

Bogotá D.C., viernes, 11 de diciembre de 2020



Al responder cite este Nro.
20204461639671

SDC

Bogotá D.C.

Señores:

Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD Región Caribe

Secretario (a) Técnico (a)

Calle 40 Cra. 45 y 46 - Barranquilla, Colombia

ocadcaribe@atlantico.gov.co

secretariatecnicaocadcaribe@gmail.com

planeacion@atlantico.gov.co

Asunto: Comunicación Resolución No. 2437 del 22 de agosto de 2019.

Respetados miembros del OCAD,

De manera atenta se comunica lo dispuesto en el numeral sexto de la parte decisiva de la Resolución del Asunto, "Por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal", en la que se impuso la **medida sancionatoria de desaprobación del proyecto con su consecuente devolución de recursos al municipio de Coveñas (Sucre)**, sobre el proyecto de inversión "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con BPIN 2013000020049, con ocasión de las irregularidades probadas en el marco del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15 y conforme lo establecido en los artículos 117 y 118 de la Ley 1530 de 2012¹, que disponen:

"Artículo 117. MEDIDAS SANCIONATORIAS.

*Son medidas sancionatorias la **desaprobación de proyecto con su consecuente devolución de recursos**, la imposición de multas, la designación de gestor temporal de asignaciones directas y de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación Regional y de Desarrollo Regional."*

ARTÍCULO 118 DESAPROBACIÓN DEL PROYECTO CON SU CONSECUENTE DEVOLUCIÓN DE RECURSOS. *Procederá siempre que la ejecución del proyecto se imposibilite por no ser viable técnica, jurídica, financiera o ambientalmente. Una vez adoptada la medida por el Departamento Nacional de Planeación, la comunicará al Órgano Colegiado de Administración y Decisión para su aplicación. En materia de las asignaciones directas, la entidad territorial, debe reorientar los recursos de proyecto objeto de esta medida a otro u otros proyectos que serán sometidos a consideración del Órgano Colegiado de Administración y Decisión e incorporados nuevamente a su presupuesto. En materia de los proyectos aprobados por los Fondos, en el evento de haberse efectuado algún o algunos giros, se ordenará el reintegro del giro total o parcial de dichos recursos al cupo correspondiente que ese departamento tenga en ellos."* (Negrilla fuera del texto)

En los artículos quinto, sexto y séptimo de la Resolución No. 2437 del 22 de agosto de 2019, se ordenó:

¹ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.





“(…) ARTICULO QUINTO. Imponer al municipio de Coveñas (Sucre) la medida sancionatoria de desaprobación de proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE -REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049, con su consecuente devolución de recursos por valor de CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE. \$14.996.018.261,00, correspondiente al valor total girado para la financiación del proyecto de inversión, en los términos del artículo 118 de la Ley 1530 de 2012.

ARTICULO SEXTO. Una vez se encuentre en firme el presente acto, informar para su aplicación al Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD Región Caribe sobre la medida de desaprobación del proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE -REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049.

ARTICULO SÉPTIMO. Ordenar al municipio de Coveñas (Sucre) en calidad de ejecutor del proyecto “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE -REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049 el reintegro al Sistema General de Regalías, de la suma de CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE. \$14.996.018.261,00, correspondientes al valor total girado para la financiación del proyecto de inversión, como consecuencia de la medida sancionatoria de desaprobación del proyecto con su consecuente devolución de recursos, los cuales deberán ser reintegrados en la Cuenta Corriente. No. 3-0070-0-00724-2 del Banco Agrario de Colombia, denominada SISTEMA GENERAL DE REGALIAS –REINTEGROS dentro de los treinta días calendario siguientes contados desde la fecha en la que quede en firme el acto administrativo que adopta la decisión de liberación de recursos, por parte del OCAD Región Caribe. (…)

La presente comunicación se remite al Órgano Colegiado de Administración y Decisión-OCAD Región Caribe, por cuanto el proyecto de inversión BPIN 2013000020049 fue aprobado por dicho Órgano Colegiado, mediante Acuerdo 004 del del 5 de abril de 2013, por valor de \$15.476.018.261, financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías por valor de \$14.996.018.261, con recursos propios del municipio de Coveñas (Sucre) por valor de \$240.000.000 y recursos propios del municipio de Tolú (Sucre) por \$240.000.000.

En cumplimiento de lo anterior, esta Subdirección procede a reportar la medida sancionatoria al Órgano Colegiado de Administración y Decisión para su aplicación, en virtud de la cual se le solicita expedir las actuaciones administrativas a que haya lugar para la aplicación de la misma.

Para tal efecto, se remite copia de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 2437 del 22 de agosto de 2019 “Por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.”
- Resolución No. 1482 del 3 de julio de 2020 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede un recurso de apelación en contra de la Resolución No. 2437



del 22 de agosto de 2019, proferida dentro del Procedimiento Correctivo y Sancionatorio PACS-234-15, seguido en contra del Municipio de Coveñas (Sucre) y su Representante Legal.”

- Resolución 2431 del 13 de noviembre de 2020 “Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES en contra de la Resolución N° 2437 del 22 de agosto de 2019, proferida dentro del Procedimiento Correctivo y Sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su Representante Legal”

Finalmente, se solicita tener en cuenta que el plazo otorgado al municipio de Coveñas (Sucre) para el reintegro de los recursos como consecuencia de la medida sancionatoria de desaprobación del proyecto, es de treinta (30) días calendario contados desde la fecha en la que quede en firme el acto administrativo que adopte la decisión de liberación de los recursos, en atención a lo dispuesto el artículo 7° de la parte resolutive de la resolución 2437 del 22 de agosto de 2019 y según lo consagrado en el numeral 2° del artículo 2.2.4.1.2.2.26 del Decreto 1082 de 2015², el que se indica:

“ARTÍCULO 2.2.4.1.2.2.26. Reintegro de recursos a la Cuenta Única del SGR. Los reintegros a la Cuenta Única del Sistema General de Regalías, deben realizarse de conformidad con los lineamientos que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro de los treinta días calendario siguientes contados desde:

(...) **2. La fecha en la que quede en firme el acto administrativo que adopta la decisión de liberación de recursos, cuando se imponga la medida de desaprobación de proyectos según lo previsto en el artículo 118 de la Ley 1530 de 2012.** (...)” (Negrilla fuera del texto)

Cordialmente,

MONICA ISABEL POSSO DEL CASTILLO
Subdirectora de Control

Anexo: Resolución No. 2437 del 22 de agosto de 2019 - Resolución No. 1482 del 3 de julio de 2020 - Resolución 2431 del 13 de noviembre de 2020
Preparó: Monica Patricia Sandoval Prado
Revisó: Jorge Hugo Thevening Amaris / Piedad Holanda Morelos Muñoz



Adicionado por el artículo 1° del Decreto 1297 de 2016

RESOLUCIÓN NÚMERO _2437_
(22 AGO. 2019)

Por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su Representante Legal.

LA SUBDIRECTORA DE CONTROL DE LA DIRECCIÓN DE VIGILANCIA DE LAS REGALÍAS DEL
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,

Con fundamento en lo previsto en el numeral 2º del artículo 29 del Decreto 2189 de 2017¹, en concordancia con lo establecido en los artículos 112 al 120 de la Ley 1530 de 2012², el artículo 10 del Decreto Ley 416 de 2018³, los artículos 47 al 52 y 75 de la Ley 1437 de 2011 y la subsección 4 de la sección 2 del capítulo 2 del título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1082 de 2015⁴ y de acuerdo con los siguientes,

I. HECHOS



26 de marzo de 2015, mediante memorando No. 20154440038823, la Subdirección de Monitoreo, seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, remitió a la Subdirección de Control de la misma Dirección, copia del informe de seguimiento elaborado con ocasión de la visita de seguimiento realizada el 12 de junio de 2014 al proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con el BPIN 2013000020049, en el que se manifestó:

“(…) En la carpeta del proyecto no se evidenció el certificado de Cumplimiento de Requisito previos a la contratación y ejecución y tampoco se encuentran cargado (sic) en el aplicativo SUIFP. Se evidencia inicio de ejecución sin la expedición de la Licencia Ambiental (…).” (Negrilla fuera de texto).

El 22 de agosto de 2019, consultado los aplicativos (SUIFP y GESPROY - SGR), se evidencia que el proyecto analizado registra la siguiente información:

BPIN	2013000020049
ENTIDAD EJECUTORA	Municipio de Coveñas (Sucre)
ACUERDO APROBATORIO No	004 del 05/04/2013
ACUERDO MODIFICATORIO No	005 del 12/04/2013
OCAD	Región Caribe
VALOR	\$15.476.018.261,00
FUENTES DE FINANCIACIÓN	Fondo De Desarrollo Regional \$14.996.018.261,00
	Recursos propios municipio de Coveñas \$240.000.000,00
	Recursos propios municipio de Santiago de Tolú \$240.000.000,00
EJECUCIÓN FÍSICA:	39,02%
EJECUCIÓN FINANCIERA:	48,01%

Fuente: SUIFP y GESPROY – SGR.

II. ACTUACIONES DE LA SUBDIRECCION DE CONTROL

INICIO DEL PROCEDIMIENTO

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.
² Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
³ Por el cual se reglamenta el parágrafo 10 del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017
⁴ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional



Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

1. El 26 de marzo de 2015, mediante acto No. DVR-SDC-20154440038823, la Subdirección de Control dio inicio a la indagación preliminar dentro del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS 234-15 en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y decretó pruebas preliminares, debido a que, en la ejecución del mencionado proyecto, identificado con BPIN 2013000020049, se evidenció que presuntamente la entidad designada como ejecutora inició su ejecución sin contar con licencia ambiental y que el contrato de obra pública No. C-0.70-221-022-2013 suscrito el 28 de octubre de 2013, a través del cual se ejecuta el proyecto de inversión, había sido suspendido con el fin de tramitar dicha licencia.
2. El 13 de mayo de 2015, en cumplimiento de lo ordenado en el acto No DVR-SDC-20154440038823, la Secretaría de Planeación del departamento de Atlántico en calidad de Secretaría Técnica del OCAD Región Caribe, órgano que viabilizó, priorizó y aprobó el proyecto de inversión que se estudia, mediante oficio radicado en este Departamento bajo el número 20156630223952, informó lo siguiente:

“Con respecto a su solicitud de Copia del Formato de Verificación de Requisitos de Ejecución del proyecto CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE - BPIN 2013000020049, nos permitimos informarle que la Secretaría de Planeación del Atlántico asumió como Secretaría Técnica del OCAD Región Caribe el 21 de mayo de 2013, fecha en la que se llevó a cabo la entrega por parte de la Secretaría de Planeación de Bolívar y no quedó evidenciado en el documento de acta de entrega, trámite de solicitud alguna relacionada con certificación de cumplimiento de requisitos de ejecución de los proyectos aprobados hasta esa fecha (...).”.
3. El 27 de octubre de 2015, mediante oficio radicado en este Departamento Administrativo bajo el número 20156630510562, el municipio de Coveñas (Sucre) remitió copia de la Resolución No. 0611, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales el 26 de mayo de 2015, "por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones", que en su artículo primero resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO. - Otorgar a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE COVEÑAS, Licencia Ambiental para la ejecución del proyecto denominado "Obras de protección y control de la erosión costera, subregión del golfo de Morrosquillo en los cascos urbanos de los municipios de Santiago de Tolú y Coveñas, en el departamento de Sucre."
4. El 30 de junio de 2016, la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación remitió a la Subdirección de Control informe de la Visita Integral realizada el 24 de junio de 2016 al municipio de Coveñas (Sucre), en el cual, entre otros, se refiere al proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN 2013000020049, señalando que para esa fecha, el contrato de obra a través del cual se ejecuta el proyecto encontraba suspendido.
5. El 16 de agosto de 2016, mediante memorando No. 20164460127493 la Subdirección de Control solicitó a la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, informar si la suspensión del contrato de obra alude a la falta de licencia ambiental del proyecto identificado con el BPIN 2013000020049 y si esta situación contractual había sido subsanada por la Entidad Ejecutora. Así mismo, se solicitó informar del estado actual de ejecución del proyecto de inversión.
6. El 13 de octubre de 2016, mediante memorando No. 20164440159203 la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, informó a la Subdirección de Control lo siguiente:

“(…)

 - El municipio de Coveñas remitió la Resolución N° 611 del 26/05/2015 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, "por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones" posterior al inicio de ejecución de las obras (16 de enero de 2014).

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

- No obstante de lo anterior, en visita de seguimiento al plan de mejora, realizada el 15 de octubre de 2015, se identificó que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, mediante Auto 2922 del 28 de julio de 2015, aperturó investigación ambiental al municipio de Coveñas con el fin de verificar las acciones u omisiones constitutivas de infracción ambiental, por posible incumplimiento de lo establecido en los artículo (sic) 3, 6 y 8 (numeral 8,4) del Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010, con ocasión de la construcción de dos (2) viales de acceso para la conformación de diques exentos y parte de un (1) dique exento en el Municipio de Coveñas, sin haber obtenido previamente la licencia ambiental del proyecto.
- Es pertinente señalar que la Licencia Ambiental es requisito de ejecución del proyecto, conforme lo establecido en el Acuerdo 13 del 19 de octubre de 2012, el cual estaba vigente a la fecha en que la entidad inició la ejecución, así mismo la inobservancia de este requisito incumple lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios. (...)

7. Consultado el “Informe de Plan de Mejora” de 13 de septiembre de 2016, elaborado por la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación⁵, realizado con ocasión de las acciones identificadas en visita de seguimiento realizada entre el 12 y el 13 de junio de 2014, se evidenció que:

“(…)

La entidad ejecutora presento (sic) el acto administrativo Resolución No. 611 del 26 de mayo de 2015 expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA suscrita por el director Fernando Reguí Mejía, mediante la cual se otorga la licencia ambiental para la ejecución del proyecto “Obras de protección y control de la erosión costera, subregión del golfo de Morrosquillo en los cascos urbanos de los Municipios de Santiago de Tolú y Coveñas.” Esta oportunidad está cumplida.

(...) El último informe de interventoría esto es de fecha 15/10/2015, describe que la obra se encuentra suspendida desde el 15/10/2015 sin explicar los motivos de dicha situación (...).

En la visita de campo al lugar de ejecución de la obra, no se encontró personal laborando, ni maquinaria, evidenciándose que desde la suspensión del 10/10/2015, persiste esta situación (...).

Si bien la entidad cumplió con los requerimientos del plan de mejora inicial y las posteriores situaciones evidenciadas; en la mesa de trabajo realizada por la secretaría de transparencia de la presidencia de la república (sic) en la ciudad de Montería el 2 de junio de 2016 (...), el secretario de planeación del municipio de Tolú Dr. Osvaldo Sierra Carvajalino en representación del alcalde manifestó su negativa de querer que se construyeran las obras objeto de este proyecto en las playas de su municipio (...).

FORMULACION DE CARGOS

Con base en el análisis de la información remitida por la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación y de acuerdo con la información recaudada en la etapa de indagación preliminar, el 22 de noviembre de 2016, la Subdirección de Control, mediante Acto Administrativo No. DVR-SDC-20164460043759⁶, formuló cargos en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y de los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en calidad de representantes legales de la entidad para la época de los hechos materia de investigación, por presuntas irregularidades durante la ejecución del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con el BPIN 2013000020049, así:

“CARGO PRIMERO. - INCUMPLIR LAS NORMAS SOBRE LA UTILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.

En el proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN

⁵ Dispuesto para consulta en el aplicativo GESPROY-SGR

⁶ Acto notificado personalmente al Municipio y al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES el 25/11/2016, y al señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO notificado personalmente por medios electrónicos el 14/12/2016.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

2013000020049, se evidenció que la entidad ejecutora no cuenta con el certificado de cumplimiento de requisitos de ejecución, vulnerando lo dispuesto en el artículo 2.2.4.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y en el artículo 4 del Acuerdo 0014 de 2013.

Del hecho irregular descrito anteriormente frente al citado proyecto, el municipio de Coveñas (Sucre) y el señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, representante legal para la época de los hechos, presuntamente estarían incurso en lo previsto en el literal a) del artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, al incumplir las normas sobre utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías.

CARGO SEGUNDO. - INCUMPLIR POR CAUSAS NO JUSTIFICADAS LAS METAS DEL PROYECTO APROBADO POR EL ÓRGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN.

En el proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN 2013000020049, se evidenció que presuntamente las metas establecidas en el cronograma del proyecto se incumplieron debido a que el plazo de la obra era de seis (6) meses con un horizonte de ejecución del 28 de octubre de 2013 hasta el 27 de abril de 2014, y en la actualidad presenta un avance físico del 39,02%⁷, sin que en el expediente se evidencie una justa causa que explique tal incumplimiento, en contravención de lo dispuesto en los artículos 2.2.4.1.2.4.1 y 2.2.4.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 17 de la Ley 1606 de 2012.

Del hecho irregular descrito anteriormente frente al proyecto identificado con el BPIN 2013000020049, tanto el municipio de Coveñas (Sucre) como los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en su condición de representantes legales para la época, estarían presuntamente incurso en lo previsto en el literal d) del artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, al incumplir por causas no justificadas las metas del proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión. (...)"

DESCARGOS

En el acto de formulación de cargos No DVR-SDC-20164460043759 del 17 de noviembre de 2016, según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, se concedió a las partes el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del mismo para la presentación de descargos y solicitud o aporte de pruebas dentro del PACS-234-15.

En virtud del tal término, el 19 de diciembre de 2016, mediante oficio con radicado DNP No 20166830648292, el señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre), presentó escrito de descargos y solicitó la revocatoria del acto administrativo No DVR-SDC-20164460043759 expedido dentro del PACS-234-15, por las siguientes razones:

"(...) En cuanto a que no se evidenció el certificado de cumplimiento de requisitos de ejecución, considera la subdirección que con esta omisión se violó del artículo 4 del acuerdo 0014 de 2013 y esto no es cierto, porque cuando fue aprobado el proyecto regía el acuerdo 0013 de 2012, lo que hace concluir que su despacho debe requerir, a la secretaría técnica del OCAD Región Caribe o quien hiciera las veces en su momento, para allegue la certificación a que estaba obligada a expedir. (...)"

"(...) A reglón seguido establece el mismo artículo 57 del acuerdo 0013, que en concordancia con el artículo 25 del Decreto número 1949 de 2012, la certificación del cumplimiento de los requisitos de ejecución será responsabilidad de la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectiva y tanto es así que el mismo Artículo enfatiza que cuando la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión certifique ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento de los requisitos generales y sectoriales de ejecución, dicho Ministerio dará inicio al giro de recursos del respectivo proyecto, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, el plan de caja y el cronograma de flujos establecidos en el Decreto número 1949 de 2012.

⁷ Porcentaje GESPROY.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Así las cosas este despacho rechaza este hecho, porque no se puede aplicar una ley material o formal como en este caso un acto administrativo, en forma retroactiva, como pretende hacerlo la subdirección al aplicar el acuerdo 0014 de fecha 2 de abril de 2013, a un proyecto que fue viabilizado, aprobado el 12 de diciembre de 2012 y adoptado por acuerdo 004 de abril 5 de 2013 y modificado a su vez este acuerdo por acuerdo 005 de abril 12 de 2013, teniendo como fuente legal de viabilidad, aprobación y ejecución el acuerdo 0013 de octubre de 2012, concordante con el Artículo 6, inciso 2° del decreto 1949 de 2012 y 25 ibidem.

De la lectura del Artículo 25 del decreto 1949 de 2012 y 17 de la ley 1606 de 2012, se colige que los proyectos de inversión aprobados con recursos vigencia 2013-2014, aprobados por OCAD regional 2012, requerirán para su ejecución 2 presupuestos:

- a) Giro de recursos, e
- b) inicio de procesos de contratación, previa certificación de la secretaría técnica del órgano colegiado OCAD Región Caribe o quien hiciera sus veces al momento de los hechos, y no como erradamente lo califica su despacho aplicando el Artículo 4 del acuerdo 0014 de abril 2 de 2013, en armonía con el Artículo tercero ibidem.

(...)

2. En cuanto al segundo hecho, tenemos que al parecer la indagación preliminar excedió el límite de los seis meses que trae el Artículo 115 de la ley 1530 de 2012, que establece un término perentorio de hasta seis meses para adelantar la indagación preliminar la que finalizará con el archivo de las diligencias o la formulación de cargos.

Se observa en el presente caso que la indagación preliminar culminó con formulación de cargos mediante PAC-234-15, contenido en el acto administrativo DVR-SDC- 20164460043756 de fecha 17 de noviembre de 2016, lo que significa, que la formulación de cargos es extemporánea porque se produjo 12 meses y 20 días después de haber precluido el término legal para proferirlo (27 de octubre de 2015).

Las consecuencias de esa extemporaneidad traen consigo la falta de competencia para adelantar el proceso correctivo, por lo que le solicito sea de recibo estos argumentos y revoque el acto DVR-SDC-20164460043756 de fecha 17 de noviembre de 2016, por el cual se inició dicho procedimiento para la formulación de cargos, ya que está viciado por falta de competencia temporal.

(...)

Así las cosas, si no existe la certificación de cumplimiento de los requisitos de ejecución es solo responsabilidad de la secretaría técnica del órgano colegiado OCAD, y a ella debe recaer la investigación como sujeto pasivo del componente del sistema general de regalías. Ha sido tanta la desidia de ese órgano, que en varias oportunidades fue requerida por el municipio sin obtener respuesta alguna, tal como lo demuestro con las documentales adjuntas. Recordemos que los servidores públicos están obligados a cumplir y hacer que se cumplan las leyes la constitución.

(...)

Otra de las normas presuntamente violadas según la subdirección es el Numeral 2 del Artículo 2.2.4.2.2.2.1 del decreto 1082 de 2015.

En cuanto a este concepto de violación, es parcialmente cierto si se tiene en cuenta que la obra estaba programada para ser ejecutada en un plazo de 6 meses, pero que, por razones de orden administrativo, técnico y demás ampliamente conocidas, la obra se ha suspendido, pero los impases presentados han sido superados como da cuenta el cumplimiento del plan de mejora donde se consignaron todas las acciones, omisiones y acción de mejora. Plan de mejora que fue cerrado el 18 de agosto de 2016, por haberse cumplido cabalmente. (...)

Efectivamente para que haya eficiencia, debe existir una relación de causalidad entre los recursos utilizados y los logros obtenidos. Vemos así que hasta el momento se ha invertido solo el 50% del valor del contrato y los resultados han sido satisfactorios, porque en el sector Intervenido con la obra

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

exactamente en el municipio de Coveñas, se recuperó playa luego hay eficiencia en la inversión de los recursos y los resultados obtenidos. (...)

El Municipio como ente ejecutor, aceptó ejecutar el proyecto en los términos con que fue registrado el proyecto en el Banco de programas y proyectos del sistema general de regalías (sic). Muestra de ello, el estado la superación de un plan de mejora, dispuesto a continuar con el proyecto, previa acuerdo con el Municipio de Tolú sobre los inconvenientes presentados. Por lo tanto, considero que no se ha vulnerado dicha norma, al contrario en la búsqueda del cumplimiento de ella, es que el Municipio ha adelantado todas las gestiones necesarias para superar los impases presentados: Licencia ambiental concedida, permisos de la DIMAR, debidamente protocolizados, entrega de las concesiones por parte de la Dimar de las áreas afectadas y la inversión de los recursos recibido a título de anticipo.

(...)

En la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación la actividad del Municipio se ha circunscrito en lograr la satisfacción de la necesidad detectada, protección de los recursos públicos y la protección de los derechos del contratista como colaborador de la administración pública y por último el municipio ha sido garantista de los derechos de los asociados, cuando quiera que ha llevado el proyecto hasta la etapa en que se encuentra frente a la necesidad insalvable de disfrutar de unas playas que atraigan turistas, como medio de subsistencia de los pobladores.

En relación al CARGO SEGUNDO.

INCUMPLIR POR CAUSA NO JUSTIFICADA LAS METAS DEL PROYECTO APROBADO POR EL ORGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN.

Es cierto parcialmente, en cuanto a las metas establecidas en el cronograma en razón al plazo de ejecución del contrato, el que se ha visto suspendido por múltiples circunstancias, pero no es cierto, que haya sido responsabilidad del alcalde de turno, sino a circunstancias de fuerza mayor, como las conocidas ampliamente por la subdirección, la falta de licencia ambiental, la falta de los permisos otorgados por la Dimar, el estudio adicional que se realizó debido a la presencia del cable de fibra óptica encontrada en el municipio de Tolú en el lugar de ejecución del contrato. Circunstancias superadas, pero que a pesar de los traumas que se han presentado el Municipio ha sido celoso en mantener actualizadas las pólizas amparando los riesgos comunes y corrientes que se pueden presentar en esta clase de obra. Tampoco es cierto, que el proyecto se encuentre ejecutado físicamente en un 39,02%, porque a la fecha del 17 de noviembre de 2016, la obra se encuentra en un estado más avanzado del 39,02%.

El estado de la obra presenta un avance físico considerable, pero se encuentra suspendido por la posición asumida por el señor alcalde de Santiago de Tolú, en no querer la ejecución de la obra en su municipio por razones conocidas por el Departamento Nacional de Planeación, pero que hoy ese impase ha sido superado, como lo pruebo con el oficio emanado del señor alcalde Santiago de Tolú, donde manifiesta su consentimiento a la ejecución de cualquier obra en su Municipio siempre que genere desarrollo.

(...)"

Adicional a lo anterior, el Municipio de Coveñas (Sucre) presentó documentos probatorios entre los que se encontraban los siguientes:

- Copia del oficio del 10 de septiembre de 2014, suscrito por el Secretario de Planeación del Municipio, dirigido a la Secretaria Técnica del OCAD Región Caribe, cuya referencia indica "Solicitud de Certificado de Implementación de Requisitos de Ejecución".
- Copia del oficio del 4 de septiembre de 2014, suscrito por el Secretario Técnico del OCAD del municipio de Sucre (Coveñas), dirigido a la Secretaria Técnica del OCAD Región Caribe, cuya referencia indica "Solicitud documentos proyecto BPIN 2013000020049".
- Copia de respuesta emitida por el OCAD Región Caribe, a través de correo electrónico del 5 de septiembre de 2014.
- Informe del plan de mejora del 18 de junio de 2016.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

- Copia del oficio del 9 de febrero de 2016, suscrito por el Secretario de Planeación del Municipio, dirigido al Departamento Nacional de Planeación (sede Montería (Córdoba), en el cual se indica que se remite Informe de supervisión del Contrato No CO. 70-221-022-2013.
- Copia del oficio del 3 de noviembre de 2016, suscrito por el Alcalde de Tolú (Sucre), dirigido al alcalde de Coveñas (Sucre), cuyo asunto indica "Solicitud de concepto técnico – Respuesta Oficio de 27 de septiembre de 2016 y 18 de octubre de 2016".
- Copia del oficio del 7 de noviembre de 2016, suscrito por el Alcalde de Tolú (Sucre), dirigido al alcalde de Coveñas (Sucre), cuyo asunto indica "Solicitud de concepto técnico – Respuesta Oficio de 27 de septiembre de 2016 y 18 de octubre de 2016".

El señor CESAR AUGUSTO SERRANO MORENO⁸, en su calidad de exrepresentante legal del municipio de Coveñas (Sucre), no presentó escrito de descargos ni allegó pruebas al expediente durante esta etapa.

PERIODO PROBATORIO

1. En atención a los artículos 40 y 48 de la Ley 1437 de 2017, el 27 de septiembre de 2016, la Subdirección de Control, mediante Acto Administrativo No DVR-SDC-20174460024789⁹ del 16 de mayo de 2017, ordenó la apertura del periodo probatorio por treinta días (30) hábiles, decretó pruebas de oficio dentro del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15 y resolvió la solicitud de revocatoria así:

"PRIMERO. Negar la solicitud de revocatoria directa del acto administrativo de formulación de cargos No. DVR-SDC-20164460043759 del 17 de noviembre de 2016, "por el cual se formulan cargos en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y de su Representante Legal, PACS-234-15", por las razones expuestas en la parte motiva de este acto.

(...)

TERCERO. Decretar la práctica de las siguientes pruebas dentro del trámite del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y de su representante Legal:

a) Oficiar a la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional Caribe para que allegue con destino a esta Subdirección certificación en la que haga constar si respecto del proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN 2013000020049 se expidió la certificación de cumplimiento de requisitos de ejecución.

b) Oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que allegue con destino a esta Subdirección la certificación de cumplimiento de requisitos de ejecución expedida por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Región Caribe, para el desembolso de los recursos del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN 2013000020049.

c) Oficiar al municipio de Coveñas (Sucre), para que allegue con destino a esta Subdirección copia íntegra y legible de:

1. La documentación relativa al Contrato de Obra Pública No. C.O.70-221-022- 2013 suscrito el 28 de octubre de 2013 entre el municipio de Coveñas (Sucre) y el Consorcio Playas Coveñas - Tolú, la cual debe contener como mínimo: minuta contractual, actas suscritas durante la ejecución del mismo (modificaciones, terminación y liquidación), certificados de disponibilidad presupuestal, registros presupuestales, comprobantes y demás soportes de pagos y ejecución presupuestal correspondiente.

2. La documentación relativa al Contrato de Interventoría No. C.C.70-221-014- 2013 suscrito el 10 de diciembre de 2013 entre el municipio de Coveñas (Sucre) y la Unión Temporal Recuperación de Playas - 2013, la cual

⁸ El 4 de enero de 2017, venció el termino para el señor Cesar Augusto Serrano Romero para presentar descargos.

⁹ Acto comunicado al Municipio el 2/06/2017 mediante guía 4-72 No RN763347201CO y al Ex Representante Legal CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO comunicado el 25/05/2017 mediante guía 4-72 No RN763347192CO

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

debe contener como mínimo: minuta contractual, actas suscritas durante la ejecución del mismo (modificaciones, terminación y liquidación), certificados de disponibilidad presupuestal, registros presupuestales, comprobantes y demás soportes de pagos y ejecución presupuestal correspondiente.

3. Informe suscrito por el representante legal del municipio de Coveñas (Sucre), o quien haga sus veces el cual debe incluir las acciones realizadas para subsanar el presunto incumplimiento de las metas establecidas en el cronograma del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN 2013000020049.

4. Todos los demás documentos, que sean considerados conducentes, pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos objeto de la presente indagación preliminar, siempre y cuando no estén sometidos a reserva legal.

(...)"

El periodo probatorio del presente asunto venció¹⁰ sin que el municipio de Coveñas y los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en calidad de representantes legales de la entidad ejecutora para la época de los hechos investigados, presentaran o solicitaran pruebas en esta etapa del procedimiento.

2. El 4 de agosto de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de lo ordenado en el acto No DVR-SDC-20174460024789, remitió oficio con radicado DNP No 20176630409502, informando lo siguiente:

"En atención a su solicitud (...) informamos que esta subdirección no cuenta con el certificado de cumplimiento de requisitos de ejecución expedido por el OCAD Caribe para el proyecto con código BPIN 2013000020049 (...) toda vez que para la fecha en que el Municipio de Coveñas solicitó el giro de los recursos del proyecto (noviembre de 2013) la entidad territorial debía cumplir con los siguientes requisitos conforme a lo establecido en el Decreto 2642 del 2012 artículo 1:

"(...)

11. De parte de los ejecutores designados:

- i. Certificación bancaria de la cuenta maestra a la cual serán girados los recursos, de conformidad con el literal b) de la Circular 038 de 2012 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- ii. Copia del acto administrativo expedido por la entidad ejecutora en el que se incorporan al presupuesto los recursos de los proyectos aprobados con cargo a los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Compensación y de Desarrollo Regional.
- iii. Orden de gira suscrita por el representante legal de la entidad ejecutora del proyecto.
- iv. Copia el Acta de posesión del representante legal de la entidad ejecutora del proyecto."

3. El 9 de agosto de 2017, el señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en su calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) y como sujeto procesal del presente procedimiento, presentó oficio a través de correo electrónico con radicado DNP No. 20176630423652, en el cual solicitó copias de las pruebas recaudadas durante el periodo probatorio.
4. El 11 de agosto de 2017, el municipio de Coveñas (Sucre), a través del Secretario de Planeación Municipal, Andrius Gómez Sierra, solicitó por correo electrónico con radicado DNP No 20176630425442, copia de la respuesta dada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del OCAD Región Caribe, en virtud de lo ordenado por esta Subdirección en el Acto No DVR-SDC-20174460024789¹¹.

TRASLADO PARA ALEGAR, SOLICITUDES PRESENTADAS POR LAS PARTES

¹⁰ El 19/07/2017, venció el periodo probatorio para el Municipio y para el señor NILSON NAVAJA OLIVARES y para el señor CESAR AUGUSTO SERRANO el 12/07/2017.

¹¹ Respuesta dada a través de oficio con radicado DNP No 20174460486051 del 15 de agosto de 2017

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

1. En atención al artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, el 21 de julio de 2017, la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación expidió el Acto No DVR-SDC-20174460031229 del 21 de julio de 2017¹², por el cual se declaró vencido el periodo probatorio y se corrió traslado para alegar por el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación del acto, al municipio de Coveñas (Sucre) y a los representantes legales para la época de los hechos, término que venció el 18 y 16 de agosto de 2017, respectivamente.
2. El 14 de agosto de 2017, el señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) presentó escrito de Alegatos con radicado DNP No 20176630431542 y solicitó revocatoria del acto administrativo No 20164460043759 del 17 de noviembre de 2016, por el cual se inició el procedimiento, manifestando:

"(...) toda vez que la Subdirección vulneró el debido proceso y el derecho de defensa, al ordenar mediante acto administrativo DVR-SDC No. 20174460024789 del 16 de mayo de 2017, informar al representante legal del municipio su deseo de ser escuchado en versión libre, como efectivamente se manifestó mediante oficio enviado por correo electrónico del 22 de junio de 2017, sin que su despacho se pronunciara sobre el particular.

(...) Por lo anterior, le reitero la petición de revocar el acto administrativo por el cual se inició el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, por desconocimiento al debido proceso y al derecho de defensa y como consecuencia de ello ordene el archivo del mismo (...)"

3. El 15 de agosto de 2017, la Subdirección de Control de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, a través de oficio con radicado DNP No 20174460486051, dio respuesta a las solicitudes presentadas el 9 y 11 de agosto de 2017, presentadas por el señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en su calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre), en las cuales solicitó copia de la información requerida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del OCAD Región Caribe en virtud de lo ordenado por esta Subdirección en el Acto No DVR-SDC-20174460024789, informando lo siguiente:

"(...) en el procedimiento correctivo y sancionatorio que se adelanta en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y de los señores NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES y CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, esta subdirección ofició a la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional Caribe, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al municipio de Coveñas (Sucre), para que allegaran las pruebas decretadas, no obstante vencido el termino probatorio, únicamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el radicado DNP No 2017663010109502 del 4 de agosto de 2017, respondió la solicitud, la cual nos permitimos anexar (...)"

4. El 16 de agosto de 2017, el señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, a través de apoderada presentó escrito de alegatos con radicado DNP No 20176630437512, señalando lo siguiente:

"(...)"

El 12 de diciembre del 2012 fue aprobado por parte del OCAD regional este proyecto y en el mes de mayo del 2013 se inician las gestiones con las diferentes autoridades que intervendrían en este proceso, (DIMAR, CARSUCRE, ANLA, ALCALDIA DE COVENAS, ALCALDIA DE TOLU), para establecer los lineamientos a seguir.

En septiembre de 2013 se procede a presentar el estudio de impacto ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales el día 13/09/2013 y esta entidad da respuesta el 24 de octubre de 2013 a la Alcaldía Municipal de Coveñas, manifestando que se deben reunir una serie de requisitos para completar las exigencias hechas por la norma y así poder otorgar la licencia ambiental que requiere para este tipo de proyectos.

(...)"

¹² Acto comunicado al Municipio y a su Representante Legal el 03/08/2017 según guía de la empresa 472 No RN798566936CO y al señor CESAR AUGUSTO SERRANO comunicado el 01/08/2017 según Guía 472 No RN798566940CO.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

El 28 de octubre de 2013 el municipio ejecutor después de haber aperturado un proceso de licitación pública, siguiendo todos los requisitos establecidos en la Ley 80 de 1993, adjudica el Contrato de Obra Pública C.O. 70-221-022-2013 cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PROTECCIÓN Y CONTROL DE EROSIÓN COSTERA SUBREGION GOLFO DEL MORROSQUILLO EN LOS CASCOS URBANOS DE LOS MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ Y COVEÑAS - DEPARTAMENTO DE SUCRE", a la firma Consorcio Playas Coveñas.

Luego de la breve síntesis de antecedentes, para presentar los alegatos, será necesario presentarlo a cada cargo, pero antes es pertinente realizar un recuento en el que se demuestra que a mi defendido le violaron el derecho fundamental al debido proceso y que independiente a la etapa en que se encuentre el procedimiento, la irregularidad de que se profirió indagación preliminar luego de seis meses (como lo expresa la norma) es insubsanable y vician todo el procedimiento, principalmente por reñir con lo dispuesto en postulados y garantías constitucionales y legales.

El día 27 de abril de 2015, mediante Auto No DVR - SDC - 20154460011949 se ordenó el inicio de la etapa de indagación preliminar del procedimiento correctivo y sancionatorio de la referencia, de conformidad con el trámite previsto en los artículos 112 a 120 de la Ley 1530 de 2012 y demás normas concordantes, ordenándose a su vez la práctica de pruebas.

El día 17 de noviembre de 2016 mediante Auto N° DVR-SDC-20164460043759 se formulan cargos en contra del Municipio de Coveñas y el señor Cesar Serrano Romero (luego de 17 meses de que se ordenó dar inicio a la indagación preliminar).

De acuerdo con lo anterior, tenemos lo siguiente: se formularon cargos cuando estaba en demasía (sic) vencido el termino de seis meses tal como lo contempla la Ley (la indagación preliminar tiene una duración máxima de seis (6) meses).

(...)

De acuerdo con lo anterior solicito en el presente proceso decisión de archivo; pues insisto el proceso se encontró viciado desde su inicio y vulnera derechos fundamentales; así mismo no existe precedente jurisprudencial (el cual es de obligatorio cumplimiento su aplicación para las autoridades administrativas y judiciales) que expongan una línea justificativa de no cumplimiento de esos seis meses. Por otro lado, desde el momento que se dejan vencer los seis meses que trae la norma la entidad pierde competencia para continuar con las etapas siguientes.

Me permito resaltar algunos antecedentes del procedimiento sancionatorio iniciado con ocasión del proyecto "OBRAS DE PROTECCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA SUB REGIÓN DEL GOLFO DEL MORROSQUILLO EN LOS CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE TOLÚ Y COVEÑAS - DEPARTAMENTO DE SUCRE".

En el Acto Administrativo N° DVR-SDC-20164460043759 en el cual se formula pliego de cargos, se traen a colación una serie de antecedentes y situaciones del proyecto "OBRAS DE PROTECCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA SUB REGIÓN DEL GOLFO DEL MORROSQUILLO EN LOS CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE TOLÚ Y COVEÑAS - DEPARTAMENTO DE SUCRE", los cuales si bien es cierto están directamente relacionadas con el proyecto, no todos son conexos o son indiferentes a los hechos investigados.

En el arriba individualizado acto administrativo el órgano de control de regalías formula un primer cargo por INCUMPLIR LAS NORMAS SOBRE LA UTILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, puesto que la entidad ejecutora no cuenta con el certificado de cumplimiento de ejecución, vulnerando lo dispuesto en los artículos 2.2.4.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 y en el artículo 4 del Acuerdo 0014 de 2013.

El artículo 4 del Acuerdo 0014 de 2013 (vigente en la época en que se suscribió el contrato - más no cuando se inició - puesto que fue derogado por el artículo 28 del Acuerdo 0017 de 2013) en lo relacionado con el presunto incumplimiento relacionado con el cargo endilgado, establecía que la certificación del cumplimiento de los requisitos de ejecución será responsabilidad de la respectiva secretaria técnica del OCAD; la cual en su momento si expidió el certificado de cumplimiento.

(...)

El artículo 2.2.4.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 concordante con el Acuerdo 13 de 2012 (el cual regula los requisitos de aprobación, generales de fases, sectores, siendo derogado por el Artículo 28 del Acuerdo

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

17 de 2013 vigente desde el 13 de diciembre de 2013 al 07 de junio de 2016), no es aplicable al caso concreto puesto que el certificado del cumplimiento de requisitos solo fue exigido en vigencia del Acuerdo N° 014 de 2013, teniendo que el respectivo artículo fue derogado por el Acuerdo 17 de 2013; acuerdo éste que no reguló lo relativo a ese tema de certificación en ninguno de sus articulados. De acuerdo con lo anterior y como el Decreto 1082 de 2015 no es concordante con las disposiciones que estaban contenidas en el Acuerdo 014 de 2013 (y no puede serlo puesto que en la vigencia 2015, este acuerdo se encontraba derogado y no existía la respectiva exigencia de la expedición de la certificación), no puede predicarse respecto a éste violación a las normas.

Sin embargo de lo anterior y aceptando en gracia de discusión que el artículo 2.2.4.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 se tenga como vulnerado, ello no es así, pues si existe certificación de ejecución, teniéndose que es claro que es responsabilidad de la secretaria técnica del órgano colegiado de administración; y en caso de su inexistencia a quien se le puede endilgar responsabilidad sería precisamente a esa secretaria técnica; más no a la entidad ejecutora y/o su representante legal.

(...)

Cabe agregar que en la verificación de requisitos para la aprobación de proyectos (el cual debió ser presentado y formulado y posteriormente evaluado a través de las metodologías definidas por el DNP y los lineamientos definidos de la Comisión Rectora del SGR de inversión del DNP) de fecha de revisión 11 de diciembre de 2012, se evidencia que el proyecto cumple con los estudios, diseños, especificaciones técnicas definitiva; siendo aprobado por la OCAD Región Caribe y luego de superar y/o agotar los respectivos trámites administrativos, legales, etc. tanto en la entidad como en la OCAD y las etapas precontractual; se suscribió el respectivo contrato para su materialización, es decir, el Contrato de Obra Pública C.O N° 70-221-022-2013 el día 28/10/2013 con el CONSORCIO PLAYAS COVEÑAS - TOLU, con acta de inicio N° 01 de fecha 06 de febrero de 2014.

Para endilgar este cargo no reposa prueba de la no existencia de certificación de requisitos de ejecución en este procedimiento, puesto que si bien es cierto en el pliego de cargos se amparan en la respuesta de fecha 07 de mayo de 2015 expedida por la funcionaria DIVA IGLESIA POLO Secretaria de Planeación de la Gobernación del Atlántico en la que se expresa que en el documento de acta de entrega de la Secretaria de Planeación de Bolívar no quedó evidenciado tramite de solicitud alguna relacionada con certificación de requisitos de ejecución de los proyectos aprobados hasta esa fecha (página 54 del expediente); ella per se no indica que se esté certificando la inexistencia de la certificación de requisitos de ejecución del mencionado proyecto, además se repite que en todo caso expedirla era responsabilidad de la Secretaria Técnica de Bolívar (sic).

A este elemento de prueba (el cual no prueba el hecho de no expedición o no existencia de certificación de requisitos de ejecución) que tuvo la Subdirección de Regalías para soportar este cargo, se le resta veracidad debido a que en plenario reposa constancia de email de fecha 05 de septiembre de 2014 al cual se adjunta solicitud de requerimiento para el respectivo proyecto con un archivo adjunto que se denomina carta a OCAD Regional suscrito por el secretario de planeación municipal de Coveñas, ingeniero Oscar Fontalvo Abuchar dirigido a la Secretaria Técnica Ocad Región Caribe (enviado desde el email institucional - secretaria de planeación) y su respuesta suscrita ese mismo día a las 16:32 por la funcionaria Marta Roa Asesora de la Secretaria Técnica OCAD Región Caribe en el que expresa entre otros aspectos y situaciones, lo siguiente: "Adicionalmente, en el acta de entrega que recibimos, no se informó de parte de la Secretaría Técnica Saliente, ningún pendiente de ese proyecto".

(...)

Se repite que se debe valorar en conjunto lo manifestado por las doctoras Diva Iglesia Polo y Marta Roa en su integridad y no solo en lo que se contestó al requerimiento efectuado por DNP sino también a lo que le respondió al secretario de planeación municipal de Coveñas por email de fecha 05 de septiembre de 2014, debido a que las pruebas deben ser valoradas en su integridad, de no ser así, no valorar lo mencionado por la funcionaria.

(...)

Ahora bien, si la secretaria técnica del Atlántico no respondió en estrictos términos de lo solicitado en el trámite de este procedimiento administrativo, probablemente se debió a problemas internos, desordenes administrativos, entre otras situaciones que se suscitan entre las secretarías, que son ajenos a la voluntad de la entidad ejecutora y de los cuales mi defendido no puede asumir la responsabilidad.

(...)

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Se concluye de las razones expuestas que el cargo no está llamado a prosperar, además de la existencia de pruebas que permitan edificar una decisión declarando probado el mismo.

El segundo cargo se formuló por INCUMPLIR POR CAUSAS NO JUSTIFICADAS LAS METAS DEL PROYECTO APROBADO POR EL ÓRGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN, debido a que se evidenció que las metas establecidas en el cronograma del proyecto se incumplieron debido a que el plazo de la obra era de seis (6) meses con un horizonte de ejecución del 28 de octubre de 2013 hasta el 27 de abril de 2014, y en la actualidad presenta un avance físico del 39.02 % sin que en el expediente se evidencie una justa que explique tal incumplimiento, en contravención a lo dispuesto en los artículos 2.2.4.1.2.4.1. y 2.2.4.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 17 de la Ley 1606 de 2012.

En el expediente se encuentran las justas causas que tuvo la entidad para que el plazo de ejecución del contrato se prorrogara.

No debe desconocerse que dentro de las obligaciones del contratista se encuentran la de obtener previo a la iniciación de las obras los diseños, planos, estudios y todos los demás documentos técnicos para el adecuado desarrollo de la obra; cumplir con los tramites, permisos, requisitos y normas legales, ambientales, técnicas y jurídicas para la ejecución de las obras; es decir, el contratista dentro de sus obligaciones contractuales asume la responsabilidad de ejecutar la obra y los compromisos contraídos en el contrato, los cuales se convierten en ley entre las partes tales como: continuar con la gestión de la consecución de permisos, licencias, lógicamente con el acompañamiento de la entidad ejecutora quien ya había iniciado gestiones para la obtención de la licencia ambiental y contaba con estudios pertinentes, impactos ambientales, etc.

Cabe agregar que el trámite de obtención de licencia ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales fue complejo, la cual luego de los inicios de los tramites requería información o complemento de documentación (ello no indica que existió negligencia en el trámite por parte de la entidad y/o contratista).

(...)

Aunque oportunamente se presentaron peticiones ante las distintas entidades, las cuales debían adjuntarse a la solicitud de licencia ambiental, muchas de ellas tardaron en dar respuesta, razón por la cual una vez se tenía información se iba entregando a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales a efectos de cumplir o reunir todos los requisitos indicados en el Decreto 2820 de 2010; sin que ello indique que era voluntad del ente fraccionar la entrega de la información y mucho menos que se retardara un trámite administrativo; pues la demora en la expedición de la respuesta por parte de algunas entidades, escapa a las competencias de la entidad.

En los requisitos exigidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, aparte del estudio ambiental y otros, y según el equipo de biólogos enviados por esta entidad, los cuales realizaron visita, solicitó realizar estudios oceanográficos y modelaciones de las obras, argumentando que la dinámica del mar es cambiante constantemente por las condiciones naturales como: vientos, corrientes marinas, sedimentación de arroyos y manglares entre otros; solicitando de paso actualizar el proyecto, estudios oceanográficos y nuevas modelaciones.

Para la expedición de la licencia se tuvo que contar con estudio del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, para determinar hallazgos de posible material arqueológico, presencia de áreas de vegetación marina o de corales que pudieran verse afectados por la construcción de estas obras, etc.; teniéndose que en atención a la complejidad de lo solicitado se derivaron inconvenientes en la obtención de algunos documentos necesarios para la aprobación de la licencia de prospección arqueológica, requerida a efectos de dar inicio a la investigación arqueológica para el plan de manejo arqueológico.

(...)

Todos estos trámites aunque en apariencia parezcan rutinarios y poco complejos, se tardaron un tiempo muy largo en superarlos, debido a que como se dijo las entidades no contestaban oportunamente, se realizaron estudios, etc.; finalmente una vez que se cumplió con estos requisitos de exigencias, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales expide acto administrativo y otorga la licencia ambiental el día 26 de mayo de 2015 y posterior a la firmeza de ese acto administrativo, y reunida otra información, se inició un nuevo trámite ante la DIMAR, para que como autoridad marítima diera la autorización de iniciar las obras.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Lo anterior indica que, hasta la fecha de la obtención de la licencia, fue justificado el no cumplimiento de las metas del proyecto. Posteriormente el contrato se comenzó a ejecutar y presentaba avances como acertadamente lo indican en este procedimiento.

Por otro lado, en el pliego de cargos se indica que a finales de 2015 la obra se encontraba suspendida sin que se explicara los motivos de esa situación; si bien es cierto mi defendido fue representante legal del Municipio de Coveñas, ello no indica que deba responsabilizársele de todos los actos que se le atribuyan a la entidad; olvida ese órgano de control que en la actividad contractual y postcontractual existen actos de delegación, así como también desconoce las vicisitudes que pueden darse en la ejecución de un contrato y que las suspensiones constan en acta, así como sus motivos. Por otro lado, la interventoría natural del contrato la ejercía un funcionario diferente al alcalde municipal sin perjuicio de la interventoría externa que se contratara para ello (clausula vigésima segunda del contrato).

(...)

Si el contrato se suspendió posterior a la vigencia en que ejerció como representante legal del Municipio de Coveñas - Sucre, el señor Cesar Serrano Romero se desconocen las respectivas razones, así mismo, tampoco le son atribuibles reproches relacionados con actuaciones, diligencias, que se hayan dado a partir del 01 de enero de 2016; sin que ello indique que si lo sean al alcalde de turno, puesto que de acuerdo con lo que reposa en el plenario si existen justas causas para las suspensiones suscitadas en el contrato.

Por otro lado, de acuerdo con lo que obra en el expediente y las noticias locales y demás información en la vigencia 2016 el Municipio de Santiago de Tolu - Sucre sin razones justificadas, coherentes o admisibles, en su autonomía administrativa se opuso a la ejecución del proyecto; siendo que al mismo se le debe dar continuidad debido a que se encontraba aprobado desde vigencias anteriores, siendo reprochable esa negativa al proyecto el cual es de suma importancia para el desarrollo del golfo, teniéndose que fue sustentada sin argumentos lo que denota irresponsabilidad y hasta conductas que podrían generar responsabilidad estatal (...)

Se resalta y tal como lo expresan en el pliego de cargos, al día 17 de noviembre de 2016, el contrato tenía una ejecución física 39,02% y financiera del 48.01%, lógicamente posterior a ello tiene un porcentaje de ejecución con mayor avance.

(...)

Se concluye que si bien es cierto las metas del contrato a la fecha no se han cumplido en un 100%; no puede manifestarse que se hayan quebrantado las disposiciones legales, además no es certero afirmar que esta situación obedezca o ha sido por causas injustificadas, igualmente debe tenerse en cuenta la complejidad del contrato y lo que la ejecución de éste entraña. Un análisis detallado de lo acontecido permite inferir que las metas no se han cumplido, pero por razones ajenas a la voluntad de la entidad y de sus representantes legales. (...)"

5. El 21 de noviembre de 2017, la Secretaria Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Región Caribe, a través de correo electrónico con radicado DNP No 20176630626582, remite respuesta respecto del oficio con radicado DNP No 20174460304241, en similares términos de la respuesta dada el 13 de mayo de 2015.
6. El 21 de marzo de 2018, mediante acto No DVR-SDC-20184460003669¹³, se resolvió la solicitud de revocatoria directa presentada por NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, con oficio No 201744624789, dentro del trámite del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15 y se decretó una prueba, así:

"(...) PRIMERO: Negar la solicitud de revocatoria directa del acto administrativo DVR-SDC No. 20164460043759 del 17 de noviembre de 2016 "Por el cual se formulan cargos en contra del Municipio de Coveñas (Sucre) y su Representante Legal PACS-234-15", por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

¹³ Acto comunicado al señor CESR SERRANO el 26/05/2018, según Guía No RN950504694CO, al señor NILSON MANUEL NAVAJA comunicado el 22/05/2018 según Guía No RN950504677CO y al Municipio comunicado el 23/05/2018 según Guía No RN950504685CO

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

SEGUNDO: Decretar la práctica de las siguientes pruebas dentro del trámite del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del Municipio de Coveñas (Sucre) y de su representante legal:

1. Realizar visita administrativa a las instalaciones de la Alcaldía del Municipio de Coveñas (Sucre) el veinticinco (25) de mayo de 2018, con el fin de:

a. Escuchar en diligencia de versión libre al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, identificado con cédula de ciudadanía 4.020.780, en calidad de alcalde del municipio de Coveñas (Sucre) para la época de ocurrencia de los hechos.

•Citar al Señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, identificado con cédula de ciudadanía 4.020.780, para que rinda versión libre. Diligencia que se llevará a cabo el veinticinco (25) de mayo de 2018 a las 9:00 a.m., en las instalaciones de la Alcaldía del Municipio de Coveñas (Sucre).

b. Recaudar en copia íntegra y legible las pruebas que a continuación se relacionan:

•La documentación relativa al Contrato de Obra Pública No. C.0.70-221 -022-2013 suscrito el 28 de octubre de 2013 entre el municipio de Coveñas (Sucre) y el Consorcio Playas Coveñas - Tolú, la cual debe contener como mínimo: minuta contractual, actas suscritas durante la ejecución del mismo (modificaciones, terminación y liquidación), certificados de disponibilidad presupuestal, registros presupuestales, comprobantes y demás soportes de pagos y ejecución presupuestal correspondiente.

•La documentación relativa al Contrato de Interventoría No. C.C.70-221-014-2013 suscrito el 10 de diciembre de 2013 entre el municipio de Coveñas (Sucre) y la Unión Temporal Recuperación de Playas - 2013, la cual debe contener como mínimo: minuta contractual, actas suscritas durante la ejecución del mismo (modificaciones, terminación y liquidación), certificados de disponibilidad (...)

7. El 21 de mayo de 2018, el municipio de Coveñas (Sucre) a través de correo electrónico con radicado DNP No 20186630264722, solicitó aplazar la visita administrativa y diligencia de versión libre del señor NILSON NAVAJA OLIVARES, manifestando:

“(...) Por medio de este medio, muy respetuosamente me permito enviar la solicitud de aplazamiento de la diligencia de la versión libre en el municipio de Coveñas, para el día 25 de mayo del presente. (...)”

8. El 21 de mayo de 2018, el señor NILSON NAVAJA OLIVARES, presentó escrito con radicado No 20186630266682, solicitando el aplazamiento de la diligencia de versión libre programada para el 25 de mayo de 2018. Adicionalmente, presentó Decreto No 207 de 2018, suscrito por el Gobernador de Sucre encargado, en el cual se reintegra al cargo de Alcalde Municipal de Coveñas (Sucre) al señor NAVAJA OLIVARES.

9. El 29 de mayo de 2018, mediante oficio con radicado DNP No 20184460337681, se fijó el 8 de junio de 2018 a partir de las 9:00 a.m., como nueva fecha para la práctica de la visita administrativa en las instalaciones de la alcaldía del municipio de Coveñas (Sucre), con el propósito de escuchar en diligencia de versión libre al señor Nilson Manuel Navaja Olivares y recaudar pruebas documentales de acuerdo con lo resuelto en el numeral segundo del Acto No DVR-SDC-20184460003669 del 21 de marzo de 2018.

10. El 8 de junio de 2018, la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, realizó visita administrativa al municipio de Coveñas (Sucre), según acta No 038-18, en la cual se practicaron las siguientes pruebas:

- Versión libre del señor NILSÓN MANUEL NAVAJA OLIVARES, en calidad de representante actual del municipio de Coveñas (Sucre).
- Contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrito entre el municipio de Coveñas (Sucre) y el Consorcio Playas Coveñas – Tolú, cuyo objeto es “OBRAS DE PROTECCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN LA SUB REGIÓN DEL GOLFO DEL MORROSQUILLO EN LOS (SIC) CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE TOLU Y COVEÑAS”
- Certificado de disponibilidad presupuestal No 130436, expedido el 16 de abril de 2013.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

- Registro presupuestal del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, No 130136-01 expedido el 28/10/2013.
- Comprobante de egreso No 0002904 expedido el 16/01/2014.
- Orden de pago No 130436-01-01 expedida el 02/01/2014.
- Resolución No 0001 de 2014, "Por la cual se reconoce una deuda y se ordena su pago"
- Acta de inicio suscrita el 06/02/2014, del contrato de obra pública No 70-221-022-2013.
- Póliza de cumplimiento estatal del contrato de obra pública No 70-221-022-2013.
- Acta de suspensión No 1 del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 20/02/2014.
- Acta de reinicio No 3, del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 04/11/2014.
- Acta de suspensión No 4 del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 05/12/2014.
- Acta de reinicio No 5, del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 27/05/2015.
- Acta de suspensión No 6 del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 17/06/2015.
- Acta de reinicio No 7, del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 25/09/2015.
- Acta de suspensión No 8, del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 15/10/2015.
- Acta de reinicio No 8, del contrato de obra pública No 70-221-022-2013, suscrita el 12/09/2016.
- Contrato de obra pública No Consultoría No 70-221-014-2013, cuyo objeto es "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA OBRA CUYO OBJETO ES OBRAS DE PROTECCIÓN Y CONTROL DE EROSIÓN COSTERA EN LA SUB REGIÓN DEL GOLFO DE MORROSQUILLO EN LOS (SIC) CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE TOLÚ Y COVEÑAS – DEPARTAMENTO DE SUCRE.
- Certificado de disponibilidad presupuestal No 130437 expedido el 18/04/2013
- Registro Presupuestal No 130437-01 del contrato de consultoría No 70-221-014-2013 expedido el 10/12/2013.
- Comprobante de egreso No 0002971 del 06/02/2014
- Orden de pago del contrato de consultoría No 70-221-014-2013, No 130437-01-01 expedido el 27/01/2014.
- Acta de inicio del contrato de Consultoría No 70-221-014-2013, suscrita el 06/02/2014.
- Acta de suspensión No 1 del contrato de Consultoría No 70-221-014-2013, suscrita el 20/04/2014.
- Acta de reinicio No 3 del contrato de Consultoría No 70-221-014-2013, suscrita el 04/11/2014.
- Acta de suspensión No 4 del contrato de Consultoría No 70-221-014-2013, suscrita el 5/12/2014.
- Acta de reinicio No 5 del contrato de Consultoría No 70-221-014-2013, suscrita el 27/05/2015.
- Acta de suspensión No 6 del contrato de Consultoría No 70-221-014-2013, suscrita el 17/06/2015.
- Acta de reinicio No 7 del contrato de Consultoría No 70-221-014-2013, suscrita el 25/09/2015.
- Póliza de cumplimiento estatal
- Informe suscrito por representante Legal sobre las acciones adelantadas con el fin de superar y/o subsanar el presunto incumplimiento de las metas establecidas en el cronograma del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE".

11. El 22 de junio de 2018, la Secretaria de Planeación del municipio de Coveñas (Sucre) remitió a través de correo electrónico con radicado DNP No 20186630335462, los siguientes documentos:

- Acta 001-2017, del 30 de agosto de 2017, en la cual se citó al señor JAVIER EUGENIO MIZZGER PACHECO, representante del consorcio contratista del contrato de obra No C.O. No 70-221-022-2013, con el fin de tomar una decisión de fondo en común acuerdo con el contratista a la cual no asistió.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

- Acta 002-2017, del 25 de septiembre de 2017, en la cual se citó por segunda vez al señor JAVIER EUGENIO MIZZGER PACHECO, con la finalidad de tratar el tema sobre terminación y liquidación bilateral del contrato de obra No 70-221-022-2013, requerimiento que no fue atendido.

III. SOLICITUD DE ARCHIVO DEL PROCEDIMIENTO PRESENTADA EN EL ESCRITO DE ALEGATOS POR EL SEÑOR CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO

El 16 de agosto de 2017, mediante oficio radicado en este Departamento bajo el número 20176630437512, el señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, presentó escrito de alegatos, en los cuales indicó irregularidades en el presente procedimiento y solicitó su terminación sin declaración de responsabilidad y sanción en su contra:

"(...) Luego de la breve síntesis de antecedentes, para presentar los alegatos, será necesario presentarlo a cada cargo, pero antes es pertinente realizar un recuento en el que se demuestra que a mi defendido le violaron el derecho fundamental al debido proceso y que independiente a la etapa en que se encuentre el procedimiento, la irregularidad de que se profirió indagación preliminar luego de seis meses (como lo expresa la norma) es insubsanable y vician todo el procedimiento, principalmente por reñir con lo dispuesto en postulados y garantías constitucionales y legales.

El día 27 de abril de 2015, mediante Auto No DVR - SDC - 20154460011949 se ordenó el inicio de la etapa de indagación preliminar del procedimiento correctivo y sancionatorio de la referencia, de conformidad con el trámite previsto en los artículos 112 a 120 de la Ley 1530 de 2012 y demás normas concordantes, ordenándose a su vez la práctica de pruebas.

El día 17 de noviembre de 2016 mediante Auto N° DVR-SDC-20164460043759 se formulan cargos en contra del Municipio de Coveñas y el señor Cesar Serrano Romero (luego de 17 meses de que se ordenó dar inicio a la indagación preliminar).

De acuerdo con lo anterior, tenemos lo siguiente: se formularon cargos cuando estaba en demasía (sic) vencido el término de seis meses tal como lo contempla la Ley (la indagación preliminar tiene una duración máxima de seis (6) meses).

(...) De acuerdo con lo anterior solicito en el presente proceso decisión de archivo; pues insisto el proceso se encontró **viciado desde su inicio y vulnera derechos fundamentales**; así mismo no existe precedente jurisprudencial (el cual es de obligatorio cumplimiento su aplicación para las autoridades administrativas y judiciales) que expongan una línea justificativa de no cumplimiento de esos seis meses. Por otro lado, desde el momento que se dejan vencer los seis meses que trae la norma la entidad pierde competencia para continuar con las etapas siguientes. (...)"

Al respecto, se hace necesario tener en consideración que, de acuerdo con el artículo 106 de la Ley 1530 de 2012, los aspectos del procedimiento administrativo no contemplados se regirán por el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA) y, en su defecto, por el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso.

En igual sentido se precisa que la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación ha adelantado las etapas procesales y ha cumplido con las exigencias y condiciones señaladas por la ley para adelantar el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, desarrollando sus funciones bajo el principio de legalidad por lo cual ha hecho efectivo el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho de contradicción.

Ahora bien, en relación con la duración de la etapa de indagación preliminar surtida en este procedimiento correctivo y sancionatorio, se precisa que el 27 de abril de 2015, a través del acto No. DVR-SDC-20154460011949, esta Subdirección dio inicio a la etapa de indagación preliminar dentro del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15 y decretó la práctica pruebas preliminares con el fin de analizar el mérito para proferir cargos.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Así mismo, tal y como fue indicado en el acto No DVR-SDC- 20174460024789 del 16 de mayo de 2017¹⁴, se reitera que aunque en aplicación del artículo 115 de la Ley 1530 de 2012, en el que se señala que la indagación preliminar tendrá una duración de hasta seis (6) meses y culminará con el archivo de las diligencias o la formulación de cargos, la Subdirección de Control decide expedir el acto de formulación de cargos el 17 de noviembre de 2016, ya que esta circunstancia objetiva no limita las facultades legales otorgadas al componente de Control del Sistema General de Regalías para surtir las actuaciones propias del procedimiento correctivo y sancionatorio y menos aún, pierde su competencia para adoptar las medidas correctivas y sancionatorias requeridas para corregir o sancionar el uso inadecuado, ineficaz o sin el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los beneficiarios y ejecutores de los recursos del Sistema General de Regalías¹⁵, en el mismo entendido, los elementos materiales probatorios allegados no pierden valor, siempre que no haya operado el fenómeno de la caducidad y se respeten las garantías derivadas del debido proceso¹⁶.

En el mismo sentido, es pertinente señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁷ ha señalado:

"(...) Si bien la justicia debe administrarse dentro de términos razonables en aras de la garantía del derecho al debido proceso; del sólo hecho que un término procesal se inobserve, no se sigue la conculcación de los derechos fundamentales de los administrados, pues tal punto de vista conduciría al archivo inexorable de las investigaciones por vencimiento de términos y esto implicaría un sacrificio de la justicia como valor superior y como principio constitucional.

De este modo, no puede alegarse que por el incumplimiento de los términos en las etapas procesales devenga indefectiblemente en el quebrantamiento del derecho al debido proceso, pues existen múltiples garantías establecidas a favor del investigado para que conozca la actuación y ejerza su derecho de contradicción (...)."

Así las cosas, teniendo en cuenta que la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, ha adelantado el presente procedimiento administrativo en el marco de sus competencias, que en cada una de sus actuaciones ha observado los derechos fundamentales y procesales de los sujetos de control, que durante la etapa de indagación preliminar recaudó los elementos probatorios que sustentaron la formulación de cargos que ocupa, que otorgó los términos legales para que los sujetos procesales presentaran las pruebas solicitadas en el acto de inicio del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15 y aportaran las que consideraran conducentes pertinentes y útiles, así como la oportunidad de ser escuchados en versión libre y espontánea, se consideró que los argumentos presentados por el señor CESAR AUGUSTO SERRANO no estaban llamados a prosperar, toda vez que el acto administrativo 20164460043759 a través del cual se formularon cargos dentro de este procedimiento no está viciado de nulidad.

IV. CONSIDERACIONES FRENTE A LOS CARGOS FORMULADOS

A continuación, se realizará un análisis temático de los cargos formulados a partir de las pruebas recaudadas dentro del presente procedimiento correctivo y sancionatorio, en los siguientes términos:

1. CARGO PRIMERO: INCUMPLIR LAS NORMAS SOBRE LA UTILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.

"(...) se evidenció que la entidad ejecutora no cuenta con el certificado de cumplimiento de requisitos de ejecución, vulnerando lo dispuesto en el artículo 2.2.4.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y en el artículo 4 del Acuerdo 0014 de 2013."

¹⁴ Por el cual se resuelve una solicitud de revocatoria, se ordena la apertura del periodo probatorio dentro del procedimiento Correctivo y Sancionatorio PACS-234-15, adelantado al municipio de Coveñas (Sucre) y de su Representante Legal, y se decretan pruebas.

¹⁵ De acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1530 de 2012.

¹⁶ Consejo de Estado, sentencia de 27 de febrero de 2014, Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00888-00(2728-12), C. P. Dra. BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ (E)

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia de 27 de febrero de 2014, Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00888-00(2728-12), C. P. Dra. BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

a) De la aprobación y ejecución del proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE EROSION COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE – REGIÓN CARIBE” identificado con el BPIN 2013000020049.

El 5 de abril de 2013, a través de Acuerdo 004, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD de la Región Caribe aprobó el proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE EROSION COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE – REGIÓN CARIBE”, identificado con el BPIN 2013000020049, por valor de \$15.476.018.261 financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías por valor de \$14.996.018.261 y con recursos propios del municipio de Coveñas (Sucre) por valor de \$240.000.000 y recursos propios del municipio de Tolú (Sucre) por \$240.000.000.

El 12 de abril de 2013, por medio del Acuerdo 005, el OCAD de la Región Caribe modificó el artículo 3° del Acuerdo 004 del 5 de abril de 2016, designando como ejecutor y como instancia designada para la contratación de la interventoría al municipio de Coveñas (Sucre).

El municipio de Coveñas (Sucre) inició la ejecución del proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con BPIN 2013000020049, para lo cual suscribió los siguientes contratos:

CONTRATO	fecha de suscripción	Fecha de inicio	Valor	Fuente de Financiación
Contrato de obra No C.O.70-221-022-2013	28/10/2013	06/02/2014	\$14.246.216.714,00	Fondo de Desarrollo Regional
Contrato de interventoría No C.C.70-221-014-2013	10/12/2013	06/02/2014	\$749.800.913,00	Fondo de Desarrollo Regional

b) Del certificado y requisitos de ejecución del proyecto de inversión denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con BPIN 2013000020049.

El certificado de requisitos de ejecución de los proyectos de inversión, más allá de ser una formalidad, cobra vital importancia al asegurar que el objeto que se va a ejecutar cumpla de forma previa con todos los requisitos propios de las actividades a desarrollar, con el fin de evitar un uso inadecuado, ineficaz e ineficiente de los recursos aprobados, que ponga en peligro la inversión y las necesidades de la población; busca además, agotar todos los elementos previsibles que conduzcan o provoquen improvisación y paralización de las actividades en los términos programados de acuerdo con los requisitos legales como es el caso de licencias y permisos.

A partir del acervo probatorio recaudado en el procedimiento administrativo que nos ocupa, se tiene que el 12 de junio de 2014, la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación realizó visita al proyecto de inversión denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con BPIN 2013000020049, manifestando lo siguiente:

“(…) En la carpeta del proyecto no se evidenció el certificado de Cumplimiento de Requisito previos a la contratación y ejecución y tampoco se encuentran cargado (sic) en el aplicativo SUIFP. Se evidencia inicio de ejecución sin la expedición de la Licencia Ambiental (…).”

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Así mismo, se evidenció que se inició la ejecución física a través de los contratos No C.O.70-221-022-2013 y No C.C.70-221-014-2013, sin cumplir con los requisitos materiales o de fondo para su ejecución, ya que no se contaba con la licencia ambiental, la cual fue obtenida hasta el 26 de mayo de 2015, es decir, después de casi un año y dos meses del inicio de los contratos, lo cual conllevó a la paralización y suspensión de actividades afectando de esta forma los cronogramas programados para el desarrollo del proyecto de inversión. Con lo dicho, se encuentra demostrado que la Entidad no contaba con el correspondiente certificado para iniciar el proyecto de inversión.

Bajo este entendido, se precisa que el cumplimiento del citado requisito de ejecución no solo es exigido por las normas del Sistema General de Regalías, sino también normativa ambiental, definida por el artículo 50 de la Ley 99 de 1993¹⁸, así “se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.

Ahora bien, la obligación de expedir la certificación del cumplimiento de requisitos está en cabeza de la Secretaria Técnica del OCAD región caribe, quien no es un sujeto pasivo de los procedimientos administrativos que adelanta el componente de control del Sistema General de Regalías, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.4.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, pero esto no exime a la entidad ejecutora de iniciar las actividades propias del proyecto aprobado sin contar con la mencionada certificación.

Cabe precisar que en visita de seguimiento al plan de mejora, realizada el 15 de octubre de 2015, se identificó que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, encargada de que los proyectos sujetos de licenciamientos, permisos o trámites ambientales cumplan con la normativa ambiental, inició en el marco de sus competencias mediante Auto 2922 del 28 de julio de 2015, investigación ambiental al municipio de Coveñas por obras ejecutadas sin previa licencia ambiental con el fin de verificar las acciones u omisiones constitutivas de infracción ambiental, por posible incumplimiento de lo establecido en los artículos 3, 6 y 8 (numeral 8.4) del Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010, con ocasión de la construcción de dos (2) viales de acceso para la conformación de diques exentos y parte de un (1) dique exento en el Municipio de Coveñas, sin haber obtenido previamente la licencia ambiental del proyecto).

Por lo expuesto, en el marco del material probatorio obrante en el expediente y consultado el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas SUIFP, no se acreditó la existencia del certificado de cumplimiento de requisitos de ejecución del proyecto “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE EROSION COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE – REGIÓN CARIBE” identificado con el BPIN 2013000020049, como tampoco se acreditó el cumplimiento de dichos requisitos aun cuando para su ejecución e inicio de procesos de contratación, se requería el pleno cumplimiento de los requisitos definidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, los cuales no fueron cumplidos al inicio de la ejecución del proyecto de inversión, pues no contaba con la licencia ambiental.

2. CARGO SEGUNDO: INCUMPLIR POR CAUSAS NO JUSTIFICADAS LAS METAS DEL PROYECTO APROBADO POR EL ÓRGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN.

Se efectuará el siguiente análisis con base en el cargo formulado, la normativa aplicable y las pruebas recaudadas dentro del presente procedimiento correctivo y sancionatorio, así:

El 5 de abril de 2013, el OCAD Región Caribe aprobó el proyecto de inversión, como consta en el Acuerdo No 004. De acuerdo con la MGA del proyecto aprobado tuvo el siguiente objetivo general: “Alta erosión de playas, socavación en las vías públicas y destrucción de obras de infraestructura y construcciones en diversas zonas del golfo de Morrosquillo.” y objetivos específicos, así:

¹⁸ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

- Adelantar controles rigurosos de prohibición de la extracción ilegal de arena en zonas estratégicas, para minimizar el déficit de sedimentos al sistema circulatorio del golfo.
- Construcción de estructura para la protección contra oleajes de más de 2 metros de altura, provocada por fenómenos naturales.
- Controlar y regular la construcción indiscriminada de espolones sin estudios técnicos de la dinámica litoral.
- Adelantar acciones para minimizar la extracción ilegal de arena de arroyos y playas para utilizarse como material de construcción
- Realizar campañas de sensibilización y control a la tala indiscriminada de mangle
- Realizar un seguimiento permanente y establecer plan de riesgo ante la Ocurrencia de mar de leva en el Caribe Colombiano.

La alternativa de solución fue aprobada así: “Desarrollar acciones para prevenir, mitigar, conservar y recuperar las playas en la zona turística y de playas de los Municipios de Coveñas y Santiago de Tolú”

De esta forma la descripción de la alternativa fue planteada en los siguientes términos: “Realizará la construcción de 70.655 M3 de Espolones como estructuras de protección y control de la erosión causada por el fuerte oleaje, en áreas de gran potencial turístico y económico. Mediante actividades de: Preliminares, Excavación y Recolocación, Enrocados, Regeneración y contención de Playas, Transporte de Material y Reforestación”.

El proyecto se debía ejecutar a través de los siguientes indicadores, los cuales a la fecha del presente acto presentan porcentaje de ejecución 0%, de acuerdo con consulta realizada en el aplicativo GESPROY- SGR así:

Nombre de producto	Unidad de Producto	Cantidad	Nombre del indicador	Año inicial	Año final	Porcentaje de ejecución
Espolones para el control de la erosión costera y protección de la infraestructura turística Municipio de Coveñas	Metros cúbicos	36655	Infraestructura Turística Construida	2013	2013	0%
Espolones para el control de la erosión costera y protección de la infraestructura turística Municipio de Santiago de Tolú	Metros cúbicos	34000	Infraestructura Turística Construida	2013	2013	0%
Realización de operativos de inspección y seguimiento a la construcción de espolones en la zona costera	Número	40	Comunidades Visitadas Y Concientizadas	2014	2014	0%
Realización de operativos de inspección y seguimiento a la construcción de espolones en la zona costera	Número	40	Comunidades Visitadas Y Concientizadas	2015	2015	0%
Realizar charlas de sensibilización y educación a la comunidad que extrae ilegalmente el material	Número	60	Eventos De Sensibilización Y Apropiación De Proyectos	2014	2014	0%
Realizar charlas de sensibilización y educación a la comunidad que extrae ilegalmente el material	Número	60	Eventos De Sensibilización Y apropiación De Proyectos	2015	2015	0%

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

A partir de las pruebas recaudadas en este procedimiento se acreditó que el municipio de Coveñas (Sucre) para la ejecución del proyecto “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con el BPIN 2013000020049, suscribió los siguientes contratos:

CONTRATO	OBJETO	fecha de suscripción	Fecha de inicio	Plazo de Ejecución	Valor	Fuente de Financiación
Contrato de obra C.O.70-221-022-2013	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE	28/10/2013	06/02/2014	6 meses	\$14.246.216.714,17	Fondo de Desarrollo Regional
Contrato de interventoría No C.C.70-221-014-2013	INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA OBRA CUYO OBJETO ES OBRAS DE PROTECCION Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN LA SUBREGION DEL GOLFO DEL MORROSQUILLO EN LOS CASCOS URBANOS DE LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE TOLU Y COVEÑAS - DEPARTAMENTO DE SUCRE	10/12/2013	06/02/2014	6 meses	\$749.800.913,00	Fondo de Desarrollo Regional
TOTAL					\$14,996,017,627	

Durante la visita administrativa realizada el 8 de junio de 2018, por esta Subdirección, el municipio de Coveñas (Sucre), entregó las copias de las diferentes actas suscritas con ocasión de los contratos que desarrollan el proyecto, entre ellas, el acta de inicio del contrato de obra la cual relaciona la siguiente información:

Contrato de obra	C.O.70-221-022-2013
Objeto	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE
Fecha de inicio	06/02/2014
Fecha de terminación	06/08/2014

De acuerdo con lo anterior, la terminación del contrato de obra No C.O.70-221-022-2013, fue programada para el 6 de agosto de 2014, fecha en la cual se planeaba la culminación y cumplimiento de los objetivos y metas del proyecto¹⁹, sin embargo, el municipio de Coveñas (Sucre) ha suscrito diferentes suspensiones y reinicios que han impedido que tal plazo se cumpla en los términos aprobados por el OCAD, siendo su estado actual suspendido.

Con base a lo anterior, han transcurrido más de 5 años desde el inicio de la ejecución del proyecto evidenciando un avance de ejecución física de 39,02% según lo reportado en el Gesproy, es decir, sin terminar su ejecución, aunque el término de ejecución aprobado para el mismo fue de un año.

En el mismo sentido, de acuerdo con las pruebas aportadas a esta investigación se tiene que, los contratos a través de los cuales se ejecuta el proyecto de inversión que nos ocupa han presentado las siguientes suspensiones:

¹⁹ Pese a que en la ficha MGA del proyecto se estableció que la Construcción de estructura para la protección contra oleajes de más de 2 metros de altura, provocada por fenómenos naturales se realizaría en un año, durante la vigencia 2013. (Ver página 26, detalle indicadores producto) adicionalmente la alternativa de solución tenía previsto año de inicio 2013 y año final 2015. (ver página 8 de la MGA)

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

No DE ACTA	FECHA	CAUSA
Acta de suspensión No 1	20/02/2014	El 11 de septiembre de 2013, se radicó ante el ANLA, el estudio de impacto ambiental del proyecto, con el fin de darle inicio al trámite de licencia ambiental del proyecto, sin embargo el 13 de septiembre del mismo año tal autoridad reportó que le hacía falta una serie de soportes para expedir licencia previo el lleno de requisitos. el 11 de febrero de 2014 se solicitó ante el INCODER, la existencia o no de territorio legalmente titulado al resguardo indígena o títulos colectivos pertenecientes a comunidades AFROCOLOMBIANA en el área de influencia del proyecto, lo cual a la fecha de suscripción del acta no se había recibido respuesta
Acta No 3 de reinicio	3/11/2014	Dadas las condiciones de decreción de la franja litoral (zona intervenida segunda ensenada del municipio de Coveñas) producto de las obras suspendidas realizadas del 6 de febrero de 2014 en la ejecución del contrato de obra, dando cumplimiento al plan de contingencia el cual se pactó realizar en comité de obra el día 21 de febrero de 2014, el contratista de la interventoría previo análisis de la línea costera deciden dar reinicio a la obra con el objeto de contrarrestar la erosión y así dar cumplimiento al objeto del contrato.
Acta No 4 de suspensión	5/12/2014	Durante la inspección de control y vigilancia realizada por parte del personal técnico de la DIMAR, hacen observación que las obras que se están ejecutando en función del contrato (...) deben ser suspendidas. Dado que estas no poseen permiso de concesión otorgado por esta entidad
Acta No 5 de reinicio	27/05/2015	Agotado todo el proceso de gestión de la Licencia Ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, ésta mediante Resolución No 0611 del 26 de mayo de 2015, otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones con relación al proyecto objeto de la contratación. superado el trámite y teniendo en cuenta que las obras paralizadas estaban generando erosión en el sector de playa emplazado entre el hotel el Poblado y San Andresito y Ante la presión de la comunidad (JAC y Veeduría) se reúne el contratista y decide iniciar las obras, de no hacerlo las edificaciones circundantes se varían afectadas por el incremento del nivel del mar.
Acta No 6 de suspensión	17/06/2015	Durante la inspección de control y vigilancia realizada por parte del personal técnico de la DIMAR, hacen observación que las obras que se están ejecutando en función del contrato (...) deben ser suspendidas. Dado que estas no poseen permiso de concesión otorgado por esta entidad. Según lo anterior el contratista en reunión con la interventoría decide suspender las obras de construcción del dique 03 (vías de acceso) "El contratista afirma tener estabilizada la playa del sector Punta Azul Haciendo la anotación que aún quedan (...) de cantera presentes en la playa"
Acta No 7 de reinicio	25/09/2015	Teniendo en cuenta que las obras paralizadas estaban generando erosión en el sector de playa empleado entre el Hotel el Poblado San Andresito y el conjunto residencial Agua Marina y que en el frente de playa del conjunto Residencial Punta azul se dejaron montículos de Ripio de cantera, los administradores de estas propiedades solicitaron a la alcaldía fuera recogidos estas rocas y estabilizada la playa toda vez que alejaban a sus clientes.
Acta de suspensión No 8	15/10/2015	Durante la inspección de control y vigilancia realizada por parte del personal técnico de la DIMAR estos hacen la observación que las obras que se ejecutan en función del contrato deben ser suspendidas dado que estas no poseen permiso de concesión otorgado.

De otra parte, se evidenciaron otras situaciones que han afectado negativamente el desarrollo del proyecto y que por tanto hacen que este continúe suspendido así:

- El 19 de diciembre de 2016, a través del escrito de descargos con radicado DNP No. 20166630648292, el señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES en calidad de alcalde actual, expresó que las obras se encontraban suspendidas por oposición del alcalde del municipio de Santiago de Tolú (Sucre) así:

“(…) El estado de la obra presenta un avance físico considerable, pero se encuentra suspendido por la posición asumida por el señor alcalde de Santiago de Tolú, en no querer la ejecución de la obra en su municipio por razones conocidas por el Departamento Nacional de

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Planeación, pero que hoy ese impase ha sido superado, como lo pruebo con el oficio emanado del señor alcalde Santiago de Tolú, donde manifiesta su consentimiento a (a ejecución de cualquier obra en su Municipio siempre que genere desarrollo (...))

- En virtud de la mesa de trabajo realizada el 4 de agosto de 2017, la Entidad ejecutora comunicó que el proyecto continúa suspendido y que los contratistas se encuentran privados de la libertad, de conformidad con lo informado por la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación mediante memorando No 20178620119953 del 25 de agosto de 2017, al indicar:

“(…) El atención a la solicitud efectuada por la entidad ejecutora el día 4 de agosto de 2017, se celebró mesa de trabajo en la sede de la Coordinación Caribe II, donde se nos informó que el proyecto continua suspendido, que los contratistas están privados de la libertad y que aún no se ha decidido que actividades se va a realizar para reiniciar la ejecución y continuar con el proyecto hasta su culminación; precisando que afirmaron contar con el apoyo total del Alcalde de Tolú, para ejecutar obras en dicho municipio. (…)”.

- De acuerdo con el oficio del 11 de mayo de 2018, suscrito por la Secretaria de Planeación VERONICA CENTANARO ONTIVERO, cuyo asunto relaciona “Estado de compromisos auditoria visible proyecto BPIN 2013000020049”, se indicó que tal secretaria ha venido realizando mesas técnicas y participativas de lo cual se concluye que en tal fecha el proyecto continúa suspendido por las mismas causas:

“(…) para el caso que nos asiste se llevó a cabo una reunión en las instalaciones de la Administración Municipal de Santiago de Tolú, con el objetivo de continuar con el avance de mesas de trabajo de acuerdo a los compromisos realizados con el DNP del estado actual del proyecto con los respectivos Alcaldes y Secretarios de despacho con la administración municipal de Tolú y otras entidades, el cual se llevó a cabo el día 07 de febrero de 2018, y como resultado de estas mesa de trabajo la Alcaldía Municipal de Coveñas, ha realizado las gestiones para obtener “los soportes por parte de la Alcaldía de Tolú que dé cuenta de la disposición de realizar las obras en dicho municipio.

En lo referente al balance de obra y plan operativo como “segundo compromiso”, nos permitimos informarle que si bien es cierto los contratistas iniciales del proyecto se encuentran privados de la libertad, y hasta la fecha no tenemos claro quienes estarán al frente de la ejecución del 40% restante, sin embargo, hemos sostenido reuniones con algunos representantes del contrato de obra CO 70-221-022-2013 (…)”

En este orden de ideas, se puede concluir que, desde la fecha de inicio de las actividades del Contrato de obra No C.O.70-221-022-2013, han transcurrido más de 66 meses, es decir, más de 5 años sin que se haya dado cumplimiento 100% de las metas dentro de los términos programados.

Se debe precisar que consultado el aplicativo GESPROY-SGR el 22 de agosto de 2019, se evidencia que el proyecto analizado registra la siguiente información:

BPIN	2013000020049
EJECUCIÓN FÍSICA:	39,02 %
EJECUCIÓN FINANCIERA:	48,01 %

Adicionalmente, respecto del contrato de obra que ejecuta el proyecto se verifica que en la actualidad su estado es suspendido tal y como se refleja en la siguiente imagen tomada del mismo aplicativo:

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Detalle Información Contratos					
Contrato No	C.O.70-221-022-2013	Tipo de Contrato	Obra pública	Modalidad de Contratación	Licitación pública (Ley 1150 de 2007)
Identificación del Contratista	900677255-CONSORCIO PLAYAS COVEÑAS - TOLU	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	900677255	Tipo Contratista	Consortio
Objeto	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE			Valor Contrato Para Proyecto	14.246.216.714,00
Fecha de Inicio	06/02/2014	Fecha Final Contractual	16/07/2014	Fecha Final Real	03/04/2016
Fecha Suscripción del Contrato	28/10/2013	Plazo Contractual	6,00 Mes(es)	Término Para Liquidación en Meses	6 Mes(es)
Proceso Precontractual	LP-016-2013	Maneja Múltiples Proyectos	No	Contrato Valor Total	14.246.216.714,00
Estado Contrato	Suspendido	Nuevo Multiproyecto	No		

De acuerdo con lo anterior, se concluye que desde el 12 de junio de 2014 fecha en la cual se realizó la visita al proyecto que dio origen al presente procedimiento, tan solo ha tenido un avance del 39,02% en ejecución física, ya que en ese momento reportaba un 0% de ejecución.

Por lo anterior, se colige que se presentó incumplimiento de las metas del proyecto frente a los cronogramas establecidos, ya que han transcurrido más de 66 meses sin que el proyecto cumpla 100% con los objetivos y metas propuestos, teniendo en cuenta que el Contrato de obra a través del cual se ejecuta el proyecto, inicio el 6 de febrero de 2014, con un plazo de ejecución de 6 meses el cual se proyectaba finalizar el 6 de agosto de 2014, aun cuando tal plazo se ha venido prolongando producto de las diferentes suspensiones y prorrogas, generando pérdida de tiempo y desbalance financiero en cuanto los recursos destinados para la ejecución del proyecto, ya que estos habían sido planeados para ser ejecutados en la vigencia en la que se tenía prevista su ejecución, esto es en los años 2013 – 2014.

Se precisa que el estado actual del Contrato No C.O.70-221-022-2013, es SUSPENDIDO desde el 15 de octubre de 2015, dejando así el proyecto con un futuro incierto y con riesgos en su culminación, a tal punto que es considerado un proyecto crítico, por las siguientes situaciones evidenciadas por la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación:

“Suspendido indefinidamente e insuficiencias técnicas graves (...) Inicio de ejecución del contrato de obra sin licencia ambiental. Actualmente, el proyecto ya cuenta con la licencia, sin embargo la ANLA inició investigación ambiental por obras ejecutadas sin previa licencia ambiental. (...) Probable disminución del alcance, debido a la no ejecución de las obras en la zona costera de Tolú, conforme comunicado del alcalde municipal. (...) Estudios y diseños insuficientes: replanteo del proyecto, modificación en los estudios, diseños y permisos ante la DIMAR y la ANLA, por paso de cable de fibra óptica en Tolú, (cambio de las coordenadas del proyecto). (...) Deficiente labor de supervisión e interventoría.”

A partir de los soportes probatorios aportados a este procedimiento es viable afirmar que no se acreditó una justificación frente al incumplimiento de metas del proyecto y tampoco se presentaron argumentos y pruebas que justifiquen que a la fecha de expedición de este acto administrativo la ejecución del proyecto se encuentre suspendido por más tres años, máxime cuando la suspensión de los contratos estatales solo opera como medida excepcional al presentarse situaciones de fuerza mayor o caso fortuito o de interés público que imposibiliten la ejecución temporal del contrato, de tal forma que no puede ser indefinida en el tiempo, situaciones que no se verificaron en el caso que nos ocupa.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

En adición, durante este trámite administrativo se evidenció que desde el 20 de febrero de 2014, el proyecto empezó a suspenderse hasta el 15 de octubre de 2015 en 4 oportunidades permaneciendo a la fecha del presente acto bajo suspensión indefinida, sin que se demuestren acciones conducentes y pertinentes para que se reestablezca a su estado normal, mostrando por el contrario desatención a los deberes de conducta que exige el desarrollo de la fase preparatoria y de planeación del proyecto y del contrato, generando dificultades en la ejecución.

Ahora bien, se debe precisar que durante la ejecución se presentaron situaciones frente a las cuales no se actuó con la correspondiente diligencia y oportunidad.

Al respecto el Consejo de Estado, frente a las suspensiones de los contratos se ha pronunciado²⁰ en los siguientes términos:

“Ha coincidido la jurisprudencia en que el fin de la contratación estatal en el Estado Social de Derecho se asocia directamente al interés general, puesto que el contrato estatal es uno de los “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. Es por eso que, a más del principio de la autonomía de la voluntad, la aplicación de la figura de la suspensión temporal encuentra sus límites y fundamento en la primacía del interés general como causa de la contratación estatal, y en la consecución de los fines del Estado tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley 80 de 1993. (...) Recuerda la Sala que la justificación del principio general de conservación de los contratos reside en que no obstante que se pueden observar imperfecciones en el curso de la ejecución del contrato, las partes normalmente tienen interés en mantener vigente el negocio originario, ya que lo contrario supondría comenzar de nuevo con la consecuente pérdida de tiempo y de recursos, razón por la cual se les impone el deber de hacer “lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla” y acordar “los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente” las situaciones que lleguen a presentarse. En síntesis, el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, sin desconocer el principio de legalidad administrativa y dentro del marco del ejercicio de la autonomía de la voluntad, del interés general y del principio de conservación del contrato, permite la estipulación de cláusulas o la elaboración de acuerdos con el fin de suspender justificadamente de forma temporal la ejecución del contrato estatal.

(...)

El acuerdo sobre la suspensión temporal de la ejecución de los contratos debe resultar siempre provechoso para los intereses públicos. Por fuerza de la definición y de la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito sine qua non la presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso. De lo contrario, podría constituir simple y llanamente una mampara que oculte el incumplimiento injustificado del contrato o un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo.”

En igual sentido el Consejo de Estado²¹, ha manifestado:

“(...)

En efecto, la finalidad de la suspensión del contrato estatal, como medida excepcional, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impiden la ejecución temporal del negocio jurídico, y es precisamente por ese motivo que la misma no puede ser indefinida, sino que debe estar sujeta al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición. Por lo tanto, la suspensión no adiciona el contrato en su vigencia o plazo, sino que se delimita como una medida de tipo provisional y excepcional que debe ajustarse a los criterios de necesidad y proporcionalidad sujeta a un término o condición, período este durante el que las obligaciones contenidas en el contrato no se ejecutan, pero sin que se impute ese tiempo al plazo pactado inicialmente por las partes. (...)”

²⁰ Sentencia del 5 de julio de 2016, Consejero Ponente, Germán Bula Escobar, Radicación No 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278).

²¹ Sentencia del 28 de abril de 2010, Magistrado Ponente ENRIQUE GIL BOTERO, Sección Tercera, Radicación número: 07001-23-31-000-1997-00554-01(16431)

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

En conclusión, al evidenciarse que a la fecha de expedición de este acto administrativo, pese a haberse cumplido el plazo de ejecución del proyecto, no se ha cumplido el objetivo del mismo y no se demostró por parte de los sujetos procesales la justificación de los retrasos en el cumplimiento de sus metas, se evidencia la afectación de los recursos del Sistema General de Regalías destinados a su financiación generada a partir de las fallas y debilidades durante la etapa de planeación y durante su ejecución que han generado consecuencias negativas durante el desarrollo del proyecto de inversión, como lo es la prolongación en el tiempo a través de suspensiones que denotan falta de cuidado y diligencia hacía el cumplimiento de los fines propuestos y las necesidades a satisfacer con el proyecto.

V. REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA ENTIDAD EJECUTORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – SUJETOS DE CONTROL

El artículo 314 de la Constitución Política de 1991, estableció que: “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente (...)”

Para el caso concreto el municipio de Coveñas (Sucre), y los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, identificado con cedula de ciudadanía N°15.620.041, Alcalde del Municipio, en el periodo 2012-2015, según acta de posesión N°002 del 1 de enero de 2012 y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, identificado con cedula de ciudadanía N°4.020.780 Alcalde del Municipio, en el periodo 2016-2019²², según acta de posesión N°001 del 1 de enero de 2016. (término interrumpido desde el 2 de octubre de 2017 hasta el 15 de mayo de 2018, de acuerdo con el Decreto No 0207 de 2018, expedido por el Gobernador del departamento de Sucre, en el cual se reintegra al cargo).

De esta manera, teniendo en consideración que al municipio de Coveñas (Sucre) le fueron asignadas las funciones, obligaciones y responsabilidades propias de las entidades designadas como ejecutoras de los recursos del SGR, las mismas se encuentran en cabeza de su representante legal, es decir, de su alcalde²³. En este sentido y en aplicación del artículo 209 Constitucional, el representante legal de las entidades públicas debe ejercer esta función administrativa al servicio de los intereses generales y con fundamento en “(...) los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

Con base en lo anterior y de acuerdo con el artículo 2.2.4.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, se tiene que son sujetos pasivos de seguimiento, **control** y evaluación dentro del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación -SMSCE, entre otros, **las entidades públicas designadas como ejecutoras de un proyecto de inversión por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD²⁴ y los representantes legales de las entidades beneficiarias o ejecutoras de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR²⁵**, por tanto para el caso que nos ocupa, son sujetos de control tanto el municipio de Coveñas (Sucre) como los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, en calidad de representantes legales para la época de ocurrencia de los hechos.

VI. INVIABILIDAD DEL PROYECTO

a) Estado actual de ejecución

Frente a la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías se tiene que la misma comienza cuando la entidad pública designada como ejecutora cumple los requisitos previos a la etapa contractual señalados en el Acuerdo Único del SGR y da inicio a los procesos

²² Interrumpido desde el 2 de octubre de 2017 hasta el 15 de mayo de 2018, de acuerdo con el Decreto No 0207 de 2018, expedido por el Gobernador del departamento de Sucre, en el cual se reintegra al cargo como alcalde al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, luego de la privación de su libertad.

²³ Al respecto, la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Civil en sentencia de junio 13 de 1975. Consultada en www.cortesuprema.gov.co, en referencia a las personas jurídicas señaló “(...) no pueden realizar por si mismas los actos jurídicos típicos de la vida del derecho; sus decisiones se toman a través de órganos suyos creados con tal fin y su voluntad jurídica se realiza o concreta por intermedio de las personas naturales en quienes se ha radicado su representación, a través de los cuales obra (...)”.

²⁴ Artículo 2.2.4.2.1.2, numeral 12, Decreto 1082 de 2015.

²⁵ Artículo 2.2.4.2.1.2, numeral 13 Decreto 1082 de 2015.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

contractuales encaminados al desarrollo de las actividades necesarias para la obtención de los productos planteados en el proyecto de inversión, por lo cual es en esta etapa en la que se deben llevar a cabo todas las actividades contractuales y presupuestales necesarias para la obtención de los bienes o servicios aprobados por el OCAD a través de las actividades programadas en el proyecto.

Así las cosas, es importante resaltar que sobre la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, el artículo 28 de la Ley 1530 de 2012, así como los artículos 2.2.4.1.1.6.1 y 2.2.4.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015 señalan que la entidad designada por el OCAD como ejecutora debe ejecutar el proyecto de inversión con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en la Ley 1530 y al de contratación pública vigente y aplicable, garantizando la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro de la información requerida para las labores del SMSCE.

Corresponde al OCAD designar a la entidad pública que será la responsable de la ejecución del proyecto de inversión y del desarrollo de las actividades del proyecto de conformidad con la Metodología General Ajustada (MGA) y los documentos que soportan la presentación y aprobación de este. Adicionalmente, sobre la responsabilidad de la entidad pública designada ejecutora el artículo 16 del Decreto 2190 de 2016²⁶, señala:

“... Corresponde al jefe del órgano respectivo o a su delegado del nivel directivo de la entidad ejecutora designada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, ordenar el gasto sobre las apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad en desarrollo de los artículos anteriores, en consecuencia, serán responsables fiscal, penal y disciplinariamente por el manejo de tales apropiaciones, en los términos de las normas que regulan la materia...”

Por su parte el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, dice:

“... 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. (...) 4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia. (...) 5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma. (...)”

Todo lo anterior, para concluir que la entidad pública designada como ejecutora del proyecto de inversión, es responsable de la gestión y ejecución financiera y contractual de los proyectos de inversión en los que sea designada por el OCAD, así como los representantes legales, en su calidad de servidores públicos, son responsables, fiscal, penal y disciplinariamente del manejo de los recursos del Sistema General de Regalías o de cualquier recurso público.

Con el fin de analizar la viabilidad del proyecto de inversión objeto de esta investigación, es preciso señalar que las condiciones de aprobación que tuvo en cuenta el OCAD de la Región Caribe al tomar la decisión de financiar el proyecto de inversión con recursos del Sistema General de Regalías, se basaron en la formulación contenida en el numeral 5 de la MGA del proyecto²⁷, en la que se describió:

“(...) objetivo general:

(...) Alta erosión de playas, socavación en las vías públicas y destrucción de obras de infraestructura y construcciones en diversas zonas del golfo de Morrosquillo.”

(...) objetivos específicos (...)

²⁶ Por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018.

²⁷ Ver página 6 MGA.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

- Adelantar controles rigurosos de prohibición de la extracción ilegal de arena en zonas estratégicas, para minimizar el déficit de sedimentos al sistema circulatorio del golfo.
- Construcción de estructura para la protección contra oleajes de más de 2 metros de altura, provocada por fenómenos naturales.
- Controlar y regular la construcción indiscriminada de espolones sin estudios técnicos de la dinámica litoral.
- Adelantar acciones para minimizar la extracción ilegal de arena de arroyos y playas para utilizarse como material de construcción
- Realizar campañas de sensibilización y control a la tala indiscriminada de mangle
- Realizar un seguimiento permanente y establecer plan de riesgo ante la Ocurrencia de mar de leva en el Caribe Colombiano.

La alternativa de solución (...)

“Desarrollar acciones para prevenir, mitigar, conservar y recuperar las playas en la zona turística y de playas de los Municipios de Coveñas y Santiago de Tolú.”

En el mismo sentido, se tiene que la descripción de la alternativa fue planteada en los siguientes términos: “Realizará la construcción de 70.655 M3 de Espolones como estructuras de protección y control de la erosión causada por el fuerte oleaje, en áreas de gran potencial turístico y económico. Mediante actividades de: Preliminares, Excavación y Recolocación, Enrocados, Regeneración y contención de Playas, Transporte de Material y Reforestación”.

De lo anterior se concluye que el proyecto se programó de acuerdo con la MGA, para la ejecución de actividades relacionadas con la ejecución material, esto es las relacionadas con la construcción de espolones para el control de la erosión costera y protección de la infraestructura turística del Municipio, por un término de un año fijando de esta forma su inicio y finalización en la vigencia 2013, de otra parte, también fue contemplada la fase de operación y mantenimiento la cual fue prevista para ser desarrollada entre la vigencia 2014 y 2015.

De acuerdo con el plazo definido en el contrato de obra que ejecuta el proyecto su ejecución era de 6 meses, dando inicio el 6 de febrero de 2014, de tal forma que debió culminar el 6 de agosto de 2014, sin embargo, los indicadores productos definidos para el proyecto presentan a la fecha del presente acto porcentaje de ejecución 0%²⁸:

Nombre de producto	Unidad de Producto	Cantidad	Nombre del indicador		Año inicial	Año final	Porcentaje de ejecución
Espolones para el control de la erosión costera y protección de la infraestructura turística Municipio de Coveñas	Metros cúbicos	36655	Infraestructura Turística Construida		2013	2013	0%
Espolones para el control de la erosión costera y protección de la infraestructura turística Municipio de Santiago de Tolú	Metros cúbicos	34000	Infraestructura Turística Construida		2013	2013	0%
Realización de operativos de inspección y seguimiento a la construcción de espolones en la zona costera	Número	40	Comunidades Visitadas Y Concientizadas		2014	2014	0%

²⁸ Información tomada del aplicativo GESPROY-SGR

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Nombre de producto	Unidad de Producto	Cantidad	Nombre del indicador		Año inicial	Año final	Porcentaje de ejecución
Realización de operativos de inspección y seguimiento a la construcción de espolones en la zona costera	Número	40	Comunidades Visitadas Y Concientizadas		2015	2015	0%
Realizar charlas de sensibilización y educación a la comunidad que extrae ilegalmente el material	Número	60	Eventos De Sensibilización Y Apropiación De Proyectos		2014	2014	0%
Realizar charlas de sensibilización y educación a la comunidad que extrae ilegalmente el material	Número	60	Eventos De Sensibilización Y apropiación De Proyectos		2015	2015	0%

Ahora bien, de acuerdo con los documentos probatorios que reposan en el expediente y con las consultas realizadas en los aplicativos SUIFP y GESPROY – SGR, se concluyó que, con el propósito de ejecutar este proyecto de inversión, el municipio de Coveñas (Sucre) suscribió los siguientes contratos:

- Contrato de obra No C.O.70-221-022-2013, suscrito el municipio de Coveñas (Sucre) y el Consorcio Playas Coveñas Tolú, cuyo objeto es “OBRAS DE PROTECCIÓN Y CONTROL DE LA EROIÓN COSTERA EN LA SUB REGIÓN DEL GOLFO DEL MORROSQUILLO DE SANTIAGO DE TOLÚ Y COVEÑAS DEPARTAMENTO DE SUCRE” por valor de \$14.246. 216.714,17.
- Contrato de Interventoría No C.C.70-221-014-2013, suscrito el 10 de diciembre de 2013, entre el municipio de Coveñas (Sucre) y la UNION TEMPORAL RECUPERACION DE PLAYAS – 2013, cuyo objeto es “INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA OBRA CUYO OBJETO ES OBRAS DE PROTECCION Y CONTROL DE LA EROSION COSTERA EN LA SUBREGION DEL GOLFO DEL MORROSQUILLO EN LOS CASCOS URBANOS DE LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE TOLU Y COVEÑAS - DEPARTAMENTO DE SUCRE” por valor de \$749.800.913,00.

Así mismo, a partir del material probatorio recaudado se evidenció que el contrato de obra No C.O.70-221-022-2013 ha presentado 4 suspensiones, desde el 20 de febrero de 2014, siendo la última el 15 de octubre de 2015, fecha desde la cual permanece el contrato y por ende el proyecto en suspensión indefinida, situación que también se extiende al contrato No CM-014-2013, a través del cual se realiza la interventoría del contrato de obra, el cual también se encuentra en suspensión indefinida²⁹

Frente a la labor de seguimiento a la ejecución del proyecto por parte del municipio de Coveñas (Sucre) se advirtió desde la visita realizada por la Subdirección de monitoreo, seguimiento y evaluación al proyecto en el año 2014, que no evidenciaban soportes de la supervisión realizada por parte del ejecutor a la correcta ejecución de las obras, labor que hubiera permitido evitar o superar oportunamente cada una de las situaciones y problemáticas presentadas en desarrollo de la ejecución del proyecto, que finalmente conllevaron al incumplimiento de las metas establecidas según el proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión; sin embargo, a la fecha de expedición del presente acto administrativo, es evidente el abandono del proyecto desde el 15 octubre de 2015, fecha en la cual se suspendieron las obras, dejándolas inconclusas con un porcentaje de avance físico del 39,02%, por lo que se concluye que las acciones o gestiones realizadas no fueron efectivas por cuanto no conllevaron a la continuidad y culminación de las obras en los términos de su aprobación.

²⁹ De acuerdo con información registrada en el aplicativo GESPROY-SGR por la Entidad

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

De lo descrito, se concluye que el proyecto no terminó su ejecución y no ha tenido avance físico desde el 15 de octubre de 2015, situación que conlleva a afirmar que los términos de ejecución aprobados tanto en la MGA del proyecto como en los plazos contractuales fijados para la ejecución de las obras, no fueron cumplidos, generando a su vez un incumplimiento en la entrega de actividades y productos asociados al mismo, de tal forma que se concluye que en el caso particular se presentó incumplimiento injustificado de metas dado su estado de abandono e imposibilidad en su operación.

b) Estado Financiero del Proyecto

De acuerdo con la información registrada en el aplicativo GESPROY – SGR, el proyecto se ha ejecutado financieramente en un 48,01%, es decir, a la fecha de expedición de este acto administrativo, la Entidad Ejecutora, ha realizado pagos con cargo a recursos de Fondo de Desarrollo Regional del SGR aprobados para financiar este proyecto de inversión, por el orden de SIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON CUARENTA CENTAVOS MCTE (\$7.429.777.246,40)³⁰.

Ahora bien, el 26 de octubre de 2018, la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, informó a la Subdirección de Control, mediante memorando No 20184440176453, que realizó verificación de los movimientos de la cuenta maestra de fondos del SGR No.35990614600 del Bancolombia registrados por el municipio de Coveñas (Sucre) en el aplicativo Cuentas-SGR y la información reportada a través de la plataforma PISIS por la entidad bancaria, con los siguientes resultados:

“(…) 2. Análisis movimientos de la cuenta maestra No.35990614600

A partir de la información registrada en julio y septiembre de 2018 por la entidad en el aplicativo de cuentas SGR para la cuenta maestra No,35990614600 y la información reportada por Bancolombia a través de la plataforma PISIS, en el cuadro 3 se presenta el resumen de los movimientos de ingreso y egresos efectuados en el periodo durante en el cual el municipio de Coveñas omitió el reporte de información de las cuentas maestras del SGR, comprendido entre diciembre de 2017 y septiembre de 2018, así:

Cuadro No 3 Balance de Saldo en Cuenta

CONCEPTO	INGRESO	EGRESO	SALDO CIFRA EN PESOS
SALDO EXTRACTO BANCARIO A 30-NOVIEMBRE-2017			\$ 8.917.685.809,21
INGRESOS MINISTERIO HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	\$ 687.626.528,29		\$ 9.605.312.337,50
RENDIMIENTOS FINANCIEROS BANCOLOMBIA	\$ 25.998.935,15		\$ 9.631.311.272,65
(9) PAGOS EFECTUADOS A CORABA		\$ 8.317.124.775,00	\$ 1.314.186.497,65
PAGOS RELACIONADOS A SGR		\$ 795.997.803,00	\$ 518.188.694,65
SALDO FINAL A 30-SEPTIEMBRE DE 2018			\$ 518.188.694,65

Fuente: archivos PISIS* noviembre 2017 a septiembre 2018.
*Plataforma dispuesta por el ministerio de Protección Social para la captura de información de cuentas maestras.

Como se puede observar, se efectuaron egresos de la citada cuenta por \$8.317.124.775, a favor de CORABA, entidad que no figura en la base de contratos asociados a proyectos financiados con recursos del SGR (...).

Es de advertir, que los ingresos de la citada cuenta maestra corresponden a los giros efectuados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por concepto Fondo de Compensación 40%, recursos de funcionamiento del SGR y recursos del Fondo de Desarrollo Regional por valor de \$14.996.018.216,

³⁰ De acuerdo con información registrada en el aplicativo GESPROY-SGR por la Entidad

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

correspondientes al proyecto BPIN 2013000020049 "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE aprobado en el año 2013 por el OCAD Caribe. En el cuadro 5 se presenta el resumen de los movimientos por fuente de ingreso (...)” (Negrilla fuera del texto)

Cuadro N°5. Movimientos cuenta maestra por fuentes de ingreso 2012-2018

CONCEPTO	FCR_40	FDR	FORTALECIMIENTO	TOTAL
GIROS - MHCP	3.615.066.116,13	14.996.018.261,00	386.500.179,00	18.997.584.556,13
PAGOS ¹	\$ 1.708.774.059,00	7.429.777.246,40	348.363.903,00	8.217.785.199,40
SALDO	1.906.292.057,13	7.566.241.014,60	38.136.276,00	10.779.799.356,73
SALDO POR EJECUTAR DE PROYECTOS APROBADOS Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO SGR	829.144.016,00	7.566.241.014,60	38.136.276	8.433.521.306,60

¹Corresponden a pagos asociados a proyectos de inversión financiados con recursos del SGR y gastos de funcionamiento del SGR asignados al municipio
Fuente: Base de giros MHCP - Aplicativo de Cuentas SGR 2012 a septiembre de 2018.

Adicionalmente, en el referido Memorando la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, advierte que, en virtud de que se realizaron pagos que no se relacionan con proyectos de inversión, utilizando con ello parte de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, cuya destinación se encontraba dirigida a financiar parte del proyecto objeto de análisis, el municipio Ejecutor esto es el municipio de Coveñas (Sucre) no cuenta con la disponibilidad para cumplir con el alcance del proyecto. Así fue expuesto en los siguientes términos:

“(…) Así las cosas, se puede evidenciar que el municipio de Coveñas requiere de \$8.433.521.306.60 para ejecutar los saldos de los proyectos aprobados y gastos de funcionamiento del SGR asignados a esa entidad y solo dispone de un saldo en cuenta de \$518.188.694,65, con lo cual se concluye que al haberse efectuado egresos a favor de CORABA por \$8.317.124.775 no se cuenta con disponibilidad para cumplir con el alcance de los proyectos aprobados pendiente de ejecución, así:

BPIN	NOMBRE DEL PROYECTO	FCR_40	FOR	PAGOS FONDOS	SALDO PENDIENTE DE PAGO
2015702210006	SUMINISTRO DE MOBILIARIO ESCOLAR Y JUEGOS T RAPESOIDALES A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS SANTAFE, ISLA GALLINAZO, MAMEY, REPARO, TORRENTE, BELLAVISTA, BOCA DE LA CIENAGA PUNTA DE PIEDRA PIO XII, COVEÑ IT A Y MARTA COVEÑAS, SUCRE	\$298.804.056,00		\$298.754.000,00	\$50.056,00
2017702210006	MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO FLEXIBLE DE LA VÍA GUAYABAL • LA MAYORÍA DE TORRENTE INDÍGENA EN EL MUNICIPIO DE COVEÑAS, SUCRE COVEÑAS	\$1.900.186.350,00		\$ 1.071092.390	\$829.093.960,00
2013000020049	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN YCONTROL DE LA EROSIÓN COST ERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE		\$14.996018.261,00	\$7.429.777.246,40	\$7.566.241.014,60
	TOTAL	\$2.198.990.406,00	\$14.996.018.261,00	\$8,799.623.636,40	\$8.395.385030,60

Cabe precisar que, frente a los hechos relacionados con el presunto uso ilegal e inadecuado de los recursos por los pagos efectuados desde la cuenta maestra del municipio de Coveñas (Sucre) no asociados a ningún proyecto de inversión aprobado por OCAD, esta Subdirección adelanta el procedimiento correctivo y

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

sancionatorio PACS-149-18 en el que hasta la fecha se encuentran vinculados, el municipio de Coveñas (Sucre) y la señora OLGA LUCIA CARTA MARTINEZ en su calidad de alcalde interino para la fecha de ocurrencia de los hechos.

Sin embargo, es claro que si el municipio de Coveñas (Sucre) como entidad ejecutora designada por el OCAD, y sus representantes legales, hubieran cumplido con su deber legal de ejecutar los recursos del Sistema General de Regalías asignados para la ejecución del proyecto BPIN 2013000020049 en términos de eficacia, cumpliendo con las metas de los indicadores del proyecto establecidas en la formulación; de eficiencia, cumpliendo en los plazos programados en el cronograma establecido en la formulación; y de calidad, cumpliendo con los estándares técnicos de las obras que debía lograr en el desarrollo del proyecto de conformidad con la formulación del mismo, no estaríamos frente a un proyecto de inversión inviable financieramente que no logró e cumplir con su propósito de desarrollar acciones para prevenir, mitigar, conservar y recuperar las playas en la zona turística y de playas de los Municipios de Coveñas y Santiago de Tolú.

c) Conclusiones frente a la viabilidad de la ejecución

A efectos de concluir con el análisis frente a la viabilidad del proyecto de inversión que ocupa esta investigación, es preciso señalar que la Ley 1530 de 2012, ha definido la viabilidad como una característica que deben tener los proyectos de inversión que pretenden ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, entendiéndola como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos para su ejecución³¹, así mismo, en relación con la teoría de los proyectos de inversión, se tiene que el concepto de viabilidad en términos generales hace referencia a los vocablos latinos que conforman la palabra “viable”, a saber, vita, que puede traducirse como “vida”, y el sufijo “bilis”, que es equivalente a “posibilidad”, refiriéndose así a aquello que puede ser realizable o factible y que en nuestro contexto se debe entender como un proyecto que tenga la posibilidad de ser operado, de ser sostenible y viable financieramente.³²

En este mismo sentido, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP del Departamento Nacional de Planeación³³ ha definido la viabilidad como “(...) Un proceso integral de análisis de información respecto a un proyecto de inversión pública, que busca determinar el cumplimiento de criterios metodológicos de formulación, aspectos técnicos de estructuración, articulación con los desafíos del desarrollo plasmados en planes y políticas públicas, su rentabilidad económica y sostenibilidad cuando sea necesario”.

Ahora bien, en relación con el proyecto de inversión identificado con el BPIN 2013000020049, pese a haber sido viabilizado³⁴, priorizado y aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional Caribe en el 2013³⁵, durante el periodo de su ejecución se presentaron situaciones ampliamente descritas en este acto administrativo, que conllevaron al incumplimiento de las metas y de los objetivos planteados generando que los recursos del SGR aprobados para su financiación no hayan sido invertidos de forma eficaz y eficiente, de modo que a la fecha el proyecto no se ha terminado, ni se evidencia de qué manera pueda lograrse su culminación y el logro de los objetivos planteados para el mismo, por lo cual se concluye que no cuenta con las garantías técnicas ni financieras necesarias para su terminación.

Es de anotar que a la fecha la Entidad ejecutora **no cuenta con recursos financieros que le permitan continuar con la ejecución del proyecto de inversión en los términos de su aprobación**. En el aplicativo de cuentas del SMSCE la Entidad Ejecutora registró pagos por concepto de la ejecución del presente proyecto por valor de \$7.429.777.246,40, con recursos del Fondo de Desarrollo Regional, correspondientes al 49% de los recursos aprobados del SGR, lo que indica un supuesto saldo por ejecutar de \$7.566.241.014,60, no obstante, según lo informado por la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, a través del memorando No 20184440176453 del 26 de octubre de 2018, el municipio destinó

³¹ Artículo 23. Características de los proyectos de inversión.

³² Artículo 23. Características de los proyectos de inversión.

³³ Departamento Nacional de Planeación-Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas “ABC de la viabilidad Criterios para dar viabilidad a un proyecto de inversión pública” febrero de 2017. P.15. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co>.

³⁴ En los términos señalados en el artículo 26 de la Ley 1530 de 2012.

³⁵ De acuerdo con lo señalado en el Acuerdo 004 del OCAD Regional Caribe.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

estos recursos al pago de obligaciones distintas a las emanadas de este proyecto de inversión, razón por la cual el ente ejecutor no cuenta con dichos recursos para la culminación del proyecto de inversión que nos ocupa.

A partir de lo anterior, se concluye que: i) La entidad ejecutora no ha dado avance del proyecto desde la suspensión realizada el 15 de octubre de 2015, quedando las actividades paralizadas con un porcentaje de ejecución física del 39,02%. ii) el municipio de Coveñas (Sucre) ha incumplido las metas del proyecto de inversión, toda vez que a la fecha de expedición de este acto administrativo ha acreditado una ejecución física de 39,02% y financiera de 48,01% y no ha sustentado las razones que llevaron a este incumplimiento. iii) el Municipio ejecutor no cuenta con los recursos económicos aprobados por el OCAD para la ejecución del proyecto que le permitan dar continuidad a la ejecución del proyecto de inversión identificado con el BPIN 2013000020049, iv) La ejecución del proyecto de inversión identificado con el BPIN 2013000020049 es inviable financieramente.

De esta forma, la ejecución del proyecto de inversión estudiado, en los términos de su aprobación y en relación con las condiciones financieras expuestas no es viable.

VII. REPORTES A ÓRGANOS DE CONTROL

En cumplimiento del artículo 127 de la Ley 1530 de 2012, el artículo 2.2.4.2.3.4 del Decreto 1082 de 2015 el artículo 5 del Decreto 1118 de 2014 y el artículo 29 del Decreto 2189 de 2017, se dio traslado por parte de esta Subdirección a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación, de algunos hechos constitutivos de presuntas irregularidades sobre las cuales, en principio, esas entidades de control tendrían competencia investigativa y sancionatoria, dentro de los que se encuentran entre otros, los siguientes:

Consecutivo Presunta Irregularidad	Causal	Descripción general	Oficio
201500070	REP C. Incumplimiento a los procedimientos presupuestales en la utilización de los recursos del SGR.	Falta de planeación en la ejecución del proyecto y no publicación en el SECOP	Procuraduría General de la Nación Oficio No. 20154460184641 del 24 de marzo de 2015. Contraloría General de la Republica Oficio No. 20154460184601 del 24 de marzo de 2015.
201500104	REP C. Incumplimiento a los procedimientos presupuestales en la utilización de los recursos del SGR.	Inicio de obra sin licencia ambiental y publicación extemporánea en el SECOP	Procuraduría General de la Nación Oficio No. 20154460212601 del 10 de abril de 2015 Contraloría General de la Republica Oficio No. 20154460212581 del 10 de abril de 2015.
201801392	REP G. Presunta comisión de conductas delictivas.	Según la información suministrada por el Alcalde municipal y su análisis por parte de la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, posiblemente se realizaron pagos con recursos de la cuenta de Fondo del SGR del municipio de Coveñas, por valor de \$8.317.124.775 a favor de una entidad que no figura como contratista del proyecto.	Procuraduría General de la Nación Oficio No. 20184460633131 del 29 de octubre de 2018 - Alcance con oficio 20184460651281 del 1 de noviembre de 2018. Contraloría General de la Republica Oficio No. 20184460633121 del 29 de octubre de 2018 - Alcance con oficio No. 20184460651291 del 1 de noviembre de 2018. Fiscalía General de la Nación Oficio No. 20184460633111 del 29 de octubre de 2018 - Alcance Oficio No. 20184460651311 del 1 de noviembre de 2018.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

201801397	REP H. Inobservancia de las órdenes o instrucciones impartidas por autoridad.	La entidad ejecutora realiza movimientos y pagos a pesar de tener medida de suspensión de giros vigentes	Procuraduría General de la Nación Oficio No. 20184460633131 del 29 de octubre de 2018 Contraloría General de la Republica Oficio No. 20184460633121 del 29 de octubre de 2018 Fiscalía General de la Nación Oficio No. 20184460633111 del 29 de octubre de 2018.
201801398	REP - Incumplimiento de las normas por parte de actores y sujetos del SGR.	En el caso en concreto, se evidenció por la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, un presunto riesgo de incumplimiento del alcance, debido a que con relación a los egresos por valor de por \$8.317.124.775 de la cuenta de Fondos del SGR, el municipio de Coveñas requiere de \$8.433.521.306.60 para ejecutar los saldos de los proyectos aprobados y gastos de funcionamiento del SGR asignados a esa entidad y solo dispone de un saldo en cuenta de \$518.188.694,65, por lo que no se cuenta con saldo para cumplir el alcance de los siguientes proyectos: BPIN 2015702210006, 2017702210006 Y 2013000020049	Procuraduría General de la Nación Oficio No. 20184460633131 del 29 de octubre de 2018 Contraloría General de la Republica Oficio No. 20184460633121 del 29 de octubre de 2018 Fiscalía General de la Nación Oficio No. 20184460633111 del 29 de octubre de 2018.

VIII. DEL USO INEFICAZ E INEFICIENTE DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.

Por expresa disposición del artículo 361 constitucional y legal los recursos del Sistema General de Regalías se deben destinar al financiamiento de proyectos con el propósito de que la ejecución de los mismos contribuya principalmente al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, fomente al ahorro o financie la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento de la cartografía geológica del subsuelo.

Ahora bien, en lo que se refiere concretamente a la destinación de los recursos de las asignaciones directas, es necesario señalar que el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012 dispone que:

“(…) se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

Para la destinación de estos recursos, las entidades beneficiarias se sujetarán a su régimen de competencias vigente, y aplicarán los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno.

Con los recursos de regalías y compensaciones no se financiarán gastos de funcionamiento, ni programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero (…)

De lo anterior se concluye que la finalidad que tienen los recursos del SGR no es otra que la financiación de proyectos de inversión que propendan por el desarrollo social, económico o ambiental y que tiendan hacia el aumento de la competitividad económica de la entidad territorial que se ve beneficiada con ellos, en el caso particular con el proyecto de inversión se pretendía prevenir, mitigar, conservar y recuperar las playas en la zona turística y de playas de los municipios de Coveñas y Santiago de Tolú.

Así pues, los representantes legales del municipio de Coveñas (Sucre), para la época de los hechos, incurrieron en un uso ineficiencia e ineficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, teniendo en cuenta que:

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

- EL señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, realizó un uso ineficiente de los recursos del Sistema General de Regalías, al haber permitido que el proyecto se iniciara sin contar con el certificado de requisitos de ejecución, aspecto importante para proceder a la contratación e inicio de actividades, ya que como consecuencia de esto y debido al incumplimiento de un requisito material como lo fue en su momento la licencia ambiental, se generaron retrasos en el proyecto desde el 20 de febrero de 2014 hasta el 26 de mayo de 2015 por la ausencia de tal requisito.
- Los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, representante para el periodo 2012-2015 y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, representante para el periodo 2016-2019³⁶, realizaron un uso ineficiente de los recursos del proyecto, por cuanto que no se adoptaron las medidas conducentes y pertinentes para que los recursos utilizados conllevaran al cumplimiento de objetivos y metas dentro de los plazos programados en el cronograma establecido en la formulación del mismo, precisando que el proyecto a la fecha solo tiene un avance físico del 39.02, %, sin contar con los recursos necesarios para su terminación. Adicionalmente, se evidenció uso ineficaz de los recursos puesto que, con los dineros invertidos, no se alcanzaron los objetivos y metas que se esperaban, ya que las obras no fueron culminadas en los términos en que fue aprobado el proyecto, es decir, el proyecto no logró los resultados esperados, quedando como una obra inconclusa y suspendida desde octubre de 2015, sin que a la fecha se cuente con disponibilidad de recursos financieros para dar cumplimiento con el alcance del mismo.

Dichas circunstancias permiten afirmar que se incurrió en las causales establecidas en los literales a y d del artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, referente a incumplir normas sobre utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías previstas en la Ley e incumplir por causas no justificadas las metas del proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

En el caso que nos ocupa, se evidencia que la destinación de los recursos del Fondo De Desarrollo Regional del SGR en cuantía de **CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS MCTE (\$14.996.018.261,00)**, no cumplió la finalidad ni los objetivos establecidos en el proyecto.

IX. MEDIDAS CORRECTIVAS Y SANCIONATORIAS

La Subdirección de Control de la Dirección de la Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación cuenta con la facultad para adelantar y decidir en primera instancia los procedimientos correctivos y sancionatorios a partir de las funciones que establece el Decreto 2189 de 2017, el cual le otorga autonomía para determinar el tipo de medida a imponer para garantizar la protección de los recursos del Sistema General de Regalías de conformidad con la Ley.

En cumplimiento de sus funciones y acorde con la valoración de la afectación causada al bien jurídico tutelado, esta Subdirección impondrá la medida que considere pertinente como respuesta a las lesiones ocasionadas por el uso inadecuado, ineficaz y contrario a la ley de los recursos del Sistema General de Regalías.

En el mismo sentido, el artículo 116 de la Ley 1530 de 2012, establece como medidas correctivas, la suspensión de giros y la no aprobación de proyectos de inversión con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación.

A su vez, el artículo 117 de la Ley 1530 de 2012, establece como medidas sancionatorias, la desaprobación del proyecto de inversión con su consecuente devolución de recursos, la imposición de multas y la designación de gestor temporal de asignaciones directas y de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

³⁶ (el cual fue interrumpido entre el 3 de noviembre de 2017 y 15 de mayo de 2018)

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

De la misma manera, el artículo 107 de la Ley 1530 de 2012 dispone: “Criterios de gradualidad. Las medidas (...) correctivas y sancionatorias se graduarán atendiendo, además de las consideraciones expuestas en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la proporcionalidad, razonabilidad y el impacto social, económico o ambiental de la irregularidad”.

En desarrollo de la multa como medida de control sancionatoria, el artículo 2.2.4.2.2.4.4 del Decreto 1082 de 2015 indica que:

“(…) De acuerdo con las causales establecidas en el artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, la multa prevista en el artículo 119 de la Ley 1530 de 2012, se impondrá al representante legal de la entidad beneficiaria o ejecutora, previo procedimiento correctivo y sancionatorio, sin perjuicio de la aplicación de otras medidas correctivas y sancionatorias a que haya lugar. La multa en ningún caso podrá exceder los 100 SMMLV y para su imposición se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Si se comprueba resistencia, negativa u obstrucción en el curso del procedimiento correctivo y sancionatorio, se impondrá multa desde cinco (5) SMMLV hasta diez (10) SMMLV;
2. Si hay reincidencia en la comisión de causales que ameritaron la imposición de medidas de control, se impondrá multa desde cinco (5) SMMLV hasta veinte (20) SMMLV;
3. Si se prueba beneficio económico por parte del representante legal de la entidad beneficiaria o ejecutora, se impondrá multa desde veinte (20) SMMLV hasta ochenta (80) SMMLV;
4. Si se prueba daño o peligro social, económico o ambiental se impondrá multa desde veinte (20) SMMLV hasta cien (100) SMMLV.

En el evento que concurren más de dos criterios de graduación de esta medida, la base para calcular la multa será la mayor entre ellas”.

Para el efecto, el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo establece los siguientes criterios para tasar la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas, así:

- a. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
- b. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
- c. Reincidencia en la comisión de la infracción.
- d. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
- e. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
- f. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
- g. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
- h. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Por lo tanto, la determinación de la medida a imponer obedece a la concordancia que debe existir entre las consideraciones fácticas y legales en relación con el bien jurídico tutelado, limitadas por la razonabilidad y el debido proceso, tendientes a corregir o sancionar los hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz y contrario a la ley de los recursos del Sistema General de Regalías.

Es pertinente mencionar que, las medidas de control buscan que los sujetos procesales adecuen su conducta a garantizar el cumplimiento de la Ley 1530 de 2012. Las medidas correctivas, buscan instruir a las entidades ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías, con el propósito de reducir a futuro la comisión de hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz y contrario a la ley de estos recursos, son una decisión ejemplarizante que pretende que el comportamiento que la originó no se repita. En consecuencia, su imposición se hace siempre en concordancia con el interés público. Por su parte, las medidas sancionatorias, una vez verificada la comisión de la conducta irregular por los sujetos procesales,

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

buscan imponer un gravamen al o los sujetos procesales que con su comportamiento generaron una situación que alteró el curso normal de la destinación, uso y ejecución de los recursos.

X. MEDIDAS SANCIONATORIAS

1. DESAPROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN CON SU CONSECUENTE DEVOLUCIÓN DE RECURSOS.

La Ley 1530 de 2012, establece como una de las medidas sancionatorias la desaprobación de proyecto con su consecuente devolución de recursos y en su artículo 118 señala que la medida procede en aquellos casos en los que "(...) la ejecución del proyecto se imposibilite por no ser viable técnica, jurídica, financiera o ambientalmente. Así mismo señala que en materia de los proyectos aprobados por los Fondos, en el evento de haberse efectuado algún o algunos giros, se ordenará el reintegro del giro total o parcial de dichos recursos al cupo correspondiente que ese departamento tenga en ellos.

Así las cosas, como se indicó en el presente acto administrativo, que el proyecto de inversión denominado "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN 2013000020049, fue aprobado con el propósito de "Desarrollar acciones para prevenir, mitigar, conservar y recuperar las playas en la zona turística y de playas de los Municipios de Coveñas y Santiago de Tolú", no obstante, según se ha demostrado a través del material probatorio recaudado y según la información del estado financiero del proyecto aportada por la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, no es viable financieramente, teniendo en cuenta que, como se describió previamente:

- i. La entidad ejecutora no ha dado avance del proyecto desde la suspensión realizada el 15 de octubre de 2015, quedando las actividades paralizadas con un porcentaje de ejecución del 39,02%.
- ii. El municipio de Coveñas (Sucre) ha incumplido las metas del proyecto de inversión, toda vez que a la fecha de expedición de este acto administrativo ha acreditado una ejecución física de 39,02% y financiera de 48,01% y no ha sustentado las razones que llevaron a este incumplimiento.
- iii. El Municipio ejecutor no cuenta con los recursos económicos inicialmente aprobados por el OCAD que le permitan dar continuidad a la ejecución del proyecto de inversión identificado con el BPIN 2013000020049.
- iv. La ejecución del proyecto de inversión identificado con el BPIN 2013000020049 es inviable financieramente.

La ejecución del proyecto de inversión estudiado, en los términos de su aprobación y en relación con las condiciones financieras expuestas no resulta viable, por lo tanto, al configurarse el supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de la medida sancionatoria de desaprobación con su consecuente devolución de recursos, esta Subdirección procederá con su imposición.

Se precisa que en el caso particular, el municipio de Coveñas (Sucre) recibió giros para la ejecución del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE" identificado con el BPIN 2013000020049, por valor de \$14.996.018.261,00, correspondientes al Fondo de Desarrollo Regional, según información consultada en la Base de cuentas del aplicativo GESPROY-SGR³⁷ del mes de marzo 2019, así:

³⁷ La cual es alimentada del informe mensual de giros que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

ENTIDAD	DESCRIPCION DEPARTAMENTO	CUENTA	DESCRIPCION TIPO DE CONCEPTO	IMPUTACION	PROYECTO	CODIGO FUENTE FINANCIACION	DESCRIPCION FUENTE FINANCIACION	FECHA PAGO	VALOR BRUTO
COVEÑAS	SUCRE DPTO	35990614600	Ingresos por Fondos SGR	INGRESOS	2013000020049	FDR	Fondo de Desarrollo Regional	2013-11-28 00:00:00.0	\$ 14.996.018.261,00

2. MEDIDA SANCIONATORIA DE MULTA

La Ley 1530 de 2012, establece como una de las medidas sancionatorias la imposición de multas y en su artículo 119 señala que “(...) Se impondrán en contra del representante legal de la entidad beneficiaria o ejecutores a favor del Sistema General de Regalías. Dichas multas se impondrán hasta por una suma equivalente a 100 smmlv (...)” por lo que luego del análisis probatorio que antecede, y en ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración desarrollada a través de las funciones administrativas en cabeza de la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, advierte la existencia de los fundamentos de hecho y de derechos para adoptar la medida sancionatoria de multa en contra de los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES como representantes legales del municipio de Coveñas (Sucre) vinculados al presente procedimiento, las cuales se tasaran en atención a lo dispuesto en el artículo 2.2.4.2.2.4.4. del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

2.1. DAÑO ECONÓMICO CAUSADO

Luego del análisis probatorio que antecede, esta Subdirección logró concluir que la omisión del señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) en el periodo comprendido entre el 2012-2015, conllevó al incumplimiento de las metas establecidas dentro de los plazos propuestos para la ejecución del proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049, a través del contrato de obra No C.O.70-221-022-2013, toda vez que durante su mandato se presentó el inicio de la ejecución del mismo sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas del SGR vigentes para ese momento, se presentaron fallas en la planeación y la suspensión indefinido del mismo; situaciones que ocasionaron un daño económico frente a los recursos del Sistema General de Regalías aprobados para la financiación del proyecto.

Así mismo, esta Subdirección logró concluir que las omisiones del señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) en los periodos comprendidos entre el 2016 a 01/10/2017 y luego desde el 16/05/2018³⁸ hasta la fecha respectivamente, conllevaron al incumplimiento de las metas establecidas dentro de los plazos propuestos para la ejecución del proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049, a través del contrato de obra No C.O.70-221-022-2013, toda vez que durante su mandato se presentó la suspensión indefinido del mismo; situaciones que ocasionaron un daño económico frente a los recursos del Sistema General de Regalías aprobados para la financiación del proyecto.

³⁸ Interrumpido desde el 2 de octubre de 2017 hasta el 15 de mayo de 2018, de acuerdo con el Decreto No 0207 de 2018, expedido por el Gobernador del departamento de Sucre, en el cual se reintegra al cargo como alcalde al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, luego de la privación de su libertad

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

Adicionalmente, una vez suspendido el contrato en mención, los representantes legales de la Entidad no demostraron haber tomado medidas durante la ejecución y suspensión para el restablecimiento de las actividades, lo que generó la consecuente paralización de actividades tendientes al incumplimiento y logro de los objetivos y metas propuestas pues a la fecha el proyecto registra una ejecución física del 39.02% y financiera de 48,01%, generando con ello una pérdida de recursos respecto de los resultados esperados.

En el mismo sentido, se debe poner de presente que los recursos aprobados para la ejecución del proyecto fueron puestos en riesgo durante todo el tiempo que lleva el proyecto sin culminar, esto es desde la vigencia 2013, ya que se llegaron a suspender actividades por un término indefinido, lo cual no se compadece frente a los deberes de cuidado y diligencia a cargo de los representantes legales de la época de los hechos investigados y frente a las necesidades que ostenta la comunidad. Adicionalmente, los recursos dispuestos para el proyecto, fueron presupuestados para cumplir unas metas y objetivos durante las vigencias 2013 y 2014, sin embargo, el estado actual del proyecto demuestra un daño económico ya que los recursos no fueron utilizados eficientemente dentro de los cronogramas y términos programados ni eficazmente porque no se cumplió con los indicadores de producto, objetivos y metas propuestas que conllevaran a prevenir, mitigar, conservar y recuperar las playas en la zona turística y de playas de los municipios de Coveñas y Santiago de Tolú, situación que ha generado que en la actualidad los requerimientos sean otros y nos encontremos frente a un proyecto desfinanciado.

En el marco de estos hechos se precisa además que, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, el artículo 6 de la Constitución Política, establece: "(...) Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. (...)"; al igual que el artículo 315 que dispone como deber de los alcaldes "...Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo..." deberes también contenidos en el artículo 34 de la Ley 734 del 2000 que establece como primer deber de todo servidor público "... el Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución (...) las leyes, los decretos, las ordenanzas (...)".

Las actividades del Estado están sujetas a controles, así como quienes prestan sus servicios al Estado, recayendo sobre los servidores públicos varios tipos de responsabilidades en el desarrollo de sus funciones, que para los eventos en que sus actuaciones no se ajusten a la Ley ocasionan consecuencias de tipo, fiscal, penal, disciplinaria y en el presente caso medidas administrativas a través de la potestad sancionadora de la administración, definida por Santi Romano como "... el poder jurídico para imponer decisiones a otros para el cumplimiento de un fin (...)"

Por lo expuesto, se evidencia que los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES en cumplimiento de sus obligaciones como servidores públicos, no actuaron de forma tal que se mitigaran y tuvieran en cuenta todas las circunstancias previsibles desde la etapa de planeación y durante la ejecución del proyecto en pro del cumplimiento de objetivos y metas trazados, llevándolo al punto de una suspensión indefinida en el tiempo, encontrándonos hoy frente a un proyecto inviable financieramente, dejando una obra inconclusa, causando graves pérdidas económicas.

2.2. DAÑO SOCIAL

Con la conducta de los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, representantes legales del municipio de Coveñas (Sucre) para la época de ocurrencia de los hechos investigados, se generó un daño social no solo a la población del municipio de Coveñas, sino también a la población que pretenda usar las playas sin peligro y restricción, como consecuencia del incumplimiento de las metas y objetivos programados en el proyecto de inversión.

En el presente caso los representantes de la Entidad no fueron garantistas de los derechos de la comunidad que pretendían ser beneficiados con la ejecución de este proyecto de inversión por cuanto, este no se llevó hasta su cumplimiento y los recursos destinados a su financiación hoy no están disponibles, es decir, no se logró la satisfacción de las necesidades de la comunidad identificadas en la MGA del proyecto como "(...)"

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

problemas de erosión a tasas muy elevadas en los últimos años. Hoy en día las playa, las vías públicas y las obras de infraestructura como bordillos, andenes y construcciones están siendo afectadas directamente por este fenómeno erosivo del mar. Como consecuencia se da la penetración del mar al continente, retroceso de la línea costera, pérdida de la biodiversidad, afectación de principales ecosistemas marinos y costeros, efectos negativos para el turismo, y afectación de infraestructura vía y turística” resultando afectados en especial, los habitantes pertenecientes a los municipios de Santiago de Tolú y de Coveñas (Sucre), pues no se lograron desarrollar con éxito las acciones tendientes a prevenir, conservar y recuperar las playas en la zona turística con lo que se hubiera logrado obtener mayores condiciones de competitividad frente a otros destinos turísticos del Caribe, Colombiano, pues es claro que la mayor fuente de ingresos de estos corresponde al sector turístico.

Por lo expuesto, se evidencia que los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, al no haber cumplido con las metas del proyecto, ocasionaron un impacto negativo para el desarrollo social, económico y ambiental que a su vez genera consecuentemente un daño social, entendido este como el menoscabo, afectación, detrimento, disminución o pérdida del bienestar colectivo.

2.3. GRADO DE PRUDENCIA Y DILIGENCIA CON QUE SE HAYAN ATENDIDO LOS DEBERES O SE HAYAN APLICADO LAS NORMAS LEGALES PERTINENTES

Respecto del grado de prudencia y diligencia con que se atendieron los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes, esta Subdirección advierte la existencia de elementos para la tasación de la multa teniendo en cuenta que:

- El señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) para los años 2012 a 2015, al permitir por omisión el incumplimiento de las metas dentro de los cronogramas fijados en el proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE”, identificado con BPIN 2013000020049, por las reiteradas suspensiones del contrato de obra que no permitieron el cabal cumplimiento de los objetivos, ni el avance y culminación del contrato de obra No C.O.70-221-022-2013 y por ende del proyecto. Esta situación denota una clara falta de diligencia y prudencia no solo al momento de planificar el proyecto sino también durante su ejecución, ya que de una parte no se tuvieron en cuenta aspectos previsibles que eran propios durante la etapa preparatoria del contrato instrumento jurídico utilizado para el desarrollo del proyecto, como es el caso de las licencias y de otra no se obro con la debida diligencia con el objeto de adelantar las acciones conducentes y pertinentes para superar las situaciones presentadas en el menor tiempo posible.
- El señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) para el periodo comprendido entre el 2016 a 01/10/2017 y luego desde el 16/05/2018³⁹ hasta la fecha, al permitir omisión el incumplimiento de las metas dentro de los cronogramas fijados en el proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049, por no haber adelantado las acciones conducentes, pertinentes y efectivas para el restablecimiento del proyecto, ya que desde que inició su mandato hasta la fecha el proyecto ha permanecido suspendido, lo que no permitió el cabal cumplimiento de los objetivos, ni el avance y culminación del contrato de obra No C.O.70-221-022-2013. Esta situación denota una clara falta de diligencia y prudencia ya que no se obro con la debida diligencia para superar las situaciones presentadas en el menor tiempo posible.

³⁹ Interrumpido desde el 2 de octubre de 2017 hasta el 15 de mayo de 2018, de acuerdo con el Decreto No 0207 de 2018, expedido por el Gobernador del departamento de Sucre, en el cual se reintegra al cargo como alcalde al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, luego de la privación de su libertad

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

2.4. DAÑO O PELIGRO GENERADO A LOS INTERESES JURÍDICOS TUTELADOS

Se advierte así mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la existencia de otro elemento de tasación de multa teniendo en cuenta que con la ejecución del proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” sin el certificado de cumplimiento de requisitos de ejecución y sin la licencia de construcción al momento del inicio del contrato de obra que ejecuta el proyecto en cabeza de su representante para la época, esto es el señor CESAR AUGUSTO CERRANO ROMERO, se incumplieron las normas sobre utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, al ejecutar con estos recursos un proyecto de inversión que en su momento no cumplía con la totalidad de los requisitos definidos por la Comisión Rectora.

En consecuencia, esta Subdirección en el presente procedimiento determina un uso inadecuado, ineficiente y contrario a la Ley de los recursos del Sistema General de Regalías.

Encontrándose así probado, en cabeza de los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, representantes legales para la época de ocurrencia de los hechos, el incumplimiento de las metas, productos y objetivos y cronograma establecidos con ocasión del proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049, provocando un daño respecto del bien jurídico tutelado, en este caso respecto del uso eficaz y eficiente de los recursos del SGR. Adicionalmente, respecto del señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, se suma el incumplimiento de normas del Sistema General de Regalías, bajo el entendido que permitió el inicio del proyecto, pese a que no contaba con el correspondiente certificado de requisitos de ejecución y sin cumplir uno de ellos como es el caso de la licencia ambiental lo cual afectó el desarrollo del proyecto.

Durante el desarrollo del procedimiento correctivo y sancionatorio el municipio de Coveñas (Sucre) y los representantes legales de la época de los hechos demostraron diligencia y participación en el ejercicio del derecho de defensa en tanto que dieron cumplimiento a los términos establecidos y aportaron el material probatorio solicitado.

En el trámite del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, no se probó que los representantes legales de la época de los hechos obtuvieran beneficio económico a partir de las conductas descritas, ni que presentara reincidencia en la comisión de la infracción, tampoco presentó resistencia negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión, ni utilizó medios fraudulentos, ni usó a ninguna persona para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

En observancia a los principios de buena fe, la imparcialidad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la transparencia, esta Subdirección encuentra probados los criterios de graduación de las sanciones y de la tasación de las multas establecidas en el CPACA y en el Decreto 1082 de 2015, toda vez que se concluye que con las conductas del municipio de Coveñas (Sucre) en cabeza de los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES en calidad de representantes legales de la Entidad ejecutora en los periodos comprendidos entre el 2012-2015 y 2016 a 01/10/2017 y luego desde el 16/05/2018⁴⁰ hasta la fecha respectivamente, época en la que ocurrieron los hechos ocasionaron:

Respecto del señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO se ocasionó un “... daño (...) social, económico (...)” y un daño o peligro al bien jurídico tutelado y se faltó al “grado de prudencia y a la diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes”, situaciones que se enmarcan dentro de los criterios de tasación de la multa dispuestos en el artículo 2.2.4.2.4.4. numeral 4 del Decreto 1082 de 2015 y en los numerales 1 y 6 del artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respectivamente, razón por la cual se

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

ordenará la imposición de una multa de 66,4 SMLMV al representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) para la época de los hechos que se investigan.

Respecto del señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES se ocasionó un "... daño (...) social, económico (...)" y un daño o peligro al bien jurídico tutelado y se faltó al "grado de prudencia y a la diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes", situaciones que se enmarcan dentro de los criterios de tasación de la multa dispuestos en el artículo 2.2.4.2.2.4.4. numeral 4 del Decreto 1082 de 2015 y en los numerales 1 y 6 del artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respectivamente, razón por la cual se ordenará la imposición de una multa de 59,8 SMLMV al representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) para la época de los hechos que se investigan.

XI. CONSIDERACIONES

PRIMERO. Que el artículo 112 de la Ley 1530 de 2012 señala la finalidad del procedimiento correctivo y sancionatorio: "(...) Este procedimiento busca la protección de los recursos del Sistema General de Regalías, mediante la imposición de medidas administrativas tendientes a corregir o sancionar los hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz e ilegal uso de estos recursos.

SEGUNDO. Que el artículo 113 de la Ley 1530 de 2012 en su literal a), dispone el uso inadecuado, ineficiente, ineficaz y contrario a la ley de los recursos del Sistema General de Regalías y el literal d) el incumplir por causas no justificadas las metas del proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión como causales para adelantar el procedimiento correctivo y sancionatorio.

TERCERO. Que mediante el Decreto 1082 de 2015, el Gobierno nacional compiló las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector de Planeación Nacional y que dispuso en el artículo 3.1.1 la derogatoria de todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector que versan sobre las mismas materias⁴¹ e indicó que los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el mismo, mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido que sus fundamentos jurídicos permanecen el Decreto compilatorio

CUARTO. Que de acuerdo con el artículo 2.2.4.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, son sujetos pasivos de seguimiento, control y evaluación dentro del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, entre otros, las entidades públicas designadas como ejecutoras de un proyecto de inversión por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD⁴² y sus representantes legales.⁴³

QUINTO. Que el numeral 2 del artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 establece que los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben cumplir, entre otras, con la siguiente característica "(...) Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos (...)".

SEXTO. Que el artículo 28 de la Ley 1530 de 2012, señala que "Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación".

SÉPTIMO. Que en el inciso final del artículo 17 de la Ley 1606 de 2012, se establece que "(...) Corresponde al jefe del órgano respectivo o a su delegado del nivel directivo de la entidad ejecutora designada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, ejecutar el proyecto en los términos de su Aprobación (...)".

41 Entre otros, el Decreto 1949 de 2012 y 414 de 2013.

42 Artículo 2.2.4.2.1.2, numeral 12, Decreto 1082 de 2015.

43 Artículo 2.2.4.2.1.2, numeral 13 Decreto 1082 de 2015.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

OCTAVO. Que el artículo 2.2.4.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015, dispone que las entidades administradoras, beneficiarias y ejecutoras son responsables de "(...) identificar las situaciones que puedan afectar la correcta utilización de los recursos y el cumplimiento de los resultados programados (...)".

NOVENO. Que el artículo 2.2.4.1.2.2.7 del Decreto 1082 de 2015⁴⁴, señaló como responsabilidad de las entidades designadas como ejecutoras de los recursos del SGR "(...) la ejecución de los mismos en los términos del artículo 93 de la Ley 1530 de 2012⁴⁵, y serán responsables por los mismos frente al contratista y a terceros, con las asignaciones a su cargo".

DÉCIMO. Que el inciso segundo del artículo 2.2.4.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015 establece que: "Los proyectos de inversión se formularán con observancia de los lineamientos y las metodologías definidas por el Departamento Nacional de Planeación; y el cumplimiento de los lineamientos para las etapas de viabilización, aprobación y ejecución definidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías."

DÉCIMO PRIMERO. Que el inciso segundo del artículo 2.2.4.1.1.6.1⁴⁶ del Decreto 1082 de 2015, contempla que: "Los proyectos de inversión aprobados por los órganos colegiados de administración y decisión requerirán para **su ejecución e inicio de procesos de contratación, el pleno cumplimiento de los lineamientos y requisitos definidos para tales efectos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.** La certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución será responsabilidad de la secretaría técnica del órgano colegiado de administración y decisión respectiva. Si a los seis (6) meses de la aprobación del proyecto no han sido completados los requisitos de la fase de ejecución, los recursos establecidos para el respectivo proyecto podrán ser liberados para aprobar otros proyectos de inversión. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión podrá prorrogar hasta seis (6) meses más el cumplimiento de requisitos". (negrilla fuera del texto)

DÉCIMO SEGUNDO: Que en relación con la responsabilidad que les atañe a las entidades públicas designadas como ejecutoras de los recursos del Sistema General de Regalías, el artículo 2.2.4.4.4 del Decreto 1082 de 2015, estableció que los OCAD en ningún caso son responsables por la ejecución de los proyectos de inversión y que **"(...) La correcta ejecución de los proyectos de inversión es exclusiva responsabilidad de las entidades públicas designadas como ejecutoras por los órganos colegiados de administración y decisión".** (Negrilla fuera del texto)

DÉCIMO TERCERO: Que para la época de aprobación del proyecto de inversión identificado con el BPIN 2013000020049, se encontraba vigente el Acuerdo 013 del 19 de octubre de 2012⁴⁷, expedido por la Comisión Rectora del SGR, en el cual se señalaron los requisitos fase III, que debían cumplir los proyectos de inversión para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

DÉCIMO CUARTO: Que el artículo 57 del Acuerdo No 013 de 2012, modificado por el artículo segundo del Acuerdo No 014 de 2013, establece: "Requisitos para el inicio de los procesos de contratación. Los requisitos para los proyectos de inversión contemplados en el presente título corresponderán a requisitos previos al inicio de la etapa contractual. En consecuencia, los requisitos establecidos en este título deberán cumplirse previamente al inicio de la etapa contractual."

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

DÉCIMO QUINTO: Que para el caso objeto de estudio, la "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE", corresponde a un proyecto de inversión Fase 3, y por ello, la entidad territorial debía observar el cumplimiento de los requisitos que al respecto señalaba el artículo 59 del Acuerdo 013 de 2012.

DÉCIMO SEXTO: Que el artículo 59 ídem determina expresamente los requisitos de ejecución de los proyectos presentados en fase III, entre los cuales se encuentra los siguientes: "(...) Licencias, plan de manejo ambiental, o permisos requeridos, requisitos ambientales, dependiendo del tipo de proyecto de conformidad con la normativa respectiva, cuando aplique (...)".

DÉCIMO SÉPTIMO: Que respecto de la certificación de cumplimiento de requisitos de ejecución de acuerdo con la época para la cual fue aprobado el proyecto, se encontraba vigente el artículo 4 del Acuerdo 014 del 2 de abril de 2013, el cual dispone: "(...) En concordancia con el artículo 25 del Decreto 1949 de 2012 y el artículo 17 de la Ley 1606 de 2012, la certificación de cumplimiento de requisitos de ejecución será responsabilidad de la respectiva secretaría técnica del órgano Colegiado de Administración. La Secretaría Técnica del OCAD debe expedir y entregar la documentación señalada en el numeral primero del anterior artículo a la entidad ejecutora, quien se encargará de remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la totalidad de la documentación señalada en los numerales primero y segundo del mencionado artículo, donde conste el cumplimiento del lleno de los requisitos establecidos en el artículo tercero del presente Acuerdo. La Secretaria Técnica del OCAD y el ejecutor designado serán responsables de los documentos que se expidan para efectos del giro de los recursos (...)".

DÉCIMO OCTAVO: Que el certificado de requisitos de ejecución de los proyectos de inversión más allá de ser el cumplimiento de un requisito formal, asegura que el objeto que se va a ejecutar cumpla con todos los requisitos propios de las actividades a desarrollar en forma previa, con el fin de evitar un uso inadecuado, ineficaz e ineficiente de los recursos aprobados, que ponga en peligro la inversión y las necesidades de la población, busca además agotar todos los elementos previsibles que provoquen improvisación y paralización de las actividades en los términos programados de acuerdo con los requisitos legales como es el caso de licencias y permisos.

DÉCIMO NOVENO: Que la licencia ambiental es parte de los requisitos exigidos para dar inicio a los procesos de contratación en proyecto fase III, además de ello la normativa ambiental ha determinado su alcance en el artículo 3 del Decreto 2820 de 2010⁴⁹, el cual establece: "La Licencia Ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una Licencia Ambiental⁴⁹."

VIGÉSIMO: En igual sentido el artículo 3 del Decreto 2041 de 2014, por el cual derogó el Decreto 2820, establece: "(...) La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental. (...)".

VIGÉSIMO PRIMERO: Que respecto a la licencia ambiental como requisito previo para un proyecto, obra o actividad la Corte constitucional mediante Sentencia C-035 del 27 de enero de 1999 con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell se pronunció en los siguientes términos:

"La licencia ambiental es obligatoria en los eventos en que una persona natural o jurídica, pública o privada debe acometer la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad susceptible de producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

⁴⁹ norma vigente para la fecha de aprobación del proyecto e inicio de ejecución del mismo

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

La licencia ambiental la otorga la respectiva autoridad ambiental, según las reglas de competencias que establece la referida ley. En tal virtud, la competencia se radica en el Ministerio del Medio ambiente o en las Corporaciones Autónomas Regionales o en las entidades territoriales por delegación de éstas, o en los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, cuando la competencia no aparezca atribuida expresamente al referido ministerio.

(...) La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.

(...) Como puede observarse, la licencia es el resultado del agotamiento o la decisión final de un procedimiento complejo que debe cumplir el interesado para obtener una autorización para la realización de obras o actividades, con capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente.

El referido procedimiento es participativo, en la medida en que la ley 99/93 (arts. 69, 70, 71, 72 y 74), acorde con los arts. 1, 2 y 79 de la Constitución, ha regulado los modos de participación ciudadana en los procedimientos administrativos ambientales, con el fin de que los ciudadanos puedan apreciar y ponderar anticipadamente las consecuencias de naturaleza ambiental que se puedan derivar de la obtención de una licencia ambiental.

(...).

VIGÉSIMO SEGUNDO. Que el numeral 2 del artículo 2.2.4.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, conforme al cual se entiende por eficiencia la "(...) relación entre los recursos utilizados en el proyecto y los logros obtenidos, en términos del cumplimiento de las metas en los plazos programados en el cronograma establecido en la formulación y en los estándares técnicos de los bienes o servicios alcanzados en el desarrollo del mismo (...)"

VIGÉSIMO TERCERO. Que el artículo 2.2.4.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015 el cual dispone que: "Aprobado un proyecto de inversión por parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión y designado el ejecutor del mismo, corresponderá al designado aceptar la ejecución de la respectiva iniciativa en los términos del proyecto de inversión registrado en el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías"

VIGÉSIMO CUARTO. Que a partir del acervo probatorio recaudado dentro del trámite del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, se concluye respecto del cargo "INCUMPLIR LAS NORMAS SOBRE LA UTILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS", que los sujetos de control, esto es el municipio de Coveñas y su Representante para la época CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO, incurrieron en un uso ineficiente de los recursos del Sistema General de Regalías, al haber iniciado el proyecto de inversión sin el cumplimiento de requisitos de ejecución, es decir, sin contar con el certificado y sin la licencia ambiental, generando retrasos injustificados constituyéndose en situaciones que ponen en evidencia que la ejecución del proyecto no se logró de manera eficiente lo que demuestra que se cometió la irregularidad analizada en presente trámite administrativo, encontrándose mérito para la imposición de las medidas sancionatorias.

VIGÉSIMO QUINTO. Que en relación con el cargo INCUMPLIR POR CAUSAS NO JUSTIFICADAS LAS METAS DEL PROYECTO APROBADO POR EL ÓRGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente se concluye que los sujetos de control, Municipio, CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, incurrieron en un uso ineficaz e ineficiente de los recursos del Sistema General de Regalías, al haber incumplido las

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

metas y los cronogramas propuestos sin que se acreditara una justa causa, toda vez que el proyecto había sido programado para ser ejecutado en 6 meses de acuerdo con el plazo contractual inicialmente fijado en el contrato de obra No C.O. No 70-221-022-2013 sin embargo, tal término no fue cumplido, ya que ha sido afectado por diferentes suspensiones sin dar cumplimiento a los indicadores, metas y objetivos, siendo la última indefinida en el tiempo ocasionando que la ejecución del proyecto no se logre cumplir de manera eficiente y eficaz lo que demuestra un daño económico y social, encontrándose mérito para la imposición de las medidas de control.

VIGÉSIMO SEXTO. Que teniendo en cuenta lo acreditado dentro del presente procedimiento correctivo y sancionatorio y atendiendo los principios que orientan la función administrativa entre los que se encuentran la buena fe, la imparcialidad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la transparencia, se ordenará la imposición de una multa de sesenta y seis punto cuatro (66,4) SMLMV al señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) periodo (2012-2015) por los cargos INCUMPLIR LAS NORMAS SOBRE LA UTILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS e INCUMPLIR POR CAUSAS NO JUSTIFICADAS LAS METAS DEL PROYECTO APROBADO POR EL ÓRGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN debido a que con las conductas realizadas se produjo un daño económico y social al bien jurídico tutelado, que en este caso es el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, así como se determinaron deficiencias en la prudencia y cuidado que debe presidir en las actuaciones realizadas por el señor SERRANO ROMERO, en observancia de los criterios generales para la graduación de las sanciones administrativas establecidas en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Que teniendo en cuenta lo acreditado dentro del presente procedimiento correctivo y sancionatorio y atendiendo los principios que orientan la función administrativa entre los que se encuentran la buena fe, la imparcialidad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la transparencia, se ordenará la imposición de una multa de cincuenta y nueve punto ocho (59,8) SMLMV al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) (periodo 2016-2019⁵⁰) por el cargo INCUMPLIR POR CAUSAS NO JUSTIFICADAS LAS METAS DEL PROYECTO APROBADO POR EL ÓRGANO COLEGIADO DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN debido a que con las conductas realizadas se produjo un daño económico y social al bien jurídico tutelado, que en este caso es el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías. Así mismo se determinaron deficiencias en la prudencia y cuidado que debe presidir en las actuaciones realizadas por el señor SERRANO ROMERO, en observancia de los criterios generales para la graduación de las sanciones administrativas establecidas en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VIGÉSIMO OCTAVO. Que de acuerdo con la situación actual del proyecto y teniendo en cuenta que la ejecución del proyecto de inversión estudiado, en los términos de su aprobación y en relación con las condiciones jurídicas y financieras expuestas en el presente acto no resulta viable, se configura el supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de la medida sancionatoria de desaprobación con su consecuente devolución de recursos, esto es por valor de **CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS MCTE (\$14.996.018.261,00)** correspondientes al Fondo de Desarrollo Regional.

V. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar probado que el señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO identificado con cedula de ciudadanía No. 15.620.041, en calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) para la época de ocurrencia de los hechos investigados, incurrió en la causal establecida en los literales a) y d) del artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, al incumplir las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías e Incumplir por causas no justificadas las metas

⁵⁰ Interrumpido desde el 2 de octubre de 2017 hasta el 15 de mayo de 2018, de acuerdo con el Decreto No 0207 de 2018, expedido por el Gobernador del departamento de Sucre, en el cual se reintegra al cargo como alcalde al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, luego de la privación de su libertad.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

del proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Municipal, por las situaciones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Declarar probado que el señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES identificado con cedula de ciudadanía No. 4.020.780, en calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) para la época de ocurrencia de los hechos investigados, incurrió en la causal establecida en el literal d) del artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, al Incumplir por causas no justificadas las metas del proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Municipal, por las situaciones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTICULO TERCERO. Imponer al señor CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO identificado con cedula de ciudadanía No. 15.620.041, quien para la época de los hechos ostentaba la calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) periodo 2012-2015, la medida sancionatoria de multa equivalente a sesenta y seis punto cuatro (66,4) SMLMV, la cual debe pagar en la Cuenta Corriente No. 3-0070-0-00724-2 del Banco Agrario de Colombia, denominada SISTEMA GENERAL DE REGALIAS – REINTEGROS, dentro de los diez (10) días siguientes a la firmeza del presente acto administrativo.

Como consecuencia, debe remitirse copia del respectivo comprobante de pago a la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación. En caso de que no se acredite el pago de la multa impuesta en el término otorgado, se aplicará un interés equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera para las modalidades de crédito de consumo, conforme al artículo 279 de la Ley 1819 de 2016 y se dará inicio al cobro coactivo previsto en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por el procedimiento administrativo coactivo previsto en el Estatuto Tributario o, en su defecto, en el Código General del Proceso en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

ARTICULO CUARTO. Imponer al señor NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES identificado con cedula de ciudadanía No. 4.020.780, quien para la época de los hechos ostentaba la calidad de representante legal del municipio de Coveñas (Sucre) periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y 1 de octubre de 2017 y entre el 15 de mayo de 2018 a la fecha, la medida sancionatoria de multa equivalente a cincuenta y nueve punto ocho (59,8) SMLMV, la cual debe pagar en la Cuenta Corriente. No. 3-0070-0-00724-2 del Banco Agrario de Colombia, denominada SISTEMA GENERAL DE REGALIAS – REINTEGROS, dentro de los diez (10) días siguientes a la firmeza del presente acto administrativo.

Como consecuencia, debe remitirse copia del respectivo comprobante de pago a la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación. En caso de que no se acredite el pago de la multa impuesta en el término otorgado, se aplicará un interés equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera para las modalidades de crédito de consumo, conforme al artículo 279 de la Ley 1819 de 2016 y se dará inicio al cobro coactivo previsto en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por el procedimiento administrativo coactivo previsto en el Estatuto Tributario o, en su defecto, en el Código General del Proceso en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

ARTICULO QUINTO. Imponer al municipio de Coveñas (Sucre) la medida sancionatoria de desaprobación de proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049, con su consecuente devolución de recursos por valor de **CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE. \$14.996.018.261,00**, correspondiente al valor total girado para la financiación del proyecto de inversión, en los términos del artículo 118 de la Ley 1530 de 2012.

ARTICULO SEXTO. Una vez se encuentre en firme el presente acto, informar para su aplicación al Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD Región Caribe sobre la medida de desaprobación del proyecto de inversión denominado “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-234-15, adelantado en contra del municipio de Coveñas (Sucre) y su representante legal.

EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049.

ARTICULO SÉPTIMO. Ordenar al municipio de Coveñas (Sucre) en calidad de ejecutor del proyecto “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA EROSIÓN COSTERA EN EL CASCO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE COVEÑAS Y SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE - REGIÓN CARIBE” identificado con BPIN 2013000020049 el reintegro al Sistema General de Regalías, de la suma de **CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE. \$14.996.018.261,00**, correspondientes al valor total girado para la financiación del proyecto de inversión, como consecuencia de la medida sancionatoria de desaprobación del proyecto con su consecuente devolución de recursos, los cuales deberán ser reintegrados en la Cuenta Corriente. No. 3-0070-0-00724-2 del Banco Agrario de Colombia, denominada SISTEMA GENERAL DE REGALIAS – REINTEGROS dentro de los treinta días calendario siguientes contados desde la fecha en la que quede en firme el acto administrativo que adopta la decisión de liberación de recursos, por parte del OCAD Región Caribe.

En el evento que la entidad territorial no reintegre los recursos en el término otorgado, se podrá ejercer la facultad otorgada al Departamento Nacional de Planeación en el artículo 128 de la Ley 1530 de 2012 e iniciarán las acciones judiciales a que haya lugar, teniendo en cuenta que este acto administrativo presta mérito ejecutivo en contra del Municipio.

PARÁGRAFO: En caso de mora en el pago de esta obligación, la entidad ejecutora, pagará los intereses moratorios, conforme a lo establecido en el inciso 2, numeral 8 del artículo 4° de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO OCTAVO. Notificar el presente acto administrativo al representante legal del municipio de Coveñas (Sucre), o a quien haga sus veces y a los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES, indicándoles que frente al mismo proceden los recursos de reposición y apelación de que trata el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011,⁵¹ los cuales deben interponerse por escrito, ante la Subdirectora de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal o a la notificación por aviso.

ARTÍCULO NOVENO. Comunicar, para los fines pertinentes, el contenido del presente Acto administrativo a la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías, a la Subdirección Financiera del Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, remitiendo copia de la misma.

ARTÍCULO DÉCIMO. Una vez en firme la presente Resolución, y en caso de que el municipio de Coveñas (Sucre), los señores CESAR AUGUSTO SERRANO ROMERO y NILSON MANUEL NAVAJA OLIVARES no realicen el pago de las sanciones impuestas, se remitirá a la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C. a los 22 AGO. 2019

MONICA ISABEL POSSO DEL CASTILLO
Subdirectora de Control

Proyectó: Diana Milena Vernaza Durán
Revisó: Paola Salas Riaño / Jorge Thevening

⁵¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.