



AVA 23-0010

Asunto: Comunicación informe definitivo de la denuncia ciudadana, D-24-0003

En uso de sus atribuciones legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; así mismo como lo establece la Resolución 357 del 31 de diciembre de 2021 y resolución 270 del 18 de julio de 2017, procede al aviso al denunciante anónimo la respuesta de fondo conforme la gestión adelantada.

En consecuencia, de lo anterior, se permite comunicar el resultado de fondo de la denuncia.

La Contraloría General del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con las competencias atribuidas en la Constitución Política de Colombia, la ley 42 de 1993, la ley 1474; adelanto la gestión en atención a la denuncia ciudadana, trasladado a este ente de control fiscal por competencia, en el cual se solicita verificar el cumplimiento y ejecución de los contratos N°017 de 2019 con objeto de suministrar 185 Unidades de poste cónico de poliéster reforzado con fibra de vidrio PRFV para res de distribución de 10 metros de altura y 750 Kg de capacidad de rotura, por \$827.565.000 suscrito entre EEDAS S.A E.S.P y Grupo ingeniería e inversiones S.A.S, el cual deriva el contrato interadministrativo No. 1594, y el contrato N°018 de 2019 "suscrito entre EEDAS S.A. E.S.P y grupo de ingeniería e inversiones S.A.S, con el objeto del suministro de los equipos y materiales para la instalación de un sistema híbrido solar-eólico por un valor de \$ 379.935.000, el cual es derivado del contrato interadministrativo No. 2049 de 2019 celebrado con la gobernación del departamento Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina, de esta manera esta denuncia internamente de radico como Denuncia D-24-003 luego de su análisis por el grupo asesor del Grupo de reacción inmediata de la Contraloría Departamental del archipiélago de San Andres Providencia y Santa Catalina.

Se le informa que el contrato interadministrativo 1594 de 2019 ha sido auditado tras una denuncia ciudadana (D-23-008) por la Auditoría Especial de Fiscalización – AEF – D-23-008. La auditoría concluyó que el contrato se ejecutó en su mayoría de acuerdo con lo establecido. Sin embargo, se identificaron cuatro hallazgos administrativos, uno de los cuales tiene implicaciones fiscales por \$877.302.000, debido a la posible omisión de mantenimientos requeridos para los activos del contrato.

Ante la insostenibilidad del actual sistema energético y la falta de redes en las zonas rurales de baja densidad de la isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se identificó la necesidad de implementar una solución energética más eficiente y económica. Estudios previos demostraron que la instalación de redes tradicionales



resultaría en costos excesivos debido a la infraestructura requerida y a los altos costos de la energía, incluso con subsidios. Para abordar esta problemática, la Gobernación del departamento decidió contratar a EEDAS para ejecutar un proyecto de transformación energética.

Luego de evaluar diferentes alternativas, se determinó que la instalación de sistemas solares autónomos era la opción más viable. Estos sistemas, compuestos por luminarias LED, paneles solares, reguladores/inversores, baterías, accesorios y postes de fibra de vidrio, ofrecen una solución sostenible y económica para las zonas rurales. Para la fabricación y suministro de los postes de fibra de vidrio, EEDAS subcontrató a Grupo de Ingeniería e Inversiones a través del contrato N°017 de 2019.

De esta manera se ejecutó el proyecto el cual dentro de su alcance contractual cuenta con 180 activos distribuidos dentro de la zona de influencia, la cual comprende Velodia road, y un circuito sobre la vía circunvalar que recorre desde el kilómetro 10+900 01SAD Pepper Hill Road hasta 17+800 01SAC Elsy Bar Road.

Cada uno de estos activos están conformados por los siguientes ítems y accesorios que conforman los sistemas fotovoltaicos de alumbrado:

- Panel solar: Eagle 60P-V 260-280 Watt – Jinkobra Solar Holding Co. Ltd., diseñada según el fabricante para tener una autonomía de 12 años al 90% potencia de salida y 25 años de 80,7% potencia de salida.
- Luminaria LED 60W 8000 Lumen 12V IP 68 con variación de ángulo 0° a 30°, con ajuste inalámbrico carcasa em aluminio para via tipo M4.
- Batería solar: 6-GFM-150/12V150Ah - Bluesun solar, diseñada según el fabricante para tener una autonomía de 10 años de vida.
- Monitoreo y control remotos: Smartsolar charge controllers with load output Victron SmartSolar MPPT 75/15
- Gabinete: gabinete polyester
- Postes: Postes en fibra de vidrio.

Durante la auditoría se detectaron inconsistencias administrativas y fiscales en 185 activos instalados, específicamente en las luminarias LED de 60W con características técnicas detalladas y en las baterías solares de 6-GFM-150/12V150Ah. No obstante, la verificación de los postes de fibra de vidrio no arrojó ninguna observación

Con el objetivo de impulsar el sector pesquero en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la administración local decidió adecuar un centro de acopio y procesamiento de productos pesqueros. Sin embargo, los altos costos operativos asociados a los equipos de refrigeración y congelación representaban un obstáculo significativo para la sostenibilidad de este proyecto



Para optimizar los costos energéticos y promover la eficiencia energética, la Gobernación suscribió un contrato interadministrativo con EEDAS S.A. E.S.P. El objetivo principal de este contrato es implementar sistemas de eficiencia energética y energías renovables en la infraestructura y equipos del sector pesquero. De esta manera, se busca reducir los costos de producción y manejo de los productos pesqueros, al tiempo que se fomenta el uso de energías limpias.

El contrato, con un valor inicial de \$991.210.513, contempla la implementación de diversas medidas para mejorar la eficiencia energética en el centro de acopio y procesamiento de productos pesqueros. Estas medidas incluyen, entre otras, la instalación de equipos más eficientes, el uso de energías renovables y la optimización de los procesos productivos.

Para llevar a cabo las mejoras identificadas, se elaboró un presupuesto detallado que incluyó la adquisición e instalación de los equipos y accesorios necesarios (ver tabla). Con el fin de ejecutar esta fase del proyecto, de esa manera EEDAS subcontrató los servicios de Grupo de Ingeniería e Inversiones S.A.S.

Tabla 1 presupuesto final contrato 2049 de 2019 - etapa 1

Ítem	Descripción	Cantidad	Precio unitario	Valor paf
1-001	Panel Solar monocristalina de 395 W	117	\$ 838.121,00	\$ 98.060.157,00
1-002	Materiales y elementos de instalación por panel	117	\$ 241.971,00	\$ 28.310.607,00
1-003	Combiner box de 6x2	5	\$ 531.402,00	\$ 2.657.010,00
1-004	Inversores Fronius trifasicos symo	3	\$ 13.478.800,00	\$ 40.436.400,00
1-005	Materiales y elementos de instalación	3	\$ 876.478,00	\$ 2.629.434,00
1-006	Sostenimiento de Congelación	1	\$ 76.730.000,00	\$ 76.730.000,00
1-007	Túnel de Congelación	1	\$ 108.722.000,00	\$ 108.722.000,00
1-008	Área de procesamiento	1	\$ 61.721.000,00	\$ 61.721.000,00
1-009	Refrigerado	1	\$ 31.773.000,00	\$ 31.773.000,00
1-010	Accesorios Montaje	1	\$ 79.927.000,00	\$ 79.927.000,00
1-011	Aerogeneradores horizontales de 2	1	\$ 17.900.000,00	\$ 17.900.000,00
1-012	Contenedor de 10 ft para el sistema	1	\$ 10.800.000,00	\$ 10.800.000,00
1-013	Sistema de refrigeración para botes pesquero sistema de autogeneración solar FV para reducción de consumo energético capacidad 2 Ton	0	\$ 28.750.000,00	\$ 0,00
1-014	Replanteo	1	\$ 28.556.915,00	\$ 28.556.915,00



DIRECTO			\$ 588.223.523,00
Administración		15%	\$ 88.233.528,00
Imprevistos		3%	\$ 17.646.706,00
Utilidad		7%	\$ 41.175.646,61
subtotal costos indirectos			\$ 147.055.880,61
DIRECTO + INDIRECTO			\$ 735.279.403,61
RETIE		2%	\$ 14.705.588,07

DIRECTO			\$ 588.223.523,00
INDIRECTO			\$ 147.055.880,61
INTERVENTORIA Y CERTIFICACIONES			\$ 14.705.588,07
ADMINISTRACION (SOBRE COSTO DIRECTOS)		6%	\$ 35.293.411,38
VALOR TOTAL			\$ 785.278.403,06

Aunque el contrato fue recibido a satisfacción, la auditoría detectó dos observaciones en referencia al proceso de este contrato interadministrativo. Una de estas observaciones está relacionada directamente con los elementos instalados bajo el contrato N°018 de 2019.

"La auditoría reveló que la terminal pesquera está siendo utilizada de manera no autorizada como estación de carga para vehículos eléctricos. Esta práctica compromete la infraestructura de la terminal al no contar con las protecciones y sistemas eléctricos adecuados. Además, esta actividad no estaba contemplada en el proyecto original.

Otro hallazgo significativo fue la identificación de una serie de problemas relacionados con el mantenimiento de los sistemas fotovoltaicos. La falta de un adecuado programa de mantenimiento ha llevado al deterioro prematuro de los equipos, específicamente las baterías, lo que ha resultado en la pérdida de funcionalidad de parte del sistema de iluminación exterior.

Dado lo anterior, se ha determinado Dos (2) hallazgos administrativos, lo cual se comunicó en el informe definitivo de la actuación especial de fiscalización – AEF- Obras inconclusas, por la cual la Gobernación del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina deberá suscribir un plan de Mejoramiento, que permita solucionar las deficiencias comunicadas en dicho informe de auditoría.

Establece el Artículo 2° del Decreto Ley 403 de 2020:

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la **gestión fiscal** de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos,



que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, **con el fin de determinar si la gestión fiscal** y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

Objeto de vigilancia y control: Se entienden por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los *demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos.*

Así mismo, la Ley 610 de agosto 15 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de Responsabilidad Fiscal de competencia de las Contralorías, señala en sus artículos 1, 3, 6, 40:

"Artículo 1°. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado."

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

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



menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007"**

"**Artículo 40.** Apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno."

El daño al patrimonio del Estado, debe ser cierto conforme a las siguientes consideraciones:

1. haciendo alusión al concepto de radicado 2006ER82334 de la oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, sobre el Detrimento Patrimonial al Estado y la Certeza del Daño, en estos términos:

"Desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que «el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante. De esta definición inmediatamente se destaca que el daño cierto puede ser pasado - ocurrió- o futuro - a suceder_ En principio el daño pasado no es tan problemático puesto que ya existe, el problema que se presenta generalmente es el de cuantificarlo. En cambio, el daño futuro presenta muchas más aristas que son problemáticas. Estudiemos primero la cuestión relativa a los daños futuros para luego entrar en los pasados.

"Frente a los daños futuros la jurisprudencia y la doctrina - colombiana como extranjera son claras en establecer que este puede considerarse como cierto siempre y cuando las reglas de la experiencia y de la probabilidad indiquen que este habrá de producirse. Esta certeza por supuesto no es absoluta pues sobre el futuro no puede predicarse una



certeza absoluta. Lo importante es que existan los suficientes elementos de juicio que permitan establecer que el daño muy seguramente se producirá. El daño futuro cierto - denominado como virtual- se opone al daño futuro hipotético que es aquel sobre el cual simplemente existe alguna posibilidad de que se produzca, pero las reglas de la experiencia y de la probabilidad indican que puede o no producirse."

"Establecer los alcances del daño futuro en materia de responsabilidad fiscal sería un ejercicio académico interesante, sin embargo, por ahora nos basta decir que de acuerdo con la normatividad actual a la responsabilidad fiscal sólo importan los daños pasados. No puede derivarse responsabilidad fiscal sobre daños futuros. A esta conclusión tajante se puede llegar sin necesidad de mucho análisis puesto que la ley dispone que para aperturar el proceso de responsabilidad fiscal se requiere que «se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado». Igualmente, para proferir el fallo con responsabilidad fiscal es necesario que «obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público. De esta forma la ley exige que cuando vaya a iniciarse un proceso un proceso de responsabilidad el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido."

"Creemos que esta disposición es sana puesto que la certeza en el daño futuro es una certeza relativa. Sobre el futuro es imposible tener certeza absoluta puesto que siempre existe un margen de error en las predicciones. Esto podría entonces acarrear injusticias al atribuir responsabilidad fiscal a alguien - tendría que acarrear con las graves consecuencias que ello implica- sobre un daño que finalmente no se produjera. En este caso se presentaría un enriquecimiento sin causa por parte del Estado y el ciudadano podría demandar para que le reembolsaran lo pagado."

"Adicionalmente, aunque la responsabilidad fiscal tiene naturaleza resarcitoria y no sancionatoria es innegable que, de todos modos, en la práctica, conlleva por lo menos una sanción social o moral para el implicado. Por ello en materias como la presente lo mejor es proceder con cautela."

Conforme lo anterior se concluye: "La responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y; c) un nexo causal entre el daño y la conducta. Siendo el elemento daño el más importante, por cuanto a partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal, de lo contrario, no puede existir Responsabilidad."

"La ley dispone que para apertura el proceso de responsabilidad fiscal se requiere que se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado. Igualmente, para proferir el fallo con responsabilidad fiscal es necesario que obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público.



De esta forma la ley exige que cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido."

Bajo dicho entendido, esta entidad de Control Fiscal, realizará el cierre de ésta su denuncia.

Reiteramos nuestro compromiso con la ciudadanía, y le agradece la confianza, así mismo seguiremos en nuestro compromiso de atender los requerimientos que estén dentro de nuestras Competencias Constitucionales y Legales.

De igual forma, se le solicita comedidamente el diligenciamiento del formato de encuesta de satisfacción anexo, aclarando que las sugerencias manifestadas son importantes para la mejoría en el cumplimiento de nuestro objeto misional. Favor remitir a la Contraloría General del Departamento, Avenida Francisco Newball, Edificio OCCRE, piso 3° y/o al siguiente correo electrónico contraloria@contraloriasal.gov.co

San Andrés Isla, 10 de octubre de 2024

Atentamente,

STARLIN MOLANO GRENARD BENT
Contralor General del Departamento

Proyectó: Rogger Alexander Rodriguez Cotua- Profesional Universitario
Revisó: McBride Pomare Cogollo – Profesional Universitario- Auditoria y P.C
Aprobó: Comité Técnico