 de agosto de 1997 sobre la cultura, establece lo siguiente:

"Artículo 7°. - Consejo de Monumentos Nacionales. - El Consejo de Monumentos Nacionales es el órgano encargado de asesorar al Gobierno nacional en cuanto a la protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación. (...)".

"Artículo 8°. - Declaratoria y manejo del patrimonio cultural de la Nación. - El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional.

A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las alcaldías municipales y las gobernaciones respectivas, y de los territorios indígenas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los bienes antes mencionados puedan ser declarados bienes de interés cultural de carácter nacional.

Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales tendrán en cuenta los recursos para la conservación y recuperación del patrimonio cultural. (...)".

"Artículo 11.- Régimen para los bienes de interés cultural. - Los bienes de interés cultural públicos y privados estarán sometidos al siguiente régimen:

1. Demolición, desplazamiento y restauración. Ningún bien que haya sido declarado de interés cultural podrá ser demolido, destruido, parcelado o removido, sin la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal.

2. Intervención. Entiéndese por intervención todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo.

Sobre el bien de interés cultural no se podrá efectuar intervención alguna sin la correspondiente autorización del Ministerio de Cultura.

La intervención de bienes de interés cultural deberá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente acreditados ante el Ministerio de Cultura. (...)"

[6] El daño antijurídico y su función resarcitoria (José Luis Rodríguez Abogado Consultor), martes, 21 de octubre de 2014. "La responsabilidad extracontractual del Estado se sustentaba en el artículo 16 de la Constitución Política de 1886, y la jurisprudencia desarrolló, como regímenes de responsabilidad, la falla del servicio probada o presunta y los regímenes no condicionados a la presencia de la falla del servicio.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se estableció en el artículo 90 el concepto de daño antijurídico como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, frente al que algunos críticos sostienen que no cambió en nada el sistema que se venía utilizando, es decir, que siguen teniendo vigencia los regímenes de falla del servicio probada como regla general, de falla del servicio presunta como un régimen intermedio y los regímenes no condicionados a la falla del servicio o regímenes objetivos, y que siendo el daño antijurídico el género, los anteriores regímenes son especies del mismo.

Otros más sostienen que al introducir el concepto de daño antijurídico, se consagró como régimen común, el de responsabilidad objetiva, es decir, una responsabilidad en la cual no es importante la presencia del elemento culpa, y que la jurisprudencia actual del Consejo de Estado presenta una tendencia a objetivar la responsabilidad del Estado, aunque todavía se habla de los sistemas donde se presenta una falla del servicio probada o presunta.

En mi sentir, a raíz de la vigencia de la Constitución Política de 1991, la responsabilidad extracontractual del Estado se modificó, en el sentido de que se tiene como único fundamento el elemento daño, lo cual lleva a que sea menos importante el elemento intencional o subjetivo del autor del daño y cobra mayor importancia, tanto para efectos de determinar el régimen de responsabilidad aplicable como para indemnizar los perjuicios sufridos por las víctimas, el daño que experimenta el ofendido tanto en su patrimonio como en su órbita extrapatrimonial, por lo que los regímenes conocidos de responsabilidad ya no son el fundamento sino que se convierten en argumentos jurídicos destinados a obtener la responsabilidad del Estado.

El daño antijurídico no es más que aquel daño que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del mismo por parte de la administración, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta.

Así pues, con ocasión del artículo 90 de nuestra Constitución Política se exige que se presenten tres requisitos para poder hablar de una responsabilidad patrimonial del Estado.

En primer lugar, la presencia de un daño antijurídico, en segundo lugar, la existencia de una causalidad material, es decir que el daño sea efecto inmediato de la acción o de la omisión de la administración, y finalmente la atribución jurídica del daño al Estado, en virtud de un nexo causal con el servicio. El factor de atribución del daño, falla del servicio, daño especial, riesgo excepcional, o cualquier otro, será asunto que le

corresponde determinar al juzgador, en vista de lo allegado y debidamente probado, en virtud del principio según el cual a las partes les corresponde dar los hechos y al juez otorgar el derecho.

La responsabilidad del Estado tal como ha sido concebida y según es aplicada por el Consejo de Estado y los tribunales administrativos es una responsabilidad civil, es decir, de contenido netamente económico, lo cual es reflejo de la función que cumple este tipo de responsabilidad jurídica que tiene por objeto restablecer un desequilibrio, una pérdida apreciable en dinero, mediante el otorgamiento de una indemnización.

No cabe duda que la inserción en nuestro sistema jurídico del concepto de daño antijurídico como soporte de la responsabilidad patrimonial del Estado, es un claro reflejo de dicha función resarcitoria, en la cual se le presta mayor atención al daño causado al ciudadano que al funcionamiento de los servicios públicos y la conducta del agente generador del daño.

Es claro pues, que el cimiento de nuestra responsabilidad estatal está constituido por el daño antijurídico, el cual no es más que la clara expresión del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley y las cargas públicas”.

[7] El patrimonio cultural

Una sociedad puede desear preservar para sus generaciones futuras no solamente bienes muebles o inmuebles, sino también tradiciones, costumbres, valores o expresiones que infundan a sus integrantes el sentimiento de pertenecer a un país, a una tradición o a un modo de vida determinado. Precisamente, estos elementos **materiales** e inmateriales integran su patrimonio cultural, el cual ha sido definido como: “*{L}as obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida. Es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y **monumentos históricos**, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas”.* Múltiples argumentos han sido esgrimidos a favor de la protección del patrimonio cultural. Entre estos se encuentran los siguientes:

- i) es una fuente importante de memoria e inspiración,
- ii) contribuye a la identidad nacional y local de una comunidad,
- iii) es una expresión de la experiencia humana,
- iv) permite el diálogo entre las culturas,
- v) representa un mecanismo para mejorar la comunicación y las relaciones entre los Estados,
- vi) es una herramienta para la investigación y la educación,
- vii) es una fuente de recursos económicos a través de la recreación y el turismo,
- viii) es un repositorio de conocimiento o archivo de la experiencia humana,
- ix) genera en las personas sentimientos de gozo y satisfacción,
- x) permite comprender la cultura de una comunidad,
- xi) satisface la necesidad de identidad de las personas y,
- xii) hace posible una conexión con el pasado.

No obstante, estos argumentos que validan la importancia del patrimonio cultural, se advierte la fragilidad de este al punto de poder desaparecer como consecuencia de fenómenos tales como la industrialización, la urbanización, la migración, los conflictos armados, el deterioro ambiental, el turismo masivo, y en general, por la evolución propia de la vida social y económica moderna. De allí entonces que exista la necesidad de que la comunidad internacional y los Estados desarrollen mecanismos para su protección y conservación. Es por ello que, en el caso colombiano, por expreso mandato constitucional, el patrimonio cultural de la Nación se encuentra bajo la protección del Estado. De esta suerte, la política estatal está dirigida a salvaguardarlo, protegerlo, recuperarlo, conservarlo, sostenerlo y divulgarlo, buscando con ello que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional. No puede olvidarse, que a través del patrimonio cultural de la Nación se expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico particular. **En desarrollo de este mandato constitucional nuestra legislación protege el patrimonio cultural a través de normas jurídicas tales como:**

- viii) **la Ley 397 de 1997 – Ley General de Cultura,**
- ix) **la Ley 1185 de 2008,**
- x) **el Decreto 763 de 2009,**
- xi) **la Resolución 983 de 2010 del Ministerio de Cultura,**
- xii) **el Decreto 2941 de 2009,**
- xiii) **la Resolución 330 de 2010 del Ministerio de Cultura y**
- xiv) **la Ley 1675 de 2013.**

Cabe anotar, que además de las normas nacionales que se han expedido para proteger el patrimonio cultural, el Estado colombiano ha suscrito con el fin de contribuir con ese objetivo múltiples tratados internacionales sobre la materia. Entre estos se encuentran: i) Tratado sobre la protección de muebles de valor histórico, al cual adhirió Colombia a través de la Ley 14 de 1936.

De otra parte, con el propósito de participar en la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural, con fundamento en lo señalado en la Ley 397 de 1997 y los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía, se estableció el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (SNPCN), el cual está integrado por: *“{E}l conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación”*. Igualmente, de acuerdo con el Decreto 763 de 2009 las entidades públicas que integran el SNPCN son:

- i) el Ministerio de Cultura,
- ii) el Instituto Colombiano de Antropología e Historia,
- iii) el Archivo General de la Nación,
- iv) el Instituto Caro y Cuervo,
- v) el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural,
- vi) los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural,
- vii) los departamentos,
- viii) los distritos,
- ix) los municipios,
- x) las autoridades indígenas,
- xi) las autoridades de que trata la Ley 70 de 1993 y,
- xii) en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollan, financian, fomentan o ejecutan actividades referentes al Patrimonio Cultural de la Nación.

La coordinación del SNPCN está a cargo del Ministerio de Cultura, el cual por expreso mandato legal tiene la potestad de fijar las políticas generales y establecer las normas técnicas y administrativas a las cuales deben someterse las entidades y personas que integran el sistema. B. Los Bienes de Interés Cultural – BIC - Dentro del conjunto de bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, se encuentran los Bienes de Interés Cultural – BIC -, los cuales están sometidos a las disposiciones de la Ley 397 de 1997. Estos bienes pueden dividirse en BIC del ámbito:

- i) nacional,
- ii) departamental,
- iii) distrital,
- iv) municipal,
- v) de los territorios indígenas y
- vi) de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

De acuerdo con el artículo 8º de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008, la declaratoria de un bien como BIC del ámbito nacional corresponde al Ministerio de Cultura. Si se trata de un BIC del ámbito territorial la declaratoria deberá realizarla la entidad territorial correspondiente. De esta suerte, la petición para efectos de declarar un BIC se realizará ante el órgano competente dependiendo del ámbito que cubra. Así: *“La solicitud deberá formularse ante la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, cuando se trate de un bien que pretenda declararse en el ámbito nacional; ante el Gobernador, si se refiere a un bien que pretenda declararse en el ámbito departamental; ante el alcalde municipal o distrital, si se trata de un bien que pretenda declararse en el ámbito municipal o distrital; ante la autoridad indígena o de comunidad afrodescendiente, si se trata de un bien que pretenda declararse en alguno de estos ámbitos”*.

Esta facultad otorgada a las entidades departamentales, municipales y distritales para declarar y administrar los bienes culturales de su territorio son un desarrollo de los principios de descentralización, autonomía y participación, los cuales deben complementarse con el principio de coordinación entre los distintos niveles mencionados para garantizar la armonía en el ejercicio de dicha declaración, así como también para el manejo de los Bienes de Interés Cultural.

De otra parte, debe anotarse que el hecho de declarar un bien de interés cultural genera que el bien:

- i) Quede sujeto a las disposiciones de la Ley 397 de 1997.
- ii) Tenga el carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable cuando su propiedad se encuentra en cabeza de una entidad pública.
- iii) Se encuentre sometido a un régimen especial de protección que obliga a obtener una autorización proferida por la autoridad que hizo su declaración cuando se trate de intervenirlos.
- iv) Si queda colindante con otros inmuebles, o estos se encuentran ubicados dentro de su área de influencia, será necesaria obtener la autorización mencionada para efectos de adelantar obras en ellos.
- v) Deba incluirse en el registro de Bienes de Interés Cultural, y
- vi) Se someta a un tratamiento aduanero especial.

[8] Ficha técnica para la valoración de inmuebles BICN:

En la primera parte, de la ficha técnica se describe el inmueble, en cuanto a su ubicación y clasificación (económica y tipológica), así como la tradición de la propiedad y una fotografía general del inmueble, origen y protección legal (normatividad).

La segunda parte, corresponde a la calificación del bien, de acuerdo a la distribución y los materiales de construcción, y su estado de conservación. Además de los elementos propios de cualquier edificación, esta ficha considera los elementos especiales de los bienes de interés cultural, de acuerdo a su tipología y su importancia histórica y cultural.

En la tercera parte, se ubica geográficamente en bien inmueble, luego se hace el avalúo comercial de acuerdo con la metodología y la puntuación dada en la sección anterior.

En la cuarta parte se agrega el registro fotográfico de todos los elementos relevantes de la edificación y del predio.

4.2.6. Anexo 6: Cuestionario Senadora de la República

Una Honorable Senadora de la República, en ejercicio del Derecho de Solicitud de Información, requiere establecer la existencia de investigaciones fiscales en contra del Fondo Nacional de Turismo - FONTUR, en particular en temas de contratación irregular durante las vigencias 2013 a 2017.

Lo anterior, se fundamenta en una denuncia presentada por una ciudadana, donde informa que se presentaron irregularidades en la contratación de FONTUR.

Precisa el que esta denuncia fundamentó un cuestionario, el cual fue remitido por su despacho al P.A. FONTUR y una vez respondido citó a un debate de control político aprobado por la plenaria del Senado de la República, para denunciar presuntas conductas irregulares de tipo disciplinario y penal; sin embargo, según los hechos denunciados este debate no había sido programado.

A continuación se presenta un resumen que evidencia presuntas irregularidades en la contratación de FONTUR:

1. Contratación repetitiva con la central de Medio MM.

Se evidencia una preferencia y contratación discrecional con esta empresa que ha sido objeto de investigaciones y sanciones por irregularidades en la contratación con gran número de entidades estatales. Uno de los casos que enuncia la Senadora está relacionado con los contratos que FONTUR ha adjudicado para el apoyo al turismo en Colombia, proceso en el cual considera que presuntamente se han violado los principios de moralidad, transparencia y legalidad, dado que se adjudicó en favor de un tercero un contrato para atender el sector ya mencionado.

2. Contratación exclusiva para capacitaciones

Se contrataron capacitaciones por más de \$8.000 millones, desconociendo la amplia oferta de institutos especializados y universidades, quienes cuentan con programas para formar prestadores de servicios turísticos. No obstante la existencia de esta capacidad educativa, FONTUR, de manera discrecional ha contratado con un amigo del Gobierno (...).

3. Contratación de interventoría

Se ha adjudicado contrato de interventoría de obras con recomendación de contratistas favorecidos con el contrato de obra civil. La empresa interventora del Hotel H. Corferias, son los únicos proponentes seleccionados para realizar la interventoría del Centro de Convenciones Ágora.

4. Control Interno

Denuncia deficiencias en materia de control interno, como lo evidencia la Auditoría Interna y dado que no se ha pronunciado al respecto a pesar de conocer las quejas y reclamos de las empresas interesadas en contratar con FONTUR. Ante esta situación, las empresas se han marginado de los procesos de contratación.

5. Repetición de la contratación

Se repite la contratación con las mismas firmas y personas naturales, situación que generó inconformidad de los demás oferentes, en la medida en que la contratación no ha sido transparente. Se conoce de casos como, (...).

6. Isla Providencia

Se contrata por \$600.000.000 la construcción de tres baterías de baño en la isla de Providencia, para promover su desarrollo y proyección como destino turístico, pero la denunciante considera que el valor de esta contratación es muy alto; los costos son excesivos según criterio de arquitectos y otros profesionales consultados. Adjunta imágenes.

7. Impacto

A pesar del incremento del presupuesto de FONTUR, la denunciante considera que hay una deuda con el sector turístico continúa aumentando, igual que la inconformidad de los operadores turísticos.

8. Contratos en la mira

La persona que suministró la información sugirió poner atención a los siguientes contratos/contratistas en particular:

- MM.
- UB -Pereira (Centro de Convenciones de Pereira);
- Centro de Convenciones Ágora
- Centro de Convenciones Neomundo

4.2.7. Anexo 7: Respuesta a Insumos denuncia Honorable Senadora de la República

1. De acuerdo con la información entregada por el P.A Fontur, se analizaron y evaluaron los contratos FPT-038-2013, FPT-057-2013, FPT-248-2013, FPT-184-2013, FPT 317-2013, FNT-012-2014, FNT-017-2014, FNT-014-2015, FNT-186-2016 celebrados entre el P.A Fontur y la empresa MM, de los cuales se evidenciaron tres (3) contratos (FPT-038-2013 - FPT-317-2013 - FNT-017-2014) en los que se encontraron irregularidades en el proceso de selección al contratista y que fueron adjudicados mediante la modalidad de contratación directa aduciendo exclusividad en la prestación del servicio.

De la evaluación realizada se concluye que los contratos FPT-038-2013 y FPT 317-2013, aunque presentaron irregularidades en el proceso de selección al contratista, no fueron tenidos en cuenta en el hallazgo, debido a que fueron adjudicados cuando el Consorcio Alianza Turística era el administrador del Fondo de Promoción Turística, la cual es una persona jurídica diferente a la fiduciaria FIDUCOLDEX, quien ejerce actualmente la administración y vocería del P.A FONTUR.

Por otro lado, en relación con el contrato FNT-017-2014, éste si fue adjudicado y suscrito por el P.A FONTUR en vigencia del contrato de Fiducia Mercantil 137 del 2013, en virtud del cual, Fiducoldex ya actuaba como vocera y administradora. Aclarado esto, en el contrato anteriormente mencionado, se encontraron irregularidades en el proceso de selección al contratista, por cuanto se adjudicó mediante la modalidad de contratación directa aduciendo exclusividad en el servicio, sin embargo revisados los documentos del proceso de contratación no es cierto que el contratista tuviera exclusividad total de la prestación del servicio, contrariando de esta manera, los principios de Selección Objetiva, Transparencia y Publicidad.

2. De acuerdo con la información entregada por el P.A Fontur, se analizaron y evaluaron los contratos de capacitaciones suscritos entre 2013 y 2017, prestando una mayor atención a los contratos celebrados con la empresa, de acuerdo con la sugerencia hecha por parte del equipo de trabajo de la Senadora; se evidenciaron cuatro (4) contratos celebrados con una empresa y una Unión Temporal, los cuales son: FNT-050-2014, FNT-040-2015, FNT-147-2016, FNT-202-2016.

Concluido el análisis de los contratos anteriormente mencionados, se evidenció que los procesos de selección al contratista estuvieron acorde a lo establecido en el Manual Interno de Contratación del P.A Fontur, en razón de que, fueron surtidas todas sus etapas, subiéndose a la página web del SECOP y de Fontur las invitaciones con sus requisitos habilitantes y criterios

evaluables cumpliendo con los principios de planeación, publicidad, selección objetiva y transparencia, de igual manera cumpliendo con los plazos establecidos en los cronogramas de las invitaciones.

3. De acuerdo con la información entregada por el P.A Fontur, se analizó y evaluó el Memorando de Entendimiento No FPT 232 A – 2012, por medio del cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del P.A Fontur realizó un aporte de \$60.000 millones de pesos para el proyecto de construcción y Operación del Centro Internacional de Convenciones de Bogotá, así mismo, la Cámara de Comercio de Bogotá realizó un aporte de \$100.000 millones de pesos dentro de los cuales estaban incluidos los gastos preoperativos y la cesión de los contratos del diseño del proyecto y la Gerencia Integral de la Obra, entre los cuales se encuentra, la contratación de interventoría representada en el Contrato de Consultoría No 4600003554 del 23 de noviembre del 2012, suscrito entre la Cámara de Comercio de Bogotá y una Unión Temporal.

De la evaluación realizada se concluye que el P.A FONTUR, Según Memorando de Entendimiento No FPT-232 A – 2012 y Contrato de Consultoría No 4600003554, no efectuó la contratación de la interventoría del proyecto, por cuanto era una prerrogativa de la Cámara de Comercio de Bogotá. De la misma manera se indica que el P.A FONTUR no hizo parte del proyecto Hotel H.- Corferias, por lo cual se desconoce si la interventoría fue ejecutada por el mismo contratista.

4. De acuerdo con la información entregada por el P.A Fontur de las Auditorías Internas realizadas hasta la fecha, sobre los procesos contractuales, se evidenciaron las siguientes auditorías:
 - a. Auditoría No. 20141210 en la cual se hizo la evaluación a los procesos de contratación de Fontur celebrados hasta la vigencia 2013; de un universo de 2.048 contratos se hizo una muestra de 148 de contratos en razón al monto.
 - b. Auditoría No 20150830 en la cual se hizo la evaluación a los procesos de contratación adelantados en la vigencia 2014.
 - c. Auditoría No 20180416 en la cual se revisaron los procesos de contratación relacionados con gastos de funcionamiento suscritos entre el 01 de marzo del 2016 al 31 de agosto de 2017.
 - d. Auditoría No 20181130 en la cual se evaluaron los riesgos a los procesos de contratación adelantados durante el periodo comprendido entre el 01 de agosto de 2017 y 30 de marzo del 2018.
 - e. Auditoría No 20190912 en la cual se revisaron los procesos de contratación relacionados con competitividad, promoción e infraestructura suscritos entre el 01 de enero del 2018 al 30 de junio del 2019.

- De acuerdo con la información entregada por el P.A Fontur, se analizaron y evaluaron los contratos FPT-128-2013, FNT-004-2014, FNT-072-2014, FNT-088-2014, FNT-132-2014, FNT-122-2014, FNT-215-2015, FNT-227-2015, FNT-030-2016, FNT-050-2016, FNT-111-2016, FNT-263-2016, FNTC-028-2018, FNTC-040-2019 suscritos con J.P.D. como persona natural y en sus distintas formas asociativas, de igual forma, se examinaron todas las invitaciones con sus condiciones generales y particulares, cronogramas, adendas, evaluaciones jurídicas, financieras, técnicas, actas de selección, actas de cierre y demás documentos que hacen parte del proceso de selección al contratista.

Concluido el análisis de los contratos anteriormente mencionados, se evidenció que los procesos de selección al contratista, estuvieron acorde a lo establecido en el Manual Interno de Contratación del P.A Fontur, en razón a que, fueron surtidas todas sus etapas, subiéndose a la página web del SECOP y del P.A. Fontur las propuestas con sus requisitos habilitantes y criterios evaluables cumpliendo con los principios de planeación, publicidad, selección objetiva y transparencia, de igual manera cumpliendo con los plazos establecidos en los cronogramas de las invitaciones.

- De acuerdo con la información entregada por el P.A Fontur, se analizaron y evaluaron el Convenio de Cooperación FNT-105-2015 con el fin de adelantar el proyecto “aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, jurídicos y de asistencia técnica para la construcción de tres (3) baterías de baño de la isla de providencia”, por un valor de \$600.000.000 millones aportes en su totalidad de Fontur, el Contrato de Obra FNTC-047-2017 por medio del cual se contrató la Construcción de tres (3) baterías de baños en la Isla de Providencia, el Contrato de interventoría FNTC-059-2017. De igual manera, se examinó el documento de Análisis por Precios Unitarios aprobado por la interventoría, con el fin de establecer si se presentaron sobrecostos en la propuesta del Contratista al que se le adjudicó la obra.

En relación con la etapa precontractual, es decir, con el proceso de selección al contratista, estuvo acorde a lo establecido en el Manual Interno de Contratación del P.A Fontur, en razón a que, se surtieron todas sus etapas, publicándolas en la página web del SECOP y de Fontur la invitación abierta con sus requisitos habilitantes y criterios evaluables cumpliendo con los principios de planeación, publicidad, selección objetiva y transparencia, de igual manera cumpliendo con los plazos establecidos en el cronograma de la invitación.

Así mismo, examinado el documento “Análisis por Precios Unitarios” con el apoyo del ingeniero de la auditoria, se concluyó que están acordes con los precios del mercado, teniendo en cuenta el lugar (Isla de Providencia) en donde se construyeron las tres (3) baterías de baño.

Por otro lado, en cuanto a la ejecución del contrato, se evidenció que se presentaron tres (3) suspensiones cada una por un (1) mes del 24 de noviembre del 2017 al 23 de febrero del 2018, debido al mal tiempo que presentaba la Isla de Providencia, lo cual impedía seguir con la obra en esas condiciones.

Por último, en relación a el informe de interventoría, el contratista entregó a la empresa interventora la obra, sin que está haya documentado alguna anomalía en la ejecución y entrega de la obra, por lo tanto, el día 09 de febrero del 2018 se firmó el acta de recibo y entrega a satisfacción por parte de Fontur y la Alcaldía de Providencia.

7. En relación con esté hecho denunciado, en reunión con el equipo de trabajo de la Senadora de la República, se aclaró que, se refería a los contratos celebrados con la empresa MM Comunicaciones S.A., respuesta que ya fue dada, en el punto 1 de los hechos denunciados.

8. Deuda con el Sector Turístico

La CGR trasladará las consideraciones de la Honorable Senadora de República, en las cuales plantea la existencia de una deuda con el sector turístico, la cual cada vez va en aumento; al igual que informa sobre la inconformidad de los operadores turísticos. Así, estos elementos se constituyen en insumos para otras actuaciones fiscales que periódicamente adelanta este órgano de control.

En particular, puede ser objeto de ser incluido en una auditoria de desempeño que se encuentra en fase de planeación estratégica, lo que indica que si en los temas seleccionados, para ejecutar la auditoria en mención, incluye las inquietudes planteadas por la Senadora sobre deuda con actores del sector turístico, se abordará como corresponde.

Así, conviene precisar que un análisis sobre la deuda con este sector o cualquier otro, se realiza en el ambiente de las limitaciones presupuestales, técnicas y administrativas que persisten en la administración pública. Lo que se pretende con la gestión fiscal a cargo de las entidades de gobierno es ejecutar programas que busquen atender las demandas de todo orden. En el caso del sector turístico tendría que ver con acciones como el apoyo a la construcción de proyectos estratégicos, el apoyo a operadores turísticos y en general focalizando los recursos disponibles en beneficio de todos los niveles de la sociedad y en el marco del impulso sector para mejorar sus niveles de competitividad y promoción turística.

La responsabilidad de la CGR es evaluar que estas demandas sean atendidas con los programas diseñados y que los recursos se utilicen en el marco de un uso eficiente, eficaz y oportuno de los mismos.

9. De acuerdo con la información entregada por el P.A Fontur, se analizaron y evaluaron el contrato de obra FNT-300-2014 por medio del cual se contrató la construcción del Centro de Convenciones UB Pereira, el contrato de obra FNT-005-2016 por medio del cual se contrató la construcción del Centro de Convenciones Neomundo, por último, se examinaron los contratos relacionados con la construcción del Centro de Convenciones Ágora, los cuales son:
 - a.FPT-310-2013 – Obras Preliminares
 - b.FPT-392-2013 – Instrumentación Geotécnica
 - c.FNT-057-2014 – Pilotes y Pantallas
 - d.FNT-100-2014 – Suministro de Acero y Pilotajes
 - e.FNT-099-2014 – Suministro Concreto
 - f. FNT-201-2014 – Excavaciones
 - g.FNT-329-2014 – Cimentación y Estructura
 - h.FNT-010-2015 – Suministro de Acero Estructura

Concluido el análisis de los contratos anteriormente mencionados y de los documentos precontractuales que hacen parte del mismo, se evidenció que los procesos de selección al contratista, estuvieron acorde a lo establecido en el Manual Interno de Contratación del P.A Fontur, en razón a que se surtieron todas sus etapas, publicándose en la página web del SECOP, del P.A. Fontur y de la Fiduciaria FIDUCOLDEX las invitaciones con sus requisitos habilitantes y criterios evaluables cumpliendo con los principios de planeación, publicidad, selección objetiva y transparencia, de igual manera cumpliendo con los plazos establecidos en los cronogramas de las invitaciones.

Es pertinente indicar, que por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional, se adelantarán auditorías de cumplimiento específicas al Centro de Convenciones Ágora, Centro de Convenciones UB Pereira y el Centro de Convenciones Neomundo, por cuanto dentro del alcance de la presente auditoría de cumplimiento articulada se realizó la revisión de las fases precontractuales de los contratos de obra suscritos para los mencionados centros de convenciones.

4.2.8. Denuncia Parque Lago Calima

Me dirijo respetuosamente a Usted en mi calidad de Representante a la Cámara de la República de Colombia, perteneciente al partido de gobierno (...); motivado por el interés de promover el ejercicio responsable de las funciones públicas, así como la ejecución transparente y eficaz de los recursos del erario público.

CONSIDERANDO:

1. Que es de mi interés velar por la planeación y ejecución del presupuesto para las obras de impacto en el Valle del Cauca, departamento que represento ante el Honorable Congreso de la República, cuyo crecimiento resulta de gran interés para el desarrollo del país en términos comerciales, sociales, turísticos, ambientales e incluso internacionales.
2. Que a través del artículo 42 de la Ley 300 de 1996 se creó el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo y que posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1558 de 2012, la denominación del Fondo de Promoción Turística cambió por la del Fondo Nacional de Turismo, y se ordenó su constitución como un patrimonio autónomo, por lo que su administración y vocería fue asumida por la sociedad Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. - FIDUCOLDEX S.A., para lo cual se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 de 2013, entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la mencionada fiduciaria, quien asumió la administración y vocería del Fondo a partir del 1 de septiembre de 2013.
3. Que de conformidad el Boletín de Prensa No. 67 que adjunto, el Fondo Nacional de Turismo - FONTUR destinó diversos recursos para la construcción de dos muelles peatonal-vehiculares.
4. ¿Que a la fecha se conocen algunas fotografías en las que se ilustran dos muelles flotantes de un costo aparentemente muy bajo en comparación al pagado con recursos públicos
5. Que resulta de gran interés para el departamento del Valle del Cauca desarrollar eficientemente el turismo para continuar promoviendo su crecimiento económico y asegurar el desarrollo de la región.

En atención a estas consideraciones, así como a las funciones que le han sido delegadas como Contralor del departamento, me permito presentar las siguientes solicitudes:

1. Iniciar una investigación detallada sobre la construcción de dos muelles turísticos flotantes, su costo real y la ejecución del proyecto, convocado y dirigidos a través de FONTUR y de ser necesario designar a un agente especial que pueda conocer el fondo de esta situación.
2. Compulsar las copias a que haya lugar con ocasión de esta solicitud e,
3. Informarme acerca de los trámites iniciados con ocasión de la presente solicitud.

4.2.9. Respuesta a Denuncia Parque Lago Calima

La Entidad auditada, en este caso Patrimonio Autónomo FONTUR, en desarrollo del proyecto de construcción del Parque Lineal Lago Calima suscribió tres contratos, dos de consultoría y uno de obra, como se detallan seguidamente:

1. Contrato M-093 de septiembre 13 de 2010

Contratante: Fondo de Promoción Turística (hoy FONTUR) - Consorcio Alianza Turística (Administradora del Fondo)

Contratista: Unión Temporal Turismo Calima

Objeto: Formular y ejecutar un proyecto para el desarrollo sostenible de infraestructura turística y renovación urbano-paisajística en el municipio de Calima El Darién sobre la Zona de Intervención Prioritaria. Todo de conformidad con el proyecto presentado al Comité Directivo, la certificación expedida por la Secretaría Técnica del Comité, los estudios previos, el pliego de condiciones y la propuesta presentada por el contratista, documentos que obligan jurídicamente y forman parte integral del presente contrato

Valor: Hasta por la suma de \$259.820.000

Plazo: 6 meses

2. Contrato de obra No. FNT-259 de diciembre 3 de 2014

Contratante: Fondo Nacional de Turismo FONTUR (antes Fondo de promoción Turística)- FIDUCOLDEX (NUEVA Administradora del Fondo)

Contratista: Unión Temporal VM Calima NIT 900.783.556-7

Objeto: Construcción del Parque Lineal en el Lago Calima, municipio de Calima El Darién, Valle del Cauca Etapa I

Valor: \$1.089.920.678

Plazo: 5 meses

3. Contrato de interventoría FNT-271 de diciembre 3 de 2014

Contratante: Fondo Nacional de Turismo FONTUR (antes Fondo de Promoción Turística)- FIDUCOLDEX (nueva Administradora del Fondo)

Contratista: (...) NIT 900.204.854-4

Objeto: Realizar la interventoría técnica, jurídica, administrativa, operativa, ambiental y financiera para la construcción del Parque Lineal en el Lago Calima, municipio de Calima El Darién, Valle del Cauca Etapa I

Valor: \$80.754.560 IVA incluido

Plazo: Seis meses y medio (6,5 meses, a partir de la suscripción del acta de inicio)

CONCLUSIÓN 1

Los documentos y entregables que debía producir el contratista en el contrato M-093 de septiembre 13 de 2010, eran los siguientes:

1. Documento de identificación y establecimiento de una línea de base sectorial para el municipio haciendo énfasis en la ZIP del proyecto
2. Documento que recoja la caracterización de la oferta y la demanda turística del municipio haciendo énfasis en la ZIP del proyecto
3. Documento acerca del perfil estratégico de mercadeo y promoción para el municipio haciendo énfasis en la ZIP del proyecto
4. Documento propuesto sobre el modelo de la entidad promotora a través de la cual se garantice la gestión y continuidad del proceso
5. Documento que contemple un plan para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales orientado a la competitividad y sostenibilidad de los prestatarios de servicios asociados a la cadena de turismo
6. Documento indicativo de un banco de proyectos derivado del trabajo local promoviendo la innovación diversificada de la oferta turística del destino
7. Documento con los estudios de impacto ambiental que garantice la mitigación de la intervención
8. Documento acerca del programa de reordenamiento urbano para Calima-El Darién
9. Documento con los diseños finales del programa arquitectónico y sus anexos, documentos y piezas impresas/digitales del proyecto arquitectónico y sus anexos, diseños definitivos, detalles constructivos, planos y modelos, señalización, plan de manejo y conservación y el presupuesto de ejecución requeridos para el módulo denominado Malecón

De acuerdo con la cláusula décima séptima del contrato M-093 de 2010, la supervisión del mismo recaía directamente sobre la Alcaldía Municipal de Calima – El Darién y su Oficina de Planeación y Desarrollo Territorial. Finalmente, el contrato fue recibido a satisfacción, liquidado y entregado al municipio de Calima-El Darién en fecha abril 16 de año 2011; acta de liquidación que aparece firmada por el Consorcio Alianza Turística como Administrador del Fondo en el momento del contrato.

En el año 2014, el PA FONTUR, antes Fondo de Promoción Turística, celebró los contratos FNT-259-2014 de obra y el FNT-271 de 2014 de interventoría a través de la Administradora FIDUCOLDEX, con el objeto de construir el uno y supervisar el otro, la etapa I del parque Lineal Lago Calima, los muelles y demás obras diseñadas en el contrato inicial (M-093 de 2010).

Una vez efectuada la revisión de los documentos que soportan el proyecto por parte de los actores involucrados en el mismo, durante la ejecución del contrato de obra, se concluye que los muelles diseñados y presentados por el contratista en el contrato M-093-2010 no son viables en razón a que, por ausencia de estudios de niveles de agua en el Lago Calima;

estos muelles quedarían inundados cuando se presente el nivel más alto de agua y quedarían parcialmente en seco cuando se llegue al menor nivel de agua.

Esto llevó a que se tuvieran que efectuar estudios adicionales que desembocaron en el cambio de modalidad de los muelles: inicialmente eran muelles peatonales - vehiculares fijos en concreto reforzado y finalmente se optó por cambiarlos a la modalidad de flotantes, solo peatonales.

De igual manera, el proyecto inicial generado en el contrato M-093 de 2010 incluía otras estructuras, tales como taquillas de acceso, entradas #4 y #5, módulos de descanso y senderos peatonales, pero éstas no se incluyeron en el contrato de obra FNT-259 de 2014, en razón a que la Gobernación del Valle del Cauca las tenía inmersas en otro contrato (el No. 0706 de octubre 2 de 2014).

Fue así como el PA FONTUR, a través del contratista de la interventoría, efectuó un balance del contrato donde solamente se incluyó la construcción de dos muelles flotantes sin afectar el valor del contrato.

Todo lo anterior, deja en evidencia la ausencia de estudios técnicos completos y precisos en desarrollo del contrato M-093 de 2010, así como también falencias en la supervisión y seguimiento que se debió ejercer por los actores involucrados (Consortio Alianza Turística y Alcaldía Municipal Calima-El Darién), para el adecuado desarrollo de este contrato.

Esto desembocó, en un hallazgo de tipo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, el cual será trasladado a la entidad de control pertinente, Procuraduría General de la Nación.

CONCLUSION 2

Respecto del contrato de obra No. FNT-259 de 2014, éste incluyó dentro de las obligaciones del contratista, realizar todos los trámites de licencias y permisos necesarios para el desarrollo de las obras lo cual conllevó a una suspensión No. 1, con 7 prórrogas sucesivas que abarcaron 440 días, razón por la cual el plazo del contrato se amplió en total, de 5 meses iniciales, a 2 años 3 meses y 25 días.

Se evidencian aquí, fallas en la planeación contractual en la ejecución de las obras de construcción del parque lineal en el Lago Calima municipio de Calima el Darién, Valle del Cauca, las cuales generaron este retraso.

Por las anteriores razones, se formuló un hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, el cual será trasladado a la Procuraduría General de la Nación para que decida respecto de esta situación.

Adicionalmente se revisó el Contrato de Interventoría No. 271-2014, el cual fue liquidado el 10 de abril de 2017 y dentro de los informes suministrados por la Interventoría no se evidenció pronunciamiento, con respecto a deficiencias de orden legal.

CONCLUSION 3

Si bien es cierto, que existen alternativas más económicas de construcción de muelles flotantes (aunque en el insumo aportado por el denunciante no se especifican las calidades de los materiales, así como tampoco el sistema constructivo), las ejecutadas en el marco del contrato FNT-259 de 2014 ofrecen, de acuerdo con las especificaciones técnicas de sus materiales, buena garantía de durabilidad y resistencia.

Es cierto que existen alternativas más económicas para efectos de construcción de muelles flotantes, pero tendrían que conocerse, para poder efectuar una comparación con lo ejecutado, las especificaciones técnicas de los materiales que estos ofrecen y su garantía de durabilidad y resistencia.

Cabe anotar que el valor final del contrato de obra FNT-259 de 2014 fue de \$1.104.166.404, es decir, \$14.245.726 más que el inicialmente contratado. Este valor está justificado contractualmente en mayores cantidades de obra ejecutado. Así mismo, el contrato de interventoría tuvo un valor adicional, justificado por mayor permanencia de tiempo en la obra, por valor de \$16.565.038.