

Cartagena de Indias D. T., y C; 30 de diciembre de 2024  
DC- OF- EX 112 30-12-2024

Doctor  
**DUMEK JOSÉ TURBAY PAZ**  
Alcalde Mayor de Cartagena de Indias  
**CAMILO REY SABOGAL**  
Secretario de Planeación Distrital  
**FANNY GUERRERO MAYA**  
Gerente EDURBE S.A  
Ciudad.

**Ref.: Informe Definitivo Actuación Especial de Fiscalización.**


Cordial saludo

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT vigencia 2024, practicó Actuación Especial de Fiscalización, en virtud a los aspectos denunciados por un cabildante a los recursos invertido para adelantar las actividades del Plan de Ordenamiento Territorial - POT.

Una vez analizada la contradicción que su despacho formuló al informe Preliminar de auditoría, se procede a comunicar el informe final del mencionado ejercicio.

Adicionalmente, y en virtud de lo establecido en la Resolución Reglamentaria N°104 del 10 de marzo de 2017, dentro de los ocho (08) días hábiles siguientes al recibo del presente informe de auditoría, la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, deberá hacer llegar a este órgano de control fiscal un Plan de Mejoramiento, el cual debe contener las acciones correctivas que se desarrollarán para corregir los hechos referenciados en los hallazgos, los responsables de su ejecución, el tiempo necesario para su aplicación.

Ategoramente,



**ANGELA MARÍA CUBIDES GONZÁLEZ**  
Contralora Distrital de Cartagena de Indias

Revisó: *Hernando Pertuz Corcho*  
Director Técnico de Auditoría Fiscal

Elaboró: *Gladis Ávila Marengo*  
Auxiliar Administrativo

Anexos: *setenta (70) folios*  
*Un (1) formato de Plan de Mejoramiento para diligenciar*



INFORME FINAL  
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

D-040-2023 POT CARTAGENA DE INDIAS

DTAF /12//2024

**INFORME FINAL  
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**D-040 DE 2023 POT DE CARTAGENA DE INDIAS**

**ANGELA MARIA CUBIDES GONZALEZ**  
Contralora Distrital de Cartagena de Indias

**HERNANDO PERTUZ CORCHO**  
Director Técnico de Auditoria Fiscal

**Equipo de Trabajo:**  
**ORLANDO JULIO MEZA**  
Supervisor- Encargado

**CÉSAR BANQUEZ BOSSA**  
Auditor Líder  
**LUZ MILA PERTUZ THERAN**  
Profesional Universitario - Abogada  
**GERMAN VENENCIA**  
Profesional Universitario - Ingeniero  
**JORGE ALVAREZ ARROYAVE**  
Asesor Externo- Abogado

Cartagena de Indias, diciembre de 2024

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. OBJETOS DE LA AEF	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	6
3. RESULTADOS	10
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	39
5. ANEXOS	40

## 1. OBJETOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Para la Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron los siguientes objetivos:

### Objetivo General

Realizar Actuación Especial de Fiscalización en la Secretaría de Planeación Distrital — POT, por denuncia presentada en la que dentro "del Empalme por parte de la Dra. SANDRA YOVANA BACCA PIÑEROS funcionaria de la Secretaría de Planeación Distrital, puso de manifiesto la situación real del POT, el cual según lo reportado por el mismo ex secretario de Planeación Distrital en su oficio AMC -OFI-0153701-2023 del 02 de octubre de 2023, se ha gastado el valor de \$16.340.436.989, sin tener los productos recibidos a satisfacción, pudiéndose haber presentado un detrimento patrimonial y de igual forma, obtener evidencias suficientes y apropiadas para establecer si la entidad cumplió con las obligaciones trazadas en dicho contrato. Dándole cumplimiento las disposiciones, normas, emanadas de organismos o entidades competentes, frente a los criterios de auditoría, los cuales pueden incluir reglas, leyes y reglamentos, resoluciones presupuestarias, políticas, códigos establecidos, manuales, actos administrativos y demás términos acordados o los principios generales que rigen la entidad.

### Objetivos Específicos

Conocer los Resultados de las obligaciones del contrato suscrito para la elaboración del POT.

- 2.1 Evaluar y verificar los productos recibidos Satisfacción.
- 2.2 Evaluar la Interventoría si hubo la gestión supervisora dentro del Contrato.
- 2.3 Evaluar todos los pagos realizados producto de la ejecución del Contrato

Fuentes de criterios:

- Constitución Política Colombiana Artículo 209
- Estatuto Contractual vigente del sujeto de Control.
- Ley 80 de 1993
- Ley 42 de 1993
- Ley 769 de 2002
- Ley 1150 de 2007

- 
- Ley 152 de 1994
  - Ley 1474 de 2011
  - Ley 599 de 2000
  - Ley 1952 de 2019
  - Decreto 1083 de 2015
  - Resoluciones y procedimientos de la entidad
  - Decreto 1232 de 2020
  - Acuerdo No. 027 de 2020

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores

Alcalde

**DUMEK TURBAY PAZ**

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

Secretario de Planeación Distrital.

**CAMILO REY SABOGAL**

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

Gerente

**FANNY GUERRERO MAYA**

EDURBE S.A.

Respetados Doctores.

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 y 272 de la Constitución Política, modificado por el acto legislativo N°04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020 y, de conformidad con lo estipulado en la RESOLUCIÓN N°076 de 3 de marzo de 2021, realizó a través del equipo de trabajo, Actuación Especial de Fiscalización en virtud a los aspectos denunciados por el cabildante César Pion a los recursos invertido para adelantar las actividades del Plan de Ordenamiento Territorial - POT.

A través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área, actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. La responsabilidad de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias consiste en producir un Informe de Auditoría que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados



en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

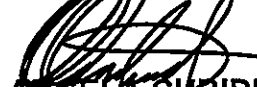
Como resultado de la Actuación Especial de fiscalización, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias constituyó dos (2) hallazgos administrativos de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal en una cuantía de **CUATRO MIL CIENTO OCHENTA MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE, (\$4.180.930.833)**, y uno (1) con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Tipo de HALLAZGO	Cantidad	Sin / Con Incidencia	Valor en pesos
1. Administrativos (total)	2		
2. Disciplinarios	2		
3. Penales	1		
4. Fiscales	1		\$4.180.930.833
5. Sancionatorios			

## PLAN DE MEJORAMIENTO

Una vez recibido el presente informe final el sujeto de control deberá suscribir un plan de mejoramiento con las acciones correctivas pertinentes, dentro de los ocho (8) días hábiles subsiguientes al envío del informe definitivo de acuerdo con lo previsto en la Resolución N° 104 del 10 de marzo del 2017. La cual puede acceder desde nuestra página Web. <https://contraloriadecartagena.gov.co>

Atentamente



**ANGELA CUBIDES GONZALEZ.**  
Contralora Distrital de Cartagena

*Proyectó: Equipo Auditor.*

*Revisó: Orlando Julio Meza- Supervisor de Auditoría- Encargado*

*Aprobó: Hernando Pertuz Corcho- Director Técnico de Auditoría Fiscal*

## 3. RESULTADOS





### 3.1. Generalidades del contrato.

El Distrito de Cartagena de Indias, celebró Contrato Interadministrativo N°. 011 del 2022, con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDURBE), con el objeto: "EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS-EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS".

El valor del contrato se estableció inicialmente por el monto del presupuesto oficial destinado para la presente contratación, que corresponde a la suma de DOS MIL NOVECIENTOS ONCE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS MCTE. (\$2.911.162.854), INCLUIDO IVA, valor que fue variado, con el modificadorio N°. 02, agregando un valor adicional de MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS DIECISEIS PESOS MCTE (\$1.343.088.816.00), para un total del contrato de CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES, DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETETA PESOS M/CTE, (**\$4.254.251.670**) INCLUIDO IVA.

El Contrato Interadministrativo N°. 011 del 2022, sufrió cuatro (4) modificaciones las cuales se relacionan a continuación:

OBJETO	EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS - EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO Territorial (POT) del Distrito de Cartagena
VALOR TOTAL INCLUYE MODIFICATORIO	CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES, DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETETA PESOS M/CTE. (\$4.254.251.670 M/CTE) INCLUIDO IVA
PLAZO	GINCO (5) MESES SIN QUE SUPERE EL 31 DE DICIEMBRE DE 2022
SUPERVISOR	SANDRA BACCA PINEROS
ACTA DE INICIO MODIFICATORIO No 1 26 DE JULIO DE 2022	27 DE JULIO DE 2022
MODIFICATORIO N° 1	26 DE JULIO DE 2022
MODIFICATORIO N° 2	23 DE NOVIEMBRE DE 2022
MODIFICATORIO N° 3	28 DE DICIEMBRE DE 2022
ACTA DE SUSPENSIÓN N° 1	28 DE DICIEMBRE DE 2022
ACTA DE REINICIO N° 1	31 DE ENERO DE 2023
MODIFICATORIO N° 4	1 DE FEBRERO DE 2023
FECHA DE TERMINACIÓN	1 DE ABRIL DE 2023
ESTADO	TERMINADO

Fuente tomada de informe de gestión suministrado

- **Primera modificación 26/07/2022, establece modificar la Cláusula CUARTA Y DECIMA.**

**CLÁUSULA CUARTA: FORMA DE PAGO: Los pagos que el DISTRITO dispone para la ejecución del contrato se efectuarán de la siguiente forma:1) HONORARIOS DE**



LA GERENCIA INTEGRAL: El DISTRITO pagará a EDURBE SA. el valor de los honorarios establecidos para la gerencia integral de la siguiente forma: A) El diez por ciento (10%), previa aprobación del cronograma, equipo técnico y plan de trabajo. B) El cuarenta por ciento (40%) previa aprobación de los levantamientos de información primaria y la delimitación y zonificación de amenaza. C) EL cuarenta por ciento (40%) previa aprobación de la evaluación de elementos expuestos y definición de áreas en condiciones de amenaza y con condición de riesgo. D) El diez por ciento (10%) previa aprobación de la definición de medidas de intervención. 2) GASTOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO DEL CONTRATO: El distrito realizará el desembolso de los recursos para Gastos Técnicos para el desarrollo del Contrato así: Un único desembolso por el cien por ciento (100%) de los recursos, por valor de DOS MIL OCHOCIENTOS DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$2.810.816.698), una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. Como requisito para el desembolso y giro del valor establecido por gastos técnicos para el desarrollo del contrato, así como para la ejecución y suscripción del acta de inicio del presente contrato, EL CONTRATISTA, actuando como fideicomitente, deberá constituir un Patrimonio Autónomo en el cual se manejen los recursos para la ejecución de los servicios y actividades para el desarrollo del proyecto objeto del presente contrato, bajo la modalidad de administración y fuente de pagos. Este valor deberá ser utilizado única y exclusivamente para el cumplimiento del objeto del presente contrato. Para la Constitución del PATRIMONIO AUTONOMO, las partes suscribirán una carta de instrucciones con las condiciones sobre las cuales se administrarán los recursos del Patrimonio Autónomo. PARÁGRAFO PRIMERO: Los pagos de los HONORARIOS DE LA GERENCIA INTEGRAL, se realizarán a través de transferencia electrónica a la cuenta bancaria EXCLUSIVA reportada por EDURBE S.A, previa presentación de facturas o documentos equivalentes, informe técnico de gestión, soportes de seguridad social y el correspondiente recibo a satisfacción por parte del supervisor. PARAGRAFO SEGUNDO: El Distrito aplicará y realizará los descuentos correspondientes a impuestos, tasas y/o contribuciones a EDURBE S.A, como beneficiarios de los recursos que corresponden a los HONORARIOS que se paguen y los girará a las entidades del orden municipal, departamental y nacional que corresponda. PARAGRAFO TERCERO: El DISTRITO no se responsabilizará por la demora en el giro de los recursos a EDURBE SA, cuando ella sea provocada por encontrarse incompleta la documentación que sirva como soporte para el trámite de las facturas, soportes y/o cuentas de cobro y no se ajusten a cualquiera de las condiciones establecidas en el presente Contrato Interadministrativo.

- CLÁUSULA SEGUNDA: Modificar la Cláusula DÉCIMA del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO N° 011-2022 del 19 de julio de 2022, la cual quedará de la siguiente manera: LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR

EDURBE S.A. deberá constituir a favor del Distrito una garantía única que avalé los siguientes riesgos: Con sujeción a esas disposiciones, atendiendo la naturaleza del objeto a contratar y las obligaciones que de este se desprenden, EL DISTRITO exigirá a EL CONTRATISTA, mediante cualquiera de los mecanismos establecidos por el artículo 111 del Decreto 1510 de 2013, y con intención a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, la constitución de una garantía única que ampare: a) CUMPLIMIENTO: Para garantizar el cumplimiento general del contrato en una cuantía equivalente al 20% del valor correspondiente al componente 1) HONORARIOS DE LA GERENCIA INTEGRAL, señalado en la Cláusula tercera del Contrato, con una vigencia por el término de este y cuatro (4) meses más. b) SALARIO, PRESTACIONES SOCIALES Y INDEMNIZACIONES LABORALES: Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales que le corresponden al contratista en una suma equivalente al diez (10%) ciento del valor correspondiente al componente 1) HONORARIOS DE LA GERENCIA INTEGRAL, señalado en la cláusula tercera del contrato, con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y tres (3) años más. c) CALIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS: Para garantizar la buena calidad de los bienes suministrados en una cuantía equivalente al diez por ciento (10%) del valor correspondiente al componente 1) HONORARIOS DE LA GERENCIA INTEGRAL, señalado en la cláusula tercera del contrato, con una vigencia que comprende desde la fecha de terminación del contrato y durante tres (3) años. Estas garantías deberán estar vigentes hasta el momento de la liquidación del contrato, y en el evento en que este sea prorrogado, el plazo de las garantías deberá ser reajustado. Igualmente, en caso de adición de este la garantía tendrá las medidas correspondientes sobre adiciones. La garantía será expedida conforme a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, la cual deberá ser previamente aprobada por el Distrito de Cartagena de Indias. La garantía debe ser expedida en la modalidad "A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES". EL CONTRATANTE aprobará las garantías si las encuentra ajustadas a lo especificado. En caso contrario, las devolverá al Contratista, según sea el caso, para que dentro del plazo que EL CONTRATANTE le señale, haga las modificaciones y aclaraciones necesarias. El Contratista deberá reponer el monto de la garantía cada vez que, en razón de las multas o sanciones impuestas, el mismo se disminuyere o agotare. Si el Contratista se negare a constituir o a reponer la garantía exigida, EL CONTRATANTE podrá dar por terminado el contrato en el estado en que se encuentre, sin que haya lugar a reconocer o pagar indemnización alguna. PARÁGRAFO PRIMERO: EDURBE S.A. se obliga a exigir al tercero que se contrate, ya sean consultores, contratistas y/o proveedores, las garantías necesarias para cubrir los riesgos de estas, especialmente las establecidas para EDURBE SA. CLÁUSULA TERCERA: CLAUSULADO INCÓLUME. En lo que no ha sido objeto de modificación, el clausulado del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO N° 011-2022 del 19 de julio de 2022, se mantendrá incólume. CLÁUSULA CUARTA: PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN. - La presente modificación, se perfecciona con la firma de las partes



y para su ejecución se requiere la presentación de las garantías por parte del Contratista y su respectiva aprobación a cargo del Distrito.

- **SEGUNDA MODIFICACIÓN 23/11/2022, ESTABLECE MODIFICAR LA CLÁUSULA SEGUNDA Y TERCERA.**

MODIFICATORIO 2, en aras de atender las sugerencias de CARDIQUE, con el único objetivo de que se puedan por la CONSULTORÍA y revisado por el coordinador técnico y supervisor de la CONSULTORÍA por parte de EDURBE, por lo que se hace necesario modificar las cláusulas SEGUNDA y TERCERA del Contrato Interadministrativo No. 011 de 2022 las cuales quedarán de la siguiente manera. QUINTO: Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, al celebrar contratos "las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...).

CLÁUSULA PRIMERA: Modifíquese las CLÁUSULAS SEGUNDA Y TERCERA del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 011 de 2022, las cuales quedarán así:

CLÁUSULA SEGUNDA ALCANCE DEL OBJETO: Las actividades principales del objeto realizar son las siguientes:

A1 - PLAN DE TRABAJO
A2 - GENERALIDADES
A3 - LEVANTAMIENTO Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POSICIONAL
A1.1 - Levantamiento del Modelo de Elevación Digital a escala 1:25000 para suelo urbano, de expansión urbana y rurales priorizadas
A1.2 - Completitud de la información referente a Cartografía Vector 1:25000
A1.3 - Levantamiento de Geografía de relieve a escala 1:25000 para suelo urbano, de expansión urbana y rurales priorizadas
A1.4 - Completitud de la información referente a los elementos cartográficos geomorfológicos asociados a los paisajes aluviales con especial énfasis en las geomorfías con pendientes o la forma de inundación a escala 1:5000 para suelo urbano, de expansión urbana y centros poblados rurales
A1.5 - Completitud de la información referente a inventario de procesos morfoevolutivos
A1.6 - Completitud de la información referente a Geología a escala 1:25000 para suelo rural y Unidades geológicas superficiales a escala 1:25000 para suelo rural

Fuente: pantallazo página 2 modificadorio 002 contrato 011 de 2022.



ACTIVIDAD
A1.7 - Completitud de la información referente a Geomorfología aplicada a movimientos en masa a nivel de subunidades geomorfológicas a escala 1:25000 para suelo rural
A1.8 - Completitud de la información referente a Cobertura de la Tierra y uso del suelo a escala 1:25000 para suelo rural
A1.9 - Completitud de la información referente a Mapas de hidrografía a escala 1:5000 para suelo urbano y de expansión urbana y centros poblados rurales priorizados para amenaza por inundación
A1.10 - Completitud de la información referente a Mapas de Hidrografía a escala 1:25000 para suelo rural
A1.11 - Completitud de la información referente a características geotécnicas del suelo Urbano, de expansión urbana y centros poblados rurales priorizados para amenaza por inundación
A1.12 - Completitud de la información referente a Geomorfología aplicada a las diferentes subunidades geomorfológicas asociadas a las diferentes formas de inundación correspondientes a la futura de inundación a escala 1:25000 para suelo rural
A1.13 - Completitud de la información referente a bases de datos de registros de eventos históricos
A1.14 - Completitud de la información referente a hidrología de las cuencas hidrográficas del área de estudio
A1.15 - Completitud de la información referente a Topografía y Batimetría de los Cuerpos de agua de Cartagena de Indias como bases de datos para la formulación de los estudios básicos
A1.16 - Completitud de la información referente a datos meteorológicos e históricos de eventos torrenciales
A1.17 - Completitud de la información referente a datos hidrográficos en suelo rural
A1.18 - Completitud de la información referente a datos de inundación en Cartagena
A1.19 - Completitud de la información referente a bases de datos para la formulación de los estudios básicos
<b>ACTIVIDADES DE LA FASE DE DIAGNÓSTICO DEL RIESGO EN EL SUELO RURAL, URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA</b>

Fuente: pantallazo pagina 3 modificadorio 002 contrato 011 da 2022.

<b>A5 - ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR INUNDACIÓN EN SUELO RURAL, URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA</b>
<b>A6 - ANÁLISIS SOBRE LA EXPOSICIÓN QUE TIENE CARTAGENA DE INDIAS A LA AMENAZA DE AVENIDAS TORRENCIALES</b>
<b>A7 - EVALUACIÓN DE ELEMENTOS EXPUESTOS</b>
<b>A8 - DEFINICIÓN DE ÁREAS CON CONDICIÓN DE AMENAZA Y CON CONDICIÓN DE RIESGO</b>
<b>A9 - DEFINICIÓN DE MEDIDAS DE INTERVENCIÓN</b>
<b>A10 - LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN</b>
<b>A11 - APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA</b>
<b>A12 - ACOMPAÑAMIENTO HASTA LA CONCERTACIÓN CON AUTORIDADES AMBIENTALES</b>

Fuente: pantallazo pagina 4 modificadorio 002 contrato 011 de 2022.

**CLAUSULA TERCERA - VALOR DEL CONTRATO:** *Conforme al Plan de Trabajo propuesto por la consultoría y revisado por el coordinador técnico y supervisor de la consultoría por parte de EDURBE, en la "Mesa de trabajo-Asistencia Técnica al Distrito de Cartagena en la fase de diagnóstico, en la temática Gestión de Riesgo (EBGR)", en las instalaciones de CARDIQUE el día 11 de octubre de 2022 y el alcance ajustado a la versión más reciente del plan de trabajo, el valor del contrato se adicionará en MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$1.343.088.816), dicho valor se discrimina de la siguiente forma: 1) GASTOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO DEL CONTRATO: El valor de los gastos técnicos (servicios y actividades) para el desarrollo y ejecución del adicional corresponde a la suma de MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$1.296.793.296), que*



comprende todos los gastos en el marco del desarrollo el proyecto objeto del contrato, el cual se administrará a través de la constitución de un Patrimonio Autónomo bajo la modalidad de administración y fuentes de pago. 2) HONORARIOS DE LA GERENCIA INTEGRAL: EL DISTRITO le reconocerá a EL CONTRATISTA, por concepto de honorarios por ejercer la gerencia integral del adicional el valor de CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTIUN PESOS M/CTE (\$46.295.521) INCLUIDO IVA. Estos honorarios comprenden los costos directos e indirectos asociados a la gerencia integral, incluidos los impuestos (incluido IVA), tasas, contribuciones y gravámenes a que haya lugar derivados de la suscripción del acuerdo de voluntades, para un total contratado de CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS M/CTE (\$4.254.251.670)

• **MODIFICATORIO NO. 3, SUSCRITO EL DÍA 21 DE DICIEMBRE DE 2022.**

CLÁUSULA PRIMERA: Modifíquese la CLÁUSULA TERCERA del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 011 de 2022, las cuales quedarán así:

CLAUSULA TERCERA - VALOR DEL CONTRATO: Conforme al Plan de Trabajo propuesto por la consultoría y revisado por el coordinador técnico y supervisor de la consultoría por parte de EDURBE, en la "Mesa de trabajo -Asistencia Técnica al Distrito de Cartagena en la fase de diagnóstico en la temática Gestión de Riesgo (EBGR)", en las instalaciones de CARDIQUE, el día 11 de octubre de 2022 y el alcance ajustado, el valor del contrato se adicionará en MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$1.343.088.816), dicho valor se discrimina de la siguiente

forma: 1) HONORARIOS DE LA GERENCIA INTEGRAL: EL DISTRITO le reconocerá a EL CONTRATISTA, por concepto de honorarios por ejercer la gerencia integral del adicional el valor de CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (\$46.295.520) INCLUIDO IVA. Estos honorarios comprenden los costos directos e indirectos asociados a la gerencia integral, incluidos los impuestos (incluido IVA), tasas, contribuciones y gravámenes a que haya lugar derivados de la suscripción del acuerdo de voluntades, los cuales se pagarán de la siguiente forma: A) El diez por ciento (10%), previa aprobación del cronograma, equipo técnico y plan de trabajo. B) El cuarenta por ciento (40%) previa aprobación de los levantamientos de información primaria y la delimitación y zonificación de amenaza. C) EL cuarenta por ciento (40%) previa aprobación de la evaluación de elementos expuestos y definición de áreas en condiciones de amenaza y con condición de riesgo. D) El diez por ciento (10%) previa aprobación de la definición de medidas de intervención. 2) GASTOS TÉCNICOS PARA EL

**DESARROLLO DEL CONTRATO:** El valor de los gastos técnicos (servicios y actividades) para el desarrollo y ejecución del adicional corresponde a la suma de MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$1.296.793.296), que comprende todos los gastos en el marco del desarrollo el proyecto objeto del contrato, el cual se administrará a través de la constitución de un Patrimonio Autónomo bajo la modalidad de administración y fuente de pagos. El distrito realizará el desembolso de los recursos para Gastos Técnicos para el desarrollo del Contrato así: Un único desembolso por el cien por ciento (100%) de los recursos, por valor de MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS

- **MODIFICATORIO No. 4 AL CONTRATO 011 DE 2022, SUSPENSION DEL CONTRATO Y PLAZO. TERCERA:** Que, por motivos no atribuibles a ninguna de las partes, el mencionado contrato debió ser suspendido en fecha 26 de diciembre de 2022. **CUARTO:** Que una vez superado los hechos que dieron motivo a la suspensión, se procedió al reinicio de la ejecución del contrato el 31 de enero de 2022, y venciendo el plazo de ejecución el 01 de febrero de 2023. **QUINTO:** Que la supervisión del contrato, mediante oficio AMC-OFI-0008321-2023, pone de presente, solicitud de prórroga presentada por EL CONTRATISTA mediante oficio radicado EDURBE-OFI-0023-2023, el cual, una vez analizado por parte de la supervisión, estiman conveniente la prórroga del contrato por un término de sesenta (60) días o dos (2) meses adicionales al plazo de ejecución actual. **SEXTO:** Que teniendo en cuenta lo anterior, se acuerda entonces prorrogar el plazo inicial del contrato, por cuanto la necesidad persiste, y de esta manera se garantiza la correcta ejecución del contrato, esto es, en dos (2) meses adicionales al plazo inicialmente establecido. **SÉPTIMO:** Que, por error involuntario al momento de manipular la plataforma transaccional SECOP II, se digitó de manera incorrecta la cifra equivalente al valor total del mismo; por consiguiente, es procedente realizar la corrección. **OCTAVA:** La presente prórroga se regirá de manera general por la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, Decreto Reglamentario 1082 de 2015 y demás normas que las reglamentan, modifican o adicionan, por las leyes civiles y comerciales y, en especial por las siguientes cláusulas: **CLÁUSULA PRIMERA: PRORROGAR por un término de dos (2) meses adicionales al plazo de ejecución inicial, el Contrato Interadministrativo No. 011 de 202. La cláusula Séptima queda así:** **CLÁUSULA SÉPTIMA - PLAZO:** La ejecución del contrato será de siete (7) meses, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamientos y ejecución del contrato sin que supere el 31 de diciembre de 2023.

Se estableció como fecha de terminación del contrato interadministrativo el día 01/04/2023.

Analizada la fase precontractual del expediente objeto de estudio, se evidenciaron varios aspectos entre ellos:

**Que la Secretaría de Planeación estableció dentro de los estudios previos las siguientes necesidades que fundamentan la Contratación:**

*"(...) Que en el Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2022 del Distrito de Cartagena, se tienen previstas las contrataciones de este tipo, las cuales permiten y facilitan el normal funcionamiento de las actividades misionales de la administración. Que el Distrito de Cartagena cuenta con información precedentes en materia de amenaza y riesgo, incluyendo una versión de los estudios básicos de riesgo - EBR. Sin embargo, de acuerdo con observaciones recibidas varias instituciones de la comisión de conocimiento del Consejo Distrital de Gestión del riesgo de Desastres y la evaluación 1 MVCT - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (16 nov 2021), Universidad de Cartagena (24 Nov 2021), CARDIQUE (2018 y última reunión 17 dic 2021), entre otros. CAMACOL (1 dic 2021), en el marco del proceso de participación interna del equipo del Plan de Ordenamiento Territorial en adelante - POT, incluyendo nueva información de determinantes de superior jerarquía que se mencionan más adelante, los EBR requieren una actualización para su incorporación en el POT. Entendiendo que la gestión del riesgo es determinante del ordenamiento del territorio y norma de superior jerarquía y por tanto, su incorporación en el POT condiciona el uso y ocupación del territorio, los EBR constituyen determinantes para la revisión del POT para el desarrollo seguro y resiliente del territorio como principio de ordenamiento. Este principio incorpora elementos de los conceptos de seguridad territorial, desarrollo sostenible, y función social y ecológica de la propiedad. Los dos primeros, y la gestión del riesgo en general, se enmarcan en la ley 1523 de 2012 sobre la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres - GRD en la planificación territorial y del desarrollo, y el tercero y el ordenamiento territorial en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 y su desarrollo reglamentario. En desarrollo del principio de desarrollo seguro y resiliente, el POT de Cartagena requiere incorporar los resultados de los estudios de riesgo mencionados para avanzar en dos procesos fundamentales:*

- **Conocimiento del riesgo en el diagnóstico del POT**
  - **Reducción del riesgo en la formulación del POT** Para esto, se plantea la necesidad de adelantar una contratación que actualice los EBR en el marco del decreto 1077 de 20156 , a través del cual MVCT estableció los requisitos técnicos mínimos de los estudios básicos de riesgo - EBR7 y los estudios detallados de riesgo – EBR, incluyendo la escala para cada clase de suelo en cada tipo de estudio, y el alcance para los análisis de amenaza, vulnerabilidad y riesgo y los contenidos para incorporar en el ordenamiento territorial:
- **Delimitación y zonificación de las áreas de amenaza.**



- Delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados.
- Delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados.
- Determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.

Que la Secretaría de Planeación, a través del equipo del POT, revisó la versión existente de los Estudios Básicos de Riesgo - EBR del Distrito de Cartagena realizado por INYPSA en el año 2017, concluyendo que este requiere complementarse. Entre los complementos, se requieren levantamientos: campañas de geotecnia y levantamientos topográficos y batimétricos, y de usos del suelo para llegar a las escalas requeridas, entre otros insumos, procesamientos y análisis para cumplir con los requerimientos.

Adicionalmente, desde la entrega de los EBR de POT modernos, la autoridad ambiental y otras fuentes han generado información relevante que debe incorporarse como determinante de superior jerarquía y complementar los EBR. Entre estas se encuentran las nuevas determinantes ambientales emitidas por CARDIQUE, el POMCA de la Ciénaga de la Virgen (incluyendo los estudios de amenaza 1:2500 de la cuenca de la Ciénaga de la Virgen y de la cuenca del Canal del Dique), y el Acotamiento de la Ciénaga de la Virgen, entre otros estudios de CARDIQUE. En cuanto a movimientos en masa, de acuerdo con la Guía del SGC (2018), los estudios básicos deben realizarse con base en evaluaciones de coberturas de la tierra de los últimos tres años y el análisis de cambio de cobertura con al menos 10 años de diferencia, por lo tanto, es necesario actualizar a 2022, estas zonificaciones, así como el inventario de eventos y procesos morfodinámicos. La actualización de los estudios básicos de riesgos, debe aplicar las escalas mínimas definidas en el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 1232 de 2020, es decir en escala 1:25.000 para el nivel municipal y en escala 1:5.000 para suelo urbano, de expansión urbana y áreas de desarrollo rural restringido, utilizando las metodologías de clasificación oficiales para coberturas de Corine Land Cover y de usos del suelo la metodología del IGAC o el sistema utilizado por el Distrito para clasificación de usos del suelo urbano.

La Secretaría de Planeación Distrital determinó el alcance y el listado de actividades que se resumieron en la propuesta, con fundamento en el modelo de ordenamiento territorial que ha sido definido en esta etapa de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, también las condiciones y la información previa disponible en el anexo técnico, documentos que fueron revisados por la Empresa EDURBE, remitiendo la propuesta que garantiza las condiciones necesarias para el cumplimiento de la normatividad vigente(...)"

La Comisión Auditora, en el Desarrollo de la auditoría, evidenció que se estableció en los estudios previos la modalidad de contratación directa para celebrar Contrato Interadministrativo con la Empresa EDURBE, amparada en los siguientes artículos.

*" (...) El artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 establece que la modalidad de selección para contratación entre entidades estatales es la contratación directa, y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del mismo decreto. **De acuerdo con lo anterior, la sociedad EDURBE S.A es una entidad con régimen especial, que cuenta con una amplia trayectoria en el medio y tiene equipos interdisciplinarios cualificados integrados por profesionales especializados en las diferentes disciplinas, que permite la escogencia de este, mediante la modalidad de selección del contratista denominada contratación directa, bajo la causal de los contratos interadministrativos.** Que en los estatutos de EDURBE se describen dentro de las actividades relacionadas en su objeto social: Impulsar el progreso cualitativo y cuantitativo de los entes territoriales y de cualquier otra entidad con énfasis en el Distrito de Cartagena y Municipios de la Costa Atlántica, para ello podrá prestarle servicios necesarios que mejore la eficiencia y eficacia en las gestiones necesarias para el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades (...)"*

*Negrillas y subrayado fuera de texto.*

Una vez perfeccionado el contrato interadministrativo con EDURBE, la empresa de Desarrollo Urbano, para dar cumplimiento al objeto contractual del Contrato interadministrativo, realizó una subcontratación con la empresa R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S, cuyo objeto consistía en: **PRESTACION DE SERVICIOS PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**, por valor inicial de \$2.810.816.698,00 y una adición por valor de \$1.296.793.296,00 para un valor total de \$4.107.609.994,00.

Frente a esta sub contratación realizada por EDURBE, aunque se encontraba ampara en su manual de contratación, se evidenció que los estudios previos que motivaron la contratación directa con EDURBE, estaban soportados en la propuesta y la idoneidad para realizar el objeto contractual, por contar con el equipo interdisciplinario. ***"(...) la sociedad EDURBE S.A es una entidad con régimen especial, que cuenta con una amplia trayectoria en el medio y tiene equipos interdisciplinarios cualificados integrados por profesionales especializados en las diferentes disciplinas, que permite la escogencia de este, mediante la modalidad de selección del contratista denominada contratación directa (...)"***



Que el Consejo de Estado, en varias oportunidades ha manifestado que (...) **los contratos interadministrativos, en todos los casos (contratación directa y aún en los eventos en que se ordene que sean el resultado de una licitación pública o selección abreviada), deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, los cuales, naturalmente, están sometidos a la ley (literal c, numeral 4, inciso primero del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007). Esta exigencia significa que la entidad estatal ejecutora (contratista) posee la capacidad jurídica y financiera, el soporte técnico y operativo y la experiencia acreditada para ejecutar ella misma el objeto contractual, por lo que todo tipo de "intermediación" en la materia se encuentra proscrito por la ley; además, se trata de un requisito general para poderse obligar válidamente (artículo 1502 C.C) (...)**".

Que, una vez finalizado el plazo de ejecución de dicho contrato interadministrativo, no se cumplió con el fin establecido, consistente en los estudios básico de riesgo (EBR), requeridos para el trámite del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Que si bien la normatividad vigente permite realizar los contratos interadministrativos, entre entidades del estado, estos deben de cumplir con las condiciones técnicas, financieras, jurídicas e idóneas, para la correcta ejecución del objeto contractual, al no contar con alguno de estos factores la entidad debe verificar de conformidad con la Ley 1150 de 2007, la modalidad de selección de sea acorde al objeto a contratar y a través de su equipo jurídico determinar de acuerdo a la naturaleza lo que se pretende contratar de conformidad a su cuantía y la especialidad a contratar.

Finalmente, esta Comisión Auditora determinó que presuntamente se violaron los principios de la Contratación Estatal de selección Objetiva y Planeación.

De lo anterior se concluye lo siguiente:

- 1) **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL. (Ver anexo No. 2, Análisis de Respuesta de la Entidad)**

El Distrito de Cartagena de Indias celebro contrato interadministrativo con la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR (EDURBE), el 19 de julio de 2022 bajo el contrato No. 011, cuyo objeto consistía en: **EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS-EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**, por valor inicial de dos mil novecientos once millones ciento sesenta y dos mil ochocientos cincuenta y cuatro pesos (\$2.911.162.854) M/CTE, y el día 23 de noviembre del 2022 bajo el modificadorio No. 02 se adicionaron mil trescientos cuarenta y tres millones ochenta y ocho mil ochocientos dieciséis pesos (\$1.343.088.816) M/CTE, para un total de cuatro mil doscientos cincuenta

y cuatro millones doscientos cincuenta y un mil seiscientos setenta pesos (\$4.254.251.670) M/GTE.

Que dentro de los estudios previos la Administración Distrital a través de la Secretaría de Planeación Distrital en el ítem 2-Modalidad de selección y fundamentos jurídicos establece lo siguiente:

De acuerdo con lo anterior, la sociedad EDURBE S.A es una entidad con régimen especial, que cuenta con una amplia trayectoria en el medio y tiene equipos interdisciplinarios cualificados integrados por profesionales especializados en las diferentes disciplinas, que permite la escogencia del mismo, mediante la modalidad de selección del contratista denominada contratación directa, bajo la causal de los contratos Interadministrativos.

Que en los estatutos de EDURBE se describen dentro de las actividades relacionadas en su objeto social: Impulsar el progreso cualitativo y cuantitativo de los entes territoriales y de cualquier otra entidad con énfasis en el Distrito de Cartagena y Municipios de la Costa Atlántica, para ello podrá prestarle servicios necesarios que mejore la eficiencia y eficacia en las gestiones necesarias para el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

Así mismo, se encuentran las concernientes en hacer la "promoción, coordinación y gestión, de actuaciones urbanísticas de carácter integral; es decir, de proyectos urbanos en sectores construidos o nuevos de la ciudad, que pueden ir desde acciones de mejoramiento de espacio público o el impulso de proyectos estratégicos para la ciudad. En este sentido, desarrollará las siguientes acciones, entre otras: 1. Hacer efectivos los principios de prevalencia de interés general y función social y ecológica de la propiedad mediante la aplicación de instrumentos de gestión urbana. Realizar actividades propias del desarrollo territorial en la promoción y gestión de proyectos estratégicos para la ciudad, tales como: 2. gestión de proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos establecidos en el POT, (...) en ser consultora, ejecutora, operadora de servicios públicos (...)"

Que el consejo de estado en concepto bajo el número de radicado 11001-03-06-000-2015-00102-0 del 26 de julio de 2016, en el cual establece lo siguiente:

Los contratos interadministrativos, en todos los casos (contratación directa y aún en los eventos en que se ordene que sean el resultado de una licitación pública o selección abreviada), deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, los cuales, naturalmente, están sometidos a la ley (literal c, numeral 4, inciso primero del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007). Esta exigencia significa que la entidad estatal ejecutora (contratista) posee la capacidad jurídica y financiera, el soporte técnico y operativo y la experiencia acreditada para ejecutar ella misma el objeto contractual, por lo que todo tipo de "intermediación" en la materia se encuentra proscrito por la ley; además, se trata de un requisito general para poderse obligar válidamente (artículo 1502 C.C).

Que en la ejecución del proceso auditor se verifico que la empresa EDURBE, realizo un proceso de contratación con la empresa R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S, cuyo objeto consistía en: **PRESTACION DE SERVICIOS PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**, por valor inicial de **\$2.810.816.698,00** y una adición por valor de **\$1.296.793.296,00** para un valor total de **\$4.107.609.994,00**.

Esto quiere decir que los argumentos jurídicos que utilizó el distrito de Cartagena de Indias a través de su secretaría de planeación y el equipo estructurador en los estudios previos no son acordes a la realidad que se utilizó en la ejecución del proceso contractual, teniendo en cuenta que esta regla de contratar directamente a través de contrato interadministrativo es viable, siempre y cuando la entidad ejecutora cuente con las condiciones, técnicas, financieras y legales para la ejecución de la misma, en varias ocasiones el consejo de estado ha sido enfático que dentro de estos contratos no puede existir intermediación, ya que estos permite identificar que la entidad, no contaba con los medios idóneos que permitan la correcta ejecución del proceso contractual, al realizarse esta operación claramente se puede identificar una presunta violación a los principios de la contratación estatal, al principio de selección objetiva teniendo en cuenta, que la entidad contratante, tenía el deber de realizar los estudios y análisis previos, que permitan determinar la modalidad de selección acorde a las necesidades del sujeto de control, ya que lo que hizo la empresa EDURBE, fue contratar a un tercero para la ejecución de las obligaciones contratadas por el Distrito y no ejecuto directamente el mismo.

La Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-671 de 2015 que lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública». Así las cosas, atendiendo a la literalidad de las normas enunciadas, no cabe una interpretación diferente, pues, de acuerdo con lo anotado, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico comercial concurren personas de derecho público. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha indicado, frente al convenio interadministrativo y sus características, que:

[...] se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes:

“(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la

realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.”<sup>1</sup>

“En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, la Ley 1150 de 2007 establece que las entidades estatales pueden suscribirlos de manera directa, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora.

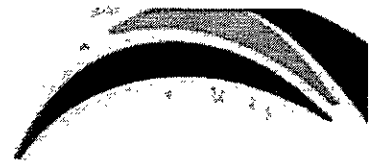
Sin embargo, esa misma ley establece excepciones concretas a esta facultad, aplicable a los supuestos en que ciertas tipologías contractuales sean ejecutadas por alguna de las entidades estatales enlistadas en dicha restricción. De esta manera, el artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley –modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011–, estableció lo siguiente:

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de julio de 2010, Exp. No. 17860

<sup>2</sup> Consejo de Estado, concepto Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00



De lo anterior se destaca lo siguiente: i) la norma se refiere a la subcontratación de algunas de las actividades derivadas del contrato principal, de lo cual se puede colegir que la subcontratación es permitida en los contratos interadministrativos, pero en relación con algunas actividades y no la totalidad de estas. Lo anterior se fundamenta, además, en que la subcontratación total de las actividades del contrato supondría una subrogación material del contratista, en posible contravía de los principios de la contratación pública. De esta manera, solo podría realizarse la subcontratación parcial de las obligaciones del contrato interadministrativo.

Finalmente, la empresa EDURBE, subcontrató los servicios con un tercero para la ejecución total del objeto contractual contraviniendo la normatividad vigente especialmente lo contenido en el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, conllevando a una presunta celebración de contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales contenido en el artículo 410 de la Ley 599 del año 2000, y un presunto incumplimiento a los deberes de los servidores públicos contenido en el artículo 38 numeral primero (1) de la Ley 1952 de 2019.

### OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Evaluar y verificar los productos recibidos a Satisfacción

El Distrito de Cartagena de Indias, celebró Contrato Interadministrativo N°. 011 del 2022, con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDURBE), con el objeto: "EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS-EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS".

**Que se estableció como alcance del Contrato el siguiente:**

- Levantamiento de información primaria.
- Delimitación y zonificación de amenazas de inundación, movimientos en masa y avenidas torrenciales en el suelo urbano de expansión y centros poblados. priorizados; e inundación, movimientos en masa y avenidas torrenciales en el suelo rural.
- Evaluación de elementos expuestos.
- Delimitación y zonificación de áreas con condición de amenazas y de áreas con condición de riesgo.
- Definición de medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante normas urbanísticas.

## Productos:

### Plan de trabajo y estrategia de participación

- Plan de trabajo y cronograma.
- Evaluación de la información existente.
- Propuesta de las áreas de estudio y escalas, para cada una de las amenazas a evaluar.
- Estrategia de participación.
- Protocolo de comunicaciones.

### Levantamientos de información primaria

- Incorporación de estudios existentes.
- Uso del suelo 1:5.000.
- Cobertura y uso de la tierra 1:25.000.
- Levantamientos topográficos y batimétricos.
- Campañas de geotecnia.
- Geomorfología a nivel de elementos claves para el análisis de inundaciones y movimientos en masa escala 1:5.000.
- Geología para ingeniería para los sectores que requieren evaluación a escala 1:5.000 (complementada con información existente).

### Delimitación y zonificación de amenaza

- Cartografía de cada una de las amenazas estudiadas.
- Documento técnico con la metodología y resultados para la delimitación y zonificación de cada amenaza.
- Resultados proceso de participación de esta etapa

### Evaluación de elementos expuestos

- Cartografía de elementos expuestos.
- Documento técnico con la metodología y resultados de la evaluación de elementos expuestos.

### Definición de áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo

- Cartografía de áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo.
- Documento técnico con la metodología y resultados para la definición de áreas con condición de amenaza y condición de riesgo.
- Resultados proceso de participación de esta etapa

### Definición de medidas de intervención.





- Recomendaciones para la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento.
- Definición de medidas de intervención para la reducción y mitigación del riesgo, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante normas urbanísticas.
- Recomendaciones y definición de medidas de conocimiento, reducción de las condiciones de amenaza reducción y mitigación del riesgo.

**CLÁUSULA SEGUNDA ALCANCE DEL OBJETO: Las actividades principales del objeto realizar son las siguientes:**

A1 - PLAN DE TRABAJO
A2 - GENERALIDADES
A3 - LEVANTAMIENTO Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN PRIMA
A3.1 - Levantamiento del Modelo de Simulación Digital a escala 1:25000 para suelo urbano, de expansión rural y priorizado
A3.2 - Completitud de la información referente a Características Geológicas
A3.3 - Levantamiento de Datos de la actividad sísmica en masa a nivel de agregación puntual de suelo urbano y de expansión rural
A3.4 - Completitud de Características asociada a las diferentes subunidades geomorfológicas asociadas a los paisajes aluviales, con especial énfasis en las geomorfias correspondientes a la llanura de inundación a escala 1:25000 para suelo urbano, de expansión urbana y centros poblados rurales
A3.5 - Completitud de la información referente a Inventario de procesos morfodinámicos
A3.6 - Completitud de la información referente a Geología a escala 1:25000 para suelo rural y Unidades geológicas superficiales a escala 1:25000 para suelo rural

Fuente: pantallazo pagina 2 modificadorio 002 contrato 011 de 2022.

ACTIVIDAD
A1.7 - Completitud de la información referente a Geomorfología aplicada a movimientos en masa a nivel de subunidades geomorfológicas a escala 1:25000 para suelo rural
A1.8 - Completitud de la información referente a Cobertura de la Tierra y Uso del suelo a escala 1:25000 para suelo rural
A1.9 - Completitud de la información referente a Mapa de Hidrografía a escala 1:25000 para suelo urbano y de expansión urbana y centros poblados rurales priorizados para amenaza por inundación
A1.10 - Completitud de la información referente a Mapa de Hidrografía a escala 1:25000 para suelo rural
A1.11 - Completitud de la información referente a Características geológicas del suelo Urbano, de expansión urbana y centros poblados rurales
A1.12 - Completitud de la información referente a Geomorfología asociada a las diferentes subunidades geomorfológicas asociadas a los paisajes aluviales, con especial énfasis en las geomorfias correspondientes a la llanura de inundación a escala 1:25000 para suelo urbano, de expansión urbana y centros poblados rurales
A1.13 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.14 - Completitud de la información referente a Hidrología de las cuencas hidrográficas del área de estudio
A1.15 - Completitud de la información referente a Topografía y Batimetría de los Cuerpos de agua de Cartagena de Indias como insumos que permitan suministrar un mayor detalle para establecer los niveles de amenaza de inundación
A1.16 - Completitud de la información referente a Procesos morfodinámicos e históricos de eventos torrenciales
A1.17 - Completitud de la información referente a Cuencas hidrográficas en suelo rural
A1.18 - Completitud de la información referente a Datos de la actividad sísmica en masa a nivel de agregación puntual de suelo urbano y de expansión rural
A1.19 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.20 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.21 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.22 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.23 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.24 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.25 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.26 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.27 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.28 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.29 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.30 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.31 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.32 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.33 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.34 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.35 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.36 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.37 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.38 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.39 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.40 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.41 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.42 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.43 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.44 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.45 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.46 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.47 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.48 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.49 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.50 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.51 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.52 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.53 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.54 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.55 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.56 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.57 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.58 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.59 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.60 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.61 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.62 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.63 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.64 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.65 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.66 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.67 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.68 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.69 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.70 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.71 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.72 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.73 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.74 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.75 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.76 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.77 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.78 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.79 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.80 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.81 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.82 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.83 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.84 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.85 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.86 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.87 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.88 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.89 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.90 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.91 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.92 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.93 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.94 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.95 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.96 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.97 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.98 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.99 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos
A1.100 - Completitud de la información referente a Bases de datos de registros de eventos sísmicos

Fuente: pantallazo pagina 3 modificadorio 002 contrato 011 de 2022.



A5 - ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR INUNDACIÓN EN SUELO RURAL, URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA.
A6 - ANÁLISIS SOBRE LA EXPOSICIÓN QUE TIENE CARTAGENA DE INDIAS A LA AMENAZA DE AVENIDAS TORRENCIALES.
A7 - EVALUACIÓN DE ELEMENTOS EXPUESTOS.
A8 - DEFINICIÓN DE ÁREAS CON CONDICIÓN DE AMENAZA Y CON CONDICIÓN DE RIESGO.
A9 - DEFINICIÓN DE MEDIDAS DE INTERVENCIÓN.
A10 - LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN.
A11 - APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA.
A12 - ACOMPAÑAMIENTO HASTA LA CONCERTACIÓN CON AUTORIDADES AMBIENTALES.

Fuente: pantallazo página 4 modificadorio 002 contrato 011 de 2022.

**CLÁUSULAS POSIBLEMENTE INCUMPLIDAS EN LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL**  
Frente a la entrega de información realizada el Modificadorio 2. **CLÁUSULA SEGUNDA ALCANCE DEL OBJETO:** Las actividades principales del Contrato N° 011 de 2023 que a la fecha no cuentan con un recibo a satisfacción por parte de la Secretaría de Planeación serían las siguientes:

A1.9 - Completa tus de la información referente a Mapa de Hidrografía a escala 1:5000 para suelo urbano y de expansión urbana y centros poblados rurales priorizados para amenaza por inundación.

A1.10 - Completitud de la información referente a Mapa de Hidrografía a escala 1:25000 para suelo rural.

A1.15 - Completitud de la información referente a Topográfica y Batimétrica de los Cuerpos de Agua de Cartagena de Indias como insumo para realizar modelaciones hidráulicas que permitan suministrar un mayor detalle para establecer los niveles de amenaza de inundación (Alta, Media y Baja).

A1.17 - Completitud de la información referente a Delimitación de cuencas hidrográficas en suelo rural.

A4 - ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR MOVIMIENTO EN MASA EN SUELO RURAL, URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA.

A5 - ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR INUNDACIÓN EN SUELO RURAL, URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA.

A6 - ANÁLISIS SOBRE LA EXPOSICIÓN QUE TIENE CARTAGENA DE INDIAS A LA AMENAZA DE AVENIDAS TORRENCIALES.

A7 - EVALUACIÓN DE ELEMENTOS EXPUESTOS.

A8 - DEFINICIÓN DE ÁREAS CON CONDICIÓN DE AMENAZA Y CON CONDICIÓN DE RIESGO.

A9 - DEFINICIÓN DE MEDIDAS DE INTERVENCIÓN.

A11 - APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA.

A12 - ACOMPAÑAMIENTO HASTA LA CONCERTACIÓN CON AUTORIDADES AMBIENTALES.

Que las entidades ambientales, CARDIQUE Y EPA, después de revisar la documentación presentada por el Distrito de Cartagena para el componente ambiental (concertación) como lo establece el Decreto N° 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.2.3, "(...) condiciones para adelantar la Concertación con la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental componente. Para adelantar la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, el municipio o distrito deberá radicar ante la Corporación Autónoma Regional o autoridad Ambiental Competente lo documentos completos que conforman el proyecto del plan de ordenamiento territorial su revisión o modificación (...)".

**CARDIQUE:** Mediante la Resolución N°. 1419 del 12 de septiembre de 2023, ordena el desistimiento de una solicitud y se archiva el expediente, teniendo en cuenta que el Distrito de Cartagena, a través de su Secretaría de Planeación Distrital, no presentó los requisitos establecidos de la sección 3, Subsección 1, del Decreto N° 1077 de 2015. DTS Formulación. Incorporación de la Gestión del Riesgo en el OT de acuerdo con las condiciones dispuestas en la Sección 3 del Decreto N° 1077 de 2015. La cartografía presentada NO cumple con la información requerida por la normatividad.

**EPA:** expidió la Resolución RES-00384-2023 del 18 de septiembre de 2023, por medio de la cual se declara un desistimiento y se ordena el archivo del expediente de la solicitud radicada AMC-OFI-0091219-2023, que buscaba adelantar el proceso de revisión de la documentación requerida por el artículo 2.2.2.1.2.2.1, del Decreto N° 1232 de 2020, señalando que la Secretaría de Planeación Distrital, no cumplió de acuerdo con lo requerido en el Título 1, Capítulo 1, Sección 3, Subsección 1. DTS Formulación. Componente General: Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial de acuerdo con las condiciones dispuestas en la sección 3 del presente capítulo) - No cumple de acuerdo con lo requerido en el Título 1, Capítulo 1, Sección 3, Subsección 1. Componente Urbano: Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial de acuerdo con las condiciones dispuestas en la sección 3 del presente capítulo) - No cumple de acuerdo con lo requerido en el Título 1, Capítulo 1, Sección 3, Subsección 1. Componente Rural: Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial de acuerdo con las condiciones dispuestas en la sección 3 del presente capítulo) - No cumple de acuerdo con lo requerido en el Título 1, Capítulo 1, Sección 3, Subsección 1. Situaciones y productos que impidieron el inicio de la etapa de concertación ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2023.

La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO S.A. – EDURBE S. A, celebró contrato N°. 22-0010, con la empresa R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S cuyo objeto, es **PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BÁSICOS DE RIESGOS – EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA**

**REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA contratación derivada del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO N° 011 DE 2022, CUYO OBJETO CORRESPONDE a "EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS – EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA".**

Todos los pagos realizados por la entidad fueron siempre aprobados por el supervisor del contrato N° 011-2022. Es importante anotar, que no han sido cancelados los honorarios restantes del 50% correspondientes a la Gerencia integral. El valor pagado al contratista R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S arroja la suma de \$4.107.609.592,51

De acuerdo con el análisis adelantado, frente a los hechos auditados, denunciados por el señor Cesar Pion, en consecuencia de lo dispuesto, en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 124 del Decreto N° 403 del 2020, el proceso de responsabilidad fiscal tiene por propósito el resarcimiento de los daños que se ocasionen al Patrimonio Público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de los servidores públicos o de los particulares que realizan gestión fiscal o que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de estos.

Por lo anterior, y para que exista un proceso de responsabilidad fiscal deberán evidenciarse tres elementos fundamentales; una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza la gestión, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos anteriores.

Frente a los hechos objetos de esta denuncia, se permite concluir lo siguiente:

**2) HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL. (Ver anexo No. 2, Análisis de Respuesta de la Entidad)**

Que la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, celebró contrato Interadministrativo N°. 011 del 2022, con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDURBE), con el objeto:

**"EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS-EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS".**

Que el valor del contrato corresponde a la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES, DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS M/CTE, (\$4.254.251.670) INCLUIDO IVA.

Que la Empresa de Desarrollo Urbano EDURBE, NO cumplió con el objeto contractual dentro de los términos establecidos, como quedó evidenciado en el **INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 011 DE 2022** presentado por la supervisora del Contrato.

**3.16** La cantidad de entregas y observaciones a cada una de las entregas, muestran una posible desconexión de EDURBE y la supervisión del Contrato No. 011-2022 con los productos elaborados por R&L Environmental Engineering Solution S.A.S., los cuales dan la impresión de ser trasladados directamente a la Secretaría de Planeación sin su correcta revisión y corrección interna, por lo que parece existir la ausencia de un adecuado control interno de calidad, generando que este rol sea trasladado al equipo técnico y supervisor de la Secretaría de Planeación Distrital, realizándose incluso la revisión de entregas parciales, en las cuales se ha encontrado errores de forma, fondo y rigor técnico que son cuestionables y generan incertidumbre en los productos entregados.

A pesar de los requerimientos efectuados, la Empresa de Desarrollo de Bolívar EDURBE S.A. no ha dado cumplimiento a todos los requerimientos generados, impidiendo el cierre de las obligaciones contractuales, representadas en productos y actividades para dar inicio a la concertación ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial, actividad A12 incluida en el modificadorio 3 del Contrato 011 de 2022.

El contrato terminó el 1 de abril de 2023 por lo cual, en cumplimiento de la cláusula vigésimo tercera, correspondiente a la liquidación, el contrato interadministrativo deberá liquidarse de común acuerdo por las partes con el cumplimiento del objeto contratado y unilateralmente cuando no haya acuerdo sobre el contenido de la misma y cuando se hubiese decretado la terminación o caducidad del contrato, lo que se hará en un término no mayor de cuatro (4) meses, contados a partir de la finalización o cumplimiento del contrato. *Lo anterior, frente a la necesidad imperiosa de que desde la supervisión contratada por EDURBE S.A se verifique, valide y soporte la completitud y calidad de los productos resultantes de la consultoría, habida cuenta de los diferentes requerimientos realizados desde el equipo técnico contratado por la secretaría de Planeación, para enfrentar la etapa de concertación ambiental, sin respuesta por parte de EDURBE S.A hasta la fecha de elaboración del presente informe.*

Fuente tomada de la pág. 9 del informe de supervisión, suscrito por Sandra Bacca.

Teniendo en cuenta los argumentos antes expuestos esta comisión auditora, se permite elevar el siguiente hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en virtud que no se cumplen los requisitos establecidos en la normatividad vigente aplicable, por parte del contratante y contratista, quienes han realizado una actuación ineficaz, antieconómica y contraria a los principios establecidos para la función Pública, generando un presunto Daño Patrimonial al Estado toda vez que se hizo un Contrato interadministrativo con EDURBE, que no cumplió con el fin primordial establecido en el estudio previo, consistente en la entrega de los Estudios Básicos de Riesgo EBR, como un insumo necesario para la implementación del POT del Distrito de Cartagena, durante la vigencia 2022 y 2023, en el plan de desarrollo "SALVEMOS JUNTOS A CARTAGENA"

Que, el hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, se encuentra soportada en el artículo 06 de la Ley 610 del 2000. "(...) 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, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente (...)". El hallazgo se cuantificó, teniendo en cuenta el valor pagado en cuantía de **CUATRO MIL CIENTO OCHENTA MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE, (\$4.180.930.833).**

## OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar la Interventoría si hubo la gestión supervisora dentro del Contrato.

La Cláusula Novena del Contrato Interadministrativo N°. 011 de 2022, estableció LA SUPERVISION de la siguiente manera: La vigilancia, seguimiento y verificación, técnica, jurídica, administrativa y contable de la ejecución y cumplimiento del presente contrato serán ejercidos a través del Profesional Especializado Código 222 Grado 45, empleada pública adscrita a la Secretaría de Planeación, quien tendrá las siguientes Funciones Específicas: A) Efectuar control general sobre la debida ejecución del contrato. Para este efecto deberá establecer mecanismo de coordinación con EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR EDURBE S.A que le permita mantenerse perfectamente enterado de la ejecución del objeto convenido. B) La Supervisión, en ejercicio de su actividad solicitará las certificaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas y/o contratadas. C) Comunicar a la instancia respectiva las circunstancias que pudieran poner en riesgo la ejecución del presente contrato. D) Impartirá las observaciones siempre por escrito, requeridas para el óptimo cumplimiento de estas obligaciones. E) Igualmente expedirá los conceptos, informes, certificaciones o autorizaciones derivadas del proceso de supervisión. F) El supervisor del contrato verificará que LA EMPRESA, o el contratista que vincule a la ejecución del objeto, cumpla con sus obligaciones del sistema de seguridad social integral parafiscales (EPS, AFP, ARL, SENA, ICBF y Cajas de Compensación) y lo correspondiente a la seguridad social del personal a través del cual se realizaran las actividades para dar cumplimiento al objeto del contrato, durante el término establecido en el mismo, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y la Ley 828 de 2003. G) Velar por el adecuado cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones derivadas de este, dentro del plazo y en las condiciones pactadas por las partes. El supervisor deberá suscribir un informe detallado certificando el cumplimiento o no cumplimiento de cada una de las obligaciones por parte del contratista. H) La vigilancia y control general de la ejecución del contrato. 1) Hacer recomendaciones, sugerencias y requerir al contratista con respecto al cumplimiento y ejecución del contrato. J) Expedir certificación que dé cuenta del recibo a satisfacción de los servicios prestados. K) Proyectar las actas a que hubiere lugar e inclusive la de liquidación del contrato y velar por su suscripción dentro del término legal.

**Mediante el proceso auditor se evidenció informe de gestión del Supervisor del Contrato quien manifestó lo siguiente:**

- (...) “Durante la ejecución se estableció como medio de entrega un enlace de archivos compartidos que presentó permanentes modificaciones a la información allí ubicada, lo que no permitía una verificación oportuna a los productos “Finales.” Por esta razón se requirió en el mes de mayo de 2023 la entrega de la información en disco duro en físico. Entregándose en siete ocasiones (28 de abril de 2023, 02 de mayo de 2023, 23 de mayo de 2023, 01 de junio de 2023, 12 de julio de 2023, 05 de septiembre de 2023 y 25 de octubre de 2023) versiones finales en este medio”(...).
- (...) “Oficio AMC-OFI-0158022-2022 de 4 de noviembre de 2022, sobre el: Uso de la estructura establecida por el ANLA para la Geodatabase. Teniendo en cuenta que en el desarrollo de los estudios básicos pueden existir capas que no se contemplan en el modelo se deben agregar y dejar consignado dichos aspectos. **No cumplido a la fecha de elaboración de este informe. Dicho incumplimiento se sustenta en el hecho de que no se entrega de la información geográfica estructura según el Modelo de Almacenamiento Geográfico establecida por el ANLA para la Geodatabase, metadatos, diccionario de datos. Teniendo en cuenta que en el desarrollo de los estudios básicos era un compromiso**” (...).
- (...)Oficio AMC-OFI-0158026-2022 de 10 de noviembre de 2022, el cual señalaba con precisión: Teniendo en cuenta las consideraciones técnicas para la elaboración de estudios básicos, según lo estipulado en el decreto 1077 de 2015, los productos resultados de los estudios básicos (amenazas por diferentes fenómenos y algunos productos intermedios pertinentes), la leyenda deberá incluir la descripción de las características físicas de las unidades según la categoría establecida, los tipos de procesos predominantes y los posibles daños que se puedan generar. En anexo se entregan los archivos mpk con las sugerencias de ajustes (Nombre del archivo. Modelo PLIEGO OFICIAL) **No cumplido a la fecha de elaboración de este informe y señalado en las dos resoluciones de archivo del proceso POT por parte de las dos autoridades ambientales(...)**”.
- (...) En la última entrega al mes de octubre de 2023, se presentaron salidas graficas para subsanar esta observación, la cual es de anotar que durante el transcurso del proyecto no fue resuelta, solo a última hora y fuera de los tiempos indicados(...)
- (...)Oficio AMC-OFI-0021438-2023 de 23 de febrero de 2023, observaciones del equipo POT a los estudios básicos de riesgo, se hicieron observaciones a todos los componentes en materia de organización y contenidos de los entregables. Sin respuesta de fondo o con ajustes parciales a los entregables a la fecha de elaboración de este informe (...).

- “(...) Oficio AMC-OFI-0032279-2023 de fecha 13 de marzo de 2023 en el que se informa que a fecha de redacción del citado documento no habían sido recibidos los productos acordados, siendo que la entrega total se llevaría a cabo el día 10 de marzo de 2023, por lo que se generó la materialización de un incumplimiento, en virtud de lo expuesto, para la totalidad de los productos generados como resultado de la ejecución del contrato interadministrativo 011 de 2022, los cuales requerían revisión y validación.
- “(...) oficio AMC-OFI-0038330-2023 del 23 de marzo de 2023 en los que se señaló: Según lo manifestado por EDURBE, solo consideran el componente 1 marea astronómica y 4 calentamiento global. Por lo tanto, se está dejando de considerar otros componentes (2 marea meteorológica, 3 Run up y 5 otros como lluvias, subsidencia, etc.), lo que afecta cualquier delimitación y zonificación de la amenaza. **El componente 4 debe ser presentado bajo diferentes escenarios de cambio climático que definen la probabilidad de aumento del nivel del mar: RCP 2.5 (optimista), RCP 4.5 (moderado), RCP 8.5 (pesimista) pero solamente fue desarrollado bajo el escenario RCP 8.5. No cumplido completamente a la fecha de elaboración de este informe (...)**”.
- “(...) Oficio AMC-OFI-0086991-2023 del 13 de junio de 2023, en el cual se señaló sobre la necesidad de establecerse una cuota de inundación acumulada; se requiere de manera imperativa que sea justificado y argumentado por parte de su Despacho. No argumentado o sustentado hasta el día de elaboración de este informe, en cambio se han presentado cuotas individuales para distintos mecanismos generadores (...)
- “(...) Oficio AMC-OFI-0101968-2023 del 10 de julio de 2023, donde se reitera la solicitud de entrega final de todos los productos generados en virtud de contrato interadministrativo celebrado, los anteriores deben ser entregados debidamente firmados, en medio físico y magnético (memoria USB, Disco duro o CD). En esta comunicación se menciona que dentro de los productos que más sobresale su necesidad urgente de entrega se resalta la base de datos GDB y metadatos de la cartografía resultante. Nuevamente se generó la materialización de un incumplimiento, en virtud de lo expuesto(...)
- “(...) Oficio AMC-OFI-0106840-2023 del 17 de julio de 2023 señalando: donde se presentan observaciones generales de la entrega de los productos de los estudios básicos de amenaza por inundación, movimiento en masa y avenidas torrenciales. Se le recomienda verificar estas capas y demás que sean pertinentes y agregarlas a la presente estructura. No cumplido completamente a la fecha de elaboración de este informe. No cumplido completamente a la fecha de elaboración de este informe, debido a la ausencia de estructuración de la información en modelo ANLA e inconsistencias en los resultados de las amenazas (...)



- *“(...) En virtud de la etapa de liquidación en curso, sin ajuste de fondo y aun con requerimientos sin respuesta por parte de EDURBE sobre la entrega final y ajustada de estos productos, se informó al Secretario de Planeación, para lo cual se efectuaron los siguientes requerimientos: AMC-OFI-0114306-2023 de 28 de julio de 2023, AMC-OFI-0122659-2023 de agosto 1-1 de 2023, con el fin de exigir el cumplimiento de la totalidad de obligaciones previstas en el contrato en aras de declarar la terminación de mutuo acuerdo(...).”*
- *“(...) Oficio AMC-OFI-0146084-2023 del 19 de septiembre de 2023, en el que nuevamente se realizan observaciones generales de la entrega de los productos de los estudios básicos de riesgo por inundación, movimiento en masa y avenidas torrenciales, indicando que no se corrigieron las observaciones y recomendaciones en su totalidad con relación al oficio AMC-OFI-0106840-2023. ya que aún persisten errores e inconsistencias en las salidas gráficas, en la topología de la GDB, no se entregó GBD ANLA, no se evidencia la metodología de la estimación del oleaje como factor que genera inundaciones la cual era un compromiso para la entrega final y que se habían hecho algunas observaciones anteriormente, campos vacíos en algunas capas, mapas faltantes como el de inundación integrada para centros poblados. No cumplido completamente a la fecha de elaboración de este informe.*
- *“(...) Oficio AMC-OFI-0159601-2023 del 10 octubre de 2023, por medio del cual se da respuesta al oficio EDU-ESP-0865-2023 en el sentido de realizar precisiones a argumentos, términos, afirmaciones y peticiones que esta Secretaría consideró inexactas y se indica que los productos recibidos a satisfacción por la Secretaría de Planeación Distrital a la fecha son: 1. Levantamiento de la información primaria, 2. Cronograma, 3. Plan de Trabajo, 4. Equipo Técnico, 5. Estrategias de Participación. En este sentido, que EDURBE indique que hay ajustes sugeridos que han sido “...recibidos a satisfacción por parte de Planeación a los productos entregados, respecto de los EBR ...” No es correcto. Se recuerda a EDURBE con claridad, que los demás productos, considerados como el grueso de los estudios básicos de riesgos No han sido recibidos a satisfacción. Así mismo, esta comunicación expone aspectos importantes como el hecho de que aún se están realizando ajustes y se han comunicado observaciones a la información entregada, como los referidos en la comunicación AMC-OFI-0146084-2023 del 19 de septiembre de 2023 en la que se registran errores de topología de la información geográfica o la ausencia de capas como el resultado de la zonificación de amenazas de Avenidas Torrenciales rural y en los centros poblados, lo cual evidencia la incompletitud de los productos entregados. No cumplido completamente a la fecha de elaboración de este informe.*



- “(...) Oficio AMC-OFI-0166860-2023 del 24 de octubre de 2023, donde se presentan observaciones y no conformidad de los resultados del fenómeno amenazante Avenidas Torrenciales en los Estudios Básicos de Riesgo elaborados por EDURBE S.A. este oficio concluye que los productos con sus resultados del estudio de la amenaza de Avenidas Torrenciales elaborados en los Estudios Básicos de Riesgo elaborados por EDURBE S.A. se le indica que esta Secretaría no se encuentra conforme con la metodología usada, el resultado cartográfico obtenido a escala 1:25000 y sus documentos de soporte para el fenómeno amenazante de avenidas torrenciales, presentado a la fecha 11 de octubre de 2023 por el equipo asesor de EDURBE S.A. derivados del Contrato Interadministrativo No. 011 de 2022. Pese a las observaciones presentadas no fueron tenidas en cuenta para el resultado presentado del producto esperado.
- “(...) Que teniendo en cuenta los argumentos presentados por las autoridades ambientales frente a la radicación que subsanaba los requisitos documentales para el inicio de la concertación ambiental, actividad A12 de contrato interadministrativo, se evidencia que tanto EPA como Cardique señalan faltantes para el diagnóstico y la formulación de los componentes general, urbano y rural indicando que lo radicado “No (SIC) presentado de acuerdo a los requisitos de la sección 3 subsección 1 del Decreto 1077 de 2015. En materia de amenaza”. Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial de acuerdo con las condiciones dispuestas en la sección 3 del presente capítulo (...).”
- “(...) Observación realizada desde el oficio AMC-OFI-0158026-2022 de 10 de noviembre de 2022 por parte del equipo POT de la secretaría de Planeación sin tener a la fecha ajuste a los productos (...).”
- “(...) Que EDURBE S.A. ha realizado al menos 10 entregas de información de los productos del contrato interadministrativo No. 011 de 2022, las cuales no han sido recibidas a satisfacción y que cada entrega corresponde a una versión de las zonificaciones de las amenazas, las cuales presentan importantes variaciones, que si bien en algunos casos dan cuenta de una mejoría gradual de algunos productos, también muestran la reiteración de las observaciones, deficiencias técnicas y la incertidumbre de los resultados que han sido cambiados significativamente. Las entregas recibidas por la Secretaría de Planeación se relacionan a continuación:



No.	Oficio	Fecha	Asunto
1	EDU-ESP-0187-2023	27 de febrero de 2023	Entrega final preliminar de los productos del contrato Interadministrativo N° 011 de 2022 cuyo objeto es ejercer la gerencia integral para realizar los EBR
2	EDURBE-OFI-0055-2023	14 de marzo de 2023	Respuesta al Oficio AMC-OFI-0322792023-Requerimiento de entrega total de productos del contrato. Radicado Interno No.0347-2023.
3	EDURBE-OFI-0059-2023	28 de marzo de 2023	Análisis de respuesta de solicitud de requerir a la Cámara de Comercio de Cartagena la entrega oficial y formal de las empresas registradas
4	EDU-ESP-0403- 2023	10 de abril de 2023	Remisión de los productos de EBR en su versión final
5	EDU-ESP-0470- 2023	28 de abril de 2023	Remisión de los productos de EBR en su versión final
6	EDURBE-OFI-0078-2023	02 de mayo de 2023	Remisión de los productos de EBR en su versión final.
7	EDURBE-OFI-0092-2023	23 de mayo de 2023	ENTREGA OFICIAL PRODUCTOS ACTIVIDAD II. – USOS DEL SUELO Y AMENAZA DE INUNDACIÓN A PARTIR DE LOS ANÁLISIS HIDROLÓGICOS E HIDRÁULICOS DE LOS CUERPOS DE AGUA PRINCIPALES DE LA ZONA URBANA Y EXPANSIÓN URBANA DEL DISTRITO DE CARTAGENA
8	EDURBE-OFI-0106-2023	01 de junio de 2023	Entrega de concepto de recibido a satisfacción de los productos entregables del contrato N° 10 de 2022
9	EDURBE-OFI-0115-2023	12 de julio de 2023	Remisión de los productos de EBR en su versión final
10	Entrega no formal, entrega mediante copia de información a Disco Duro	05 de septiembre de 2023	N/A
11	Entrega no formal, entrega mediante copia de información a Disco Duro	25 de octubre de 2023	N/A

Fuente del pantallazo tomado del informe de gestión supervisor página 8.

La cantidad de entregas y observaciones a cada una de las entregas, muestran una desconexión de EDURBE y la supervisión del Contrato No. 011-2022 con los productos elaborados por R&L Enviromental Engineering Solution S.A.S., los cuales han sido trasladados directamente a la Secretaría de Planeación sin su correcta revisión y corrección interna, por lo que parece existir la ausencia de un adecuado control interno de calidad, generando que este rol sea trasladado al equipo técnico y supervisor de la Secretaría de Planeación Distrital, realizándose incluso la revisión de entregas parciales, en las cuales se ha encontrado errores de forma, fondo y rigor técnico que son cuestionables y generan incertidumbre en los productos entregados.

- A pesar de los requerimientos efectuados, la Empresa de Desarrollo de Bolívar EDURBE S.A, no ha dado cumplimiento a todos los requerimientos generados, impidiendo el cierre de las obligaciones contractuales, representadas en productos y actividades para iniciar la concertación ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial, actividad A12 incluida en el modificadorio 3 del Contrato 011 de 2022.
- El contrato terminó el 1 de abril de 2023 por lo cual, en cumplimiento de la cláusula vigésimo tercera, correspondiente a la liquidación, el contrato interadministrativo deberá liquidarse de común acuerdo por las partes con el cumplimiento del objeto contratado y unilateralmente cuando no haya acuerdo sobre el contenido de la

*misma y cuando se hubiese decretado la terminación o caducidad del contrato, lo que se hará en un término no mayor de cuatro (4) meses, contados a partir de la finalización o cumplimiento del contrato.*

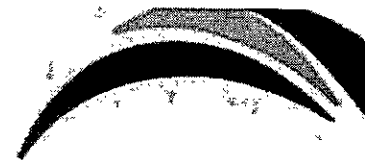
Que la Empresa de Desarrollo Urbano EDURBE, NO cumplió con el objeto contractual dentro de los términos establecidos, como quedó evidenciado en informe presentado por la supervisora del Contrato.

### OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar todos los pagos realizados producto de la ejecución del Contrato.

*En tanto a la fecha de realización de este informe, EDURBE S.A no ha hecho reporte del manejo de los recursos en la fiducia a la fecha, a través del oficio AMC-OFI-0176001-2023 del 09 de noviembre de 2023, la Tesorera Distrital Cartagena, indica que según consulta del Sistema de Información Presupuestal Distrital PREDIS, a nombre de EDURBE S.A. identificado con Nit. 890.481.123-1 se reportan varios pagos realizados al contrato interadministrativo 011 del 2022, los cuales se relacionan como ordenes de pagos expedidas del PREDIS, así:*

ITEM	FECHA (DD/MM/AAA)	No.	OBJETO	VALOR	ESTADO
1	19/09/2022	24766	EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS - EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS. --- PAGO correspondiente al valor de los GASTOS TECNICOS PARA EL DESARROLLO DEL CONTRATO según clausula tercera inciso 2 del contrato interadministrativo 011-2022 MOD 01 --ATENDER OFICIO AMC-OFI-0128978-2022	\$ 2.810.816.698	Pagada
2	6/12/2022	33750	EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS - EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE	\$ 10.034.616	Pagada



			CARTAGENA DE INDIAS.—PAGO AL 10% DEL VALOR DE LOS Honorarios según cláusula cuarta inciso 1 del contrato Interadministrativo 011-2022—MODIFICATORIO 1—FACTURA ELECTRÓNICA DE VENTA # ELE89—OFICIO AMCOFI-0170547-2022—CONSIGNAR A LA CUENTA DE AHORRO 90650916760 BANCO GNB SUDAMERIS, FIDEICOMISO SERVITRUST GNB- EDURBE ADMINISTRACION—		
3	16/06/2023	608	EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS - EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.—PAGO DEL 40% del valor de los Honorarios del contrato inicial, y el 50% y del modificadorio No 2, CONTRATO 011-2022, MODIFICATORIO 1, 2, 3 Y 4— ATENDER OFICIO AMC-OFI-0079587-2023, AMC-OFI-0084262-2023—FACTURA ELE 135—	\$ 63.286.223	Pagada
4	16/06/2023	609	MODIFICATORIO NO. 02 AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 011 DE 2022, QUE TIENE POR OBJETO: EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS - EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.—PAGO DEL TERCER INCISO 1 DEL MODIFICATORIO 2 DEL CONTRATO 011-2022—MODIFICATORIO 1, 2, 3, 4— ATENDER OFICIO AMC-OFI-0079583-2023, AMC-OFI-0084262-2023—FACTURA ELE 134—	\$ 378.542.348	Pagada
			MODIFICATORIO NO. 02 AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 011 DE 2022, QUE TIENE POR OBJETO: EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA		

5	16/06/2023	610	MODIFICATORIO NO. 02 AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 011 DE 2022, QUE TIENE POR OBJETO: EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS , EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.—PAGO DEL TERCER INCISO 1 DEL MODIFICATORIO 2 DEL CONTRATO 011-2022—MODIFICATORIO 1, 2, 3, 4— ATENDER OFICIO AMC-OFI-0079583-2023, AMC-OFI-0084262-2023—FACTURA ELE 134—	\$ 419.370.026	Pagada
6	16/06/2023	611	MODIFICATORIO NO. 02 AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 011 DE 2022, QUE TIENE POR OBJETO: EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS - EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.—PAGO DEL TERCER INCISO 1 DEL MODIFICATORIO 2 DEL CONTRATO 011-2022—MODIFICATORIO 1, 2, 3, 4— ATENDER OFICIO AMC-OFI-0079583-2023, AMC-OFI-0084262-2023—FACTURA ELE 134—	\$ 460.044.813	Pagada

7	16/06/2023	612	MODIFICATORIO NO. 02 AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 011 DE 2022, QUE TIENE POR OBJETO: EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS - EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.—PAGO DEL TERCER INCISO 1 DEL MODIFICATORIO 2 DEL CONTRATO 011-2022—MODIFICATORIO 1, 2, 3, 4— ATENDER OFICIO AMC-OFI-0079583-2023, AMC-OFI-0084262-2023—FACTURA ELE 134—	\$ 38.836.109	Pagada
<b>TOTAL PAGADO</b>				<b>\$ 4.180.930.833</b>	

Que los pagos realizados en la contratación derivada en virtud de la gerencia integral del Contrato N° 011 de 2022, fueron realizados a través de la cuenta de ahorros N°. 90220844120 del FIDEICOMISO SERVITRUST PA- EDURBE PAGOS- "EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BÁSICOS DE RIESGOS – EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) No. 011-2022, la cual fue aperturada con condiciones de manejo y pago con firmas conjuntas una es el gerente de EDURBE S.A. y la otra firma es la de la supervisión del contrato designada por el Distrito de Cartagena, en este caso, el profesional especializado código 222 grado 45 adscrita a la Secretaría de Planeación, de acuerdo con los lineamientos de la cláusula novena del contrato 011/2022, adicional a lo anterior se requiere sello seco.



## CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

### ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

Tipo de HALLAZGO	Cantidad	Sin / Con Incidencia	Valor en pesos
1. Administrativos (total)	2		
2. Disciplinarios	2		
3. Penales	1		
4. Fiscales	1		\$4.180.930.833
5. Sancionatorios			



**ANEXOS**

**ANEXO No.1**

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

**ANEXO No.2**

**ANALISIS A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD**





**ANEXO No.2**  
**ANÁLISIS DE RESPUESTA DE LA ENTIDAD AL INFORME PRELIMINAR**  
**AEF D-040 POT**

RESPUESTA DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN A LAS OBSERVACIONES PLASMADAS EN EL INFORME PRELIMINAR

**“Referencia:** EXT-AMC-24-0165933/EXT-AMC-24-0165916.

**Asunto:** Respuesta solicitud con radicado S202412195 -Contraloría Distrital de Cartagena.

Cordial saludo,

Por medio de la presente la Secretaría de Planeación se dirige a usted con el respeto acostumbrado, en atención al informe preliminar generado dentro de la actuación especial de fiscalización que se adelanta en su despacho correspondiente al Contrato Interadministrativo 011 de 2022, suscrito entre el Distrito de Cartagena y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar – EDURBE, en virtud a la denuncia D-040-2023, con el objetivo que, este despacho se manifestara respecto a las observaciones formuladas, a lo cual, nos pronunciamos en los siguientes términos:

Una vez revisado el informe preliminar se observa que el anterior corresponde al Contrato Interadministrativo 011 de 2022, contrato que se recibió por parte de este despacho a partir del 1 de enero del presente año, y sobre el cual, la Unidad Interna de Contratación de la Secretaría de Planeación, se encuentra efectuado las revisiones jurídicas pertinentes a los documentos y anexos entregados, así como acercamientos con el personal de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar – EDURBE, con el objetivo de determinar la procedibilidad de la liquidación de este contrato.

De acuerdo con lo informado, al ser un contrato sobre el cual actualmente se adelanta una revisión y análisis de su estado, así como de sus productos a fin de culminar su liquidación, no es posible para esta Secretaría pronunciarse respecto a las observaciones formuladas por la Contraloría Distrital, en el entendido que, las anteriores obedecen a actuaciones adelantadas por el Secretario de Planeación anterior, el Señor Franklin Amador, la supervisora del contrato, Sandra Bacca Piñeros y sobre un contrato que aun se encuentra en revisión por parte de esta Secretaría.

Adicional, considera pertinente este despacho que, garantizando el derecho de defensa que le asiste a los involucrados, se vincule al anterior Secretario de Planeación, el señor Franklin Amador y a la Supervisora del Contrato Sandra Bacca Piñeros, para que puedan ejercer su respectivo derecho de defensa y pronunciarse de fondo sobre las observaciones relacionadas en el informe preliminar presentado.

Finalmente, este despacho se encuentra atento al recibo del informe definitivo de acuerdo a la Resolución N° 104 del 10 de marzo del 2017, con el objetivo de remitir



dentro de los 8 días hábiles siguientes al envío del informe, un plan de mejoramiento con las acciones correctivas pertinentes.”

## CONCLUSIÓN DE LA CDC

Esta respuesta no es tenida en cuenta por este Ente de Control, en virtud de lo siguiente:

- Las respuestas son institucionales independiente a los funcionarios que hayan gestado los hechos, la Secretaría de Planeación en cabeza del actual secretario, como consta en su escrito tiene un año aproximadamente de ser liderada por él, tiempo en el que la administración tiene conocimiento pleno de los hechos por los cuales atraviesa el POT de Cartagena y lo acontecido con el contrato interadministrativo objeto de la presente AEF.
- Siendo un tema de tan importante impacto como es el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, donde la Secretaría de Planeación es el principal actor y el competente dentro de la estructura de la administración distrital para la construcción del Plan en comento, no es de recibo el no asumir una posición o hacer un pronunciamiento al respecto.
- Es menester de la administración actual, correr traslado a los funcionarios o exfuncionarios a quienes se le está evaluando su gestión y aquellos que considere pertinente sobre todo si no si no hicieron entrega del cargo.

### 1) OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.

El Distrito de Cartagena de Indias celebro contrato interadministrativo con la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR (EDURBE), el 19 de julio de 2022 bajo el contrato No. 011, cuyo objeto consistía en: **EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS-EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**, por valor inicial de dos mil novecientos once millones ciento sesenta y dos mil ochocientos cincuenta y cuatro pesos (\$2.911.162.854) M/CTE, y el día 23 de noviembre del 2022 bajo el modificadorio No. 02 se adicionaron mil trescientos cuarenta y tres millones ochenta y ocho mil ochocientos dieciséis pesos (\$1.343.088.816) M/CTE, para un total de cuatro mil doscientos cincuenta y cuatro millones doscientos cincuenta y un mil seiscientos setenta pesos (\$4.254.251.670) M/CTE.

Que dentro de los estudios previos la Administración Distrital a través de la Secretaría de Planeación Distrital en el ítem **2 Modalidad de selección y fundamentos jurídicos** establece lo siguiente:



De acuerdo con lo anterior, la sociedad EDURBE S.A es una entidad con régimen especial, que cuenta con una amplia trayectoria en el medio y tiene equipos interdisciplinarios cualificados integrados por profesionales especializados en las diferentes disciplinas, que permite la escogencia del mismo, mediante la modalidad de selección del contratista denominada contratación directa, bajo la causal de los contratos interadministrativos.

Que en los estatutos de EDURBE se describen dentro de las actividades relacionadas en su objeto social: Impulsar el progreso cualitativo y cuantitativo de los entes territoriales y de cualquier otra entidad con énfasis en el Distrito de Cartagena y Municipios de la Costa Atlántica, para ello podrá prestarle servicios necesarios que mejore la eficiencia y eficacia en las gestiones necesarias para el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

Así mismo, se encuentran las concernientes en hacer la "promoción, coordinación y gestión, de actuaciones urbanísticas de carácter integral; es decir, de proyectos urbanos en sectores construidos o nuevos de la ciudad, que pueden ir desde acciones de mejoramiento de espacio público o el impulso de proyectos estratégicos para la ciudad. En este sentido, desarrollará las siguientes acciones, entre otras: 1. Hacer efectivos los principios de prevalencia de interés general y función social y ecológica de la propiedad mediante la aplicación de instrumentos de gestión urbana. Realizar actividades propias del desarrollo territorial en la promoción y gestión de proyectos estratégicos para la ciudad, tales como: 2. gestión de proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos establecidos en el POT, (...) en ser consultora, ejecutora, operadora de servicios públicos (...)"

Que el consejo de estado en concepto bajo el número de radicado 11001-03-06-000-2015-00102-0 del 26 de julio de 2016, en el cual establece lo siguiente:

Los contratos interadministrativos, en todos los casos (contratación directa y aún en los eventos en que se ordene que sean el resultado de una licitación pública o selección abreviada), deben tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, los cuales, naturalmente, están sometidos a la ley (literal c, numeral 4, inciso primero del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007). Esta exigencia significa que la entidad estatal ejecutora (contratista) posee la capacidad jurídica y financiera, el soporte técnico y operativo y la experiencia acreditada para ejecutar ella misma el objeto contractual, por lo que todo tipo de "intermediación" en la materia se encuentra proscrito por la ley; además, se trata de un requisito general para poderse obligar válidamente (artículo 1502 C.C).

Que en la ejecución del proceso auditor se verifico que la empresa EDURBE, realizo un proceso de contratación con la empresa R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S, cuyo objeto consistía en: **PRESTACION DE SERVICIOS PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**, por valor inicial de **\$2.810.816.698,00** y una adición por valor de **\$1.296.793.296,00** para un valor total de **\$4.107.609.994,00**.

Esto quiere decir que los argumentos jurídicos que utilizo el distrito de Cartagena de Indias a través de su secretaría de planeación y el equipo estructurador en los estudios previos no son acordes a la realidad que se utilizó en la ejecución del proceso contractual, teniendo en cuenta que esta regla de contratar directamente a través de contrato interadministrativo es viable, siempre y cuando la entidad ejecutora cuente con las condiciones, técnicas, financieras y legales para la ejecución de la misma, en varias ocasiones el consejo de estado ha sido enfático que dentro de estos contratos no puede existir intermediación, ya que estos permite identificar que la entidad, no contaba con los medios idóneos que permitan

la correcta ejecución del proceso contractual, al realizarse esta operación claramente se puede identificar una presunta violación a los principios de la contratación estatal, al principio de selección objetiva teniendo en cuenta, que la entidad contratante, tenía el deber de realizar los estudios y análisis previos, que permitan determinar la modalidad de selección acorde a las necesidades del sujeto de control, ya que lo que hizo la empresa EDURBE, fue contratar a un tercero para la ejecución de las obligaciones contratadas por el Distrito y no ejecuto directamente el mismo.

La Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-671 de 2015 que lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública». Así las cosas, atendiendo a la literalidad de las normas enunciadas, no cabe una interpretación diferente, pues, de acuerdo con lo anotado, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico comercial concurren personas de derecho público. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha indicado, frente al convenio interadministrativo y sus características, que:

[...] se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes:

“(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.”<sup>1</sup>

“En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de julio de 2010, Exp. No. 17860



En relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, la Ley 1150 de 2007 establece que las entidades estatales pueden suscribirlos de manera directa, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora. Sin embargo, esa misma ley establece excepciones concretas a esta facultad, aplicable a los supuestos en que ciertas tipologías contractuales sean ejecutadas por alguna de las entidades estatales enlistadas en dicha restricción. De esta manera, el artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley –modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011–, estableció lo siguiente:

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.”<sup>2</sup>

De lo anterior se destaca lo siguiente: i) la norma se refiere a la subcontratación de algunas de las actividades derivadas del contrato principal, de lo cual se puede colegir que la subcontratación es permitida en los contratos interadministrativos, pero en relación con algunas actividades y no la totalidad de estas. Lo anterior se fundamenta, además, en que la subcontratación total de las actividades del contrato supondría una subrogación material del contratista, en posible contravía de los principios de la contratación pública. De esta manera, solo podría realizarse la subcontratación parcial de las obligaciones del contrato interadministrativo.

Finalmente, la empresa EDURBE, subcontrató los servicios con un tercero para la ejecución total del objeto contractual contraviniendo la normatividad vigente especialmente lo contenido en el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, conllevando a una presunta celebración de contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales contenido en el artículo 410 de la Ley 599

<sup>2</sup> Consejo de Estado, concepto Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00



del año 2000, y un presunto incumplimiento a los deberes de los servidores públicos contenido en el artículo 38 numeral primero (1) de la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante comunicado de Código E202401131 de fecha 23 de diciembre 2024, recepcionado en este ente de control el 24 de diciembre del año en curso y, fecha de radicación el 26 del mismo mes y año con Código de registro, E202412261 EDURBE S.A. presenta la contradicción a las observaciones contenidas en el informe preliminar de la actuación especial de fiscalización (AEF) D-040 POT . En los siguientes términos:

### Respuesta observación No 1

En defensa a la tesis de la observación antes descrita, resulta imperioso esclarecer los fundamentos jurídicos de derecho en concordancia con la jurisprudencia y doctrina que gozan de antecedentes históricos, los cuales se aplican bajo la premisa de una normatividad vigente sobre el asunto de marras.

En el régimen original de la Ley 80 de 1993 no se definen los contratos interadministrativos; sin embargo, la locución “interadministrativos” se menciona en diferentes disposiciones y a propósito de varias materias. *EXPÓSITO Vélez, Juan Carlos. La Configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C. Primera reimpresión corregida y aumentada, 2004, pág. 460. SANTOS Rodríguez Jorge Enrique. “Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos”. Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009. 21 Numeral subrogado por el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.*

En primer lugar, en desarrollo del principio de transparencia, en el artículo 24, núm. 1 literal c, ordenó que “La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: c) Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro.

En segundo lugar, en lo atinente a la garantía única para avalar el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, señaló en el artículo 25, núm. 19, que “Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, interadministrativos y en los de seguros” (subrogado por el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007).

En tercer lugar, en relación con la inclusión o no de las cláusulas excepcionales al derecho común, de terminación, interpretación y modificación unilaterales, sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos, como medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto

contractual y los fines de la contratación, en el artículo 14, numeral 2, parágrafo, indicó que “en los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; (...) se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales” (todas las negrillas son de la Sala).

En consecuencia, de lo expuesto los convenios y los contratos interadministrativos, se distinguen por su naturaleza y finalidad. Ambas figuras son especies del género contrato estatal que como nota



común tienen la de ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre dos entidades estatales (artículo 2, numeral 1, de la Ley 80 de 1993) y de ahí la locución formal “interadministrativos”. De esos acuerdos unos tienen por objeto y finalidad “constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial”, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio y, por lo mismo, son contratos, y otros, son “acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad” celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) que no involucran una interlocución comercial fundada en un carácter patrimonial, los cuales conformarían la especie convenios. De esta forma, por regla general, el Estatuto de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011 y las demás que lo adicionen o modifiquen), salvo las materias previstas en otras normas especiales, regula los negocios jurídicos que pueden celebrar las entidades estatales con proyección patrimonial o económica, esto es, los contratos.

De este modo los contratos interadministrativos comportan el pago de una remuneración, dentro del cumplimiento de un fin estatal que para el caso está radicado en la entidad estatal contratante DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, en tanto que la entidad estatal contratista actúa en su propio interés, bajo el amparo de una relación jurídica de carácter patrimonial (EDURBE S.A.) que, en definitiva, incide sobre los derechos subjetivos de las partes, a diferencia de **los convenios interadministrativos**, que son acuerdos que permiten la autonomía de la voluntad celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) y **que no involucran una relación comercial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses**.

Los contratos interadministrativos y las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011. La ejecución de los contratos interadministrativos quedó sometida, por regla general, al Estatuto General de Contratación Pública, salvo los casos en que la entidad ejecutora actúa en régimen de competencia con el sector privado (EDURBE S.A.) o cuando el contrato tenga relación directa con su actividad (modificación introducida por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 al inciso 2º literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007); dicho de otro modo, solamente si se da esa relación inmediata entre el objeto del contrato y la actividad propia de la entidad ejecutora, tal como debe ser, la ejecución del respectivo contrato interadministrativo podrá hacerse bajo las reglas de derecho diferentes a la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

En cuanto a la subcontratación se imponen restricciones. En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora debiera subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrán ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas

naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Explicado lo anterior, EDURBE S.A. fue contratada para ejercer una **GERENCIA INTEGRAL**, disposición que está acorde con lo plasmado en la Escritura Pública 2069 del 24 de diciembre de 1981 de la Notaría Segunda y, mediante Escritura Pública 1516 del 29 de julio de 2003 protocolizada en la Notaría Primera de Cartagena, se realizó una reforma a sus Estatutos, estableciéndose como una sociedad pública por acciones perteneciente al sector descentralizado por servicios del orden territorial finalmente, es de precisarse que mediante Escritura Pública 770 del 21 de mayo de 2013



otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Cartagena, fueron modificados los estatutos, los cuales señalan su objeto social, y a través de escritura Pública 1897 del 7 diciembre de 2016 se establecen los estatutos sociales de la compañía, que tiene por objeto, entre otros, los siguientes:

*“a. Impulsar el progreso cualitativo y cuantitativo de los entes territoriales y de cualquier otra entidad, con énfasis en el Distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, municipios, departamentos y entidades públicas, privadas y homicidas de la Costa Atlántica; para ello podrá prestarle los servicios necesarios que mejoren la eficiencia y eficacia en las gestiones necesarias para el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.*

d. Ser promotora, gerente, ejecutora, consultora e interventora de los proyectos de infraestructura.

g. Promotora, gerente, ejecutora, consultora y operadora de los proyectos de obras civiles, hidráulicos, sanitarios y ambientales, explotación de recursos naturales, edificación y obras de urbanismo, obras de transporte y complementarios, servicios generales y diseños de redes de comunicaciones. (...)

i. Celebrar toda clase de contratos de conformidad con las normas que las rigen.

m. Gerenciar todo tipo de proyectos que formen parte de las actuaciones urbanas relacionadas con su objeto social desarrollados por entidades públicas o privadas, y cobrar los honorarios o comisiones que se establezcan al efecto. (...)

r. Celebrar contratos o convenios con entidades públicas para la prestación, operación explotación, organización o gestión total o parcial de un servicio público o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinado al servicio o uso público; así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se otorgue en la explotación del bien o en una suma periódica, única o porcentual, y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación, acuerden (...).”.

En consecuencia, una interpretación sistemática de las leyes 80, 1150 y 1474 permite sostener que la noción “contrato interadministrativo” involucra necesariamente una relación jurídica patrimonial, en la cual la Administración (entidad contratante) pretende satisfacer los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y

la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos (art. 3 Ley 80), en la medida en que estos son de su competencia exclusiva (o están a su cargo), y para el efecto se relaciona con una “entidad ejecutora” (contratista estatal) que colabora voluntariamente con la Administración contratante y, en tal sentido, ocupa la misma posición jurídica de un particular.

Es preciso indicar que la incidencia en la esfera patrimonial de las partes relacionadas en el contrato interadministrativo, **reitera el carácter oneroso**, ya que tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno en beneficio del otro” (Código Civil, artículo 1497). Efecto, “esto





genera utilidad para ellas, es decir, (...) se genera una especie de gravamen de cada parte en beneficio de otra.

El objeto del contrato lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial y, por lo mismo, son onerosos, lo que implica el gravamen de cada parte en beneficio de la otra. En el contrato, como verdadero acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, las partes actúan con intereses disímiles y contrapuestos; la entidad estatal contratante en un interés público, la entidad estatal contratista en su propio interés específico económico o de índole privado (es claro que una entidad estatal, puede y debe obtener ganancias, o generar valor respecto de su patrimonio, productos o actividad, si así lo autoriza su objeto social, o las funciones que le haya otorgado la ley); Los convenios no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia) y su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio; es decir, las partes tienen intereses convergentes, coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación.

**La gerencia integral fue realizada por EDURBE S.A**, quien con su apoyo interdisciplinario realizó el cumplimiento de las obligaciones de acuerdo a los ítem contractuales plasmados en el contrato interadministrativo No. 011-2022. Ahora bien, es cierto que la entidad realizó una contratación derivada del contrato interadministrativo referenciado los cuales estaban soportados en la transferencia de los recursos para los gastos técnicos para el desarrollo del contrato (servicios y actividades) debidamente administrados a través de un patrimonio autónomo bajo la modalidad de administración y fuente de pagos. Valor utilizado exclusivamente para el cumplimiento del objeto del contrato. De hecho es importante indicar que para el pago de los honorarios de la gerencia integral debía acreditarse un informe técnico de gestión son soportes de seguridad social y el correspondiente recibo a satisfacción del supervisor.

Consecuente con dicho, la cláusula sexta del contrato interadministrativo No. 011-2022- obligaciones de EDURBE S.A. entre otras están ... *Llevar a cabo ya sea directa o indirectamente o a través de terceros en los casos que se requiera la ejecución del objeto convenido, conforme a los alcances, requisitos y características de cada bien y servicios de acuerdo con el anexo técnico.*

Por lo tanto se desvirtúa la violaron los principios de selección objetiva y planeación. Celebración del contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales art.410 ley 599 de 2000, y un presunto incumplimiento de los deberes del servidor público.

Igualmente la ley 1510 de 2013. Artículo 76. Convenios o contratos interadministrativos.

*La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 73 del presente decreto.*

*Artículo 73. Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:*



1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos. Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a), (b) y (c) del artículo 75 del presente decreto.

**Ley 1474 de 2011. ARTÍCULO 93. Del régimen contractual de las empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del Estado.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

*Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.*

**ARTÍCULO 95. Aplicación del Estatuto Contractual.** Modifíquese el inciso 2 del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

*En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.*

Tal se desvirtúa las apreciaciones del ad quo, que en fecha 23 de octubre de 2024, EDURBE S.A. en calidad de contratista suscribió contrato CI-001-2024, contratante CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR, cuyo objeto es: CONTRATAR LA GERENCIA INTEGRAL AL PROYECTO DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE VULNERABILIDAD SÍSMICA Y PATOLOGÍA DE LA SEDE DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR. En el cual dentro de la CLAUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: EDURBE S.A. se compromete, bajo su cuenta y riesgo y de forma autónoma, a ejecutar la gerencia jurídica, financiera, administrativa y técnica de manera integral del CONTRATAR LA GERENCIA INTEGRAL AL PROYECTO DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE VULNERABILIDAD SÍSMICA Y PATOLOGÍA DE LA SEDE DE LA CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR, conforme las especificaciones técnicas, el cuadro de presupuesto y el alcance del objeto del presente contrato establecido en el estudio previo que sirve de

soporte a la celebración del mismo, así como la oferta presentada por EL CONTRATISTA; documentos que para todos los efectos formarán parte integral del presente acto negocial. El objeto del proyecto incluye las actividades de elaboración de estudios de vulnerabilidad sísmica, patológica y de reforzamiento y la intervención de puntos críticos de la sede de la ENTIDAD, conforme a lo establecido en el anexo técnico que hace parte integral del presente.

De igual forma en la cláusula octava 8.1, numeral 4. Llevar a cabo ya sea directamente o a través de terceros en los casos que se requiera, la ejecución del objeto convenido, conforme con los alcances, requisitos y características del sector.

Basado en lo anterior, EDURBE S.A. – EL DISTRITO DE CARTAGENA no ha violado los principios de selección objetiva y planeación. No existe la presunta celebración del contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales art.410 ley 599 de 2000, dados los fundamentos legales y material probatorio anexado y no existe un presunto incumplimiento de los deberes del servidor público.”

## CONCLUSIÓN DE LA CDC

Revisada la respuesta dada por el EDURBE S.A., a la presente Observación, en su escrito de defensa y contradicción, cuya base fueron análisis, apreciaciones e “interpretaciones normativas” propias del sujeto auditado; consideramos pertinente dejar constancia que NO hay prueba adicional aportada o nueva norma legal expuesta, distintas a las previamente citadas por este de control, al construir la observación en mención.

En lo que respecta la Observación No. 1, tenemos que en Colombia las entidades estatales tienen reglamentado la Contratación Estatal, a través de su Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, además gozan del sistema electrónico para la contratación pública SECOP.

La base de toda contratación Estatal, está soportada en los estudios y documentos previos, análisis del sector y modalidad de selección de contratista, los cuales hacen parte de la etapa precontractual, siendo este el documento que describe la necesidad que se pretende satisfacer para cumplir el fin principal y esencial del estado de conformidad con lo establecido en el Artículo 2.2.1.1.2.1.1, del Decreto 1082 de 2015, los estudios y documentos previos son el soporte del proyecto de pliego, el pliego de condiciones y el contrato.

Los estudios previos deben ser elaborados por la Dirección técnica, Oficina o Grupo que requiera la contratación y deben incluir autorizaciones, aprobaciones, estudio de mercado, diseños, análisis del sector, matriz de riesgos y el CDP, que sirvan de soporte para la contratación. Debe tener como requisitos mínimos los siguiente:

- *Descripción de la necesidad de la entidad.*
- *Objeto para contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.*
- *Modalidad de selección del contratista y su justificación con sus fundamentos jurídicos.*



- Valor estimado del contrato y la justificación de este, indicando la forma de calcularlo. (Se Exceptúa el Concurso de Méritos).
- Criterios para seleccionar la oferta más favorable. (Se Exceptúa la Mínima Cuantía).
- Análisis del Riesgo y la forma de mitigarlo.
- La exigencia de garantías.
- Indicar si el proceso está cobijado por un Acuerdo Comercial. (Se Exceptúa la Mínima Cuantía)

En cuanto a las modalidades de selección la entidad contratante Distrito de Cartagena en el estudio previo, estableció que EDURBE, era la empresa idónea para contratar toda vez que contaba con el capital humano e idóneo profesionalmente para hacerlo, en ningún aparte de este estudio previo se dejó claro que lo que se iba a contratar con EDURBE, era solo un gerenciamiento como lo manifiesta EDURBE, en dicha observación y como quedo plasmado en el objeto contractual.

Por otro lado, es importante precisar que, en la etapa precontractual, es donde se establece con claridad la necesidad que se pretende satisfacer para cumplir con el fin primordial que va a tener un resultado satisfactorio al final de la ejecución contractual. Ahora bien, para el caso de marra, esta comisión auditora determinó que no existió una debida planeación lo que arrojó al final de la ejecución un incumplimiento del contrato. Entendiendo el principio de planeación como un pilar fundamental para que el proceso de contratación estatal se desarrolle de manera eficiente desde la etapa precontractual hasta la liquidación del contrato. Además, este principio va ligado al principio de economía, el cual busca que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y eficaz.

Esta comisión auditora no acoge los argumentos presentados por EDURBE en la observación No. 1, toda vez, que el contrato estatal no puede ser analizado solo en un aparte de este para hacer un pronunciamiento, debe hacerse un análisis en conjunto de las etapas que lo integran, como son la etapa precontractual, contractual y poscontractual, si llegase a ocurrir al momento de la investigación. Finalmente, esta observación No. 1, tuvo su Genesis en la etapa precontractual (estudios previos), que llevó a la escogencia de un contratista, con idoneidad en su equipo de trabajo para cumplir con la necesidad requerida por la entidad contratante, pero que, al momento de la ejecución del contrato, resulto realizando una subcontratación de la totalidad del objeto contractual y al final no cumplió con el fin establecido, lo que determinó que no era el idóneo para la contratación, por lo que se presume que existió una mala planeación.

Así las cosas, se RATIFICA LA OBSERVACIÓN No. 1, quedando en firme y constituyéndose en HALLAZGO, con las incidencias respectivas.

## 2) OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

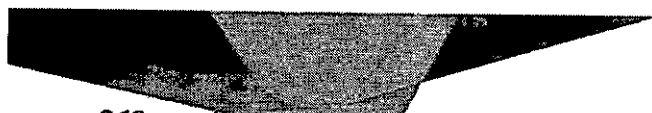


Que la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, celebró contrato Interadministrativo N°. 011 del 2022, con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDURBE), con el objeto:

**“EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BASICOS DE RIESGOS-EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS”.**

Que el valor del contrato corresponde a la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES, DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS M/CTE, (\$4.254.251.670) INCLUIDO IVA.

Que la Empresa de Desarrollo Urbano EDURBE, NO cumplió con el objeto contractual dentro de los términos establecidos, como quedó evidenciado en el **INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 011 DE 2022** presentado por la supervisora del Contrato.



**3.16** La cantidad de entregas y observaciones a cada una de las entregas, muestran una posible desconexión de EDURBE y la supervisión del Contrato No. 011-2022 con los productos elaborados por R&L Environmental Engineering Solution S.A.S., los cuales dan la impresión de ser trasladados directamente a la Secretaría de Planeación sin su correcta revisión y corrección interna, por lo que parece existir la ausencia de un adecuado control interno de calidad, generando que este rol sea trasladado al equipo técnico y supervisor de la Secretaría de Planeación Distrital, realizándose incluso la revisión de entregas parciales, en las cuales se ha encontrado errores de forma, fondo y rigor técnico que son cuestionables y generan incertidumbre en los productos entregados.

A pesar de los requerimientos efectuados, la Empresa de Desarrollo de Bolívar EDURBE S.A, no ha dado cumplimiento a todos los requerimientos generados, impidiendo el cierre de las obligaciones contractuales, representadas en productos y actividades para dar inicio a la concertación ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial, actividad A12 incluida en el modificadorio 3 del Contrato 011 de 2022.

El contrato terminó el 1 de abril de 2023 por lo cual, en cumplimiento de la cláusula vigésimo tercera, correspondiente a la liquidación, el contrato interadministrativo deberá liquidarse de común acuerdo por las partes con el cumplimiento del objeto contratado y unilateralmente cuando no haya acuerdo sobre el contenido de la misma y cuando se hubiese decretado la terminación o caducidad del contrato, lo que se hará en un término no mayor de cuatro (4) meses, contados a partir de la finalización o cumplimiento del contrato. *Lo anterior, frente a la necesidad imperiosa de que desde la supervisión contratada por EDURBE S.A se verifique, valide y soporte la completitud y calidad de los productos resultantes de la consultoría, habida cuenta de los diferentes requerimientos realizados desde el equipo técnico contratado por la secretaría de Planeación, para enfrentar la etapa de concertación ambiental, sin respuesta por parte de EDURBE S.A hasta la fecha de elaboración del presente informe.*

Fuente tomada de la pág. 9 del Informe de supervisión, suscrito por Sandra Bacca.

Teniendo en cuenta los argumentos antes expuestos esta comisión auditora, se permite elevar las siguiente observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en virtud que no se cumplen los requisitos establecidos en la normatividad vigente aplicable, por parte del contratante y contratista, quienes han realizado una actuación ineficaz, antieconómica y contraria a los principios establecidos para la función Pública, generando un presunto Daño Patrimonial al Estado toda vez que se hizo un Contrato interadministrativo con EDURBE, que no cumplió con el fin primordial establecido en el estudio previo, consistente en la entrega de los Estudios Básicos de Riesgo EBR, como





un insumo necesario para la implementación del POT del Distrito de Cartagena, durante la vigencia 2022 y 2023, en el plan de desarrollo "SALVEMOS JUNTOS A CARTAGENA"

Que, la Observación Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, se encuentra soportada en el artículo 06 de la Ley 610 del 2000. "(...) 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, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente (...)". La observación se cuantificó, teniendo en cuenta el valor pagado en cuantía de **CUATRO MIL CIENTO OCHENTA MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE, (\$4.180.930.833).**

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante comunicado de Código E202401131 de fecha 23 de diciembre 2024, recepcionado en este ente de control el 24 de diciembre del año en curso y, fecha de radicación el 26 del mismo mes y año con Código de registro, E202412261 EDURBE S.A. presenta la contradicción a las observaciones contenidas en el informe preliminar de la actuación especial de fiscalización (AEF) D-040 POT . En los siguientes términos:

"En virtud de la observación en donde en el proceso de responsabilidad fiscal deben constituirse tres elementos fundamentales, conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza la gestión, un daño patrimonial del estado y un nexo causal entre los dos anteriores.

EDURBE S.A. **Sí** cumplió con el objeto contractual, toda vez que el informe final de supervisión presentado por la señora SANDRA BACCA, el cual fue respondido en su totalidad, adjuntado las respectivas pruebas sobre las apreciaciones plasmadas, a través del oficio EDU-ESP-1101, diciembre 28 de 2023, dirigido a la secretaria de planeación Distrital. Es importante recordar que una vez culminado el termino contractual y recibido los productos derivados de la ejecución, se da inicio a la etapa de liquidación bilateral del contrato donde las partes en cumplimiento de lo plasmado en el decreto 019 de 2012, podrán acordar ajustes y revisar.

**ARTÍCULO 217. De la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales.** El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:

**"ARTÍCULO 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación.** Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

**También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.**

*En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*

*Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.*

*La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión."*

El cumplimiento de las obligaciones contractuales, también denominado pago, se define en el artículo 1626 del Código Civil como "la prestación de lo que se debe", el cual según el artículo 1627 de la misma obra "se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación". De esta suerte la congruencia entre el deber de conducta del deudor, ejecutado en la forma en que el título y la ley lo ordenan –obligación– y la respectiva satisfacción del acreedor de la prestación de dar, hacer o no hacer que emana del mismo -derecho-, en las circunstancias de tiempo, modo y lugar, constituyen el cumplimiento del contrato; dicho de otro modo, el cumplimiento es la conformidad o congruencia de la conducta descrita en el contrato como debida y esperable por el acreedor con la efectivamente desplegada por el deudor. Así, el artículo 1625 C.C. define que, una vez que se haya cumplido con la obligación correspondiente, esta se extinguirá y el deudor recobrará su libertad respecto del acreedor (la denominada solutio).

No es pertinente ni oportuno que la supervisión designada por la secretaria de planeación en el marco de los ajustes contractuales indique expresiones de incumpliendo contractual, habida cuenta es quien ejerce plena autorización con su firma para la aprobación de los pagos efectuados en favor de EDURBE S.A. y la contratación derivada, ya que a pesar de tener una gerencia integral existe un control directo de los pagos realizados por la supervisión a través de firmas conjuntas, una la gerencia de turno de la entidad y la otra la supervisión designada en el contrato No. 011 de 2022. Como prueba de ello, se aporta oficio de respuesta al radicado EDURBE-OFI-0156-2023, remisión de planilla No. 2023- 00126 de fecha 22 de diciembre de 2023. Oficio AMC-OFI-0200254-2023 suscrito por SANDRA BACCA.



Cartagena de Indias D. T y C., viernes, 22 de diciembre de 2023

Oficio AMC-OFI-0200254-2023

Sra.  
María Verónica González Flórez  
Director EDURBE  
EDURBE S.A  
Manga, Avenida 3°. No. 21-62

Asunto: Respuesta al oficio EDURBE-OFI-0156-2023, remisión de planilla No. 2023-00126.

Cordial saludo,

En atención al oficio EDURBE-OFI-0156-2023, por medio del cual remite la planilla No. 2023-00126 y sus anexos, correspondiente al pago del saldo final del 30 % de la factura número RYLA 27 del Contrato No. 22-0010, suscrito entre la Empresa de Desarrollo Urbano- EDURBE y la empresa R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S, con el objetivo de ser firmada por la supervisora del contrato, resulta pertinente efectuar las siguientes precisiones:

Una vez revisada la relación de las actividades previstas para el contrato 011 de 2022, de acuerdo al Modificadorio No. 2, se evidencia un total de 12 actividades las cuales se relacionan a continuación:

- A1 - PLAN DE TRABAJO.
- A2 - GENERALIDADES.
- A3 - LEVANTAMIENTO Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA.
- A4 - ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR MOVIMIENTO EN MASA EN SUELO RURAL, URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA.
- A5 - ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR INUNDACIÓN EN SUELO RURAL, URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA.
- A6 - ANÁLISIS SOBRE LA EXPOSICIÓN QUE TIENE CARTAGENA DE INDIAS A LA AMENAZA DE AVENIDAS TORRENCIALES.
- A7 - EVALUACIÓN DE ELEMENTOS EXPUESTOS.
- A8 - DEFINICIÓN DE ÁREAS CON CONDICIÓN DE AMENAZA Y CON CONDICIÓN DE RIESGO.
- A9 - DEFINICIÓN DE MEDIDAS DE INTERVENCIÓN.
- A10 - LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN.
- A11 - APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA.
- A12 - ACOMPAÑAMIENTO HASTA LA CONCERTACIÓN CON AUTORIDADES AMBIENTALES.





EDU-ESP-1102-2023

Cartagena de Indias, diciembre 28 de 2023

Doctora:  
**SANDRA BACCA PIÑEROS**  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL  
ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS  
CIUDAD

**REFERENCIA:** CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 011 DE 2022, CUYO OBJETO CORRESPONDE A "EJERCER LA GERENCIA INTEGRAL PARA REALIZAR LOS ESTUDIOS BÁSICOS DE RIESGOS EBR COMO INSUMO NECESARIO PARA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO Territorial (POT) del Distrito de Cartagena"

**Asunto:** Respuesta a Oficio AMC-OFI-0200254-2023-22 de diciembre de 2.023.

Cordial saludo,

En atención al Oficio AMC-OFI-0200254-2023 de fecha 22 de diciembre de 2.023, a través del cual, se da respuesta a la remisión de Planilla 2023-00126 por la cual se debía autorizar el pago a través de la fiducia de la Factura número RYLA 27 correspondiente al Contrato No. 22-0010, suscrito entre la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO S.A. - EDURBE S. A. y la empresa R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S., derivado del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 011 de 2022, celebrado entre EDURBE S.A. y el DISTRITO DE CARTAGENA, y en la relación de las actividades contractuales plasmadas en el Modificadorio No. 2, nos permitimos aclarar lo siguiente:

En lo referente al cumplimiento de la Actividad número A12, "ACOMPANIAMIENTO HASTA LA CONCERTACIÓN CON AUTORIDADES AMBIENTALES":

Se realizó acompañamiento en mesas de trabajo ante las autoridades ambientales competentes (EPA y CARDIQUE), tal como se evidencia en el Acta de Reuniones realizadas con la presencia del Contratista. Esta actividad descrita en el Anexo Técnico, es inherente a la ejecución del Contrato y a sus extremos temporales, más no corresponde a un "Producto Entregable". Por lo tanto, sí se cumplió con el ítem.

La CONCERTACIÓN, debe ser interpretada como una etapa legal, como una instancia del proceso de formulación del POT, más no una Actividad Contractual que deba ser cumplida por el Contratista, pues le corresponde al Contratante, ya que, el Objeto

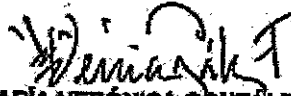
Contratual desarrollado es solo uno de los componentes requeridos para la etapa de Concertación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Por lo anterior, el acuerdo frente a la Actividad A12, no debe entenderse como una situación que obstruya el pago del saldo final, debido que el Contratista realizó el acompañamiento hasta el alcance contractual permitido en la ejecución, aclarando que el porcentaje referenciado en el Oficio no corresponde al treinta por ciento (30%) de la factura número RYLA 27, del Contrato No. 22-0010, suscrito entre la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A. - EDURBE S.A. y la empresa, R&L ENVIRONMENTAL ENGINEERING SOLUTIONS S.A.S.

La factura no fue cancelada oportunamente en su totalidad, porque los recursos no estaban disponibles en la fiducia, NIT: 890.481.123-1, debido a que no fueron transferidos por parte del DISTRITO a EDURBE S.A.

Por esta causa se hizo un Abono a la factura, un Pago Parcial, y el saldo final corresponde a lo planillado, debido a que existe un Acta de Recibo por parte del Contratante y la Supervisión, por lo que fue autorizado el pago, de acuerdo con el Acta de Recibo Final que fue suscrita por la Supervisión.

Cordialmente,



**MARÍA VERÓNICA GONZÁLEZ FLOREZ**  
Gerente y Representante Legal de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar  
EDURBE S.A.

Procedió: Hermes Molinos Botello, Coordinador del Comité Interadministrativo No. 070-2022

Revisó: Pinar Montenegro, Abogado Asesor Externo

Revisó: Rafael Carbonell, secretario general

Posterior a esta aclaración, fue autorizado el pago con su rubrica original con puño y letra de la planilla de pago por parte de la supervisora del contrato interadministrativo No. 011- 2022.

Por lo tanto no puede hablarse de incumplimiento contractual cuando no existe **declaratoria de incumplimiento**. La Ley 1150 de 2007, dispone:

*“Artículo 17. Del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.*”

*Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. Parágrafo. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.*

*Parágrafo transitorio. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas". (Subraya la Sala)*

*Las entidades estatales tendrán la potestad unilateral de imponer las multas que hayan sido pactadas (autonomía de la voluntad) en los contratos estatales, con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, decisión administrativa que deberá estar precedida de audiencia del afectado y del agotamiento de un procedimiento mínimo, y que solo procede mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.*

*Las multas así impuestas pueden hacerse efectivas directamente por la Administración, mediante la compensación de las sumas adeudadas al contratista, el cobro de la garantía, o por cualquier otro medio para obtener el pago, entre ellos, a través de la jurisdicción coactiva<sup>76</sup>. Es decir, la entidad puede descontarla de los saldos a favor del contratista y siempre que haya una cuenta pendiente por pagar a éste (compensación, art. 1714 C.C.); o acudir a la compañía de seguros o garante con el fin de hacer efectivas las pólizas otorgadas para asegurar el riesgo de incumplimiento del contrato; o mediante cobro coactivo, esto es, se habilita a las entidades para el recaudo ejecutivo y forzado ante sí del monto de aquéllas.*

*De igual forma no se aportan los oficios respondidos por EDURBE S.A. En la relación adjunta por parte de la supervisión situación que se desvirtúa con los anexos en esta oportunidad procesal.*

- Oficio EDU-ESP-0865-2023
- Oficio EDU-ESP-0106-2023-0552
- Oficio EDU-ESP0187-2023.
- Oficio EDU-ESP-0514-2023.
- Oficio EDU-ESP-0368-2023
- Oficio EDU-ESP-470-2023.
- Oficio EDU-ESP-0345-2023.
- Oficio EDU-ESP-0871-2023.
- Oficio EDU-ESP-0115-2023.



Resulta también pertinente aclarar que la Resolución número 1419 del 12 de septiembre de 2023, expedida por la autoridad ambiental competente (**Cardique**), ordenó el desistimiento de una solicitud y el archivo respectivo del expediente, en razón a que consideró que la Secretaria de Planeación Distrital, es responsable del proceso de formulación del POT, no cumplía con los requisitos de ley. Pero es de tener en cuenta que entre todas las observaciones presentadas, solo una fue referida los estudios básicos de riesgo EBR, desarrollados por Edurbe, **referida en 4 ítems**, en términos de algunos aspectos de la cartografía de estos estudios, pero sin la especificidad técnica de alguna falencia, sino simplemente la enunciación de **NO PRESENTADO DE ACUERDO A LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA SECCIÓN 3, SUBSECCIÓN 1, DEL DECRETO N° 1077 DE 2015**, es decir que se entiende carente de explicación detallada por parte de la autoridad ambiental.

Entre tanto, dichas observaciones que se relacionaban con los EBR, constituyen un porcentaje mínimo, frente al total de observaciones presentadas y que **correspondían al componente ambiental del POT, y sus Documentos específicos: Documento Técnico de Soporte DTS y Diagnostico Territorial, que es en sí, son los susceptibles de revisión y objeto de concertación con las autoridades ambientales.**

Por su parte la Entidad Pública Ambiental EPA, de igual manera, se refirió en sus consideraciones a aspectos asociados a la cartografía del POT, en su proceso de formulación, e incluso en reunión sostenida con ellos, fueron un poco más explícitos sobre el tema, expresando que el faltante de la cartografía se supeditó a un cuadro referencial específico, cuya información se encontraba en los documentos e informes de los EBR, lo que indicaba que simplemente correspondía a hacer el ajuste respectivo de la inclusión de este cuadro en los mapas respectivos.

Lo anterior, a criterio institucional de EDURBE, no debió constituirse en una razón suficiente para declarar desistido ese proceso de concertación, y se puso ese punto de vista consideración, aduciendo de parte de Edurbe, que era un punto subsanable con la inclusión del cuadro a los mapas, pero se entendió que se tomara esa decisión, en razón a la existencia de otras observaciones de fondo relacionadas estrictamente con la concertación ambiental de los aspectos generales ambientales de la formulación del POT, **y que de plano no atañen o estaban relacionadas con los Estudios Básicos de Riesgos**, que por supuesto se constituyen como un insumo más del componente ambiental, pero no son concertables individualmente ante las autoridades competentes.

En refuerzo de lo expuesto, se evidencia a continuación la estructura normativa del Decreto 1077 de 2015, referente a los Planes de Ordenamiento Territorial POT, y a la gestión del riesgo en este instrumento de planificación:

TITULO 2  
PLANEACIÓN PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPÍTULO 1  
INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SECCIÓN 1  
ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO



SECCIÓN 2  
PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT

SUBSECCIÓN 1  
EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL – ETAPAS

SUBSECCIÓN 2  
DOCUMENTOS E INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN, CONSULTA, APROBACIÓN Y  
ADOPCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SUBSECCIÓN 3  
REGLAS PARA LA REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PLANES  
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SUBSECCIÓN 4  
SERVICIOS DE ALTO IMPACTO REFERIDOS A LA PROSTITUCIÓN Y ACTIVIDADES  
AFINES

SUBSECCIÓN 5  
ARMONIZACIÓN DE USOS DEL SUELO EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y EL DESARROLLO DE PROYECTOS, OBRAS O ACTIVIDADES DE  
UTILIDAD PÚBLICA Y DE INTERÉS SOCIAL

Así mismo, en términos de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial, establece este esquema:

**SECCIÓN 3**

**INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LOS PLANES  
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

SUBSECCIÓN 1  
DISPOSICIONES  
GENERALES

SUBSECCIÓN 2  
CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE **ESTUDIOS BÁSICOS** Y  
DETALLADOS

**SUB-SUBSECCIÓN 1**

**CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS BÁSICOS**

**SUB-SUBSECCIÓN 2**  
**CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DETALLADOS**

**SUBSECCIÓN 3**

SUBSECCIÓN 4  
DISPOSICIONES  
FINALES

En este sentido, y citando el oficio expresamente:

*"...CARDIQUE: Mediante la Resolución N°. 1419 del septiembre de 2023, ordena el desistimiento de una solicitud y se archiva el expediente, teniendo en cuenta que el Distrito de Cartagena, a través de su Secretaria de Planeación Distrital, no presentó los requisitos establecidos de la sección 3, Subsección 1, del Decreto N° 1077 de 2015. DTS Formulación. Incorporación de la Gestión del Riesgo en el OT de acuerdo con las condiciones dispuestas en la Sección 3 del Decreto N° 1077 de 2015. La cartografía presentada NO cumple con la información requerida por la normatividad..."<sup>1</sup>*

Se manifiesta:

Que en términos de lo señalado por la Resolución N°. 1419 del septiembre de 2023, en razón a que la SPD, no presentó los requisitos establecidos en la sección 3, Subsección 1, del Decreto N° 1077 de 2015. DTS Formulación, se refiere exclusivamente al cuadro de chequeo referente a la cartografía total de la formulación del POT entregada en fecha 6 de julio de 2023 a Cardique, y que atañen primero, al Diagnostico Territorial del POT (Dimensiones Ambiental, Económica, Funcional y Sociocultural), y segundo, a los Componentes General, Urbano y Rural del POT, evaluados en los términos del Decreto 1232 de 2020, que reglamenta el Decreto 1077 de 2015, y cuya información técnica fue revisada a criterio general por esta entidad, se denota que existen **11 observaciones** de diversos temas técnicos cartográficos, y con un común denominador de **NO CUMPLIMIENTO** en términos de la norma.

De estas observaciones, 4 se refieren a las amenazas específicamente, y que como se señala anteriormente, simplemente correspondía a hacer ajustes respectivos de la inclusión de un cuadro de referencia en los mapas. De resto, las otras observaciones de fondo, fueron hechas a los componentes del POT y algunas dimensiones del Diagnóstico, tal como se muestra en el siguiente cuadro extraído del acto administrativo en mención.

*Cuadro referenciado en la Resolución N°. 1419 del septiembre de 2023*

<sup>1</sup> Oficio Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, DC-OF-EX 101 19-12-2024.

Que por memorando interno del 11 de septiembre de 2023, la Subdirección de Planeación reportó lo siguiente:

(...)

(ii) Conforme a lo anterior, se verificó en el término sugerido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, si la Cartografía relacionada radicado 1903 del 06 de julio de 2023 fue subsanada por la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena de Indias mediante Radicado 2023-2491, resultando el siguiente análisis:

CARTOGRAFÍA SOLICITADA MEDIANTE RADICADO 1903 del 06 de julio 2023	CARTOGRAFÍA ANEXADA MEDIANTE RADICADO 2023-2491 del 06 de septiembre 2023
<p><b>DIAGNÓSTICO</b></p> <p><b>Cartografía Dimensión Ambiental</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidad de uso del suelo rural</li> <li>2. Uso potencial del suelo rural</li> <li>3. Conflicto del uso del suelo</li> <li>4. Áreas de conservación y protección ambiental</li> <li>5. Amenazas</li> </ol>	<p><b>DIAGNÓSTICO</b></p> <p><b>Cartografía Dimensión Ambiental</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. SI PRESENTO</li> <li>2. SI PRESENTO</li> <li>3. SI PRESENTO</li> <li>4. SI PRESENTO</li> </ol>
<p><b>Cartografía dimensión económica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plano predial urbano</li> <li>2. Plano predial rural</li> </ol>	<p>[REDACTED]</p> <p><b>Cartografía dimensión económica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. LA CARTOGRAFÍA PRESENTADA NO CORRESPONDE A LA INFORMACIÓN REQUERIDA POR LA NORMATIVIDAD.</li> <li>2. LA CARTOGRAFÍA PRESENTADA NO CORRESPONDE A LA INFORMACIÓN REQUERIDA POR LA NORMATIVIDAD.</li> </ol>
<p><b>Cartografía Dimensión Sociocultural</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Territorios étnicos.</li> </ol>	<p><b>Cartografía Dimensión Sociocultural</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. LA CARTOGRAFÍA PRESENTADA NO CORRESPONDE A LA INFORMACIÓN REQUERIDA POR LA NORMATIVIDAD.</li> </ol>



<p><b>Cartografía Dimensión Funcional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ocupación actual</li> <li>División político administrativo rural</li> <li>Equipamientos existentes</li> <li>Infraestructural vial y transporte urbano</li> <li>Infraestructural vial y transporte rural</li> <li>Centros poblados con la caracterización físico espacial</li> <li>Servicios públicos urbana</li> <li>Servicios públicos rural</li> <li>Perimetro de servicios públicos</li> <li>Análisis del crecimiento urbano</li> </ol>	<p><b>Cartografía Dimensión Funcional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li><b>NO PRESENTÓ LA CARTOGRAFIA RELACIONADA CON LAS TIC</b></li> <li><b>NO PRESENTÓ LA CARTOGRAFIA RELACIONADA CON LAS TIC</b></li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> </ol>
<p><b>COMPONENTE GENERAL</b> <b>Cartografía Dimensión Ambiental</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Modelo de ocupación del territorio</li> <li>Suelo de protección</li> <li>Áreas de conservación y protección ambiental</li> <li>Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial de acuerdo con las condiciones dispuestas en la sección 3 del presente capítulo.</li> <li>Sistemas estructurales del territorio (Espacio público, Infraestructural vial y de transporte, equipamientos, servicios públicos domiciliarios y de las TIC)</li> </ol>	<p><b>COMPONENTE GENERAL</b> <b>Cartografía Dimensión Ambiental</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>[REDACTED]</li> <li>SI PRESENTÓ</li> </ol>
<p><b>Cartografía Componente Urbano</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Suelo urbano y de expansión urbana</li> <li>Áreas de conservación y protección ambiental</li> <li>Servicios públicos domiciliarios</li> </ol>	<p><b>Cartografía Componente Urbano</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>SI PRESENTÓ</li> <li>SI PRESENTÓ</li> <li><b>NO PRESENTÓ LA CARTOGRAFIA RELACIONADA CON LAS TIC</b></li> </ol>

Nota: Lo subrayado en [REDACTED] corresponde a la única observación correspondiente a los EBR y las VERDES a las observaciones a los componentes y a las dimensiones del POT, dentro del proceso de formulación del mismo.

En este sentido, y en el marco de la buena fe, atendiendo al criterio técnico de la autoridad ambiental CARDIQUE, quien tiene un rol constructivo en pos de lograr un buen ordenamiento en el Distrito, es claro que esta entidad, no desistió del proceso de concertación en razón única y exclusiva a la observación de respecto de los EBR en sí, sino más bien, por el conglomerado de observaciones a la formación del POT, donde los EBR, solo conforman una parte del componente ambiental de este instrumento, lo que muestra claramente que la responsabilidad



administrativa de los aspectos técnicos a concertar, es exclusiva de la administración distrital, en cabeza de la SPD, y que sería ilógico desde cualquier punto de vista técnico, y de las competencias y facultades legales, entender que este desistimiento fue en razón a la única observación de los Estudios Básicos de Riesgo, sin tener en cuenta la responsabilidad del Distrito, en la entrega y sustento técnico de los productos aportados al proceso de revisión, y que en su gran mayoría presentaron observaciones de fondo a los documentos del proceso de formulación, objetos de concertación de aspectos ambientales, lo que exime de responsabilidades totales a Edurbe, y que esta entidad rechaza, aun entendiendo su rol de contratista ejecutor de los EBR.

Los conceptos de Cardique y el EPA, mirados de manera generalizada, se presentan y muestran ambiguos y generales, que no permiten concluir de manera clara si la razón por la que desisten del proceso de concertación estuvo asociada directamente a los productos de los EBR entregados por Edurbe, a la incorporación de los EBR en el POT por parte de la secretaria de planeación, e incluso por las falencias presentadas en los productos asociados al Diagnostico Territorial y los Componentes Urbano, General y Rural del POT; estos últimos responsabilidad y competencia legal de la administración distrital, en cabeza de la dependencia de Planeación. Además, contractualmente no existe un producto específicos que exija a Edurbe, y por ende a la empresa ejecutora R&L, que para cumplir el contrato se debe lograr la concertación ambiental con las autoridades competentes, máxime, que el único producto relacionado con ese tema es el A12, que claramente se refiere a un **ACOMPANAMIENTO** a la secretaria de Planeación en el proceso de concertación.

Ahora bien, lo que sí se pudo deducir de la observación del EPA, con relación a la cartografía de los EBR, fue un tema específico de la colocación de un cuadro en los mapas que describiera los resultados o analizara los resultados del respectivo mapa. Esto se considera un tema de forma, no de fondo, porque la información para colocar ese cuadro sí existía y se contaba con ella.

Ante ese argumento la secretaria de Planeación pudo haber instaurado recurso de apelación ante las decisiones el EPA y Cardique, en lugar de desistir del proceso de concertación, sin embargo renunciaron a agotar esa instancia, como una estrategia interna, justificada en los tiempos de entrega del POT, que venían corridos y extemporáneos, además de la intención de presentar el POT nuevamente, por el vencimiento de su periodo legal constitucional de la vigencia del anterior alcalde, para lo que tampoco tuvieron tiempo.

Cuando esto ocurre, se da muestra que la secretaria de Planeación no pudo cumplir, y en ninguna circunstancia iba a dar resultados, se generaron los reiterados oficios a Edurbe, en búsqueda de un tercero responsable, en razón al contrato de los EBR, los cuales estaban completos en su momento y cumplían contractualmente, de acuerdo a lo pactado en el contrato.

### Respecto de la supervisión de Edurbe:

La supervisión técnica de Edurbe en su función realizó diversas mesas de pares con la supervisión de la secretaria de planeación, con la intención de que ellos allegaran las



observaciones que consideraran pertinentes sobre los estudios básicos de riesgo. Como resultado de ello, se obtuvo un sin número de actas de observaciones, por cada mesa de pares, quedando claro que esas eran las únicas observaciones que la oficina de planeación hacía a los productos de Edurbe, y las cuales en su momento, fueron repuestas, como quedó evidenciado en las actas. Es claro entonces, que si se hizo la supervisión desde una óptica técnica, y si la secretaria de planeación buscaba que Edurbe como contratista, se hiciera a los servicios de una supervisión técnica integral, debió exigir entonces, una interventoría integrada por profesionales específicos y expertos y cada uno de los tema objeto del contrato. Muestra de ello, el rubro destinado a la gerencia técnica, que solo cubrió la gestión administrativa y la inclusión de la supervisión al contrato de R&L, en cabeza de un profesional idóneo, experto en gestión del riesgo, que desde su integralidad y generalidad verificó que los productos entregados a Edurbe, por parte de la empresa ejecutora, cumplieran con lo contractual y siempre apoyándose técnicamente con la supervisión de la secretaria de planeación distrital, y su equipo de profesionales, para verificar los productos.”

## CONCLUSIÓN DE LA CDC

Revisada la respuesta dada por el EDURBE S.A., a la presente Observación, en su escrito de defensa y contradicción se tiene:

Frente a los argumentos presentados por EDURBE a la observación No. 2, esta comisión auditora se permite dejar de presente primero las razones que dieron origen al proceso de contratación de la entidad contemplada en la necesidad que se pretendía satisfacer, la cual se transcribe textualmente desde la etapa precontractual (Estudios Previos), de la siguiente manera:

### “(…) DESCRIPCION DE LA NECESIDAD QUE SATISFACE EL PROCESO

La Administración Distrital como ente descentralizado territorial debe dar cumplimiento a los fines del estado, consagrados en el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia: “(…) Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida

económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Que, para cumplir con la finalidad de la función pública, el Estado cuenta con instrumentos apropiados para alcanzar esos fines a través del ejercicio de la autonomía para contratar. De esta forma, los contratos de la administración pública representan



un medio para la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz.

Que la Alcaldía Mayor de Cartagena, debe contar con medios idóneos, y ajustados a la ley, que le permitan cumplir satisfactoriamente su gestión administrativa, uno de los cuales es precisamente el contrato estatal.

Que de igual manera en el Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2022 del Distrito de Cartagena, se tienen previstas las contrataciones de este tipo, las cuales permiten y facilitan el normal funcionamiento de las actividades misionales de la administración.

Que el Distrito de Cartagena cuenta con información precedentes en materia de amenaza y riesgo, incluyendo una versión de los estudios básicos de riesgo - EBR. Sin embargo, de acuerdo con observaciones recibidas varias instituciones de la comisión de conocimiento del Concejo Distrital de Gestión del riesgo de Desastres y la evaluación interna del equipo del Plan de Ordenamiento Territorial en adelante - POT, incluyendo nueva información de determinantes de superior jerarquía que se mencionan más adelante, los EBR requieren una actualización para su incorporación en el POT2 Entendiendo que la gestión del riesgo es determinante del ordenamiento del territorio y norma de superior jerarquía<sup>3</sup> y por tanto, su incorporación en el POT condiciona el uso y ocupación del territorio, los EBR constituyen determinantes para la revisión del POT para el desarrollo seguro y resiliente del territorio como principio de ordenamiento.

Este principio incorpora elementos de los conceptos de seguridad territorial, desarrollo sostenible, y función social y ecológica de la propiedad. Los dos primeros, y la gestión del riesgo en general, se enmarcan en la ley 1523 de 2012 sobre la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres - GRD en la planificación territorial y del desarrollo, y el tercero y el ordenamiento territorial en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 y su desarrollo reglamentario.

En desarrollo del principio de desarrollo seguro y resiliente, el POT de Cartagena requiere incorporar los resultados de los estudios de riesgo mencionados para avanzar en dos procesos fundamentales:

- Conocimiento del riesgo en el diagnóstico del POT
- Reducción del riesgo en la formulación del POT



Para esto, se plantea la necesidad de adelantar una contratación que actualice los EBR en el marco del decreto 1077 de 20156 , a través del cual MVCT estableció los requisitos técnicos mínimos de los estudios básicos de riesgo - EBR7 y los estudios detallados de riesgo - EDR8 incluyendo la escala para cada clase de suelo en cada tipo de estudio, y el alcance para los análisis de amenaza, vulnerabilidad10 y riesgo11 y los contenidos para incorporar en el ordenamiento territorial:

- Delimitación y zonificación de las áreas de amenaza.
- Delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados.
- Delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados.
- Determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.

Como se mencionó anteriormente, el equipo del POT, revisó la versión existente de los Estudios Básicos de Riesgo - EBR del Distrito de Cartagena realizado por Inypsa en el año 2017, concluyendo que este requiere complementarse.

Entre los complementos, se requieren levantamientos: campañas de geotecnia y levantamientos topográficos y batimétricos, y de usos del suelo para llegar a las escalas requeridas, entre otros insumos, procesamientos y análisis para cumplir con los requerimientos.

Adicionalmente, desde la entrega de los EBR de POT modernos, la autoridad ambiental y otras fuentes han generado información relevante que debe incorporarse como determinante de superior jerarquía y complementar los EBR. Entre estas se encuentran las nuevas determinantes ambientales emitidas por CARDIQUE12, el POMCA de la Ciénaga de la Virgen (incluyendo los estudios de amenaza 1:2500 de la cuenca de la Ciénaga de la Virgen y de la cuenca del Canal del Dique), y el Acotamiento de la Ciénaga de la Virgen, entre otros estudios de CARDIQUE.

En cuanto a movimientos en masa, de acuerdo con la Guía del SGC (2018), los estudios básicos deben realizarse con base en evaluaciones de coberturas de la tierra de los últimos tres años13 y el análisis de cambio de cobertura con al menos 10 años de diferencia, por lo tanto, es necesario actualizar a 2022 estas zonificaciones, así como el inventario de eventos y procesos morfodinámicos.

La actualización de los estudios básicos de riesgos, debe aplicar las escalas mínimas definidas en el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 1232 de 2020, es decir en escala 1:25.000 para el nivel municipal y en escala 1:5.000 para suelo urbano, de expansión urbana y áreas de desarrollo rural restringido, utilizando las metodologías de clasificación oficiales para coberturas de Corine Land Cover y de usos del suelo la metodología del IGAC o el sistema utilizado por el Distrito para clasificación de usos del suelo urbano.



La Secretaría de Planeación Distrital determinó el alcance y el listado de actividades que se resumieron en la propuesta, con fundamento en el modelo de ordenamiento territorial que ha sido definido en esta etapa de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, también las condiciones y la información previa disponible en el anexo técnico, documentos que fueron revisados por la Empresa EDURBE, remitiendo la propuesta que garantiza las condiciones necesarias para el cumplimiento de la normatividad vigente.(...)”.

Frente a esta observación la comisión auditora, se permite ratificar la misma por las siguientes razones, que evidencia un incumplimiento por parte de la entidad contratista, en el cumplimiento del objeto contractual y su alcance.

- 1- La necesidad que se pretendía satisfacer estaba clara y detallada, pero no se cumplió.
- 2- Se establecieron adicionales al contrato en tiempo y dinero para su correcta ejecución, pero no se recibió a satisfacción las entregas establecidas.
- 3- Una vez finalizado el plazo de ejecución no se cumplió con el fin principal de la contratación.
- 4- Se recibió informes por parte de la supervisora del contrato, quien manifestaba que las entregas no cumplieron con lo establecido.
- 5- Se recibió por parte de la autoridad ambiental CARDIQUE, Resolución No. 1419, del 12 de septiembre de 2023, en la que establecen el desistimiento de la solicitud y se archiva el expediente.
- 6- Se recibió por parte de la autoridad ambiental EPA, la RESOLUCION No. EPA-RES-00384-2023 DE lunes, 18 de septiembre de 2023, Por medio del cual se declara un desistimiento y ordena archivo del expediente de la solicitud radicada AMC-OFI-0091219-2023.
- 7- No existe copia del acta de liquidación, pero si existen unos pagos realizados por el contratante en un valor de **CUATRO MIL CIENTO OCHENTA MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE, (\$4.180.930.833).**

Por todo lo anteriormente expuesto esta comisión auditora concluye manteniendo la observación No. 2, la Observación Administrativa Con Alcance disciplinario y Fiscal, la cual se encuentra soportada en el artículo 06 de la Ley 610 del 2000. **“(...) 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, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente(...)***” toda vez que existió un detrimento estipulado en **CUATRO MIL CIENTO OCHENTA MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE, (\$4.180.930.833)**, para la ejecución de un contrato que no cumplió con el fin establecido que era la actualización de los EBR, que servirían de base para la creación del POT de Cartagena durante el plan de desarrollo 2020-2023 “**SALVEMOS JUNTOS A CARTAGENA, POR UNA CARTAGENA LIBRE Y RESILIENTE**”.

Así las cosas, se **RATIFICA LA OBSERVACIÓN No. 2**, quedando en firme y constituyéndose en **HALLAZGO**, con las incidencias respectivas.