

**Escuela Superior de
Administración Pública**

Tesis de maestría

**Principales causas de las obras civiles inconclusas en el municipio de
Ibagué Tolima entre los años 2013 a 2022.**

John Fredy Suárez Yepes.

Ibague Tolima

2024

**Principales causas de las obras civiles inconclusas en el municipio de
Ibagué Tolima entre los años 2013 a 2022.**

John Fredy Suárez Yepes

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título
de Magister en Administración Pública**

Director

Luis Enrique Rubiano Quitián

Docente titular

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Maestría en administración Pública - Territorial Tolima

Ibagué - Tolima

2024



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a Dios, cuya voluntad ha guiado mi vida y me ha brindado la fortaleza necesaria para superar cada desafío. Su enseñanza de avanzar un paso a la vez ha sido mi mayor lección.

A mi familia, mi pilar en todo momento, especialmente a mi esposa y a mis hijas, quienes han sido mi mayor inspiración y han acompañado cada jornada de estudio con paciencia y amor.

Extiendo mi gratitud a mi director de tesis, cuya experiencia y conocimiento fueron fundamentales para orientar este proyecto hacia su realización.

Finalmente, agradezco a mis compañeros, quienes con su apoyo y solidaridad hicieron este camino más llevadero y enriquecedor.

Mientras aprendía, recordé que la lucha constante y la determinación me han guiado siempre. Inspirado siempre en aquellos que me han apoyado, busqué cada meta con esfuerzo y logré llegar hasta aquí.

Contenido

	Pág.
Agradecimientos	3
Resumen	9
Introducción	10
1. Objetivos	13
1.1 Objetivo General:	13
1.2 Objetivos Específicos	13
2. Justificación	14
3. Enfoque Metodológico	17
4. Hipótesis	19
5. Marcos de Referencia	21
5.1 Marco Teórico	21
5.2 Marco contextual	27
6. Desarrollo de la investigación	31
6.1 Capítulo I. Las obras inconclusas o elefantes blancos: análisis del concepto, clasificación y naturaleza Los elefantes blancos:	31
6.1.1 Las Obras inconclusas.	32
6.2 Capitulo II. El papel de la administración pública municipal y los organismos de control fiscal en las obras civiles inconclusas.:	40
6.3 Capitulo III. Causas que generan obras inconclusas en Colombia:	51
6.3.1 Falta de planeación.	51
6.3.2 Cambios de Administración:	55

	5	
6.3.3	Fallas administrativas	56
6.3.4	Conflicto armado:	65
6.3.5	Corrupción	67
6.4	Capitulo IV. Obras inconclusas en Ibagué, Tolima: causas y consecuencia	70
6.4.1	Causas de Obras Inconclusas y Proyectos Críticos en Ibagué.	81
6.4.2	Principales Causas de Obras Inconclusas en Ibagué.	93
7.	Conclusiones	97
8.	Recomendaciones	99
	Referencias Bibliográficas	100

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Matriz Obras Inconclusas y Proyectos Críticos Ibagué Tolima, 2022 – Fuente: Contraloría General de la Republica	72
Tabla 2. Matriz de causas.	93

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. Organigrama de ejecución FFIE.	83
Figura 2. Proporción de Causas de Obras Inconclusas.	95

Lista de Anexos

	Pág.
Anexo A. Comunicado de prensa	116
Anexo B. Entrevista a Expertos	121
Anexo C. Obras Inconclusas de Ibagué	124

Resumen

El presente trabajo analiza y determina, las principales causas de obras inconclusas en la ciudad de Ibagué entre los periodos del año 2013 al año 2022, lo anterior, en armonía con lo dispuesto por la ley 2020 del año 2020 que crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y le asigna la función de administración a la Contraloría General de la República, igualmente se destacan las situaciones presentadas en algunas obras especialmente relacionadas con los escenarios deportivos de los Juegos Nacionales, Instituciones Educativas de la ciudad de Ibagué entre otras, lo cual permite aportar a la administración pública un panorama desde la realidad, proponiendo algunas acciones para evitar su ocurrencia.

Palabras Claves:

Obras inconclusas, Planeación, Corrupción, fallas administrativas y contratación.

Introducción

Las obras civiles como eje dinamizador del desarrollo social y económico del país, son esenciales para la construcción territorial y el progreso de nuestras regiones. Las entidades estatales son las responsables de la ejecución de proyectos de obras de infraestructura, en cumplimiento de los fines del Estado, lo cual promueve el bienestar social para las comunidades y territorios. De esta forma, las entidades estatales están en la obligación de estructurar proyectos debidamente planeados, sustentados y presupuestados, con miras a lograr los fines para los cuales fueron previstos.

Sin embargo, reiteradamente se escucha en los medios o en pronunciamientos oficiales de los entes de control, la continua y constante aparición de obras de infraestructura y proyectos de construcción de obras públicas abandonadas o que no cumplen función alguna, con inversión de recursos públicos y con necesidades por proveer que no logran ser satisfechas; son este tipo de proyectos los que dieron pie a la creación de ley No. 2020 del 2020, por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones. (Ley 2020 de 2020)

La Contraloría General de la República ha reportado en su comunicado de prensa número 127 del 9 de septiembre del 2020, en su diagnóstico nacional de identificación de obras públicas de infraestructura, la existencia de 1400 construcciones de las catalogadas como "elefantes blancos", obras civiles inconclusas y proyectos críticos, los cuales han demandado en inversión un total de \$25 billones de pesos, los proyectos descritos en el reporte incluye obras en distintos sectores, entre ellos del sector hospitalario, educación y en infraestructura, entre otros. (Contraloría General de la República, 2020)

El Contralor delegado para la Participación Ciudadana, Luis Carlos Pineda Téllez, manifestó con respecto a este tipo de obras:

Estamos hablando de obras de infraestructura desarrolladas con recursos públicos, conocidas como “elefantes blancos”, pues sus gastos superan los beneficios, algunas de ellas que quedaron abandonadas, con o sin terminar, o en algunos casos que nunca fueron utilizadas para lo que fueron proyectadas. Así mismo, existen obras civiles inconclusas que no se han podido poner en funcionamiento y proyectos críticos que se están ejecutando, pero que presentan dificultades reflejadas en prórrogas, suspensiones y adiciones. (Contraloría General de la República, 2020)

El municipio de Ibagué del departamento del Tolima se ubicó en el primer lugar de las ciudades con mayor presencia de esta clase de obras, con un total de 39 proyectos con inversiones por encima de los \$100.000 millones de pesos. Son dos los tipos de infraestructura relevantes que sobresalen en cuanto a obras inconclusas en el municipio, las destinadas a juegos nacionales y las concernientes a construcción de instituciones educativas. (Contraloría General de la República, 2020) las cuales serán analizadas en el presente trabajo.

En ambos casos, las obras inconclusas que se reseñan en el informe mencionado relacionado con el municipio de Ibagué terminan perjudicando directamente a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, por una parte, siendo privados de escenarios deportivos adecuados e idóneos para la práctica deportiva y por el otro con las limitaciones propias de no contar con espacios apropiados en los cuales realizar sus actividades académicas.

Atendiendo a la necesidad de intervención por parte de la administración pública y los órganos de control. El presente trabajo, pretende resolver el siguiente interrogante: *¿Cuáles son las principales causas de existencia de las obras civiles inconclusas detectadas por la Contraloría*

General de la República en el municipio de Ibagué en el periodo comprendido entre los años 2013 al 2022?

Para dar respuesta al presente interrogante, se desarrollarán diversos puntos de análisis, comenzando con los objetivos, la justificación y el enfoque metodológico, seguidos del planteamiento de la hipótesis y la exposición del marco teórico y contextual. Posteriormente, se abordará el desarrollo de la investigación, el cual incluirá la definición conceptual de las obras inconclusas, el análisis de la evaluación de resultados desde la administración pública, el estudio de las principales causas que generan la existencia de obras inconclusas y un enfoque específico en las causas de estas problemáticas en Ibagué. Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis, como se detalla a continuación.

1. Objetivos

1.1 Objetivo General:

Identificar las causas de la existencia de obras civiles inconclusas detectadas por la Contraloría General de la República en el municipio de Ibagué del departamento del Tolima en el periodo comprendido entre los años 2013 al 2022.

1.2 Objetivos Específicos

❖ Definir el concepto, clasificación y naturaleza de las obras inconclusas conocidas comúnmente como “elefantes blancos”.

❖ Estudiar el papel de la administración pública municipal y los organismos de control fiscal en las obras civiles inconclusas.

❖ Describir las causas que pueden generar obras inconclusas en Colombia desde el año 2013 al año 2022.

❖ Analizar y evaluar las causas que generaron obras inconclusas en el municipio de Ibagué del departamento del Tolima en el periodo comprendido entre los años 2013 al 2022.

2. Justificación

El atraso y abandono de las obras civiles en Colombia, es notorio y evidente para todos los ciudadanos del país, así, se hizo saber además que en el periodo de 2013 a 2022 el municipio de Ibagué en el departamento del Tolima, encabezó el listado como municipio con mayor número de obras inconclusas del país; esta situación es relevante para la academia pues se hacen fuertes inversiones de dinero desde el erario para lograr el desarrollo y el bienestar adecuado de la comunidad con diferentes obras civiles, que al final nunca llegan a feliz término o que cuando se terminan no pueden ser utilizadas para la finalidad con la cual se destinaron, generando un detrimento patrimonial para el Estado y manteniendo a la comunidad insatisfecha. (Contraloría General de la República, 2020)

Es por esta razón, que resulta importante conocer sobre las causas que dan origen a que las obras civiles en Colombia, específicamente en el municipio de Ibagué, queden inconclusas y en ocasiones sin funcionalidad para la administración y la comunidad; situación que permitirá que las personas tengan conclusiones claras sobre porque las obras civiles que las administraciones inician nunca concluyen o se convierten en los mal llamados “elefantes blancos” porque no tienen funcionalidad, y posiblemente se pueda concluir, como lo dice Camilo Enciso, exsecretario de Transparencia de la Presidencia de la República, que es por la politiquería y el clientelismo que abundan en el país. (Economía - El Tiempo, 2016)

Así, se convierte en vital recurrir a la ley de Contratación estatal para entender sobre la correcta ejecución de los recursos públicos, que junto con el cumplimiento de los fines estatales son características principales que deben estar inmersas al momento de concebir un proyecto y/o futuro contrato; este estatuto de contratación se encuentra reglamentado por la ley 80 de 1993, la cual considera como principios esenciales la transparencia, eficacia, economía, entre otros, con los

cuales busca que la contratación pública tengan una finalidad, cumpla una función y contribuyan a la prestación de un servicio público. (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Por otro lado, son las entidades públicas las encargadas de que el Estado desarrolle y ejecute diversos proyectos en beneficio de la comunidad como lo establece la Constitución Política de Colombia, y, por ende, deben cumplir con los principios y finalidades de la contratación estatal, previo a la ejecución de un proyecto de infraestructura, deben surtir un proceso de estructuración el cual integre estudios técnicos, jurídicos y financieros debidamente realizados, que soporten la viabilidad y estimen las necesidades que se quieren satisfacer; posterior al proceso de estructuración es necesario un correcto seguimiento y supervisión a la ejecución de estos proyectos, para de esta forma evitar la corrupción, la malversación y la negligencia que impidan que la consecución de las metas propuestas se logre. (Congreso de la República de Colombia, 1993).

No obstante, lo anterior y aunque todo esto esté previamente reglamentado en el estatuto de contratación (Ley 80 de 1993), la ley anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y en los correspondientes manuales de contratación de cada entidad pública, siguen presentándose situaciones en las que obras han sido contratadas y pese a su ejecución no terminaron debidamente su proceso, ni prestan el servicio para el cual fueron previstas, o como la Contraloría General de la República en el comunicado de prensa #127 del año 2020, tipificó se configuraron en: "*elefantes blancos, obras civiles inconclusas y proyectos críticos*". Situaciones debidamente identificadas y en las que el Tolima encabeza el listado de departamentos con 96 obras y su capital el municipio de Ibagué a la cabeza de municipios hace su aporte con 39 de estas obras, por una suma superior a cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000). (Contraloría General de la República, 2020).

De tal forma, que este trabajo se justifica en satisfacer la necesidad académica dentro de la administración pública de comprender los fenómenos que afectan la ejecución de contratos de obra realizados por el Estado. Con la presente investigación se busca conocer todo el entorno que acompaña la ocurrencia de una obra inconclusa, encontrando con esta claridad sobre los errores administrativos, de procedimientos o jurídicos que al identificarse muestran el papel del administrador público dentro del engranaje que mueve la infraestructura nacional.

De acuerdo con lo anterior es menester poder identificar las principales causas de obras civiles inconclusas en marco de los contratos estatales, para de esta forma hacer un análisis de este suceso y generar recomendaciones que brinden a la administración pública y entidades gubernamentales claridad sobre las herramientas que permitan prever y anticipar soluciones aplicadas a esta problemática.

3. Enfoque Metodológico

La metodología que se estima desarrollar será bajo el tipo de investigación empírica, a fin de dar respuesta a la pregunta de investigación y alcanzar los objetivos propuestos. La misma, busca identificar cuáles fueron las causas de las obras civiles inconclusas detectadas por la Contraloría General de la República en el municipio de Ibagué del departamento del Tolima, la cual está adoptada a través del enfoque de investigación cualitativa, mismo que se ha considerado como la metodología idónea para la investigación en ciencias sociales, la cual permitirá hacer un análisis de la experiencia de lo ocurrido desde la propia subjetividad.

El diseño metodológico para el desarrollo del trabajo está orientado bajo los niveles de investigación exploratorio y explicativo, sustentado en que se busca realizar un acercamiento al problema planteado; que, de la revisión de estado del arte y marco teórico, se ha logrado comprobar que es un tema que no ha sido suficientemente abordado, con lo que se espera continuar en la labor de desarrollar la línea de investigación. Del mismo modo, y con más acierto se considera de nivel explicativo, como quiera que se busca encontrar las causas que generaron obras civiles inconclusas bajo los métodos analítico, deductivo - inductivo, siguiendo la ruta por fases, explicada a continuación.

Los métodos y técnicas serán en primer lugar; ***análisis documental***: con propósito de lograr la definición de conceptos, clasificación y naturaleza de las obras inconclusas, esto se hará a través de las bases de datos virtuales, bibliografía relacionada, sentencias de las altas cortes, informes de los órganos de control e información contenida en las páginas web. También será fundamental en el análisis, el estudio del comunicado de prensa No. 127 de 9 de septiembre del año 2020 de la Contraloría General de la República, el cual sentará las bases para conocer la situación actual en el país y en específico en Ibagué en relación con el tema.

En segundo lugar, se emplea el método: *Estudio de casos*, partiendo de la clasificación y organización según su tipología, sobre aquellas obras que se han considerado como inconclusas en el municipio de Ibagué en el periodo comprendido, esta técnica logrará obtener un diagnóstico de cada una, determinando sus causas e impactos.

Por último y a fin de evaluar las causas que generaron las obras inconclusas, debe aplicarse el método: *entrevistas*, atendiendo a lo esperado con su aplicación, se realizará bajo la técnica de entrevista a profundidad bajo el esquema entrevista semiestructurada, la muestra será tomada de un delegado de la dirección de la Sociedad Tolimense de ingenieros, un integrante de una veeduría relacionada con alguna obra inconclusa y un delegado de la Contraloría General de la Republica. La técnica de análisis de datos será de manera estadística, a través de la pauta de documentación, reducción y el análisis de los resultados obtenidos, el cual será de forma temática identificando códigos y patrones que se consideran comunes entre los entrevistados.

Con todo lo anterior, se procederá a realizar una evaluación de las causas que pudieron propiciar la ocurrencia de este fenómeno y posteriormente se realizará una recomendación sobre la forma en la que podrían ser anticipadas, con la idea de evitar estas situaciones encontradas, bajo el método de *observación*.

4. Hipótesis

De manera preliminar, se establece que la existencia de obras inconclusas, tanto a nivel nacional como en el ámbito municipal, específicamente en Ibagué, Tolima, podría estar enmarcada en diversas causas. Entre ellas se encuentra la planificación ineficiente, que no contempla todos los factores necesarios para garantizar el desarrollo adecuado de los proyectos de infraestructura.

Además, los cambios de administración y la inestabilidad política podrían afectar significativamente la continuidad de los proyectos de infraestructura. Estas transiciones gubernamentales suelen modificar drásticamente las prioridades, lo que genera la paralización o el abandono de obras iniciadas por administraciones anteriores. Esta desarticulación entre distintos niveles de gobierno incrementa la probabilidad de que las obras queden inconclusas.

Otro factor relevante podría ser la corrupción, que juega un papel crucial al desviar recursos destinados a la ejecución de los proyectos. Este desvío reduce la calidad de las obras y conduce a su eventual paralización. La malversación de fondos afecta directamente la asignación eficiente de recursos, resultando en proyectos incompletos y con graves deficiencias.

De igual forma, el conflicto armado constituye un serio obstáculo para la estabilidad y continuidad de los proyectos de obras públicas. La exposición a amenazas constantes, extorsiones e incluso actos violentos, como el asesinato de personal vinculado a dichos proyectos, genera un entorno hostil que obliga a su abandono forzado. Estas circunstancias impiden el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos previstos, afectando la construcción de infraestructuras destinadas a satisfacer las necesidades fundamentales de las comunidades.

Finalmente, las fallas en los procedimientos de contratación estatal también contribuyen significativamente a la existencia de obras inconclusas. Estas fallas suelen originarse en la etapa precontractual, especialmente en los procesos de licitación, y se agravan con la falta de

mecanismos efectivos de control durante la ejecución de los proyectos. Estas circunstancias generan retrasos, sobrecostos y, en algunos casos, impiden la culminación de las obras.

Por lo tanto, esta investigación busca identificar y analizar si estos factores son realmente las principales causas que impiden que las obras públicas en la ciudad de Ibagué alcancen el bienestar social y económico para el cual fueron planificadas.

5. Marcos de Referencia

5.1 Marco Teórico

Partiendo del propósito de conocer sobre las causas por las que se quedaron inconclusas las obras civiles que inició la administración municipal de Ibagué de 2013 a 2022, se hace necesario, definir algunos conceptos y generalidades de la contratación estatal, esto es, a partir de las teorías del principio de planeación y la corrupción.

Si bien es cierto, muchas son las variables que se pueden destacar al momento de determinar las causas que generan obras inconclusas en Colombia. Algunos autores han relacionado dicho acto con teorías que buscan por supuesto describir, sistematizar, predecir y/o justificar que una obra no cumpla el propósito para el cual fue destinado, no se realice, termine generando un gran costo para la administración pública su sostenimiento; entre otros aspectos. Una de ellas tiene que ver con la aplicación o no del *I. principio de Planeación*; el cual ha sido considerado como piedra angular en la contratación estatal, constituyéndose en una categoría conceptual en esta disertación y siendo fundamental su desarrollo teórico, pues es a partir de la jurisprudencia y la doctrina, que esta teoría toma más firmeza.

Según el doctrinante Juan Carlos Expósito, el principio de planeación puede ser visto desde diferentes campos:

En el campo económico, la planeación o planificación se relaciona totalmente con el sistema capitalista, como quiera que lo que se busca maximizar utilidades a partir de un análisis costo-beneficio. De otro lado, en lo atinente a la economía socialista, esta convierte a la planeación en uno de los elementos de las finanzas públicas porque, al ser el Estado el dueño de los medios de producción y el mayor proveedor en la adquisición de bienes y servicios, exige permanentemente la planeación. (Expósito, 2017, p.67)

Cuando se habla de planificación, se debe pensar inmediatamente en el futuro que es esperado y poner a disposición los medios para lograr alcanzarlos. Sobre el particular, la Corte Constitucional, conceptualiza el principio de planeación a partir de determinar la importancia en un tipo de contrato estatal señalando que:

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos. (Corte Constitucional, Sentencia C -300, 2012)

Por esa razón, se considera necesario que se tengan en cuenta todos los aspectos que inciden, a través de la consecución de un plan coherente determinado, lo cual tenga unos tiempos establecidos, metas que se quieren alcanzar, logros que se deben realizar y aspectos que puedan afectar el desarrollo de la actividad de forma directa o indirecta. (Silva Tenorio, 2019) de este modo, algunos autores han inferido, que una correcta planeación permite determinar el objeto que se pretende satisfacer con la actividad administrativa. (Amaya, 2016, p.110)

En varias ocasiones, se ha indicado que el principio de planeación no se encuentra estipulado expresamente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sin embargo, se ha considerado que el mismo puede emanar de la ley 1150 de 2007, Ley 1508 de 2012 y del decreto 1082 de 2015. Así como también de la constitución política en los artículos 209, 339 y 341 (Constitución Nacional, 1991). De acuerdo con Restrepo y Betancourt se establece que: “deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés”. (Restrepo & Betancour, 2020, p.114)

El Consejo de Estado en providencia del expediente 21489 afirmó la consideración del principio de planeación en tal sentido:

El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; (Consejo de Estado, Expediente 21489, 2012, p.1) entre otros asuntos.

Vale destacar que la teoría de aplicación del principio de planeación en la contratación estatal se ha reforzado en la necesidad de constituir las reservas y compromisos presupuestales de manera previa. Es así como la gestión contractual institucional inicia con la elaboración del Plan Anual de Necesidades, que consiste en la preparación, planeación y programación de la adquisición de los bienes, servicios y obras, para suplir las necesidades de la entidad, esto es, cuando los líderes de los proyectos y jefes de áreas informan sus requerimientos para el desarrollo de su gestión. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018, p. 06)

En la práctica se encuentra que la etapa de planeación tiene íntima relación con las gestiones y actividades necesarias para la correcta aplicación de necesidades y trámites administrativos para la celebración del contrato. Es así como dicha etapa parte de la identificación y registro del Plan Anual de Adquisiciones en adelante: (PPA) el cual se ha pensado como el instrumento para dar cuenta de la correcta planeación. Del mismo modo se debe incluir la identificación de bienes, servicios y obras. A su vez determinar la modalidad para la escogencia

del contratista, el tipo de contrato, presupuesto y tiempos para su ejecución. Además, se deberán determinar los riesgos asociados al respectivo contrato. (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2021)

Así lo ha considerado también la Escuela Superior de Administración Pública, al establecer en su manual de contratación lo siguiente:

Con base en el principio de planeación, con anterioridad al inicio del proceso de selección, la entidad debe identificar claramente qué requiere y para qué lo requiere. las entidades deben soportar la contratación con los estudios previos que sean requeridos, se debe contar con la disponibilidad de recursos y se debe definir con claridad el mecanismo y las condiciones para escoger el contratista, y en términos generales, el proyecto debe estar suficientemente madurado para adelantar la contratación y debe evitarse la improvisación o la falta de claridad respecto de la mejor manera de satisfacer la necesidad. (Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2018, p. 08)

El principio de planeación es destacado como uno de los lineamientos con mayor carga rectora dentro de la normatividad que permite la consecución de los fines del estado en la contratación pública, siendo con la aplicabilidad de esta que podría evitarse la existencia de obras inconclusas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012). De esta forma, se puede observar que el principio de planeación, a pesar de no estar establecido taxativamente en la ley; la doctrina, jurisprudencia y la ley lo han contemplado como fundamental en el ejercicio de un contrato estatal desde su etapa previa, lo cual permitirá identificar las necesidades y tener un resultado positivo.

Frente al elemento también considerado como causa de obras inconclusas, se tiene II. La corrupción; lo cual ha sido visto, como una de las causas que generan obras inconclusas, partiendo

que la corrupción, etimológicamente viene del latín corruptio, según el Diccionario de la Lengua Española, es aquella “acción y efecto de corromper o corromperse; deterioro de valores, usos o costumbres; o en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores.” (Real Academia de la Lengua Española (RAE), 2022)

Por otro lado, debemos tener en cuenta que la corrupción es un tema muy complejo que mezcla el ámbito público y privado (Varrach & Rothstein, 2017), pues por lo general las relaciones de corrupción se dan entre personas naturales o empresas y agentes del Estado. Esta mezcla va desde lo pequeño hasta lo más grande, ejemplo, en lo pequeño encontramos el soborno de personas a los agentes de tránsito para evitar una multa por infringir una normatividad y en lo más grande encontramos el caso de la contratación de Bogotá entre los Nule y diversos agentes del Estado del Distrito Capital de Bogotá.

Ahora bien, la teoría que se maneja en esta trabajo será la expuesta por Castro Cuenca (2009) en su libro *La corrupción en la contratación pública en Europa*, citado por Scheller y Silva (2017), en el artículo *la corrupción en la Contratación Pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios*; esta teoría esboza 3 puntos claves y que confluyen entre sí, para realizar la conducta ilícita que permite que los recursos no alcancen para la obra y se postergue en el tiempo su ejecución o incluso nunca se realice, dejando solo un daño fiscal al erario. De tal manera, que quienes realizan estas conductas tanto contratistas como políticos, lo hacen porque generan alta rentabilidad y en muchos casos el castigo no llega o es poco severo. (Scheller D'Angelo & Silva Maestre, 2017)

Así, el primero de los tres puntos clave es la elección racional, en donde el agente que tiene la oportunidad de cometer el acto de corrupción piensa en los pros y los contras, es decir, en el

beneficio versus el castigo que podría llegar a obtener si es descubierto y declarado culpable, siempre tomando en cuenta el entorno en que se encuentre y también la información e influencias con las que cuenta.

El segundo punto clave son las actividades rutinarias que tienen que ver con el actuar corrupto o la cultura de corrupción que empieza a ser habitual dentro de ciertos estamentos y que se convierte en actividad diaria de ciertos agentes que tienen la oportunidad de hacerlo, en palabras de Castro Cuenca son “las actividades de la vida diaria influyen la oportunidad criminal en los delitos en los cuales se causan daños a las personas propiedad de otros” (Castro Cuenca, 2009, 102).

Y en el tercer punto clave, encontramos la criminalidad de cuello blanco que significa que solo quien tiene el poder necesario en cierta actividad es quien puede venderse y generar corrupción, porque los privados, es decir, los contratistas no pueden comprar favores a quien no tenga el poder, en este caso de contratación estatal estaríamos hablando de quienes ordenan el gasto y tienen las facultades de contratar. En palabras de Scheller y Silva, estos delitos:

Poseen la característica de ser cometidos por individuos que gozan de reconocimiento, bien sea político, social o económico; la mayoría de ellos son líderes de las comunidades a las que absorben con sus conductas delictivas, como sucede en la corrupción en la contratación estatal, donde los actores son alcaldes, gobernadores, directores de departamento o funcionarios de altos cargos, con facultades para contratar, y grandes empresarios e inversionistas, cuyas posiciones sociales y funcionales facilitan el desangrado al fisco estatal. (Scheller D'Angelo & Silva Maestre, 2017, 12)

Algunos autores como (Cuéllar et al., 2018) han afirmado que las consecuencias de la corrupción en las obras, terminan siendo, la ineficiencia en las actividades que desarrollan las

instituciones, mala calidad del control de la gestión pública que genera monopolios en el Estado que opera con intereses propios, que ante la ausencia de control se generan obras inconclusas. (P.73)

De esta forma, se puede concluir que la teoría tiene que ver con quien decide realizar actos de corrupción, tiene el poder y las funciones necesarias para poder hacerlo, se encuentra incentivado por un ambiente y unas ciertas amistades que posiblemente puedan salvarse del castigo o hacerlo más llevadero de ser atrapado, y que posteriormente hacen que la retribución de su actuar ilícito sea demasiado grande y fácil, como para no elegir hacerlo.

5.2 Marco contextual

Con el propósito de alcanzar un entendimiento más profundo sobre las causas que generan las obras inconclusas, se puede observar que el problema analizado, puede ser visto desde varias aristas, esto es; desde el punto de vista de la ingeniería, jurídico, ambiental, administración o gestión pública, entre otros. De esta forma resulta importante determinar cuáles son los tópicos más relevantes ante la aparición de estas obras que afectan el área de la construcción:

En línea, se encuentra el trabajo dirigido a identificar los factores que inciden en el retraso o abandono de las obras públicas de infraestructura en Bogotá, allí se indica que la corrupción genera la distorsión de la asignación de recursos presupuestales, ya que aumentan el número y la complejidad de los proyectos. A su vez, se dice que, en la determinación de proyectos y contratistas, no se estudian de manera adecuada los costos y beneficios de los mismos, (Camacho, 2017), por lo anterior Camacho, (2017) asevera: “lo que conlleva a que proyectos terminados nunca se utilicen, otros tienen costos de mantenimiento exagerados y otros nunca se terminan” (P.2)

Del mismo modo, autores como Pérez & Higuera, (2022), han afirmado que Colombia se ha caracterizado por tener altos índices de corrupción en la administración de los recursos, lo cual genera la aparición de elefantes blancos u obras inconclusas, igualmente Perez & Higuera, 2022 señalan que:

“De ahí los problemas sobrevinientes como lo son los sobrecostos para la culminación de las obras civiles o el abandono de las mismas, que conlleva a que las entidades contratantes tengan que incurrir en costos no previstos, ya que en muchas oportunidades se tiene que volver a contratar o como ocurre en la mayoría de las veces se dejan las obras en total abandono”. (P.4)

Sin duda, en un país mal considerado con altos estándares de corrupción, ante la ocurrencia de intereses de algunos políticos podrían derivarse el desarrollo de iniciativas de contratación, los cuales están susceptibles de ser intervenidos para obtener rentas tanto legales como ilegales, que terminan generando obras inconclusas. (Hernández & Correa, 2022, P.12)

Otros autores han afirmado que algunos proyectos no guardan un beneficio neto positivo para la sociedad, destinando recursos a proyectos que suelen ser innecesarios, teniendo que destinar recursos a lo largo del tiempo para su operación y mantenimiento. (Morín, 2017). De igual forma, en el trabajo de Urrea, (2014) titulado, detrimento patrimonial de la ciudad de Bogotá en la última década por los llamados elefantes blancos; se menciona el detrimento patrimonial generado a causa de las obras inconclusas, lo cual genera elefantes blancos que traen consigo un daño moral, físico y económico para la población. Se fundamenta en la lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio patrimonial, se aduce allí en línea con lo expuesto, que no se genera el análisis del costo y beneficio, así como la falta de previsión de la obtención de licencias. Sin embargo, el panorama es que se han desembolsado al menos el 80% del valor del contrato. Sin resultados positivos en su ejecución. (Urueña, 2014)

Del mismo modo, Salazar & Romero (2018) citado por López, (2020, p.12) menciona que, con relación a los problemas de planificación, es necesario realizar una comparación entre los beneficios que un proyecto genera vs los costos de operación e inversión para que los recursos se inviertan de manera eficiente. Cómo lo indica Perdomo, (2020) “posibles errores en los estudios de factibilidad. Así se genera según la autora un ambiente propicio para la corrupción, inventando barreras que impiden prestar el servicio a la comunidad de dichas obras”. (p.9). Del mismo modo, es claro que esa falla en la factibilidad termina afectando la realidad física y social los cuales debían estar establecidos de manera científica y técnica de acuerdo con los recursos disponibles. (Perdomo, 2020)

La estructuración de los contratos de obra pública, requieren de la construcción de un proyecto, que además de tener la capacidad de salir a la vida jurídica y ser tangible, debe ser suficiente para conseguir los fines para los cuales se ha planteado. Junto con una fuerte planeación, es necesario además que se consigne desde su concepción la forma en la que se dará salvaguarda a su ejecución y posterior puesta en funcionamiento, su mantenimiento además y el respectivo aprovechamiento (Castillo, 2018) A su vez, es claro que se deben realizar estudios técnicos para según Nieto, (2017) “establecer la viabilidad del proyecto, correspondientes a ingeniería, presupuestales, impacto social, económico, ambiental, permisos, licencias, autorizaciones, entre otros aspectos”. (p. 14) producto de lo anterior, se logrará determinar si la obra resulta ser viable en todo sentido, pues según este trabajo la mayoría de las falencias que encontraron del análisis de las obras inconclusas está dada durante la planeación y ejecución. (Nieto, 2017, p. 4)

Como consecuencia de lo dicho hasta ahora, tenemos obras civiles que presentan múltiples problemas en su periodo de ejecución, algunas pese a ser ejecutadas nunca son puesta en funcionamiento y otras que, aunque son construidas y funcionales por algún tiempo no tienen la

capacidad de sostenerse a sí mismas por el costo de operación o la logística técnica y/o profesional que esto demanda (Bahamón, 2018) Pues según como se ha indicado por: Aponte, (2014,):

De acuerdo con los principios rectores en materia de planeación, el gasto público debe ser una inversión que se realice en el marco de la legalidad, la transparencia, la publicidad, la eficacia y la eficiencia, evitando el despilfarro, la contratación de "Elefantes blancos" y con un adecuado seguimiento técnico, principios estos aplicables a la actividad administrativa de contratación estatal. (p. 205)

Lo anterior, permitirá que se pueda contar con obras factibles, con un desarrollo y posibilidad de sostenimiento por un tiempo suficiente y justificado. Para evitar el crecimiento de obras inconclusas en el ejercicio de equidad y armonía social. Sumado a los tópicos meramente jurídicos y administrativos, es importante tratar los temas concernientes a las metodologías existentes propias de la ingeniería para un seguimiento apropiado de las obras, tales como proyección y seguimiento en tiempo real al cronograma del proyecto (Quiceno, 2017), interventorías que controlen los aspectos técnicos de las obras (Romero & Vargas, 2015), aplicativos tecnológicos que registren las rutas críticas que permitan avizorar de forma anticipada soluciones prácticas entre otras (Bernal & Enriquez, 2019).

Sin embargo y aunque ya se ha hablado de la forma en la que se podrían prevenir la ocurrencia de obras inconclusas, proyectos críticos u obras no funcionales, es necesario también abordar el papel que desempeñan los entes de control dentro de estos aspectos, siendo el papel de la Contraloría General de la República y para el caso en particular su inventario de este tipo de casos, el oportuno con la intención de fiscalizar la ocurrencia de este fenómeno (Talero, 2019). Lo cual se desarrollará como se verá a continuación:

6. Desarrollo de la investigación

6.1 Capítulo I. Las obras inconclusas o elefantes blancos: análisis del concepto, clasificación y naturaleza Los elefantes blancos:

Históricamente, la expresión "elefante blanco" proviene de Tailandia, donde estos animales eran considerados sagrados. Los cortesanos tailandeses recibían elefantes blancos como obsequios del monarca, pero debido a que eran costosos de mantener y no podían realizar tareas productivas, pronto se asoció el concepto con algo costoso pero inútil (Patti, 2024).

Algunas teorías no comprobadas sugieren que, en épocas antiguas, los reyes, cuando se sentían insatisfechos con un súbdito, le regalaban un elefante blanco, obligándolo a alimentarlo y mantenerlo para que fuera venerado por la sociedad. Los costos de manutención eran tan elevados que eventualmente arruinaban a quien lo poseía (Rodríguez, 2023). Otros autores confirman esta teoría, argumentando que en la antigua Tailandia los elefantes blancos eran sagrados y debían ser mantenidos con devoción y servidumbre. Dado que no podían ser vendidos ni intercambiados, su posesión implicaba un alto costo (Gaona, 2015). Así, los antiguos reyes utilizaban estos animales como un castigo sutil: en lugar de encarcelar a sus súbditos, les regalaban uno de estos elefantes, cuya manutención era tan lujosa y costosa que, con el tiempo, destruía la economía del receptor y solo generaba problemas (Gaona, 2015).

Este término cobra relevancia en el ámbito de las obras públicas, donde se asocia con construcciones cuyo alto costo, mantenimiento difícil o poca utilidad las convierten en inútiles. Estas obras, con el tiempo, quedan abandonadas o tienen un uso limitado y restringido, lo que las vuelve poco funcionales y desaprovechadas (Patti, 2024).

En Colombia, es frecuente que la sociedad relacione el término "elefantes blancos" con obras públicas de infraestructura que, debido a su abandono o falta de finalización, generan un

impacto negativo en la comunidad. En estos casos, los costos de inversión y mantenimiento suelen superar ampliamente los beneficios sociales, cuando la obra llega a concluirse. Incluso, en algunos casos, este término se aplica a proyectos que, aunque finalizados, no cumplen con el propósito para el cual fueron concebidos o permanecen sin uso alguno (Rodríguez, 2023).

El estudio de los "elefantes blancos" en el urbanismo ha sido ampliamente abordado en la literatura académica de América Latina, donde la teoría tailandesa se ha popularizado. Un ejemplo representativo se observa en Río de Janeiro y São Paulo, donde, en el contexto de los Juegos Olímpicos y el Mundial de Fútbol, se desarrollaron proyectos urbanísticos que, a pesar de su ostentación, no lograron los efectos esperados. Estos proyectos no solo generaron un impacto limitado, sino que también comprometieron significativamente las finanzas públicas debido a los altos costos de construcción y mantenimiento. En Colombia, los estudios científicos sobre "elefantes blancos" se han centrado principalmente en obras de infraestructura, destacando la debilidad institucional y las prácticas deficientes en los procesos de contratación (Salinas, 2022).

En este contexto, el concepto de "elefante blanco" ha evolucionado hacia el de "obras inconclusas", término que se adoptará en este trabajo de grado y se definirá a continuación.

6.1.1 *Las Obras inconclusas.*

¿Qué son las obras inconclusas?

Para definir adecuadamente el concepto de obras inconclusas, es necesario comprender las diferentes fases que lo preceden, tal como se establece en la Ley 80 de 1993. Según esta normativa, una obra pública, en términos contractuales, se define como “aquel contrato que celebran las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles” (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

Las fases de planeación en los procesos de contratación de una obra pública incluyen: (A) planeación, (B) análisis del sector, (C) aspectos a considerar en la estimación de riesgos, (D) pliego de condiciones y minuta del contrato, (E) valor y forma de pago, y (F) experiencia en contratos de obra pública (Colombia Compra Eficiente, s.f.). Estas etapas son fundamentales para garantizar un resultado satisfactorio; si alguna de ellas falla, el proyecto contratado no se ejecuta adecuadamente ni cumple su finalidad, lo que da lugar a lo que se conoce como una obra inconclusa.

Adicionalmente, la fase de ejecución de los contratos de obra pública también es crítica y está regulada por el artículo 41 de la Ley 80 de 1993. Para iniciar la ejecución, la Entidad Estatal debe cumplir con varios requisitos: efectuar el registro presupuestal, aprobar las garantías del contrato, verificar el pago de las obligaciones del contratista en materia de seguridad social integral y parafiscales, y asegurarse de que el interventor o supervisor esté en condiciones de comenzar su gestión (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

Para comprender el concepto de obra civil inconclusa, es útil partir de la definición de contrato de obra establecida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. De acuerdo con esta ley, “son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago” (Colmenares, 2015). Por lo tanto, cuando el trabajo material de una obra no se ha completado de manera satisfactoria o no cumple con la función para la cual fue contratado, dicha obra puede clasificarse dentro de los criterios establecidos por el registro creado en el artículo 3 de la Ley 2020 de 2020, que regula las obras inconclusas.

En esta misma línea, el concepto C-014 de 2024 de la Agencia Nacional de Obras Civiles Inconclusas define una obra inconclusa como “aquel trabajo material sobre un bien inmueble que no ha concluido y no presta el servicio para el que se contrató”.

Antes de abordar la clasificación de una obra inconclusa, es importante entender primero el concepto de obra civil, que se refiere al desarrollo de infraestructuras destinadas a satisfacer las necesidades de la población. Asimismo, se destaca que una obra pública es gestionada por la administración pública y se realiza gracias a la contribución de los impuestos que pagan los ciudadanos, con el objetivo de beneficiar a la comunidad.

Dentro de la clasificación de obras civiles se encuentran las infraestructuras más comunes en ingeniería, como carreteras, edificaciones, aeropuertos, puertos, canales, puentes, autopistas, alcantarillados y oleoductos. Para comprender la clasificación de las obras inconclusas, es fundamental referirse al Registro Nacional de Obras Inconclusas. Este registro, creado por la Ley 2020 de 2020, tiene como propósito identificar las obras civiles inconclusas en el territorio colombiano, incluyendo aquellas que han sido financiadas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren un proceso de evaluación técnica, física o financiera para definir su finalización (OBRAS INCONCLUSAS, s.f.).

La Contraloría General de la Nación, a través del Registro Nacional de Obras Inconclusas en Colombia, clasifica las diferentes obras inconclusas según su tipo o clase, de acuerdo con las necesidades de cada proyecto contratado. De este modo, se identifican obras de infraestructura vial, alcantarillados, instalaciones deportivas, parques, redes de acueducto, aeropuertos, redes de gas, entre otras. Incluyendo de igual forma tipos de obra como acueductos, comandos de policía, hospitales, proyectos de vivienda, puentes, redes de electricidad, redes de gas, sedes de entidades, sistemas de riego, telecomunicaciones y viaductos (OBRAS INCONCLUSAS, s.f.).

Asimismo, la Auditoría General de la República de Colombia, en su boletín técnico de marzo de 2024, clasifica las obras inconclusas según el tipo de obra y la naturaleza de la contratación. Dentro de las obras civiles inconclusas se incluyen alcantarillados, infraestructura vial, proyectos de vivienda, instalaciones deportivas, acueductos y hospitales, entre otras (Auditoría General de la República de Colombia, s.f.).

Es importante destacar que la clasificación de las obras inconclusas, como se mencionó anteriormente, se basa en las etapas precontractual, contractual y lo pactado en el contrato de obra. En diversas auditorías realizadas, se ha llegado a la conclusión de que una obra se vuelve inconclusa principalmente debido a la falta de planificación. Esta deficiencia se refleja en fallas en la contratación estatal, las cuales afectan tanto las etapas precontractual y contractual, como postcontractual, temas que serán abordados en los siguientes capítulos.

Para comprender los impactos que generan las obras civiles inconclusas en la administración pública, es necesario revisar algunos conceptos generales y principios fundamentales de la misma. Según el concepto 106181 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, la administración pública se define como: “el conjunto de organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que, de manera permanente, tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano”.

A partir de lo anterior, y de acuerdo con lo estipulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adoptado por la Ley 80 de 1993, se establecen los principios que rigen la función administrativa. Estos principios incluyen el debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, coordinación, eficacia, economía, celeridad, transparencia y responsabilidad. El respeto a estos principios es esencial para garantizar

el correcto funcionamiento de las etapas del proceso contractual y, de este modo, evitar que se incumplan los fines esenciales del Estado en materia de regulación contractual. Además, la observancia de estos principios asegura la función social del Estado y permite satisfacer el interés general y las necesidades de la población.

Cada uno de estos principios cumple un propósito específico dentro del funcionamiento de la administración pública. A continuación, se desarrollarán algunos de ellos, considerando el enfoque de este trabajo de grado y el impacto que generan las obras inconclusas en la administración pública.

El principio de economía busca garantizar que, en materia de contratación, se mantengan altos estándares de calidad, optimizando tanto el uso del tiempo como de los recursos. Asimismo, promueve la austeridad y eficiencia con el fin de proteger los derechos de las personas. El Consejo de Estado sostiene que el principio de "economía debe orientar los procesos de contratación. Resulta cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación en la toma de decisiones públicas, que, por supuesto, suponen una agresión clara al marco jurídico contractual estatal en general" (Consejo de Estado, s.f.).

El principio de celeridad tiene como objetivo "impulsar oficiosamente los procesos e incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones" (Colombia Compra Eficiente, s.f.). Diversos autores, como Quintero Chinchilla, abordan este principio como un mandato de optimización que orienta la administración pública. Es exigible a esta y, por tanto, constituye una garantía constitucional que debería guiar todas las gestiones administrativas a favor del ciudadano. Además, se considera una garantía procesal consagrada en la normativa vigente (Quintero Chinchilla, 2015, p. 17).

La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-826 de 2013, establece que:

"Este principio implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, de manera que su gestión se preste oportunamente, cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, es decir, de la comunidad en general. Asimismo, esta Corporación ha señalado que este principio tiene su fundamento en el artículo 2° de la Constitución Política, que establece la obligación de las autoridades de la Nación de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los ciudadanos, así como de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Esto encuentra desarrollo en el artículo 209, el cual declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, destacando la celeridad en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de la administración pública" (Corte Constitucional, Sentencia C-826, 2013).

Por otro lado, el tercer principio rector de la administración pública es la eficacia. El concepto 239491 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, expone lo siguiente: en la sentencia C-816 de 2013, el magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva manifestó:

"(...) en lo que atañe al principio de eficiencia, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, por lo que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados con costos mínimos, dado que los recursos financieros del Estado, que son limitados, deben ser planificados adecuadamente para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin incurrir en despilfarro. Esto significa que la eficiencia presupone que el Estado, en beneficio del interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto y maximizar la relación costos-beneficios. En este sentido, la eficiencia administrativa es un principio constitucional y orientador,

consagrado en diversas normas que regulan la actuación administrativa" (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f.).

Teniendo en cuenta lo anterior, y una vez comprendidos estos tres principios rectores, es fundamental abordar los efectos negativos que generan las obras inconclusas, ya que resulta evidente el daño causado por la falta de ejecución y planificación en los distintos proyectos. Esto impacta negativamente el correcto funcionamiento y desarrollo de la administración pública. Entre las principales afectaciones se encuentran:

- ❖ Detrimento al patrimonio
- ❖ Vulneración de derechos colectivos
- ❖ Vulneración de derechos fundamentales (dependiendo de la obra no concluida)

En Colombia, se han identificado diversas obras inconclusas. Un ejemplo es el Aeropuerto del Café, ubicado en Palestina, Caldas, el cual se proyectó para prestar servicios a Manizales, al departamento de Caldas y a la región del Eje Cafetero. Según informes de la Contraloría, con corte al 9 de febrero de 2024, para lograr el cierre financiero del proyecto se requiere un total de un billón doscientos sesenta y cinco mil trescientos cincuenta y nueve millones ochenta y seis mil ciento noventa y cinco pesos (\$1.265.359.086.195). De este monto, se cuenta con un presupuesto aprobado y comprometido de \$603.661.502.745, lo que deja un déficit estimado de \$661.697.583.450. Este faltante deberá gestionarse tanto a nivel nacional (un total de \$423.929.390.693) como a nivel regional (\$237.768.192.757). La falta de avance en el desarrollo de esta obra ha generado una alerta de riesgo sobre el patrimonio público (Revista Economía Colombiana, 2024).

Otro caso bien conocido es el contrato 1483 de 2014, cuyo objeto era realizar los estudios, diseños y construcción de un puente de cuatro carriles sobre el río Cauca, en el corregimiento de

Juanchito, en el departamento del Valle. Esta obra ha sido catalogada como una "obra de nunca acabar", ya que lleva más de nueve años sin ser culminada (Bohórquez & Rueda, 2024).

Situaciones como esta generan preocupación para la administración pública, ya que impiden el cumplimiento de los fines del Estado. La Ley 2020 de 2020 representa un avance significativo en la regulación y en la intervención del Estado frente a este tipo de proyectos inconclusos. Esta ley creó el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano, estableciendo que se debe identificar en él aquellas obras financiadas total o parcialmente con recursos públicos que requieran evaluación e inversión técnica, física o financiera para definir su terminación, demolición, o las acciones necesarias para concretar su destinación definitiva (Ley 2020 de 2020, art. 1).

Asimismo, la Ley 2020 de 2020 introduce la definición de obra civil inconclusa en su artículo 2, en los siguientes términos:

“a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que, un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada.

Cuando la obra civil no haya concluido de manera satisfactoria por causas que no sean imputables al contratista, un comité técnico, designado por el representante legal de la entidad contratante, definirá si efectivamente corresponde a una obra civil inconclusa” (Ley 2020 de 2020, art. 2).

Además, se destaca la responsabilidad asignada a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República para administrar el Registro

Nacional de Obras Civiles Inconclusas. Esta dirección consolida la información del registro de acuerdo con las especificaciones que se establezcan, y tiene la obligación de emitir informes anuales sobre las medidas adoptadas. Estos informes deben ser enviados a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República, para que estas entidades ejerzan las funciones correspondientes dentro de sus competencias (Ley 2020 de 2020, art. 7).

La Administración Pública desempeña un papel clave en la lucha contra la existencia de obras inconclusas en el país. A continuación, se analizará cómo ha evolucionado este proceso y qué mecanismos se han implementado para asegurar una distribución eficiente y efectiva de los recursos públicos, con el objetivo de cumplir los fines del Estado.

6.2 Capítulo II. El papel de la administración pública municipal y los organismos de control fiscal en las obras civiles inconclusas.:

Para el inicio de este capítulo, se debe señalar que la Administración Pública, se ha definido como una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo, en cuanto a la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, la cual se debe dar de manera racional y de manera idónea, para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado. Autores como Alejandro Carrillo Castro, citado por (Galindo Camacho, 2000) define a la administración pública como "el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada" (p.10)

Para Henry Fayol, el concepto de administración se entiende como "el acto administrativo de planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Este último significa que todo suceda de

acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas". Por lo tanto, es de gran importancia, ya que su finalidad es señalar las faltas y los errores con la intención de que puedan ser reparados, evitando la reiteración de los mismos (Chiavenato, 1996, p. 77).

De tal forma, la administración pública, considerada como una ciencia, está íntimamente relacionada con la ciencia política. De ahí surge la idea de una unión entre la administración y la política, siendo esta última vista como la ciencia que se refiere a la actividad estatal con un sentido deontológico. Por ello, la administración no puede ni debe considerarse un fin en sí mismo, sino el instrumento o medio a través del cual el Estado satisface las necesidades de su población, desarrollando los servicios públicos que requiere la comunidad. Este vínculo indisoluble permite discutir los objetivos y establecer las prioridades de dichas actividades, atendiendo a criterios derivados de la ideología, la importancia de las necesidades y los recursos disponibles para realizar, a través de la administración, los proyectos determinados por la política. (Galindo Camacho, 2000)

Dicha relación costo/beneficio inmersa en el concepto de eficiencia de la administración, es uno de los principales fundamentos de la Nueva Gestión Pública. Esta corriente busca crear una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible. Con ello, se promueve la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección por parte de los usuarios y, al mismo tiempo, fomenten el desarrollo de servicios de mayor calidad. (García, 2007: 44).

El New Public Management (NPM), traducido como "nueva gestión pública", es un modelo de administración pública que promueve la introducción de herramientas, técnicas y principios organizativos utilizados en el sector privado al sector público, con el fin de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento de este último. Este modelo surgió a finales de los años setenta en países desarrollados y se contrapone al modelo burocrático tradicional weberiano. El NPM supone

un cambio deliberado en las estructuras y procesos, buscando que el sector público funcione de manera más eficiente, a semejanza de las empresas privadas. La nueva gestión pública, por lo tanto, propone la transición hacia un Estado competitivo que cumpla solo con funciones básicas, con un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado. La reevaluación de los procesos de toma de decisiones, la racionalización de estructuras y procedimientos, y el aumento de la productividad de los empleados se convierten en postulados centrales del nuevo modelo, además de la redefinición de los ciudadanos como clientes o consumidores. (Ramírez Brouchoud, 2012)

Se habla, entonces, de la necesidad de una gerencia social como una vía para modernizar la administración pública (Kliksberg, 2002). Dicha gerencia es mencionada como uno de los recursos más codiciados a nivel global, ya que marca diferencias significativas en la competitividad entre las naciones (Kliksberg, 2002, p. 1). La nueva gerencia propuesta se sitúa entre una perspectiva estatista, en la cual se considera prescindible la intervención del Estado.

Algunos especialistas han advertido que el liderazgo político representa un peligro constante para el gobierno, ya que podría derivar en relaciones de patronaje bajo nuevas formas. En este contexto, es posible que los políticos otorguen puestos con capacidad de decisión a cambio de lealtad política. Se ha señalado, por tanto, la necesidad de desarrollar una visión más clara de la relación entre el Estado, las políticas públicas y la gestión pública, dado que esta relación es intuitivamente atractiva para conceptualizar el papel de la gestión en los procesos de modernización del Estado y su relevancia en el desarrollo social. (Ospina Bozzi, 1993)

En Colombia, con la expedición del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Ley 38 de 1989), se creó formalmente el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (artículo 32, Ley 38 de 1989), como un conjunto de actividades seleccionadas como viables y evaluadas social, técnica y

económicamente por el Departamento Nacional de Planeación. Estos proyectos serían financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). El Banco de Proyectos forma parte integral y fundamental de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), y está relacionado con los temas de formulación, programación, ejecución y seguimiento del presupuesto de inversión.

A partir de los años noventa, Colombia implementó una serie de iniciativas para la reestructuración de su administración pública, las cuales pueden clasificarse como reformas de tipo Nueva Gestión Pública (NGP). La Constitución de 1991 incluye un capítulo dedicado a la administración pública y la función pública, estableciendo principios básicos que regulan la actividad administrativa. Además, otorga a los municipios responsabilidades administrativas y fiscales, donde los alcaldes municipales tienen la función de gestionar los recursos públicos recaudados para ser invertidos en programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo.

La iniciativa del Banco de Proyectos de Inversión Nacional, orientada a fortalecer la capacidad estatal de evaluación y control de la gestión pública, que se puso en marcha a fines de los años ochenta, en la práctica se fue centrando en los aspectos técnicos y económicos de los proyectos. En su esfuerzo por establecer la viabilidad de estos antes de su ejecución, el Banco se convirtió en un mero trámite presupuestal. Por otro lado, las Unidades de Gestión fueron concebidas como equipos de trabajo interinstitucionales responsables de coordinar el cumplimiento de los programas del Plan Nacional de Desarrollo. Estas unidades tenían la tarea de formular recomendaciones sobre la capacidad institucional de cada una, definir parámetros para evaluar los programas, asegurar su adecuada asignación presupuestal, valorar el cumplimiento de las metas establecidas en los documentos Conpes y proponer los correctivos necesarios para cumplir con los objetivos planteados en dichos documentos (Whittingham M. & Ospina B., 2000)

A partir de la Constitución Política de 1991, no solo se establecen las funciones del Estado, sino también la obligación de servir de manera eficiente y oportuna a la ciudadanía, así como el derecho de esta última de exigir resultados de la gestión pública. De esta manera, la misma Constitución ordena al gobierno, en sus diferentes niveles, presentar planes de desarrollo e inversiones públicas, promoviendo la participación ciudadana en su elaboración y el control fiscal. Asimismo, amplía las funciones de la Procuraduría, la Contraloría y el Departamento Nacional de Planeación, con el objetivo de examinar el impacto del gasto en los problemas sociales y económicos del país (Whittingham M. & Ospina B., 2000)

En relación con este tema, es fundamental señalar que, a partir del Decreto 2167 de 1992, se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación. Entre sus nuevas funciones, se incluyó el diseño de sistemas para la evaluación de la gestión y los resultados de la administración, en lo referente a sus políticas y proyectos (Decreto 2187, 1992. Art 16). Es posible determinar que la Nueva Gestión Pública (NGP) en Colombia influyó en el desarrollo de la administración pública, especialmente en la relación entre esta y los ciudadanos, así como en la gestión de los recursos humanos. El Documento CONPES 2790 de 1995 impulsó la gestión pública orientada a resultados. En dicho documento, se establecen las directrices para implementar un modelo de administración más receptivo a las necesidades sociales y económicas, en respuesta a la necesidad de ejecutar acciones destinadas a modernizar la administración pública, mejorar las competencias de los gestores públicos y recuperar la legitimidad y la credibilidad de las instituciones.

La modernización de la administración contempló dos grupos. El primero comprendió un rediseño institucional en cada organismo o entidad, con el objetivo de aumentar la eficiencia y la gestión a través de la planta de personal, en lo que se denominan reformas verticales. El segundo grupo determinó una serie de procesos estructurales necesarios para el correcto funcionamiento,

denominados reformas transversales. Entre estos se encuentra la gestión del empleo público, que se fundamentó en el principio del mérito para el ingreso y la permanencia basados en el desempeño, con la expedición de la Ley 909 de 2004, donde se promovió la meritocracia en el empleo público, la evaluación de la gerencia pública y la simplificación de las denominaciones de personal. Esta reforma estableció pautas de gestión orientadas a los resultados (Carderon Ramirez, 2019)

Por otro lado, las agencias u órganos centrales de contratación pública, que acompañaron los procesos de contratación, facilitaron la gestión de la operación primaria de los acuerdos marco de precios. Estas agencias permitieron que, en las licitaciones estatales, se comenzaran a adoptar los criterios reconocidos por la Nueva Gestión Pública (NGP). La herramienta de contratación pública que permitió desarrollar los objetivos de la NGP fueron, precisamente, los acuerdos marco de precios, debido a sus objetivos de costo-eficiencia, calidad y provisión de bienes y servicios en tiempos más cortos (Perez, 2021)

No se puede perder de vista que la Ley 1150 de 2007 permitió adelantar contratos cuyo objetivo era adquirir bienes y servicios con características uniformes, a través del mecanismo de subasta inversa, derivado de un acuerdo marco de precios. Este mecanismo fue implementado a través de Colombia Compra Eficiente, creada en 2012, con el propósito de desarrollar los lineamientos de la Nueva Gestión Pública (NGP), modernizar el sistema de contratación y, en general, reorganizar el sector público, logrando mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Según Calderón (2019), citado por Pérez (2021), esta iniciativa evidenció una reducción en los costos de contratación por parte de las entidades.

Una situación similar se presenta con el proceso de licitación pública, utilizado para la selección de contratistas que ofrezcan el precio más bajo, de conformidad con la Ley 80 de 1993.

Esta ley define el procedimiento mediante el cual las entidades estatales formulan públicamente una convocatoria para que terceros o interesados presenten sus ofertas, las cuales deben someterse al procedimiento establecido en dicha ley. En Colombia, se encuentra habilitado el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), a través del cual las entidades estatales hacen públicos los requerimientos y demás trámites correspondientes al proceso de contratación (Rojas Lopez, Valencia, & Jimenez Gomez, 2021)

Para el Consejo de Estado, "la licitación es una de las formas mediante las cuales las entidades públicas escogen a las personas naturales o jurídicas con las cuales celebrar un contrato para el desarrollo de funciones inherentes a su competencia. Es un camino expedito y reglado, con el cual se garantiza que la contratación no sea un mero capricho de la administración, sino que se aseguren las opciones que más convengan al interés general, y por ello es un freno a la corrupción y a los manejos indebidos del presupuesto público, que atentan contra la pureza administrativa" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia del 22 de junio de 2001, Exp. 14373).

Tan es así que el artículo 343 de la Constitución Política de 1991 establece, bajo la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP), "el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión [...]". Sin embargo, se observaba que los planes de desarrollo se formulaban sin mecanismos adecuados para el seguimiento, la evaluación y el control de sus programas, lo que generaba preocupación sobre la calidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esto también dificultaba el aprendizaje institucional necesario para fortalecer el proceso de asignación eficiente de los recursos y tomar decisiones más acertadas al respecto (Whittingham M. & Ospina B., 2000)

De tal forma, el mérito y la eficiencia en la contratación estatal se constituyen en pilares fundamentales del modelo de gestión pública, en la búsqueda de alternativas que permitan la correcta distribución de los recursos públicos y aseguren la idoneidad de quienes los ejecutan. Este interés por garantizar la eficiente utilización de los recursos generó la necesidad de que dicha eficiencia se reflejara en resultados medibles y alineados con las políticas macro. Así, la elaboración de instrumentos y mecanismos para evaluar, hacer seguimiento y controlar la eficiencia adquirió un especial protagonismo.

De allí surge la estrategia de diseño e implementación de SINERGIA, que tuvo tres fases, como una política pública orientada a la modernización del Estado. Su objetivo fue reflexionar sobre la efectividad del Estado y comprender sus limitaciones, con el fin de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública, midiendo y promoviendo los resultados de las decisiones de los administradores. Además, se analiza la eficiencia y eficacia en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos; se determina el cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas e impactos; y se genera información adecuada para la toma de decisiones y la asignación de recursos, función que continúa en la actualidad (Whittingham M. & Ospina B., 2000)

Un tema trascendental es el control interno, que ha tomado auge en el análisis y cumplimiento de objetivos. Autores contemporáneos, como Peter F. Drucker, con su teoría de "Dirección por Objetivos", lo presentan como una secuencia de "políticas - objetivos - programas - presupuestos - control". Este enfoque institucionaliza un análisis permanente de las desviaciones, la adopción de medidas correctoras y el desarrollo de la ciencia de la gerencia moderna. Como resultado, la función del control ha experimentado un largo proceso evolutivo (Drucker, 1954).

De las definiciones anteriores, encontramos similitudes o factores en común, de los cuales podemos inferir que el "control" tiene premisas básicas, tales como: "es un proceso de supervisión de las actividades realizadas", "debe establecer estándares o parámetros para determinar posibles desviaciones de los resultados", "debe permitir corregir errores y desviaciones", y "debe permitir planificar las actividades y objetivos después de haber hecho las correcciones necesarias" (Holmes, 1999).

Por otro lado, Arthur W. Holmes define el control interno como "una función de la gerencia que tiene por objeto salvaguardar y preservar los bienes de la empresa, evitar desembolsos indebidos de fondos y ofrecer la seguridad de que no se contraerán obligaciones sin autorización. El propósito fundamental del control interno es disminuir los riesgos de errores e irregularidades contables y financieras" (Holmes, 1999).

De igual forma, el artículo 209 de la Constitución Política establece en sus dos primeros incisos que, en primer lugar, la función administrativa debe atender los intereses generales y se basa en principios como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, utilizando mecanismos como la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. En segundo lugar, se indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus acciones para cumplir adecuadamente con los objetivos del Estado. Además, se establece que la administración pública, en todos sus niveles, debe contar con un control interno, que se llevará a cabo según lo que determine la ley.

De este modo, se promulga la Ley 87 de 1993, que regula los artículos mencionados anteriormente y establece normas para el control interno en las entidades y organismos del Estado. El artículo 1 define el control interno como "el sistema compuesto por la organización y un conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y

evaluación adoptados por una entidad, con el propósito de asegurar que todas las actividades, operaciones y acciones, así como la gestión de la información y los recursos, se realicen conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, siguiendo las políticas establecidas por la dirección y en función de los objetivos planteados" (Ley 87 de 1993, art. 1).

Desde entonces, el control interno ha evolucionado, adaptándose a las nuevas exigencias de transparencia y eficiencia en la administración pública, integrándose en los procesos de gestión de las entidades estatales. La implementación de políticas de control interno se ha vuelto fundamental para promover la ética, prevenir la corrupción y garantizar el buen uso de los recursos públicos. Tanto es así que el Decreto 2145 de 1999, "por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones", fue promulgado para regular estos aspectos. En este decreto se destacan varios puntos que buscaban aclarar el manejo del sistema y definir las responsabilidades (Salnave Sanin & Lizarazo Barbosa, 2017)

La implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) surgió en un contexto donde la administración pública enfrentaba retos significativos, como la corrupción, la ineficiencia y la falta de coordinación entre entidades. Con el objetivo de establecer lineamientos para la planeación y gestión en el sector público, se promulgó la Ley 872 de 2003, "por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios". Esta ley representó uno de los primeros pasos hacia una reforma administrativa integral, buscando articular diferentes procesos administrativos para optimizar la gestión y los resultados. Desde entonces, se han emitido diversas circulares y directrices para la implementación del MIPG en las entidades estatales, enfocándose en la mejora continua, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades. El modelo se ha actualizado

continuamente, incorporando aspectos relacionados con la sostenibilidad, la innovación y la digitalización (Función Pública, 2024)

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, continúan apareciendo reportes de obras inconclusas en el país, que llevan años esperando ser terminadas o cumplir con el objeto para el cual fueron construidas. La existencia de una obra inconclusa puede desencadenar responsabilidades de tipo fiscal, investigadas por la Contraloría General de la República; disciplinarias, a cargo de la Procuraduría General de la Nación; y penales, cuando los elementos materiales probatorios y la evidencia física demuestren la comisión de una conducta punible, lo cual será investigado por la Fiscalía General de la Nación. Además, la normativa articula el trabajo de estos órganos de control cuando se detecta la existencia de una obra inconclusa o un riesgo para el patrimonio público, haciendo fundamental la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Por otro lado, el incumplimiento de las obligaciones contractuales conlleva responsabilidades y acciones que deben adoptarse, como la liquidación contractual mencionada en el literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020. De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, existen tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial, las cuales conforman la etapa de liquidación del contrato estatal y se aplican según las condiciones particulares de cada caso. Así, solo un año después de que venza el plazo para la liquidación bilateral, unilateral o judicial, sin que la obra haya sido concluida de manera satisfactoria para el interés general o para la entidad estatal contratante, o sin que esté prestando el servicio para el cual fue contratada, se podrá registrar en el Registro Nacional de Obras Inconclusas.

En otras palabras, no es suficiente que haya vencido el término de liquidación bilateral establecido en el pliego de condiciones o el plazo supletivo de cuatro meses. Tampoco basta con

que haya expirado el término de dos meses posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación de mutuo acuerdo. Es necesario que transcurra un plazo de dos años después del vencimiento del término de dos meses. Esto se debe a que el literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020 se refiere al vencimiento del término de liquidación contractual, el cual incluye el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (Colombia Compra Eficiente, 2023).

Es esencial que las entidades identifiquen las principales causas que llevan a que una obra quede inconclusa, con el fin de desarrollar estrategias que prevengan esta situación. A continuación, se examinarán algunas de estas causas, aunque se reconoce que existen otras adicionales. En este contexto, la administración pública, desde la perspectiva de la gestión y la adecuada aplicación de principios básicos, puede influir tanto de manera positiva como negativa en la ejecución de obras. A continuación, se analizará cómo se aborda este tema.

6.3 Capítulo III. Causas que generan obras inconclusas en Colombia:

En esta parte de la presente investigación, se reflexiona sobre las causas que generan las obras inconclusas en Colombia, enfocándose en tres principales factores que permiten identificar detalles clave para establecer las fallas que se cometen desde la etapa de planeación, continuando con las que ocurren durante la administración, y finalizando con la corrupción que rodea el proceso en general. Estos factores generan daños que abarcan desde lo material hasta lo patrimonial. Es importante señalar que, aunque estas tres causas no son las únicas, el análisis de obras en la ciudad de Ibagué sugiere que podrían ser las más relevantes.

6.3.1 *Falta de planeación.*

Antes de abordar este tema, es pertinente definir el concepto de planeación. Según Aponte Díaz (2014), la planeación es “uno de los pilares de la administración por objetivos y del control,

que forma parte de las actividades de ejecución, evaluación y corrección, lo que en la práctica significa cumplir los objetivos de un proyecto hasta alcanzar la meta propuesta”.

En este sentido, la falta de planeación implica la ausencia o deficiencia en la proyección de una o varias etapas de la obra, que deben desarrollarse siguiendo una metodología estructurada. Cuando se omite algún paso clave, resulta imposible continuar con las actividades previstas, lo que genera consecuencias negativas tanto estructurales como patrimoniales. A continuación, se desarrollarán diferentes perspectivas y principios sobre la planeación en la contratación estatal, lo que permitirá esclarecer las causas detrás de las obras inconclusas en Colombia.

Principio de la planeación en la contratación estatal:

En cuanto al principio de planeación, este "permite la ejecución presupuestada de manera ordenada y conforme a las necesidades prioritarias del interés general. Esto implica que primero deben elaborarse y entregarse estudios completos, planos y diseños para la ejecución del contrato" (Anzola Benavides & Cárdenas Rodríguez, s.f.). Asimismo, "la planeación requiere de la Entidad Estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades, generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones" (Agencia Nacional de Contratación Pública, s.f.). En este sentido, se debe asegurar que las obras incluidas en el proceso contractual sean aquellas que realmente necesite la comunidad, lo cual se determina a través de los planes de desarrollo establecidos por las diferentes entidades para satisfacer las necesidades de la ciudadanía (Blandón Castaño, s.f.).

La implementación de este principio garantiza la elaboración de una metodología enfocada en establecer detalladamente estudios preliminares, lo que permite asignar de manera coherente los recursos para la ejecución de las obras. Así, "las entidades públicas son responsables de contar

con los recursos presupuestales necesarios y pertinentes para cumplir con las contraprestaciones y pagos que debe realizar el ente territorial" (Anzola Benavides & Cárdenas Rodríguez, s.f.). En ese sentido, Blandón Castaño (s.f.) sostiene que el principio de planeación establece parámetros idóneos para lograr estabilidad y, con ello, alcanzar los objetivos propuestos sin inconvenientes o, al menos, sin omisiones administrativas.

Por otro lado, cuando se habla de planeación como instrumento de gestión pública, Flores (s.f.) señala que es fundamental para proyectar un futuro deseado y organizar y ejecutar de manera coherente las funciones y actividades necesarias para lograrlo. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-300 de 2012, indica que la planeación está relacionada con los principios de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. Esto se debe a que "la toma de decisiones debe ser consecuente con las necesidades reales y básicas; además, en lo posible, se debe lograr una reducción de costos, siempre y cuando esto no afecte la durabilidad del proyecto" (Flores Ardila, s.f.).

Es importante mencionar que, tal como explican Benavides y Cárdenas (s.f., citado en Amaya, 2006), la planeación estatal está alineada con el principio de transparencia, cuyo objetivo es garantizar que todas las partes interesadas en el proceso conozcan los aspectos relevantes del trabajo en curso. Asimismo, se vincula con el principio de legalidad, dado que el legislador ha establecido requerimientos específicos en la etapa previa al contrato. Esta etapa incluye la realización de estudios que permitan determinar la necesidad del servicio que se va a prestar, los recursos que se destinarán, el tiempo estimado para la ejecución, y otros factores esenciales que aseguren una evaluación objetiva de las propuestas presentadas para la celebración del contrato.

En cuanto al principio de planeación desde una perspectiva técnica, Monsalve y Barrero (s.f., citado en Consejo de Estado, 2012) señalan:

"El deber de planeación, como manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos necesarios para determinar su viabilidad económica y técnica, y así establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si es necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según corresponda. Además, deberá incluir los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad, las modalidades contractuales a utilizar y cuál de ellas es la más aconsejable; las características que debe reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos necesarios para su ejecución" (Consejo de Estado, Sentencia 21489, 2012).

En ese sentido, Monsalve y Barrero (s.f., citado en Méndez, 2015) añaden que: "Para que un proceso de contratación cumpla con la reglamentación y satisfaga las necesidades expresadas por la entidad, es necesario que los estudios previos hablen por sí solos; es decir, en ellos deben estar claramente establecidos los parámetros para la contratación, de tal manera que no haya oportunidad para malas interpretaciones ni para la selección de contratistas que no cumplan con el perfil requerido. Además, deben garantizar una selección objetiva de la mejor propuesta, de acuerdo con la naturaleza de la necesidad" (Méndez, 2015).

Por lo anterior, es fundamental que, al llevar a cabo procesos de contratación, se sigan todas las fases establecidas, teniendo siempre en cuenta que el principio de planeación está intrínsecamente ligado al de economía, logrando así eficacia y protección del interés público o de la administración. En última instancia, se puede concluir que:

"En la planeación del contrato, todos los principios se complementan y cada uno juega un papel trascendental que fortalece las etapas de la gestión contractual. Sin duda, considerados de

manera individual, no tendrían los mismos resultados, y es muy probable que se incurra en faltas que generarían reprocesos en las entidades" (Monsalve & Barrero, s.f.).

6.3.2 Cambios de Administración:

Entre las diversas causas que inciden en obtener como resultado una obra inconclusa, son los cambios de administración, lo cual representa un factor clave en la paralización y eventual abandono de proyectos iniciados por gobiernos previos, lo cual se vería justificado en una serie de transformaciones en las prioridades políticas y estratégicas del nuevo gobierno, ante el deseo de marcar una diferencia significativa con la gestión anterior. En este contexto, los proyectos iniciados por la administración saliente pueden ser considerados innecesarios o no alineados con los objetivos de la nueva gestión. Esto puede llevar a la suspensión o cancelación de obras, independientemente de su avance o importancia para la comunidad.

La politización de las obras públicas es uno de los efectos más evidentes de los cambios de administración. Los proyectos de infraestructura pueden ser vistos no solo como obras de utilidad pública, sino también como símbolos del poder político de quienes las impulsan. Algunos autores han considerado, el problema de la politización de las administraciones públicas como uno de los temas recurrentes en el análisis de los sistemas político-administrativos modernos. Por lo que en las últimas décadas, este asunto ha cobrado interés como consecuencia de la preocupación por los efectos de los procesos de reforma administrativa asociados al movimiento reformista conocido como Nueva Gestión Pública (NGP) (Roman Masedo, 2009)

Es así que, cuando llega un nuevo gobierno, existe la tendencia a redirigir recursos a proyectos que reflejan sus propios intereses ideológicos o electorales, en detrimento de aquellos que fueron impulsados por administraciones anteriores. Esto provoca un ciclo de inestabilidad y discontinuidad en la ejecución de las obras, ya que los proyectos no son vistos como una

continuación de una planificación a largo plazo, sino como un terreno para nuevos experimentos políticos. De tal forma que algunos autores consideran, que el origen de la separación entre la Administración y la política debe buscarse, por un lado, en algunas de las ideas que conforman el aparato teórico del liberalismo político, concretamente, la teoría de la separación de poderes y la de la representación democrática moderna; (Roman Masedo, 2009) pues además, esto se acompaña de la rotación de los equipos técnicos y de gestión sin el conocimiento del proyecto en marcha.

Los conflictos entre los gobiernos salientes y entrantes, pueden llegar a no permitir realizar una evaluación adecuada de la viabilidad o necesidad de los proyectos en marcha. Este rechazo puede llevar al cierre prematuro de obras en progreso, lo que representa una pérdida significativa de recursos y tiempo; lo que también genera incertidumbre en el financiamiento de los proyectos, de manera que los nuevos gobiernos pueden decidir reorientar los fondos hacia sus propias iniciativas, lo que puede resultar en la interrupción de los flujos de dinero necesarios para completar las obras. Esta falta de estabilidad financiera es una de las principales causas de los retrasos y la inconclusión de los proyectos de infraestructura pública.

El impacto de los cambios de administración en las obras públicas no solo es económico y administrativo, sino también social. Las obras inconclusas afectan a las comunidades que dependen de ellas para acceder a servicios básicos. Cuando los proyectos se paralizan, las personas sufren directamente las consecuencias de la falta de infraestructura, lo que genera un aumento en la desigualdad social y territorial.

6.3.3 *Fallas administrativas*

Para dar inicio, es indispensable poder establecer conceptualmente que es una falla administrativa. En ese sentido, se tiene que son “los actos u omisiones realizados por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que contravengan con las disposiciones legales” (OIC

Órgano Interno de Control Comisión Estatal del Agua de Jalisco, n.d.). En ese orden, es posible afirmar que:

La falla en el servicio se desprende de la prestación de un servicio estatal, que al no ser prestado en la forma debida genera un daño, derivándose que el Estado tenga que responder directamente por ese daño ocasionado cuando sea causado por una falla en el servicio, lo cual se configura como nexo causal. (Guerra Labastidas, n.d.)

De la misma forma, la responsabilidad que se presenta por las fallas en el servicio que brinda el Estado, “es el título de imputación de mayor relevancia dentro del ordenamiento jurídico, porque las actuaciones irregulares de la administración generadoras de perjuicios, se han convertido en el criterio usual de responsabilidad administrativa” (Guerra Labastidas, n.d.). En efecto, el Estado ha hecho que por sí solo sea el principal infractor dentro del ordenamiento jurídico, en razón a que lo que se presenta es un incumplimiento de las normas jurídicas que regulan la materia, generando así fallas administrativas.

De esta manera, y en continuidad con el tema, es posible identificar que una de las fallas administrativas más comunes es la caducidad contractual, la cual es clave en estos casos. La caducidad contractual ocurre con frecuencia, y el desconocimiento de esta materia puede derivar en obras inconclusas. Por ello, es fundamental establecer los presupuestos necesarios para determinar si se cumplen o no los requisitos estipulados por la ley. De conformidad con la Ley 80 de 1993, se podrá reconocer la caducidad cuando:

La Administración está habilitada para declarar la caducidad del contrato por medio de acto administrativo debidamente motivado, siempre que se reúnen los siguientes presupuestos: (i) un incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista; (ii) que dicho incumplimiento afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y (iii) que el mismo evidencie que puede

conducir a la paralización del contrato. Según la norma en cita, dicha declaratoria trae aparejada la pérdida de los derechos que dimanaban del negocio jurídico para el contratista y, particularmente, que se traducen en: (i) dar por terminado el vínculo negocial sin que haya lugar a indemnización para el contratista; (ii) ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre; (iii) hacer exigibles garantías por configuración del siniestro del incumplimiento; (iv) hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y (v) configurar la inhabilidad para contratar con entidades públicas por 5 años. (Consejo de Estado, n.d.)

En ese orden de ideas, la caducidad es procedente únicamente cuando se presentan incumplimientos graves, como se explicó anteriormente. Estos incumplimientos superan la gravedad común e imposibilitan directamente al contratista para llevar a cabo el objeto esencial del contrato. Por este motivo, la caducidad se considera el último recurso cuando se han agotado otros mecanismos y se pone en riesgo la realización de las prestaciones públicas comprometidas a favor de los ciudadanos (De Las Salas Gómez, 2023). En consecuencia, una vez que se cumplen los criterios establecidos por la ley, la caducidad opera de manera automática, generando responsabilidades administrativas por la falta de diligencia en los procesos.

Según Jouve García (2022, citado en De Las Salas Gómez, 2023, p. 36), la declaratoria de caducidad por parte de las entidades estatales en Colombia ha sido aplicada de manera controvertida en algunos casos. Si bien la rama judicial, especialmente el Consejo de Estado, no aplica directamente la caducidad, sino que evalúa la legalidad de dicha decisión administrativa, lo cierto es que la potestad de caducidad se ha utilizado en ocasiones como una salida fácil para los contratistas ante los incumplimientos contractuales. En este sentido, la caducidad es una de las tantas fallas administrativas, primero por la falta de aplicación o eficacia desde las etapas precontractuales, y segundo, por la falta de diligencia de la administración de justicia para

reconocer los errores cometidos por los contratistas, quienes son los responsables de la ejecución de las distintas obras civiles en Colombia.

En cuanto a la póliza de seguros, cabe mencionar que, con la expedición de la Ley 80 de 1993, se proyectaron disposiciones para la regulación de las "garantías", con el fin de estandarizar dichas exigencias y proporcionar un marco que cubra los riesgos que deben ser amparados. Así, por ejemplo, Rojas (2017) explica que se estableció la figura de la garantía única, la cual tiene como propósito garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato estatal. Esta garantía es exigible durante todo el plazo del contrato, además del período de liquidación, y debe ser constituida y otorgada por el contratista ante una aseguradora legalmente autorizada en Colombia (Ortiz & Noguera, s.f.).

En este sentido, Ortiz y Noguera (s.f.) señalan que esta ley no solo regula la garantía que representa un contrato como póliza de seguro, sino que "estableció la obligatoriedad de dicha garantía, con sus excepciones, disponiendo que en la mayoría de los contratos estatales necesariamente debía constituirse una garantía de este tipo para amparar los posibles riesgos derivados del incumplimiento del contratista" (Leal, 2021, p. 25). De ahí que la póliza de seguros sea una de las clases de garantías que pueden constituirse para cubrir los posibles perjuicios ocasionados por el incumplimiento del oferente o del contratista (Ortiz & Noguera, s.f.). Por tanto, si no se presenta la póliza de la manera correcta, en los términos establecidos por la ley y de acuerdo con el tipo de contrato, se estaría incurriendo en una falla administrativa que impediría la continuidad o ejecución de la obra.

Ahora bien, se examinará brevemente el tema de las multas que se imponen en casos de obras inconclusas en Colombia. En este sentido, las multas se han definido como "una medida coercitiva contractual, que debe distinguirse de la imposición unilateral de las mismas por parte de

la entidad estatal contratante, así como de la posibilidad de hacerlas efectivas directamente. Esto se debe a que la imposición unilateral es una prerrogativa exorbitante de la Administración en ejercicio de una competencia administrativa que debe estar prevista expresamente en la ley" (Consejo de Estado, s.f., p. 13).

Por lo tanto, según el Consejo de Estado (s.f.), cuando las multas son exigidas de manera unilateral, al tratarse de una situación netamente pública, deben respetarse los principios de legalidad consagrados en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política, como recordatorio del Estado Social de Derecho y de la manifestación del poder público. De esta manera, toda actuación de las autoridades será legítima si se realiza dentro del ámbito de sus funciones definido por el legislador, lo que establece la manera en que los servidores públicos deben actuar, evitando omisiones o extralimitaciones en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, es importante detallar lo siguiente:

"Por regla general, las multas tienen una finalidad de constreñimiento, coerción o coacción para presionar legítimamente al contratista a cumplir con el contrato, en caso de inobservancia de sus obligaciones, mora o retardo en su ejecución conforme a los plazos establecidos. Su objetivo no es indemnizar o reparar un daño, por lo que no es necesario demostrar dicho daño para su aplicación. Las multas son simplemente un mecanismo coercitivo frente a la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para instarlo a cumplir con sus obligaciones y obtener así el objeto contractual dentro del plazo acordado" (Consejo de Estado, s.f., p. 8).

Según el Consejo de Estado (s.f.), las multas cumplen una función sancionatoria, no indemnizatoria, ya que no tienen como objetivo reparar los perjuicios ocasionados a la entidad por el incumplimiento. En su lugar, dichas multas son:

"Medidas disuasorias destinadas a superar la infracción de las obligaciones contractuales y, por tanto, su función principal es apremiar al contratista para que dé cumplimiento a las mismas. Cuando a un contratista se le aplica una multa por incurrir en mora en el cumplimiento de su obligación o por cumplirla defectuosamente, las reglas de la experiencia indican que, al ejercerse este medio de presión, adecuará su conducta a los términos del contrato para evitar que vuelva a ocurrir. Esto es aún más relevante cuando la infracción contractual reiterada y la consiguiente imposición de multas generan inhabilidad para contratar con el Estado" (Consejo de Estado, s.f., p. 8).

Las entidades contratantes, en el caso de contratos de orden público, cuentan con herramientas como la imposición de multas para instar al contratista a ejecutar y concluir las obras de manera adecuada. No obstante, el no aplicar estas sanciones ni utilizarlas como una herramienta de gestión efectiva constituye una grave falla administrativa. Esto contribuye a la ocurrencia de obras inconclusas, una situación que podría evitarse si las herramientas disponibles se utilizaran de manera consciente y eficiente.

Ahora se abordará uno de los factores determinantes en la identificación de las causas de las obras inconclusas: la falta de capacitación de los funcionarios. En este sentido, en algunos casos se evidencia una falta de competencia por parte de los funcionarios que estructuran los proyectos, labor que comienza con la elaboración de los estudios previos de un contrato. Según Gordo Barreiro et al. (2017), durante la revisión de contratos, muchos de estos no cuentan con los estudios previos requeridos que permitan acreditar y estipular las necesidades del lugar o de la población donde se pretende realizar la obra. Esto es crucial para iniciar el debido proceso de selección que conduzca a la celebración y ejecución del contrato estatal. Un agravante es que la falta de estudios previos también refleja la ausencia de un análisis adecuado del mercado. Esto demuestra una

deficiente preparación por parte de la entidad estatal encargada y, por supuesto, de sus funcionarios, lo que dificulta la determinación precisa del valor de las obras o servicios a ejecutar, así como el cumplimiento de los requisitos necesarios para satisfacer las necesidades de la entidad estatal y de la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, se establece que:

"La falta de estudios previos conlleva a fallas tales como que la vigilancia de los objetos contractuales por parte de las interventorías tenga el mismo plazo que el contrato a vigilar, situación que resulta inconveniente. El interventor del contrato no cuenta con el tiempo razonablemente necesario para realizar la inspección final de la obra o servicio, presentar sus informes de aprobación y llevar a cabo la liquidación del contrato. Por ello, las dificultades surgen con frecuencia al finalizar los contratos, ya que no se prevén estas situaciones, que son el fruto de una planeación adecuada. Una planeación acertada permitiría que la etapa postcontractual (terminación y liquidación) se desarrollara con normalidad y sin contratiempos" (Gordo Barreiro et al., 2017).

Por lo tanto, las situaciones descritas anteriormente son una clara muestra de "la falta de capacitación de los funcionarios del ente territorial en la formulación de proyectos y, en otros casos, son fruto de la desidia de las entidades territoriales que no se preocupan por llevar a cabo una etapa de planeación adecuada, eficiente y eficaz" (Gordo Barreiro et al., 2017).

Por otra parte, además de la falta de capacitación de los funcionarios de las entidades estatales, también es crucial revisar las situaciones derivadas de la falta de idoneidad del funcionario encargado de la supervisión de los contratos estatales. En este sentido, la supervisión de un contrato estatal consiste en "el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y

jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados" (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

Según Colombia Compra Eficiente (s.f.), esta supervisión es realizada por la propia entidad estatal y no requiere conocimientos especializados, pero siempre debe ser ejecutada por un funcionario de dicha entidad. Cabe señalar que para la selección de la persona que realizará la supervisión no es necesario que cuente con características especiales o un perfil determinado; sin embargo, es fundamental que el funcionario pueda trabajar de manera conjunta con el contratista y que sus actividades estén relacionadas con el objeto del contrato.

Las funciones administrativas que realiza la persona encargada de la supervisión del contrato incluyen:

- ❖ Velar porque el expediente del contrato esté completo, actualizado y cumpla con las normas en materia de archivo.
- ❖ Coordinar las instancias internas de la entidad estatal relacionadas con la celebración, ejecución y liquidación del contrato, como pólizas, impuestos y otros documentos necesarios para la celebración del contrato.
- ❖ Entregar los informes previstos, así como aquellos solicitados por los organismos de control.
- ❖ Garantizar la publicación de los documentos del contrato, de acuerdo con la ley.
- ❖ Verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista en cuanto a seguridad social, salud ocupacional, planes de contingencia, normas ambientales, etc., según la naturaleza del contrato (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

En consecuencia, de lo anterior y de acuerdo con Colombia Compra Eficiente, en los términos establecidos por la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las entidades estatales,

los servidores públicos, los interventores y los contratistas involucrados en la celebración, ejecución y liquidación de un contrato estatal tienen la responsabilidad de responder por sus actuaciones y omisiones. Esto implica que deberán asumir responsabilidades civiles, fiscales, penales e incluso disciplinarias por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Para finalizar este segmento sobre las fallas administrativas, es fundamental analizar las fallas que ocurren en la interventoría. La interventoría se define como:

"Una especie de contrato de consultoría, por lo que la selección del interventor siempre debe hacerse a través de la modalidad de selección de concurso de méritos, salvo que el presupuesto corresponda a la mínima cuantía, en cuyo caso esta debe ser la modalidad utilizada" (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

Por lo tanto, es importante conocer las funciones que deben desempeñar los interventores durante la planeación y desarrollo de los contratos y obras estatales. Entre las principales funciones de los interventores se encuentran:

- ❖ Ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos, verificando el cumplimiento de las condiciones pactadas.
- ❖ Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual.
- ❖ Impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones para asegurar la correcta ejecución del objeto contratado.
- ❖ Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito, y los requerimientos o informes que realice deben publicarse en el SECOP.
- ❖ En ningún caso los interventores o supervisores, en el ejercicio de sus funciones, pueden sustituir a la Entidad Estatal en la toma de decisiones sobre el contrato vigilado. Por lo

tanto, estas decisiones deben ser tomadas exclusivamente por el representante legal de la Entidad Estatal, basándose en la información proporcionada por el interventor sobre la ejecución de las obligaciones contractuales (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

En este sentido, según Romero Escudero (s.f.), cuando se habla de fallas en la interventoría, estas suelen estar asociadas a la ineficiencia en la calidad de los informes, la falta de claridad sobre la ejecución física y financiera de los proyectos, y la supervisión deficiente del contrato de interventoría. Además, estas fallas pueden derivarse de una mala planeación del contrato o de la falta de experiencia del interventor. De ahí que:

"La calidad del informe puede verse afectada desde el mismo proceso de contratación de la interventoría. Existen casos en los cuales quien ejecuta el contrato de interventoría no cuenta con el perfil idóneo o especializado para esta labor. También se identificó la existencia de ofertas donde el interesado en ser interventor presentó una propuesta postulando unos perfiles técnicos que no cumplía" (Romero Escudero, s.f.).

Por todo lo anterior, es posible determinar que las fallas administrativas, entre las cuales se encuentran la falta de conocimiento, la inaplicabilidad de las herramientas disponibles para un correcto apoyo a la administración e incluso la falta de idoneidad específica para ejercer las labores asignadas, como es el caso de los supervisores e interventores, generan vacíos y errores que, al acumularse, provocan una reacción en cadena similar a la caída de un dominó. Convirtiendo estas fallas en una de las principales causas de las obras inconclusas en Colombia.

6.3.4 *Conflicto armado:*

El conflicto armado ha tenido repercusiones devastadoras en muchas sociedades, no solo en términos de pérdidas humanas y desplazamientos forzados, sino también en la interrupción y paralización de procesos de desarrollo, incluidos los proyectos de infraestructura pública. Este

fenómeno ha dejado una huella profunda en las comunidades afectadas, perpetuando condiciones de vulnerabilidad y privando a la población de los beneficios de obras que hubieran mejorado su calidad de vida.

Las zonas más afectadas por el conflicto, como algunas regiones rurales o periféricas, a menudo se convierten en escenarios de enfrentamientos entre grupos armados ilegales, guerrilleros y paramilitares, lo que genera un ambiente de inseguridad que afecta directamente las obras en construcción. Los contratistas, obreros y equipos de trabajo se ven obligados a operar bajo amenazas constantes, lo que dificulta la continuidad de los proyectos. La imposibilidad de garantizar la seguridad de los trabajadores y las obras genera retrasos, e incluso, el abandono de los proyectos.

De otro lado, se puede determinar que uno de los principales factores que contribuyen a la inseguridad en la construcción de obras inconclusas, puede darse por la presencia de actores armados que buscan controlar el territorio. Las obras de infraestructura, como carreteras, puentes y escuelas, son vistas como objetivos estratégicos por estos grupos debido a su valor simbólico y funcional en la región. En algunos casos, las obras son atacadas o destruidas, lo que obliga a suspender los trabajos y dificulta la continuidad de los proyectos. Además, las extorsiones y el secuestro de trabajadores son prácticas comunes, lo que crea un clima de temor que impide el normal desarrollo de la construcción. (Medina Gutierrez, 2009)

La inseguridad en las rutas de transporte también juega un papel crucial en la interrupción de las obras. En las regiones más afectadas por el conflicto, las vías de acceso se vuelven peligrosas debido a la presencia de minas antipersonales, bloqueos y enfrentamientos armados. Esto impide el traslado de materiales de construcción y equipos necesarios para las obras, lo que retrasa los plazos y puede llevar al abandono de los proyectos.

Los contratistas se ven obligados a cancelar o reprogramar las entregas, y en algunos casos, ni siquiera es posible completar las obras por falta de acceso seguro a los materiales, de tal modo que Para que la etapa final del conflicto sea exitosa es necesario pensar en un modelo adecuado de justicia transicional para el país, teniendo en cuenta que no existe una fórmula universal para la construcción de un marco de justicia transiciona. (Calderon Rojas, 2016)

6.3.5 Corrupción

En este apartado, se analizará la corrupción presente en la realización de los contratos estatales durante la ejecución de una obra, como una de las causas de las obras inconclusas en Colombia. En este sentido, se tiene que:

La corrupción va en contravía de los fines del Estado y representa un riesgo que impide garantizar que los recursos públicos sean orientados hacia el fin para el cual están destinados: privilegiar el bien común sobre el individual. Esto constituye un obstáculo para el desarrollo normal del país, al aumentar la pobreza y la desigualdad.

Según Castillo Pinta (2021), en Colombia, a pesar de la existencia de un conjunto de leyes y controles destinados al desarrollo de la contratación pública, siguen ocurriendo hechos de corrupción. La corrupción se puede explicar a través de dos factores principales. El primero es la cultura de la ilegalidad, identificada como uno de los factores que más inciden en el aumento de los casos de corrupción en el país. Al respecto:

"La corrupción es la permisividad generalizada que existe actualmente en la sociedad, provocando una normalización de la corrupción en Colombia. Esta cultura de la ilegalidad fue influenciada en gran medida por la prolongada convivencia con el narcotráfico, que permeó las instituciones públicas, imponiendo la idea del ascenso político y social, así como del enriquecimiento ilícito y rápido" (Zuleta, 2015, citado en Castillo Pinta, 2021, p. 14).

Para los colombianos, se ha vuelto común ver y conocer, a través de los diferentes medios de comunicación, casos de corrupción que generan la percepción de que las instituciones públicas están constantemente inmersas en este tipo de situaciones, a menudo relacionadas también con la política. En este contexto:

"Pese a la evidencia de estas particularidades que deberían dar paso al análisis profundo de la opinión pública, poca o nula reacción despiertan. Esta falta de apropiación de lo público, sin duda, facilita la comisión de hechos relacionados con la corrupción, a partir del direccionamiento de los procesos de selección en complicidad con redes organizadas para delinquir, quienes cuentan con la permisividad cultural de la sociedad" (Castillo Pinta, 2021).

De igual forma, según Castillo Pinta (2021), la falta de veedurías está relacionada con la incapacidad estatal para prevenir y castigar los hechos de corrupción. Además, ejercer el derecho de veeduría en Colombia aún no es fácil, debido a la falta de garantías para denunciar estos actos. Un ejemplo de esta dificultad es la alarmante cantidad de amenazas y asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Respecto a la incapacidad del Estado para prevenir y castigar los hechos de corrupción, se señala que:

"Esa falta de capacidad del Estado genera un ambiente de impunidad que fortalece las redes de corrupción desde la fase de planeación en la contratación pública, lo que permite inferir que muchos de los hechos de corrupción cometidos en nuestro país pueden no llegar a conocerse ni castigarse debido a la falta de investigación y control adecuados" (Castillo Pinta, 2021).

En este sentido, un estudio realizado por Newman Pont y Ángel Arango (2017) muestra que, entre el 1 de enero de 2009 y el 1 de noviembre de 2016, se registraron 3.966 hechos de corrupción en Colombia con al menos una condena (Castillo Pinta, 2021). Durante este periodo, también se tomaron medidas sancionatorias contra 359 alcaldes relacionados con hechos de

corrupción. Este estudio reveló que las faltas disciplinarias cometidas por los alcaldes durante este tiempo están principalmente relacionadas con la fase preliminar de los contratos estatales, es decir, la etapa precontractual. En Colombia, se tiene que:

Dada la gran cantidad de procesos de selección llevados a cabo en el país, las limitaciones de los organismos de control y la ausencia de veedurías ciudadanas adecuadas que realicen un seguimiento efectivo, es común encontrar casos como los presentados en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). En estos casos, aunque los procesos de selección son publicados, no siempre cuentan con información suficiente, lo que incrementa el riesgo de corrupción en la fase precontractual. Estas situaciones, ampliamente conocidas, incluyen la ejecución fraudulenta de contratos en los que se suplantán los productos entregables, como es el caso de la alimentación escolar.

En ese sentido, según Castro (2009, citado en Scheler & Silva, 2017), los escenarios de corrupción en la contratación estatal no terminan una vez se ha adjudicado el contrato. Como se evidenció en el ejemplo anterior, durante la ejecución del contrato surgen nuevas oportunidades para cometer actos ilícitos, lo que incrementa los costos de inversión y reduce la eficiencia, afectando el resultado esperado.

Es posible establecer, entonces, que la corrupción y el fraude en la contratación estatal son realidades a las que está expuesta toda la sociedad. Las medidas adoptadas por las entidades encargadas y el legislador para controlar esta situación no han sido suficientes, ya que cada día se amplían las oportunidades para la comisión de estos delitos. Además, en Colombia, es evidente que las regiones con menos recursos económicos y menor presencia del Estado son las que presentan más casos de corrupción.

Como conclusión de este análisis, se evidencian las principales causas de las obras inconclusas, entre las cuales destaca la falta de planeación, un principio fundamental que debería guiar la estructuración, posterior ejecución y, finalmente, la puesta en marcha de los proyectos, como una brújula. Sin embargo, este principio no se está aplicando de manera estricta. A esto se suma la ausencia del Estado, la falta de diligencia por parte de los especialistas en la materia y las omisiones e irregularidades en los procedimientos administrativos, que generan una serie de errores y contribuyen a las causas de las obras inconclusas en Colombia. Todo ello culmina con uno de los grandes flagelos presentes en la administración pública: la corrupción.

Ibagué no es ajena a estas situaciones, y en el análisis realizado se identificaron obras que podrían considerarse inconclusas entre los años 2013 y 2022, con diferentes causas, que se analizarán a continuación.

6.4 Capítulo IV. Obras inconclusas en Ibagué, Tolima: causas y consecuencia

Ibagué, la capital del departamento del Tolima, se localiza en la región andina central de Colombia, a una altitud de 1.285 metros sobre el nivel del mar. Se ubica en el valle del río Combeima, cuenta con una extensión de aproximadamente 1.498 kilómetros cuadrados. Conforme al último censo de 2022, Ibagué alberga una población de 543.949 habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2022).

Geográficamente, la ciudad limita al norte con los municipios de Alvarado y Anzoátegui, al sur con Rovira y San Luis, al oriente con Piedras y Coello, y al occidente con el municipio de Cajamarca, así como con los departamentos de Quindío y Risaralda. Su entorno se ve influenciado por los ríos Coello, Toche, Alvarado y Tohecito, destacando el río Combeima como afluente principal, siendo este último vital para el suministro de agua del acueducto principal (Alcaldía de Ibagué, 2023).

Según el comunicado de prensa No. 181 de la Contraloría General de la República (2021), emitido el 9 de diciembre, la problemática de las obras inconclusas en Ibagué puede agruparse en tres grandes categorías, con solo unos pocos proyectos diferenciales. De acuerdo con la matriz de obras inconclusas presentada en el inventario de la Contraloría, el primer grupo corresponde a las obras incluidas en el Plan Nacional de Infraestructura para la Jornada Única Escolar, contratadas por el Ministerio de Educación a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), que comprende 26 contratos. El segundo grupo abarca obras de infraestructura social, con un total de 5 contratos. Finalmente, el tercer grupo se refiere a las obras destinadas a los Juegos Nacionales de 2015, con 6 contratos.

A continuación, se presenta una tabla basada en el reporte actualizado de la matriz elaborada por la Contraloría General de la República (2022). Esta tabla detalla cada uno de los contratos clasificados como obras inconclusas en Ibagué, Tolima, junto con sus principales características.

Tabla 1. Matriz Obras Inconclusas y Proyectos Críticos Ibagué Tolima, 2022 – Fuente: Contraloría General de la Republica

N°	Tipo de Proyecto	Numero De Contrato/Convenio	Fecha Suscripción (D/M/A)	Objeto /Alcance	Presupuesto Final (Presupuesto Inicial + Adiciones)	Entidad Contratante
1	Infraestructura Educativa	Acuerdo de Obra: 402019-Obr	1/07/2016	Institución Educativa La Sagrada Familia, Sede Principal	\$ 11.185.943.469,00	FFIE
2	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404015-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Lleras Restrepo, Sede Principal.	\$ 11.641.552.675,00	FFIE
3	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404019-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Francisco De Paula Santander, Sede Principal.	\$ 11.035.727.895,00	FFIE
4	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 402020-Obr	1/07/2016	Institución Educativa San Simón, Sede Principal.	\$ 15.677.102.169,00	FFIE
5	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 402021-Obr	1/07/2016	Institución Educativa José Joaquín Flórez Hernández, Sede Principal.	\$ 7.768.160.996,00	FFIE
6	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407011-Obr	29/06/2016	Institución Educativa José Joaquín Flórez Hernández, Sede Arboleda Del Campestre.	\$ 12.141.534.090,00	FFIE
7	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407006-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Alberto Santofimio Caicedo, Sede Principal.	\$ 10.185.684.957,00	FFIE

N°	Tipo de Proyecto	Numero De Contrato/Convenio	Fecha Suscripción (D/M/A)	Objeto /Alcance	Presupuesto Final (Presupuesto Inicial + Adiciones)	Entidad Contratante
8	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 402026-Obr	1/07/2016	Institución Educativa Normal Superior, Sede Principal.	\$ 9.685.069.271,00	FFIE
9	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 402032-Obr	1/07/2016	Institución Educativa José Antonio Ricaurte, Sede Principal.	\$ 10.516.648.118,00	FFIE
10	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407008-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Jorge Eliecer Gaitán, Sede Principal.	\$ 9.208.431.837,00	FFIE
11	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404024-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Ciudad Luz, Sede Principal.	\$ 7.650.521.248,00	FFIE
12	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407002-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Joaquín Paris, Sede Principal.	\$ 9.472.577.992,00	FFIE
13	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404018-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Juan Lozano Y Lozano, Sede Hermano Arcenio.	\$ 7.599.000.354,00	FFIE
14	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407009-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Diego Fallon, Sede Principal.	\$ 10.348.216.821,00	FFIE
15	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407010-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Fernando Villalobos Arango, Sede Principal.	\$ 6.554.921.686,00	FFIE
16	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 402022-Obr	1/07/2016	Institución Educativa San José, Sede Principal.	\$ 7.226.943.471,00	FFIE

N°	Tipo de Proyecto	Numero De Contrato/Convenio	Fecha Suscripción (D/M/A)	Objeto /Alcance	Presupuesto Final (Presupuesto Inicial + Adiciones)	Entidad Contratante
17	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 402023-Obr	1/07/2016	Institución Educativa Darío Echandía, Sede Principal.	\$ 7.150.703.697,00	FFIE
18	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404014-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Celmira Huertas, Sede Principal.	\$ 6.412.700.762,00	FFIE
19	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 402041-Obr	1/07/2016	Institución Educativa Santa Teresa De Jesús, Sede Principal.	\$ 6.448.101.639,00	FFIE
20	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404017-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Inem Manuel Murillo Toro, Sede Principal.	\$ 4.151.700.373,00	FFIE
21	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404025-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Germán Pardo García, Sede Jorge Quevedo Velázquez.	\$ 4.415.412.135,00	FFIE
22	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407001-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Alfonso Palacios Rudas, Sede Principal.	\$ 3.846.824.470,00	FFIE
23	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407003-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Ambiental Combeima, Sede Principal.	\$ 3.220.090.386,00	FFIE
24	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 404013-Obr	28/06/2016	Institución Educativa Mariano Melendro, Sede Principal.	\$ 2.193.415.339,00	FFIE

N°	Tipo de Proyecto	Numero De Contrato/Convenio	Fecha Suscripción (D/M/A)	Objeto /Alcance	Presupuesto Final (Presupuesto Inicial + Adiciones)	Entidad Contratante
25	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407003-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Niño Jesús De Praga, Sede Itsor.	\$ 3.295.089.878,00	FFIE
26	Infraestructura Educativa	Acuerdo De Obra: 407005-Obr	29/06/2016	Institución Educativa Antonio Reyes Umaña, Sede Principal.	\$ 11.551.863.585,00	FFIE
27	Infraestructura Educativa	Acuerdo 008 de 2013, OCAD - Fondo Ciencia y Tecnología	13/08/2013	Implementación de una estrategia de apropiación social del conocimiento basada en innovación para la infancia, la adolescencia y la juventud del departamento del Tolima.	\$ 25.405.374.000,00	Universidad del Tolima
28	Infraestructura Social	103 de 2018	14/12/2018	Contrato de obra para la restauración, adecuación integral y reforzamiento estructural del edificio Cruciforme - 'Panóptico.	\$ 10.542.472.684,00	Infibague
29	Infraestructura Social	Contrato Obra: No.2130443	18/02/2013	Construcción Centro de Atención Especializada ICBF.	\$ 2.307.208.097,00	ICBF
30	Infraestructura Social	1539 del 2015	28/10/2015	Mantenimiento y adecuación de infraestructura inmuebles Payasito,	\$ 1.394.914.450,45	ICBF

N°	Tipo de Proyecto	Numero De Contrato/Convenio	Fecha Suscripción (D/M/A)	Objeto /Alcance	Presupuesto Final (Presupuesto Inicial + Adiciones)	Entidad Contratante
				Copetín, Mi Mundo Feliz, Mi Terruñito.		
31	Infraestructura Social	1770 del 2019	10/04/2019	Construcción del centro regional para la atención y reparación a las víctimas en el municipio de Ibagué.	\$ 2.309.430.438,00	Secretaria de desarrollo social Ibagué
32	Infraestructura Social	2511 del 2015	4/09/2015	Contratación de las obras para el sistema de abastecimiento de agua potable de la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: etapa I: suministro e instalación de las líneas de conducción de la 29 - Fiscalía, Fiscalía – Mirolindo - Picaleña y el tanque de almacenamiento fiscalía	\$ 13.091.808.699,00	Secretaria de infraestructura Ibagué
33	Infraestructura Vial	1181 del 2013	17/12/2013	Rehabilitación, mejoramiento y pavimentación de la vía alterna Cerritos – Buenos Aires sector paradero, Chípalo – Doima - piedras del km 6 al km 13.5.	\$ 9.900.744.000	Gobernación del Tolima

N°	Tipo de Proyecto	Numero De Contrato/Convenio	Fecha Suscripción (D/M/A)	Objeto /Alcance	Presupuesto Final (Presupuesto Inicial + Adiciones)	Entidad Contratante
34	Infraestructura Deportiva	119 del 2015	17/04/2015	Construcción, adecuación y/o remodelación de escenarios del Parque Deportivo en la ciudad de Ibagué para los XX Juegos Deportivos Nacionales y IV Paranales 2015, y obras complementarias.	\$ 86.594.770.958,00	IMDRI
35	Infraestructura Deportiva	074 del 2015	11/03/2015	Construcción, adecuación y/o remodelación de los escenarios de las instalaciones de la Unidad Deportiva de la calle 42 con carrera 5° en Ibagué.	\$ 37.299.884.006,68	IMDRI
36	Infraestructura Deportiva	171 del 2019	25/04/2019	Construcción del urbanismo y paisajismo en el Parque Deportivo de Ibagué.	\$ 28.576.758.595,00	IMDRI
37	Infraestructura Deportiva	223 del 2019	30/05/2019	Terminación y adecuación de los parqueaderos y construcción del Coliseo Multideportes y obras de	\$ 21.849.368.252,92	IMDRI

N°	Tipo de Proyecto	Numero De Contrato/Convenio	Fecha Suscripción (D/M/A)	Objeto /Alcance	Presupuesto Final (Presupuesto Inicial + Adiciones)	Entidad Contratante
				urbanismo de la Unidad Deportiva la calle 42 de Ibagué.		
38	Infraestructura Deportiva	280 del 2018	20/11/2018	Construcción y adecuación del complejo de piscinas de la Unidad Deportiva de la calle 42 de Ibagué.	\$ 12.536.270.658,00	Secretaria Infraestructura Ibagué
39	Infraestructura Deportiva	Convenio 867 del 2019	17/12/2019	Construcción y adecuación del Coliseo Mayor en el Parque Deportivo de Ibagué.	\$ 63.970.503.222,00	Secretaria Infraestructura Ibagué
				Total de recursos	\$ 526.363.447.374	

La inversión total de estos 39 proyectos supera los 500 mil millones de pesos, afectando significativamente a la población de Ibagué. Se estima que 553,949 habitantes se han visto perjudicados por las deficiencias en proyectos educativos, sociales y deportivos. Esta situación subraya la importancia de abordar y entender las causas de estas falencias que afectan el bienestar de la comunidad ibaguereña.

En el marco de la presente investigación, se llevaron a cabo entrevistas con tres expertos, los cuales pueden ser considerados actores clave que aportaron perspectivas relevantes sobre las causas de las obras inconclusas en Ibagué.

Johanna Azucena Duarte Olivera, abogada especialista en contratación estatal, derecho administrativo y constitucional, magíster en derecho administrativo y doctora en derecho, cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector público, especialmente en el ámbito del control fiscal. Actualmente se desempeña como Contralora Provincial de Participación Ciudadana de la Gerencia Departamental Tolima. En este contexto, destacó el papel fundamental de la Contraloría General en el seguimiento y supervisión de obras inconclusas y proyectos críticos, subrayando la importancia de este organismo en garantizar la transparencia y el cumplimiento de los objetivos trazados en beneficio de la ciudadanía. Resaltó la importancia de la participación ciudadana y del control fiscal preventivo, enfatizando la implementación de mesas de diálogo que integran a la comunidad, veedurías y otros actores clave, con el objetivo de garantizar la conclusión efectiva de los proyectos. Este enfoque busca promover una gestión más inclusiva y transparente en la ejecución de los recursos públicos (Duarte, 2023).

Duarte Olivera explicó que, además del control posterior y selectivo tradicionalmente empleado para proteger los recursos públicos, la Contraloría ha incorporado mecanismos de control previo y concomitante. Estas innovaciones, introducidas mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 y reguladas por la Resolución 027 de 2019, otorgan nuevas competencias a la entidad, permitiendo

un seguimiento más oportuno de las obras inconclusas y proyectos críticos. Este enfoque preventivo facilita intervenciones tempranas antes de que los proyectos sean abandonados o concluidos deficientemente (Duarte, 2023).

La contralora también destacó la existencia de un inventario detallado de obras inconclusas y proyectos críticos, lo que ha permitido identificar su estado actual. A través de las mesas de diálogo participativo, se están implementando estrategias que generan beneficios tanto fiscales, mediante una inversión más eficiente de los costos, como cualitativos, al garantizar que las obras tengan un impacto positivo en las comunidades. Este enfoque, basado en el control participativo, busca fortalecer la confianza en las instituciones y maximizar el valor social de los proyectos públicos (Duarte, 2023).

Fernando Sánchez Cardozo, ingeniero civil con más de 43 años de experiencia en el campo de la construcción, quien ha ocupado cargos de gran relevancia, como jefe de construcción e interventoría en el Comité Departamental de Cafeteros de Tolima durante seis años, y desde 2014 se desempeña como presidente de la Sociedad Tolimense de Ingenieros. Desde su perspectiva profesional, Sánchez Cardozo identificó como una de las principales causas de las obras inconclusas la falta de estudios y diseños completos, lo que deriva en presupuestos deficitarios y problemas en la ejecución de los proyectos. Resaltó que esta deficiencia en la planificación inicial es un factor crítico que afecta la finalización exitosa de las obras. Por ello, recomendó una planificación eficiente y la adecuada disposición de recursos como pilares fundamentales para prevenir obras inconclusas (Cardozo, 2023).

Emilio Serrano Carrillo, abogado especializado en deporte y desarrollo social, quien ha desempeñado un rol destacado como líder deportivo en el municipio de Ibagué y fue secretario de la veeduría para los Juegos Nacionales durante cerca de diez años. Serrano coincidió con las observaciones de Sánchez Cardozo, al enfatizar que una planificación adecuada es crucial para el

éxito de los proyectos de obra pública. Destacó la importancia de realizar evaluaciones detalladas y estudios rigurosos sobre el estado actual de las obras inconclusas, con el fin de diseñar planes de acción efectivos. Según él, comprender las razones del abandono o retraso y planificar estratégicamente son acciones esenciales para garantizar la conclusión de los proyectos. Además, subrayó que la asignación de personal con experiencia y conocimientos específicos en el área del proyecto, como en la construcción de escenarios deportivos, es clave para el éxito de las obras (Serrano, 2023).

De acuerdo con lo expuesto, Duarte Olivera, Sánchez Cardozo y Serrano Carrillo coincidieron en que una planificación meticulosa y la asignación de recursos adecuados para la realización de estudios completos son medidas fundamentales para prevenir obras inconclusas. Además, Duarte Olivera destacó que una fase de planeación ineficiente y la ausencia de un análisis metodológico riguroso son factores determinantes detrás de los proyectos críticos y las obras inconclusas en el municipio de Ibagué (Duarte, 2023; Sánchez, 2023; Serrano, 2023).

6.4.1 Causas de Obras Inconclusas y Proyectos Críticos en Ibagué.

Como se mencionó anteriormente, las obras inconclusas y proyectos críticos en Ibagué se categorizan en tres principales ámbitos: el Plan Nacional de Infraestructura para la Jornada Única Escolar, financiado por el Ministerio de Educación a través del FFIE; contratos de infraestructura social; y proyectos para los Juegos Nacionales de 2015. Esta clasificación facilita la identificación y análisis de las causas específicas detrás de cada grupo, permitiendo una comprensión más profunda de los factores que han contribuido a la problemática actual.

Plan Nacional de Infraestructura para la Jornada Única Escolar – FFIE

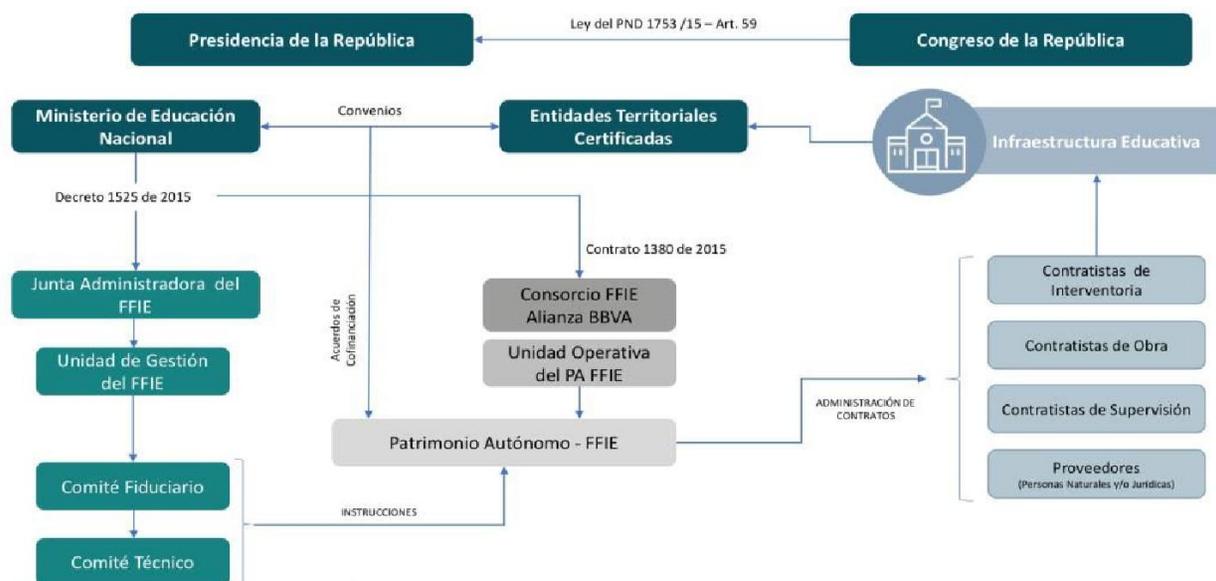
El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), bajo la tutela del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, es una iniciativa para el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura educativa en el país. El FFIE no posee personería jurídica y fue creado para

ejecutar el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, enfocándose en proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, y dotación de infraestructura educativa física y digital para el sector público. Este fondo abarca desde la educación inicial hasta la educación media, beneficiando tanto a zonas urbanas como rurales e incluyendo residencias escolares en áreas rurales dispersas (Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa [FFIE], n.d.-a; FFIE, n.d.-b; Ministerio de Educación Nacional de Colombia, n.d.).

A través de sus actividades, el FFIE tiene como labor principal la administración de proyectos que permiten a las instituciones educativas ampliar su oferta académica, incrementar la cobertura de la jornada única y abrir nuevos grados, especialmente en las zonas rurales (FFIE, 2023).

Par entender la forma en la que son operados los recurso destinado a la construcción del Plan Nacional de Infraestructura para la Jornada Única Escolar se revisó el manual de Contratación del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - PA FFIE, reglado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, que da vida al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, el cual introduce modificaciones significativas a la Ley 1753 de 2015. Estas modificaciones permiten la creación de patrimonios autónomos para proyectos que cuenten con financiamiento de diversas fuentes, incluyendo el Sistema General de Regalías, cooperación internacional y privada, aportes territoriales, asociaciones público-privadas, y obras por impuestos. Como resultado, se formalizó el Contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 de 2015 con el Consorcio FFIE Alianza-BBVA, estableciendo el PA-FFIE cuyo fin es "administrar y pagar las obligaciones derivadas de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa" (Comité Fiduciario del PA FFIE, 2022). Esta relación y la forma en que operan estos proyectos puede ser detallada en la Figura No. 01, la cual ilustra el organigrama del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa – FFIE.

Figura 1. Organigrama de ejecución FFIE.



Fuente: Tomado de Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE.

En los convenios firmados por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) para la ejecución de proyectos, se realizan convenios con las Entidades Territoriales Certificadas de Educación (ETC), que, en el caso de Ibagué, corresponde a la Secretaría de Educación Municipal. Según lo informado por el Ministerio de Educación (2020), el ministerio contribuye con el 70% del valor a ejecutar, mientras que la ETC aporta el 30% restante. Es importante destacar que la ETC asume el 100% de la responsabilidad sobre las obras complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación, incluyendo tanques de almacenamiento de aguas, la conexión a servicios públicos, canalizaciones, muros de contención, andenes, y zonas verdes aledañas. Los contratos estipulados son suscritos a precio global fijo, sin fórmula de reajuste, y se dividen en tres fases principales: diseño, obra, y liquidación, cada una dividida en hitos específicos para sus respectivos pagos.

Para el caso en concreto de Ibagué, se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 1291 de 2016, el cual representa un esfuerzo colaborativo significativo entre el Ministerio de Educación

y el municipio, con un compromiso financiero total de \$217.121 millones. Este convenio, es administrado por el FFIE, tanto en obras como en recursos, destina \$109.545 millones del Ministerio de Educación y \$84.465 millones del municipio para el desarrollo y mejora de 26 instituciones educativas. Esta colaboración subraya la importancia de invertir en la infraestructura educativa como medio para potenciar el desarrollo local y regional. De forma posterior, el FFIE identificó la necesidad de adicionar los fondos del convenio en \$58.267 millones, divididos entre un aporte adicional de \$23.117 millones por parte del Ministerio y una contribución de \$35.150 millones por el municipio, siendo necesarios los recursos del municipio para financiar y ejecutar obras complementarias cruciales, como la conexión a servicios públicos, asegurando así que las instituciones educativas no solo sean espacios para el aprendizaje, sino también entornos seguros y completamente funcionales para los estudiantes (Alcaldía de Ibagué, 2022).

La Procuraduría General de la Nación, en su boletín 470 – 2023, expresa profunda preocupación por la situación en el municipio de Ibagué, el cual registra la mayor cantidad de proyectos educativos inconclusos a nivel nacional. Esta problemática representa una amenaza significativa a los derecho a la educación de niños y niñas en la región, subrayando la urgencia de abordar y completar estas iniciativas pendientes para garantizar el acceso a una educación de calidad.

En las mesas de diálogo organizadas por la Gerencia Departamental Tolima de la Contraloría General de la República, dentro del marco de control participativo, se reveló que las 26 instituciones educativas involucradas en el proyecto administrado por el FFIE enfrentan diversas falencias. Se destacó que, aunque se han concluido obras en 10 de estas instituciones, carecen de obras complementarias cruciales para el desarrollo y prestación de un servicio educativo de calidad requeridos por la comunidad estudiantil. Problemas como la falta de conexión a servicios públicos esenciales o la ausencia de adecuado urbanismo fueron identificados. Además, se señaló que las

instituciones restantes muestran retrasos significativos en los cronogramas de obra y discrepancias con los presupuestos inicialmente estimados. Estas situaciones reflejan una notable falta de planeación en los proyectos, evidenciando deficiencias en la celebración del convenio al no atender integralmente las necesidades de las instituciones. Una de las fallas más significativas es la delegación de responsabilidades esenciales, como la ejecución de obras complementarias, a la Secretaría de Educación Municipal. Además, se identifican sobrecostos derivados de errores en la estructuración de presupuestos y diseños, lo que subraya la necesidad de una gestión más eficaz y una planificación detallada desde el inicio de los proyectos.

Los diferentes entes de control han destacado varias causas detrás de la crítica situación de estos proyectos. Entre ellas, errores de planeación y la falta de definición de obras complementarias dentro de los contratos emergen como factores clave. A través de los diálogos organizados por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, se ha revelado que la celebración de convenios no atendió integralmente las necesidades de las instituciones educativas, dejando de lado aspectos cruciales como la conexión a servicios públicos y el adecuado urbanismo (Alcaldía de Ibagué, 2022; Procuraduría General de la Nación, 2023).

Esta falta de planeación integral y la delegación de responsabilidades esenciales a la Secretaría de Educación Municipal han generado sobrecostos y retrasos significativos, afectando directamente a la comunidad estudiantil. La necesidad de recursos adicionales para financiar y ejecutar obras complementarias, que aseguren que las instituciones educativas no solo sean espacios para el aprendizaje sino también entornos seguros y completamente funcionales para los estudiantes, ha sido un reto adicional en la gestión de estos proyectos (Alcaldía de Ibagué, 2022).

Toda esta situación resalta la importancia de una gestión efectiva, una planeación detallada y una coordinación adecuada entre las entidades involucradas. La problemática revela no solo deficiencias administrativas y errores en la planeación, sino también las consecuencias negativas

de estos fallos para la comunidad estudiantil, comprometiendo el acceso a una educación de calidad y segura. Es imperativo abordar estas cuestiones de manera integral, garantizando una supervisión efectiva y estableciendo mecanismos claros de responsabilidad para evitar la repetición de tales situaciones en el futuro.

Infraestructura Social

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2022), dentro de la matriz de obras inconclusas y proyectos críticos para el municipio de Ibagué, se identificaron seis proyectos de infraestructura social. Entre estos, se destacan obras significativas como la restauración del complejo cultural Panóptico, la construcción del Centro de Atención Especializada del ICBF, las intervenciones en centros de atención infantil del ICBF, la construcción del Centro de Atención de Reparación de Víctimas y la puesta en marcha del sistema de abastecimiento que incluye el tanque de almacenamiento en el sector de la Fiscalía. El valor total de estas obras asciende a \$29.645 millones, impactando considerablemente a la comunidad ibaguereña.

De los proyectos destinados a infraestructura social, se analizará lo sucedido para el caso del proyecto de construcción del complejo cultural Panóptico, el cual representa un proyecto significativo para la ciudad, cuya concepción se remonta al año 2004, poco después del cierre de la cárcel ubicada en el sitio. En respuesta a la necesidad de restauración y musealización de la estructura existente, se convocó a un concurso nacional de arquitectura en 2005, dando inicio a las obras en 2006 (Revista AXXIS, 2022). Sin embargo, las intervenciones realizadas resultaron insuficientes, marcando el comienzo de un largo proceso que eventualmente clasificaría al proyecto como una obra inconclusa. En el transcurso de la ejecución de este proyecto, de gran impacto cultural y social para la ciudadanía de Ibagué, se impuso una sanción de inhabilidad general por 10 años a Ángela Viviana Gómez Núñez, quien fungía como secretaria cultural de Ibagué en 2014. La Personería Municipal calificó la falta como gravísima, citando una "Violación manifiesta de reglas

de obligatorio cumplimiento de contratación pública" (Personería Municipal de Ibagué, 2017). Se determinó que, en la ejecución del contrato de obra No. 236 de 2014, no se disponía de la información oficial de estudios y diseños del proyecto, lo cual, para el organismo de control, constituía una clara evidencia de falta de planeación al no contar con todos los requerimientos para los estudios previos.

Además del fallo disciplinario, la Contraloría General de la República, a través del Auto de Responsabilidad Fiscal No. 000315 del 21 de marzo de 2018, estableció que el proyecto presentó serias afectaciones técnicas y estructurales, además de ítems contratados pero no ejecutados. Esto llevó a que la inversión realizada no cumpliera con el propósito cultural de restaurar un monumento nacional, cuantificando el daño económico en \$1.239 millones de pesos. La Contraloría señaló específicamente que el proceso de control de calidad sobre los materiales utilizados en la estructura y entramado de la cubierta y entepiso no se llevó a cabo adecuadamente, evidenciando defectos por contenido de humedad y por la mezcla de maderas. Además, resaltó la falta de claridad sobre por qué los materiales de obra, como la madera y la caña brava, que deberían tener una garantía mínima de 10 años, mostraban un estado de deterioro significativo sin que la obra hubiera sido recibida en su totalidad (Contraloría General de la República, 2018).

En adición a las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República, la Unidad de Delitos contra la Administración Pública de la Fiscalía General ha señalado la presunta comisión de delitos significativos en relación con este proyecto. En particular, se ha manifestado la presunta existencia de delitos tales como la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales y el peculado por apropiación. Estas acusaciones subrayan la gravedad de las irregularidades en la gestión y ejecución del proyecto, apuntando a una posible malversación de fondos y a la violación de las normativas de contratación pública (Nuevo día, 2013).

La problemática que rodea al proyecto del complejo cultural Panóptico en Ibagué ha sido ampliamente documentada por diversos entes de control, revelando una serie de deficiencias y malas prácticas que han contribuido a su clasificación como un proyecto crítico. Los informes de la Contraloría General de la República (2018) y las investigaciones de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública de la Fiscalía General (Nuevo Día, 2013) han sido fundamentales para entender la complejidad de las fallas asociadas a este proyecto. Estas entidades han identificado errores significativos en la planeación, fallas administrativas por parte de los funcionarios encargados del seguimiento del contrato, y eventos de corrupción que han comprometido la ejecución y finalización del proyecto.

En particular, la falta de un adecuado proceso de control de calidad y la ausencia de información oficial de estudios y diseños para el proyecto (Contraloría General de la República, 2018) destacan las serias deficiencias en la fase de planeación. Estos errores de planeación, sumados a la falta de diligencia por parte de los funcionarios en el seguimiento y ejecución de los contratos, subrayan las fallas administrativas que han entorpecido el desarrollo del proyecto. Además, la presunta existencia de delitos como el contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y peculado por apropiación (Nuevo Día, 2013) revela una dimensión de corrupción que ha exacerbado los problemas existentes, afectando negativamente el propósito cultural y social del Panóptico.

La convergencia de estos factores ha resultado en un proyecto marcado por la inconclusión y la mala gestión, evidenciando la importancia crítica de una planeación rigurosa, una administración diligente y una conducta ética en la ejecución de proyectos de esta envergadura. La situación del Panóptico sirve como un recordatorio de las consecuencias de la negligencia y la corrupción, y resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y supervisión para prevenir que situaciones similares se repitan en el futuro.

Infraestructura Deportiva – Juegos Nacionales

La infraestructura deportiva planificada para los Juegos Nacionales en el municipio de Ibagué ha sido destacada en la matriz de la Contraloría General de la República (2022), la cual enumera 6 proyectos con una inversión superior a los 250 mil millones de pesos. Entre estas obras se incluyen: la construcción de escenarios en el parque deportivo; la edificación de la unidad deportiva en la intersección de la calle 42 con carrera 5; proyectos de urbanismo y paisajismo en el parque deportivo; el desarrollo de urbanismo y construcción de parqueaderos en la unidad deportiva de la calle 42; la construcción del complejo de piscinas en la misma ubicación; y la edificación del coliseo mayor (Contraloría General de la República, 2022).

Es imperativo subrayar el impacto social significativo de estas obras, destinadas primordialmente para la realización de los Juegos Nacionales y Paranales del año 2015. Estos eventos no solo son fundamentales para seleccionar a los deportistas que representarán a Colombia en competencias de mayor envergadura tanto a nivel nacional como internacional, sino que también son reconocidos como los más importantes dentro del panorama deportivo nacional. La magnitud de estos juegos subraya el papel esencial de la infraestructura deportiva en el fomento y desarrollo del deporte en Colombia.

Para la ejecución de los Juegos Nacionales y Paranales del año 2015, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el documento N° 3812 el 3 de julio de 2014. Este documento tenía como objetivo asignar los recursos necesarios para la realización de las justas, estipulando que \$215.250.000.000 serían provistos por la nación. Los fondos se destinaron específicamente para la "Construcción, Adecuación y Dotación de Escenarios Deportivos para Juegos Nacionales e Internacionales en Colombia" y el "Apoyo a la Organización y Realización de los Juegos Deportivos Nacionales y Paranales en Colombia" (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2014).

Los escenarios deportivos designados por el municipio de Ibagué para la realización de los Juegos Nacionales y Paranales incluían el estadio Manuel Murillo Toro, el Parque Deportivo y la Unidad Deportiva de la calle 42. En estos lugares, se planificó desarrollar una amplia gama de disciplinas. Para los Juegos Nacionales, las competencias abarcarían carreras de natación, nado sincronizado, voleibol, ciclismo de ruta, gimnasia artística, BMX, bolos, arquería, esgrima, gimnasia rítmica, tejo, tenis, polo acuático, billar, sóftbol, golf, y squash. En cuanto a los Juegos Paranales, se esperaba acoger eventos de baloncesto, paracycling, tiro deportivo, atletismo, bolo, natación, tenis SR, boccia, ajedrez, fútbol 5, fútbol 7, billar, powerlifting, voleibol sentado, judo, y fútbol sala.

Con el objetivo de cumplir con los compromisos adquiridos al postular al municipio de Ibagué como sede de los Juegos Nacionales 2015, se suscribieron contratos significativos destinados a asegurar tanto la inversión necesaria como la correcta ejecución de los proyectos de infraestructura deportiva. Este esfuerzo no solo buscaba cumplir con los requisitos para albergar los juegos, sino también aprovechar la oportunidad para renovar y actualizar la infraestructura deportiva municipal que, construida principalmente en la década de 1970, ya no cumplía con las especificaciones oficiales de sus respectivas ligas deportivas.

Sin embargo, lo que comenzó como un proyecto prometedor rápidamente se tornó en un escenario de fracaso y controversia. La ejecución de estas obras de infraestructura deportiva enfrentó numerosos desafíos, incluyendo la gestión ineficaz, la corrupción y el incumplimiento de los contratos. Las consecuencias de estas fallas fueron profundas, marcando el inicio de una gran debacle que afectaría no solo a la realización de los Juegos Nacionales 2015 sino también al desarrollo deportivo y la imagen del municipio de Ibagué.

Según informes, la Contraloría General de la República identificó un desfaldo significativo relacionado con las obras para los Juegos Nacionales 2015 en Ibagué, con responsabilidades

fiscales impuestas a varios funcionarios y contratistas (Contraloría General de la República, 2022). Además, se evidenció que muchos de los proyectos de infraestructura deportiva quedaron inconclusos, con avances de obra muy por debajo de lo planeado (Espinosa Borrero, 2017). Este escenario puso de manifiesto los riesgos y desafíos asociados con la gestión de grandes proyectos de infraestructura en eventos deportivos de gran envergadura (Semana, 2017).

Esta situación se ha visto marcada no solo por los hallazgos y reportes de la Contraloría General de la República sino también por la intervención de otros entes de control que han jugado un papel crucial en evidenciar las falencias y las responsabilidades asociadas a este descalabro administrativo y financiero.

La Procuraduría General de la Nación, en sus funciones de vigilancia disciplinaria, ha sido enfática en señalar las omisiones y las faltas cometidas por los responsables de la gestión y ejecución de estas obras. En particular, la sanción disciplinaria impuesta al exalcalde Luis H. Rodríguez destaca por su relevancia. La Procuraduría confirmó una suspensión de 12 meses contra Rodríguez por irregularidades en la ejecución de obras de infraestructura para los Juegos Deportivos Nacionales y Paranales del año 2015, subrayando la falta de medidas pertinentes, eficaces y oportunas para evitar el incumplimiento de los proyectos y contratos derivados de estos (Procuraduría General de la Nación, 2023).

Por otro lado, la Fiscalía General de la Nación ha profundizado en las investigaciones relacionadas con estas irregularidades, llegando a imputar múltiples delitos al exalcalde. Entre estos delitos se incluye el interés indebido en la celebración de contratos como coautor, resaltando que, durante su mandato como alcalde de Ibagué, delegó indebidamente la contratación para los escenarios deportivos, siendo su obligación supervisar y coordinar directamente estos procesos. Además, se le atribuye la conducta punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales,

como coautor por omisión, lo cual pone de manifiesto la gravedad de su negligencia y la repercusión de esta en el avance y conclusión de los proyectos (Asuntos Legales, 2019).

Estos hechos evidencian la complejidad y la multiplicidad de factores que contribuyeron al fracaso de las obras y proyectos de infraestructura deportiva destinada a los juegos nacionales en Ibagué. Resaltando la necesidad de una interacción integral entre diferentes niveles de control y supervisión administrativa, una correcta y adecuada planeación, así como un sentido más alto de transparencia en la ejecución de proyectos de gran envergadura.

Los errores en la planeación, evidenciados por la asignación de recursos a proyectos que posteriormente quedaron inconclusos o no cumplieron con los estándares requeridos, destacan una falta de previsión y coordinación. La inversión de más de 250 mil millones de pesos, destinada a fomentar el deporte y preparar a los deportistas locales para competencias de mayor envergadura, resultó en una serie de obras inacabadas que no solo desperdiciaron recursos financieros sino también la oportunidad de fortalecer la infraestructura deportiva local (Contraloría General de la República, 2020).

La negligencia y las fallas administrativas por parte de los funcionarios responsables, quienes no aseguraron el seguimiento adecuado de los contratos, se tradujeron en una ejecución deficiente que puso en jaque la realización de los Juegos Nacionales y Paranales. El caso del exalcalde Luis H. Rodríguez es emblemático, con sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación por su falta de diligencia en la supervisión de estos proyectos críticos (Procuraduría General de la Nación, 2023).

Además, los eventos de corrupción, identificados por la Fiscalía General de la Nación, que implicaron el interés indebido en la celebración de contratos y el incumplimiento de los requisitos legales, evidencian un profundo problema de integridad en la gestión de estos proyectos. Estas

acciones no solo afectaron el avance y conclusión de las obras sino que también minaron la confianza pública en las instituciones encargadas de su desarrollo (Asuntos Legales, 2019).

De esta forma se puede determinar, la situación de los proyectos de infraestructura deportiva para los Juegos Nacionales 2015 en Ibagué refleja la importancia crítica de una planeación rigurosa, una gestión administrativa eficiente y transparente, y una conducta ética en la ejecución de proyectos de gran envergadura. Los desafíos enfrentados por Ibagué en este contexto subrayan la necesidad de mecanismos de control y supervisión más robustos para prevenir la repetición de tales situaciones, asegurando que los recursos destinados al desarrollo deportivo cumplan efectivamente con sus objetivos y beneficien a la comunidad.

6.4.2 *Principales Causas de Obras Inconclusas en Ibagué.*

Al analizar y comparar las manifestaciones provenientes de diversas fuentes, como instituciones públicas, actores clave, expertos consultados y fuentes secundarias, se desarrolló la siguiente tabla denominada **Matriz de Causas**:

Tabla 2. Matriz de causas.

Causas/Fuentes	Johanna Azucena Duarte (Contralora Provincial CGR)	Emilio Serrano Carrillo (veeduría juegos nacionales)	Fernando Sánchez Cardozo (Presidente S.T.I.)	Contraloría General de la República	Procuraduría General de la Nación	Fiscalía General de la Nación	Fuentes Periodísticas	TOTAL
Falta de Planeación	Falta planeación	Falta planeación	Estudios incompletos	Estudios insuficientes	Definición insuficiente	Principio vulnerado	-	6
Cambios de administración	-	-	-	-	-	-	-	0
Fallas Administrativas	Falta analisis riguroso	Mala administracion	Incumpliment o contratistas	Falta diligencia	Falta diligencia	Omisiones responsables	-	5
Conflicto Armado	-	-	-	-	-	-	-	0
Corrupción	-	Paga para robar	-	Existencia delitos"	-	Corrupción contratos	Favorecimient o ilícito	4

Fuente: Elaboración propia

La tabla sintetiza las principales causas identificadas que contribuyen al fracaso de los proyectos de infraestructura en Ibagué y generan obras inconclusas. Estas causas incluyen falta de planeación, cambios de administración, fallas administrativas, conflicto armado y corrupción. El análisis también destaca las posiciones y percepciones de las fuentes consultadas respecto a estas problemáticas, así como su impacto en la ejecución adecuada de los recursos públicos destinados a obras civiles en el municipio.

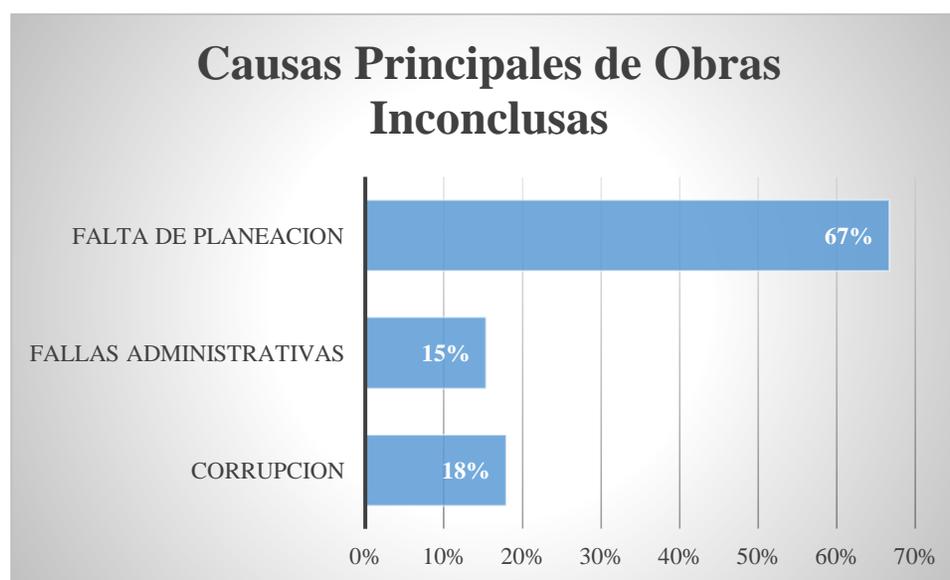
Entre los hallazgos más relevantes, sobresale la falta de planeación como la causa más recurrente, al ser considerada por 6 de las distintas fuentes analizadas. Esta carencia se vincula a factores como la ausencia de estudios técnicos, diseños incompletos y la subestimación de los recursos necesarios. Estos problemas reflejan deficiencias estructurales en la fase inicial de los proyectos y comprometen su desarrollo y culminación exitosa.

Por otro lado, las fallas administrativas, con 5 menciones, destacan problemas asociados a la falta de diligencia de los funcionarios, incumplimientos de los contratistas y omisiones en los procesos de supervisión. Estos factores evidencian la necesidad de aplicar metodologías rigurosas y mejorar los mecanismos de control y seguimiento en los proyectos de infraestructura pública.

Aunque menos citada, la corrupción sigue siendo un factor crítico que afecta gravemente la confianza en las instituciones. Las denuncias sobre intereses indebidos y favorecimientos ilícitos en los procesos de contratación pública subrayan la necesidad urgente de implementar controles más estrictos para prevenir estas irregularidades.

Una vez identificadas las tres causas principales que contribuyen a la existencia de obras inconclusas en Ibagué —falta de planeación, fallas administrativas y corrupción—, se presenta la siguiente gráfica que ilustra la proporción estimada de cada causa, basada en su impacto descrito en los informes y documentos analizados:

Figura 2. Proporción de Causas de Obras Inconclusas.



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la figura, la falta de planeación representa el 67% de los casos, consolidándose como el factor más significativo. Esta alta incidencia resalta deficiencias críticas en la fase inicial de los proyectos, donde la carencia de estudios técnicos adecuados y la subestimación de los recursos necesarios dificultan la culminación de las obras. Además, una planificación insuficiente amplifica el impacto de las demás causas, creando un entorno propicio para irregularidades y dificultando una ejecución eficiente.

La corrupción, que constituye el 18% de los casos, se manifiesta en prácticas como el favoritismo en la asignación de contratos y el desvío de recursos, afectando directamente la infraestructura pública y limitando el uso adecuado de los fondos asignados.

Por su parte, las fallas administrativas, con un 15% de incidencia, reflejan problemas relacionados con la continuidad, coordinación y supervisión de los proyectos. Estas carencias impiden una respuesta efectiva ante los problemas que surgen durante la ejecución de las obras, contribuyendo a su abandono o retraso.

En conjunto, la gráfica resalta la necesidad de fortalecer tres áreas críticas en la gestión de los proyectos de infraestructura en Ibagué. Es fundamental mejorar la planificación inicial, asegurando la realización de estudios técnicos completos y estimaciones presupuestarias precisas que permitan prever y mitigar riesgos desde las etapas tempranas de los proyectos.

Asimismo, se debe promover la transparencia mediante la implementación de controles efectivos que reduzcan la corrupción y aseguren el uso adecuado de los recursos públicos. Este enfoque no solo fortalecerá la confianza en las instituciones, sino que también garantizará una asignación eficiente de los fondos destinados a infraestructura.

Por último, es imprescindible optimizar la organización administrativa, estableciendo metodologías rigurosas de seguimiento y evaluación para asegurar la continuidad, coordinación y supervisión efectiva de los proyectos. Abordar estos factores permitirá reducir la incidencia de obras inconclusas y maximizar el impacto positivo de los recursos públicos en beneficio de la comunidad.

7. Conclusiones

Prevalencia de obras inconclusas: La problemática de las obras públicas inconclusas en Ibagué es un asunto de gran preocupación, ya que implica una considerable pérdida de recursos públicos, genera insatisfacción en la comunidad y se traduce en el incumplimiento de los objetivos sociales y económicos propuestos. Muchas de estas obras, comúnmente denominadas "elefantes blancos", no logran cumplir su función, lo que provoca un desperdicio financiero y repercusiones negativas a largo plazo para la sociedad.

Causas principales de las obras inconclusas: Las causas más determinantes de las obras inconclusas en Ibagué son las siguientes:

❖ **Falta de planeación:** La falta de una planificación adecuada e integral fue identificada como una de las causas principales del fracaso de los proyectos. Esto incluye estudios de viabilidad incompletos, diseños técnicos insuficientes y presupuestos mal calculados. Muchos proyectos fueron aprobados sin una clara comprensión de su alcance total, lo que resultó en demoras, falta de recursos y, en última instancia, su abandono.

❖ **Fallas administrativas:** Se identificaron deficiencias significativas en la gestión y supervisión de proyectos, acompañadas de una falta de rendición de cuentas dentro de la administración pública. Entre los principales problemas destacan la ausencia de un monitoreo adecuado, la ejecución deficiente de los contratos y la ineficiencia para abordar problemas emergentes. Estas fallas se ven agravadas por la falta de coordinación entre las entidades gubernamentales involucradas, así como por la insuficiente preparación de los estructuradores y supervisores de grandes proyectos de infraestructura. Esta situación conlleva a una gestión ineficiente de las herramientas contractuales exorbitantes con las que cuenta la administración pública, dificultando el control adecuado de los proyectos y resultando, finalmente, en la proliferación de obras inconclusas.

❖ **Corrupción:** Las prácticas corruptas fueron identificadas como un factor determinante en el fracaso de las obras públicas. Casos de sobornos, adjudicaciones indebidas, favoritismos en la contratación y malversación de fondos han comprometido gravemente la integridad de las inversiones públicas. Estas conductas ilícitas no solo han detenido el avance de numerosos proyectos, sino que también han desviado recursos destinados a su ejecución, afectando directamente el cumplimiento de los objetivos planteados y el bienestar de la ciudadanía.

Impacto en la gobernanza local y nacional: La persistencia de obras inconclusas en Ibagué evidencia problemas estructurales más amplios dentro de la gobernanza del sector público en Colombia. Estas deficiencias socavan la confianza de la ciudadanía en las instituciones, disminuyen la percepción de eficacia de los gobiernos locales y perpetúan ciclos de ineficiencia administrativa. La presente investigación concluye que es necesario fortalecer e interconectar los mecanismos de control, como los implementados por la Contraloría General de la República, con la gestión de otros entes de control. Esto permitiría garantizar intervenciones tempranas y un mayor control, reduciendo significativamente la probabilidad de que se materialicen obras inconclusas.

Marco legal e institucional: A pesar de la existencia de normativas como la Ley 2020 de 2020 y la implementación de controles a nivel nacional y regional, su efectividad ha resultado inconsistente. Es imperativo fortalecer la aplicación de estas leyes, fomentar una mayor interconexión entre los entes de control, fortalecer los procesos de las veedurías ciudadanas y garantizar la transparencia en los procesos de contratación pública. Asimismo, resulta fundamental adoptar técnicas modernas de gestión de proyectos que permitan una planificación más eficiente y una supervisión más rigurosa, con el objetivo de prevenir futuros fracasos en la ejecución de obras públicas.

8. Recomendaciones

❖ Es esencial implementar una planificación integral, establecer líneas claras de responsabilidad e incorporar tecnología para el monitoreo y gestión de los proyectos.

❖ Se recomienda fomentar la participación activa de la sociedad civil a través de herramientas como los presupuestos participativos y la implementación de mecanismos de supervisión más estructurados, como el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas. Estas acciones no solo promoverían una mayor transparencia en la gestión pública, sino que también contribuirían a reducir significativamente las oportunidades de corrupción, fortaleciendo así la confianza ciudadana en las instituciones.

❖ Es fundamental seleccionar contratistas basándose en méritos y asegurar la capacitación continua de los funcionarios públicos encargados de la gestión y supervisión de proyectos.

❖ Fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. El rol de entidades como la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía es crucial para supervisar los proyectos y aplicar sanciones en casos de mala gestión. Para garantizar la finalización efectiva de las obras públicas, es necesario un esfuerzo coordinado entre estos órganos de control, con un enfoque preventivo en lugar de reactivo.

Referencias Bibliográficas

- Amaya Cuellar, L. Y., Calderón Moreno, L. M., Carrillo Casanova, L. I., & Monsalve Barrientos, E. J. (2018). La corrupción: el manejo de los recursos económicos del estado Colombiano en la ciudad de Cúcuta. *Revista Convicciones*, Recuperado de: <https://www.fesc.edu.co/Revistas/OJS/index.php/convicciones/article/view/269/308>
- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (n.d.). Planeación. Colombia Compra Eficiente. Retrieved September 14, 2024, from <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/preguntas-frecuentes/planeacion>
- Alcaldía de Ibagué. (2023). Ibagué, la ciudad de los parques. Recuperado de <https://www.ibague.gov.co/>
- Anzola Benavides, L. K., & Cardenas Rodriguez, D. L. (n.d.). EL PRINCIPIO DE PLANEACION EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE OBRA PUBLICA EN COLOMBIA, CONSIDERADOS COMO OBRAS PÚBLICAS INCONCLUSAS. EL PRINCIPIO DE PLANEACION EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE OBRA PUBLICA EN COLOMBIA, CONSIDERADOS COMO OBRAS PÚBLICAS INCONCLUSAS. Retrieved September 14, 2024, from <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20786/Anzola%20y%20Cardenas%20Planeaci%C3%B3n%20y%20obras%20inconclusas%20CORRECCION%20FINAL%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y> }
- Aponte Díaz, I. (2014). Vista de Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revistas Universidad Externado de Colombia*. Retrieved September 13, 2024, from <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>

- Aponte, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, 177-207.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>
- Asamblea Constituyente de Colombia 1991. (1991, julio 20). Constitución Política de Colombia 1991. Secretaria del Senado. Retrieved December 15, 2022, from <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Asuntos Legales. (2019). La Fiscalía imputó dos delitos más al exalcalde de Ibagué Luis Hernando Rodríguez. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-fiscalia-imputo-dos-delitos-mas-al-exalcalde-de-ibague-luis-hernando-rodriguez-2876764>
- AXXIS. (2022). De cárcel a museo: la historia del Panóptico de Ibagué. Recuperado de <https://revistaaxxis.com.co/arquitectura/panoptico-de-ibague/>
- Bahamón, M. L. (2018). Elementos y presupuestos de la contratación estatal. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23523/1/elementos-y-presupuestos-de-la-contratacion-estatal.pdf>.
- Bernal, J. & Enríquez, R. (2019). Guía para la estructuración de proyectos con base en las metodologías del Pmbok y Mga en los procesos de contratación de obras públicas. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/10983/24087>.
- Blandon Castaño, Y. A. (n.d.). El principio de planeación en la Contratación Pública. [Fecha] El principio de planeación en la contratación pública. Yonathan Arnoldo Blandón Castaño1
RESUMEN El presente trabaj. Retrieved September 14, 2024, from <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20382/EL%20PRINCIPIO%20DE%20PLANEACI%C3%93N%20EN%20LA%20CONTRATACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

- Blandon Castaño, Y. A. (n.d.). El principio de planeación en la contratación pública. [Fecha] El principio de planeación en la contratación pública. Yonathan Arnoldo Blandón Castaño1 RESUMEN El presente trabaj. Retrieved September 15, 2024, from <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20382/EL%20PRINCIPIO%20DE%20PLANEACI%C3%93N%20EN%20LA%20CONTRATACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Bohórquez, C., & Rueda, J. P. (2024). Puente de Juanchito: entregan calzada, pero ¿qué falta en esta obra que lleva 9 años? ELTIEMPO.COM. Retrieved September 25, 2024, from <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/puente-de-juanchito-entregan-calzada-pero-que-falta-en-esta-obra-que-lleva-9-anos-3326956>
- Camacho, J. N. (2017). Análisis de los factores que generan atraso o abandono en las obras públicas de infraestructura en Bogotá. ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE GENERAN ATRASO O ABANDONO EN LAS OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA EN BOGOTÁ JEFFERSON NIETO CAM. Retrieved December 9, 2022, from https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/3867/An%C3%A1lisis_abandono_obras_p%C3%BAblicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carderon Ramirez, M. (2019). La gerencia pública y el sistema de mérito en el empleo público en Colombia. Bogotá: bdigital.Externado.
- Castillo Pinta, Y. I. (2021). La corrupción en Colombia, un análisis desde la fase precontractual. Repositorio Universidad Militar “Nueva Granada”. <https://repository.unimilitar.edu.co/server/api/core/bitstreams/dd842adb-6099-4a3a-82a5-88c016fd267a/content>
- Castillo, E. A. (2018). La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra. Universidad Colegio Mayor de Nuestra

Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/17958/CastilloMurillo-EvelinAstrid-2018.pdf?sequence=9&isAllowed=y>

Colombia Compra Eficiente. (n.d.). Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. Colombia Compra Eficiente. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf

Comité Fiduciario del PA FFIE. (2022). Manual de Contratación del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - PA FFIE. Recuperado de <https://www.alianza.com.co/documents/20124/863355/MANUAL+DE+CONTRATACION+DEL+PA+FFIE+CF+582+11+de+Agosto+del+2022.pdf/9e5e5d12-ed34-1c60-bd18-a8fdfbcdac4f?version=1.0&t=1662156213824>

Congreso de Colombia. (2000, agosto 15). Ley 610 de 2000. Función Pública. Retrieved December 15, 2022, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725>

Congreso De Colombia. (2020). Ley 2020 [por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=135349>

Congreso de la República (1993). " Ley 80 de 1993, por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública". http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República (2007). "Ley 1150 del 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones

generales sobre la contratación con Recursos Público"

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República (2019). "Ley 1952 del 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario"

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html#1

Congreso de la República de Colombia. (1993, 10 28). Ley 80 de 1993. Función Pública. Retrieved December 12, 2022, from

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Congreso de la República. (2011, 7 12). Ley 1474 de 2011. Función Pública. Retrieved December 12, 2022, from

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Consejo de Estado. (n.d.). 3-CC-1308-2014 CONTRATO ESTATAL - Caducidad: Presupuestos para declararla / CADUCIDAD - Contrato estatal: Consecuencias / CADUCI. Consejo de Estado. Retrieved September 17, 2024, from

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/158/S3/25000-23-26-000-2000-02151-01\(26705\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/158/S3/25000-23-26-000-2000-02151-01(26705).pdf)

Consejo de Estado. (n.d.). MULTAS EN CONTRATACIÓN ESTATAL – Procedimiento. Consejo de Estado. Retrieved September 17, 2024, from

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/137/SC/concepto2157.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). Documento N° 3812 del 3 de julio de 2014: Construcción, Adecuación y Dotación de Escenarios Deportivos para Juegos Nacionales e Internacionales en Colombia y Apoyo a la Organización y Realización de los

Juegos Deportivos Nacionales y Paranales en Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3812.pdf>

Contraloría General de la República. (2018). Auto No. 000315 del 21 de marzo de 2018. Por medio del cual se profiere fallo de responsabilidad fiscal. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/resultados/notificaciones-citaciones/notificaciones-proceso-de-responsabilidad-fiscal>

Contraloría General de la Republica. (2020). Comunicado 127 CGR. Contraloria General de la Republica - Comunicados de Prensa. Retrieved December 12, 2022, from <https://www.contraloria.gov.co/es/w/aumenta-cantidad-y-valor-de-elefantes-blancos-obras-inconclusas-y-proyectos-cr%C3%ADticos-que-ha-identificado-la-contralor%C3%ADa-general-van-1.400-por-un-total-de-25-billones-de-pesos>

Contraloría General de la Republica. (2021). Comunicado 181 CGR. Contraloría rinde cuentas de su gestión en el departamento del Tolima: Seguimiento a escenarios deportivos de Ibagué, a proyectos de infraestructura educativa y a impacto ambiental del Túnel de La Línea, principales logros. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/contralor%C3%ADa-rinde-cuentas-de-su-gesti%C3%B3n-en-el-departamento-del-tolima-seguimiento-a-escenarios-deportivos-de-ibagu%C3%A9-a-proyectos-de-infraestructura-educativa-y-a-impacto-ambiental-del-t%C3%BAnel-de-la-l%C3%ADnea-principales-logros>

Contraloría General de la República. (2022). Fallo por \$33.758 millones por desfalco en Juegos Nacionales de Ibagué. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-emite-fallo-por-desfalco-a-juegos-nacionales-de-ibague-2015-653452>

- Contraloría General de la Republica. (2022). Comunicado de Prensa CGR. Contraloría presenta matriz actualizada para el rescate de elefantes blancos por \$8,4 billones de pesos. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/contralor%C3%ADa-presenta-matriz-actualizada-para-el-rescate-de-elefantes-blancos-por-8-4-billones-pesos>
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-300/2012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>.
- Corte Constitucional. (2012, Abril 25). C-300-12 Corte Constitucional de Colombia. Corte Constitucional. Retrieved September 15, 2024, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>
- Cuellar, L. Y., Moreno, L. M., Casanova, L. I., & Barrientos, E. J. (2018). La corrupción: el manejo de los recursos económicos del estado Colombiano en la ciudad de Cúcuta. *Revista Convicciones*, 05(09), 69-75. ISSN 2389-7589
- DANE. (2021). Glosario Indicador de Inversión en Obras Civiles - IIOC. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/indicador-de-inversion-en-obras-civiles/glosario-obras-civiles>.
- De Las Salas Gomez, J. S. (2023, December 1). Declaratoria de caducidad de los contratos de obra pública suscritos por el Estado colombiano entre 2009 y 2021 Trabajo de grad. Repositorio Institucional Séneca. Retrieved September 17, 2024, from <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/eb12ab32-d3fe-408b-ad32-c8ae76252f21/content>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). Censo Nacional de Población y Vivienda 2022. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>
- Diccionario de la Real Academia. (s.f.). Recuperado de: <https://dle.rae.es/planear#CUDUg0E>.

- Economía - El Tiempo. (2016, March 11). Obras e infraestructura sin terminar en Colombia - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990. ELTIEMPO.COM. Retrieved December 12, 2022, from <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16534744>
- El Nuevo Día. (2013). Fiscalía acusa a contratista por obras de la parte antigua del Panóptico. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/politica/193633-fiscalia-acusa-a-contratista-por-obras-de-la-parte-antigua-del-panoptico>
- Espinosa Borrero, M. Á. (2017). Obras inconclusas tras escándalo de corrupción en Ibagué. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/obras-inconclusas-tras-escandalo-de-corrupcion-en-ibague-131000>
- Flores Ardila, K. L. (n.d.). IMPORTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL COLOMBIANA. Repositorio Universidad Libre. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/22069/2020florezkaren.pdf?sequen>
- Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE. (2020). Presentación Congreso de la República. Plan Nacional de Infraestructura Educativa. Recuperado de <http://www.infraestructura.org.co/15congreso/presentaciones/miercoles/FONDO%20PARA%20LA%20FINANCIACION%20DE%20INFRA%20EDUCATIVA.pdf>
- Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa. (n.d.-a). Sobre nosotros. Recuperado de <https://ffie.com.co>
- Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa. (n.d.-b). Proyectos. Recuperado de <https://ffie.com.co/proyectos/>
- Fonseca, R., & Cepeda, I. (2021, August 8). Opinión | ¿Elefantes blancos o proyectos turbios? - Rafael Fonseca. Confidencial Colombia. Retrieved December 15, 2022, from

<https://confidencialcolombia.com/lo-mas-confidencial/elefantes-blancos-o-proyectos-turbios/2021/08/08/>

Función Pública (2020). "Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del acto legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374>

Función Pública (2020). "Ley 2020 del 2020, por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones"
["https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=135349](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=135349)

Función Pública. (30 de 09 de 2024). micrositio del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
 Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

Galindo Camacho, M. (2000). Teoría de la Administración Pública . Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Gordillo, A. (1964). Obra pública y contrato de obra pública. Lecciones y ensayos. Recuperado de:
http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/collect/pderecho/lecciones/index/assoc/HWA_2777.dir/2777.PDF.

Gordo Barreiro, E. M., Potes Lopez, J. A., & Vargas Quimbaya, J. L. (2017, July 12). FACTORES QUE RETRASAN PROYECTOS PÚBLICOS EN NEIVA. Repositorio Universidad Santo Tomas. Retrieved September 17, 2024, from <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10740/Johana%20Potes-2017.pdf>

Guerra Labastidas, G. X. (n.d.). FALLA EN EL SERVICIO ATRIBUIBLES A LA ADMINISTRACIÓN. Repositorio Universidad Santo Tomas. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2168/Guerragustavo2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Henao, D. (2005). El mercado asegurador y su importancia en las obras civiles en Colombia.

Recuperado de:

<https://bdigital.uniquindio.edu.co/bitstream/handle/001/5770/MONOGRAFIA%20DE%20GRADO%20I.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Hernández, G., & Correa, K. (2022). Anatomía de un elefante blanco: análisis del fracaso de un macroproyecto de vivienda en Colombia. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 14(e20210326), 1-19. 10.1590/2175-3369.014.e20210326

HYNNA PAOLA ORTIZ, & CARLOS ALBERTO NOGUERA. (n.d.). LA PÓLIZA DE SEGURO COMO GARANTIAS ANTE EL INCUMPLIMIENTO EN LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. Repositorio Universidad de Medellín. https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/7668/T_MCE_609.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lopez, D. C. (2020, October 5). Gerencia de proyectos y grandes estructuras en Colombia. Gerencia de proyectos y grandes estructuras en Colombia Diana Carolina López Barajas Código 1102279 Tutora: Luz Mery Guevara C. Retrieved December 12, 2022, from <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/36831/LopezBarajasDianaCarolina2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Educación. (2020). Ministerio de Educación Nacional Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa - FFIE. Recuperado de <https://ffie.com.co/proyectos/metas/>

Morín, E. (2017, 11). La inversión pública, la evaluación de proyectos y la gestación de elefantes blancos., CEPEP. Retrieved December 9, 2022, from https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/boletines/Boletin_7_Inv%20Publica_ESP_y_Elefantes_Blancos.pdf

Moro, B., Rucks, S., Puyana, J., Stella, M., Bossio, P., Badel, M., & Ferro, G. (2011). BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL. Recuperado de:

https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:DaCZ75ADF2UJ:scholar.google.com/+buenas+pr%C3%A1cticas+de+transparencia+en+la+gestion+contractual&hl=es&as_sdt=0,5.

Nieto, J. (2017). Análisis de los factores que generan atraso o abandono en los obras públicas de infraestructura en Bogotá. Universidad La Gran Colombia. file:///C:/Users/Marly/OneDrive/Documents/MARLY/ESTADO%20DEL%20ARTE%20JOHN/An%C3%A1lisis_abandono_obras_p%C3%BAblicas.pdf

OIC Órgano Interno de Control Comisión Estatal del Agua de Jalisco. (n.d.). ¿Qué es una falta administrativa? Comisión Estatal del Agua de Jalisco. Retrieved September 16, 2024, from https://www.ceajalisco.gob.mx/sites/buzon/Tipos_de_Faltas_Administrativas.pdf

Ospina Bozzi, S. (1993). Gestion, politica publica y desarrollo social: ha la profesionalización de la gestión pública. En *Gestion y Politica pública* (págs. 35-56).

Ortiz, Y. (2015). Los Contratos de Obra Pública y la Falta de Planeación de las Entidades Estatales Frente a un Siniestro. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6639/ARTICULO%20INVESTIGACION%20-%20Vanessa%20Or>

Ospina Bozzi, S. (1993). Gestion, politica publica y desarrollo social: ha la profesionalización de la gestión pública. En *Gestion y Politica pública* (págs. 35-56).

Perdomo, C. A. (2020, Octubre 01). Falencias, abandono y retraso en proyectos civiles en Colombia. Camilo Andrés Perdomo Tovar Tutora: Luz Mery Guevara Chacón Fa. RI UMNG Principal. Retrieved December 12, 2022, from

Procuraduría General de la Nación. (2023). Boletín 470 – 2023. Ibagué con mayor número de retrasos en obras de infraestructura educativa. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/ibague-mayor-retrasos-obras-infraestructura-educativa-procuraduria.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). Buenas prácticas de transparencia en la gestión contractual. Google Schollar. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/undp-co-buenaspracticass-2012.pdf>

Quiceno, M. (2017). Propuesta para la Implementación del IPD (Integrated Project Delivery) en la Construcción de Proyectos de Infraestructura Pública en Colombia. Recuperado de: <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/1209>.

Ramírez Brouchoud, M. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. Repositorio Universidad Autonoma de Bucaramanga, 82-95.

Real Academia de la Lengua Española-RAE. (2022, 1 1). Definición de Administración pública - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE. Diccionario panhispánico del español jurídico. Retrieved December 12, 2022, from <https://dpej.rae.es/lema/administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica>

Revista Economía Colombiana. (2024, March 19). Aumentan riesgos de que obras del Aeropuerto del Café queden inconclusas e inútiles: se requiere más de \$1 billón para el cierre financiero del proyecto. Revista Economía Colombiana. Retrieved September 25, 2024, from <https://www.economiacolombiana.co/economia/riesgo-de-que-las-obras-del-aeropuerto-del-cafe-queden-inconclusas-por-falta-de-presupuesto-3960>

- Rojas Lopez, M. D., Valencia, S. M., & Jimenez Gomez, L. M. (2021). Análisis de indicadores financieros en los procesos de licitación en Colombia. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 213-229+.
- Romero Escudero, E. A. (n.d.). Análisis crítico del papel de la interventoría en la contratación pública como herramienta de la política anticorrupción en Colombia. Repositorio Institucional Séneca. Retrieved September 17, 2024, from <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/460b8db6-07a1-4b94-82ce-dfa2f91d06cd/content>
- Romero, C., & Vargas, H. (2015). La interventoría como forma de supervisión de proyectos: la experiencia colombiana. SIBRAGEC ELAGEC 2015, Recuperado de: https://www.academia.edu/download/50695544/SIBRAGEC-ELAGEC_2015_submission_223.pdf.
- Salnave Sanin, M., & Lizarazo Barbosa, J. (2017). EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL ESTADO COLOMBIANO COMO INSTANCIA INTEGRADORA DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL PARA MEJORAR LA EFICACIA Y EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA A 2030”. Obtenido de <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/ebaf867d-23a1-4910-9df7-bbacd2cc9ca2/content>
- Scheller D'Angelo2, A., & Silva Maestre, S. (2017). La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios1* André Scheller D S. *Revistas*. Retrieved September 18, 2024, from <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/ViaJuris/article/download/823/787/2386>

- Semana. (2017). Escenarios deportivos de Ibagué son el panteón de la vergüenza. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/ibague-sigue-pagando-por-la-construccion-de-los-escenarios-de-los-xx-juegos-nacionales/543860/>
- Talero Salamanca, K. J. (2019). La urgente reforma del control fiscal y su nuevo modelo de control integral con requerimientos de open data. Bogotá. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11634/18425>.
- Urueña, S. R. (2014, marzo). DETRIMENTO PATRIMONIAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ EN LA ÚLTIMA DÉCADA POR LOS LLAMADOS ELEFANTES BLANCOS SANDRA ROSMIRA URREA PEÑA. CORE. Retrieved December 12, 2022, from <https://core.ac.uk/download/pdf/143446704.pdf>
- Vilma Liliana Monsalve Castillo, & Gabriel Fernando Barrero Ferro. (n.d.). 1 El principio de la planeación en la contratación pública en Colombia Estudio de caso: Artesanías de Colombia S.A Vilma Lil. Repositorio Institucional. Retrieved September 15, 2024, from <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/29393/2020vilmamonsalve.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Whittingham M., M., & Ospina B., S. (2000). REFLEXIONES SOBRE UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTION PUBLICA: EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS- SINERGIA-COLOMBIA”. V CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/41593251/2000-CLAD_MVW-libre.pdf?1453832979=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DREFLEXIONES_SOBRE_UNA_PROPUESTA_D

E_EVAL.pdf&Expires=1728680620&Signature=SWUb3jmDsVc-
~sRpuuLuV9KkwDVE0-AZTtPHH63xNSw5FmyJZ

Wilson, W. (1887, 6 2). El Estudio de la Administración Pública. Untitled. Retrieved December 15, 2022, from <http://www.omarguerrero.org/articulos/WILSON.pdf>

Anexo A. Comunicado de prensa

2/11/24, 6:54 p.m. Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos - Contraloría

GOV.CO ir a GOV.CO En

SALA DE PRENSA

Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos

Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos



Contraloría > Comunicado de P...

[Escucha el comunicado](#)

Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos
Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos
COMUNICADO DE PRENSA No. 127

Por CGR-Colombia
 Audiolectura comunicado 127

[Descargar](#) | [Suscribirse](#) | [Compartir](#) | [Descargar APP](#)

REPRODUCIR 00:00 09:01

- En el Webinar #NoMásElefantesBlancos, el Contralor Delegado para la Participación Ciudadana, Luis Carlos Pineda Téllez, reveló que en el diagnóstico que realiza la CGR se han identificado 1.400 obras en este estado.
- Estos proyectos, que comprometen inversiones por \$25 billones, se concentran principalmente en los sectores de educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico, transporte y salud.
- Los departamentos en los que más se presentan estas obras con problemas son Tolima (96), Antioquia (92), Boyacá (84), Bolívar (83), Meta (82), Valle del Cauca (81), Nariño (72), Cundinamarca (71) y Arauca (66).

2/11/24, 6:54 p.m. Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos - Contraloría

- **Ibagué encabeza el listado por ciudades (con 39 proyectos). Le siguen Cartagena (34), Arauca (29), Leticia (25), Cali (25), Buenaventura (22), Barranquilla (19), Pasto (18), Manizales (17) y Villavicencio (14).**
- **Por valor, el Top 10 de estas obras lo encabeza el Portal de Metrolínea "Papi Quiero Piña", en Floridablanca (Santander), donde se han invertido \$9.849 millones.**
- **Le sigue la Refinería del Meta, una obra inconclusa con una inversión de \$6.703 millones.**

Bogotá, 9 de septiembre de 2020.- La Contraloría General de la República presentó hoy, durante el Webinar #NoMásElefantesBlancos, el más reciente reporte de su diagnóstico nacional de identificación de obras públicas de infraestructura, catalogadas como elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos, anunciando que aumentaron a 1.400 estas construcciones, las cuales han demandado una inversión total de \$25 billones de pesos.

Son proyectos que evidencian las desgracias y errores de la ejecución de los recursos públicos, que tienen un impacto negativo para las comunidades.

"Estamos hablando de obras de infraestructura desarrolladas con recursos públicos, conocidas como elefantes blancos pues sus gastos superan los beneficios, algunos de ellas que quedaron abandonadas, con o sin terminar, o en algunos casos que nunca fueron utilizadas para lo que fueron proyectadas. Así mismo obras inconclusas que no se han podido poner en funcionamiento y proyectos críticos que se están ejecutando, pero que presentan dificultades reflejadas en prorrogas, suspensiones y adiciones", explicó el Contralor Delegado para la Participación Ciudadana, Luis Carlos Pineda Téllez.

Según resaltó, son 10 los departamentos más afectados con la presencia de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos: Tolima, Antioquia, Caldas, Boyacá, Bolívar, Meta, Valle del Cauca, Nariño, Cundinamarca y Arauca.

DEPARTAMENTO#

TOLIMA	96
ANTIOQUIA	92
CALDAS	91
BOYACÁ	84
BOLÍVAR	83
META	82
VALLE DEL CAUCA	81
NARIÑO	72
CUNDINAMARCA	71
ARAUCA	66

En el diagnóstico de la CGR se ha identificado que las 10 ciudades en las que más se presentan elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos son: Ibagué, Cartagena, Arauca, Leticia, Cali, Buenaventura, Barranquilla, Pasto, Manizales y Villavicencio.

MUNICIPIO	#
IBAGUÉ - TOLIMA	39
CARTAGENA DE INDIAS - BOLÍVAR	34
ARAUCA - ARAUCA	29
LETICIA - AMAZONAS	25
CALI - VALLE DEL CAUCA	25
BUENAVENTURA - VALLE DEL CAUCA	22
BARRANQUILLA - ATLÁNTICO	19

2/11/24, 6:54 p.m. Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos - Contraloría

PASTO - NARIÑO	18
MANIZALES - CALDAS	17
VILLAVICENCIO - META	14

Principales sectores afectados

En la presentación realizada durante el evento virtual, la Contraloría dio a conocer que estas obras se concentran principalmente en los sectores de educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico, transporte y salud.

La mayoría de desarrollos de infraestructura educativa que se han calificado como proyectos críticos, corresponde a los proyectos que desarrolla y está tratando de sacar adelante el Ministerio de Educación, a través del Fondo de Financiación de la Infraestructura Educativa - FFIE.

PRINCIPALES SECTORES AFECTADOS	#
EDUCACIÓN	534
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	201
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	139
TRANSPORTE	135
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	93
DEPORTE Y RECREACIÓN	89
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	38
MINAS Y ENERGÍA	27
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	25
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	24
CULTURA	24
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	20
PLANEACIÓN	15
DEFENSA	7
JUSTICIA Y DEL DERECHO	5
TRABAJO	4
INTERIOR	3
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	2
EMPLEO PÚBLICO	1

Denuncias ciudadanas sobre elefantes blancos también cuentan

2/11/24, 6:54 p.m. Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos - Contraloría

La Contraloría General explicó que si bien el diagnóstico que se viene elaborando hace más de un año y medio, con la participación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, las Gerencias Departamentales y la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), ha permitido conocer la situación de estas obras que han o presentan problemas en su ejecución, también necesita de la participación activa de la ciudadanía con sus denuncias, para seguir identificando más de estos elefantes blancos en el territorio nacional

Haciendo uso de la aplicación **ControlApp**, la ciudadanía puede hacer parte de este diagnóstico.

A través de los desarrollos tecnológicos que viene implementando la Contraloría, no solo se han dispuesto herramientas para el recaudo de información, también se utiliza la georreferenciación y ubicación de cada una de estas infraestructuras.

“Esta información se ha dispuesto para la consulta de la ciudadanía a través de nuestra ControlAPP, en la cual no sólo los ciudadanos podrán saber en dónde están los elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos, sino que también podrán reportar más de estas obras e incluso adjuntar fotos o videos que muestren el estado actual de las mismas”, resaltó el Contralor Delegado para la Participación Ciudadana.

Todos los interesados pueden acceder a esta App a través de la página Web de la Contraloría o descargándola a través del link <https://cfparticipativo.contraloria.gov.co/>

Los los beneficios que brinda ControlAPP para la ciudadanía, se pueden conocer en el video <https://www.youtube.com/watch?v=p6emyzAdrGM&t=23s>

Finalmente, la Contraloría General resaltó que el diagnóstico de identificación de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos fue el insumo principal para el nacimiento de la Ley 2020 de 2020, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de Colombia, que iniciará su implementación a través del registro que realizarán las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes -SIRECI, que estará coordinada por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la CGR.

CGR al día	→
Comunicados de Prensa	→
Avance informativo CGR	→
Contraloría en los Medios	→
Eventos	→
Multimedia	→



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lunes a viernes: 8:00 a.m. - 5:00 p.m.

Dirección: Carrera 69 No 44-35, Bogotá, Colombia

[Localización Física de las sedes nacionales](#)

2/11/24, 6:54 p.m. Aumenta cantidad y valor de elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos que ha identificado la Contraloría General: van 1.400 por un total de \$25 billones de pesos - Contraloría

Código postal: 111071

PBX: (+57) 601 518 7000 / FAX: (+57) 601518 7001

Correo: cgr@contraloria.gov.co

CENTRO DE SERVICIO AL CIUDADANO

Lunes a viernes: 8:00 a.m. - 5:00 p.m.

Dirección: Carrera 69 No 44-35, Bogotá, Colombia

[Canales de atención](#)

Código postal: 111071

PBX: (+57) 601 518 7000 / FAX: (+57) 601518 7001

Correo: cgr@contraloria.gov.co

RECIBO DE CORRESPONDENCIA

Lunes a viernes: 8:00 a.m. - 5:00 p.m.

Carrera 69 No 44 - 35 Piso 1 - Bogotá, Colombia

NOTIFICACIONES JUDICIALES

notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co

TALENTO HUMANO

Concurso de Méritos >

LINEA DE SERVICIOS AL CIUDADANO Y DENUNCIAS

199

01 8000 910060

ENCUENTRANOS EN NUESTRAS REDES SOCIALES



Copyright © 2019 Contraloría General de la República | [Mapa del sitio](#) | [Política de Tratamiento de Datos Personales y Condiciones de Uso](#)

Anexo B. Formato Entrevista a Expertos

ENTREVISTA A 3 EXPERTOS.

Se plantea realizar entrevista a las siguientes personas:

- Director Sociedad Tolimense de ingenieros.
- Presidente Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima
- Integrante de veeduría.

Preguntas propuestas asociaciones gremiales:

- ¿Conoce el concepto de obra inconclusa y del término "elefante blanco"? y si los conoce, ¿qué percepción tiene al respecto?
- ¿Qué opina de la ley Nro. 2020 del 2020, por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones?
- ¿Cuál cree que es la causa o el hecho generador de una obra inconclusa?
- ¿Qué opina sobre el hecho de que el municipio de Ibagué esté ubicado en el lugar Nro. 1 de las ciudades con mayor presencia de obras inconclusas, con un total de 39 proyectos con inversiones por encima de los \$ 100.000 millones de pesos?
- ¿Cuáles cree que serían las herramientas o acciones que permitirían evitar la ocurrencia de las obras inconclusas?
- ¿Cuál es el método más adecuado para corregir y dar solución a los casos en que una obra se resulte inconclusa?
- ¿Qué opina del papel de las veedurías ciudadanas ante la ocurrencia de hechos que generen obras inconclusas?

- ¿Cuál debería ser la posición de las asociaciones gremiales de la construcción frente a la ocurrencia de hechos que terminan en obras inconclusas?

Preguntas propuestas veeduría:

- ¿Conoce el concepto de obra inconclusa y del término "elefante blanco"? y si los conoce, ¿qué percepción tiene al respecto?
- ¿Cuál cree que es la causa o el hecho generador de una obra inconclusa?
- ¿Qué opina sobre el hecho de que el municipio de Ibagué esté ubicado en el lugar Nro. 1 de las ciudades con mayor presencia de obras inconclusas, con un total de 39 proyectos con inversiones por encima de los \$ 100.000 millones de pesos?
- ¿Cuáles cree que serían las herramientas o acciones que permitirían evitar la ocurrencia de las obras inconclusas?
- ¿Cuál es el método más adecuado para corregir y dar solución a los casos en que una obra se resulte inconclusa?
- ¿Cuál es el papel que desempeñan las veedurías ciudadanas ante la ocurrencia de hechos que generan obras inconclusas?

Preguntas propuestas contraloría general:

- ¿Conoce el concepto de obra inconclusa y del término "elefante blanco"? y si los conoce, ¿qué percepción tiene al respecto?
- ¿Qué opina de la ley Nro. 2020 del 2020, por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones?

- ¿Cuál cree que es la causa o el hecho generador de una obra inconclusa?
- ¿Qué opina sobre el hecho de que el municipio de Ibagué esté ubicado en el lugar Nro. 1 de las ciudades con mayor presencia de obras inconclusas, con un total de 39 proyectos con inversiones por encima de los \$ 100.000 millones de pesos?
- ¿Cómo ve la gestión de la Contraloría general de la República en su papel de control, sobre la ocurrencia o existencia de obras inconclusas?
- ¿Cuáles cree que serían las herramientas o acciones que permitirían evitar la ocurrencia de las obras inconclusas?
- ¿Cuál es el método más adecuado para corregir y dar solución a los casos en que una obra se resulte inconclusa?
- ¿Cuál es el papel que desempeñan las veedurías ciudadanas ante la ocurrencia de hechos que generan obras inconclusas?
- ¿Qué opina del papel de las veedurías ciudadanas en el municipio de Ibagué ante la ocurrencia de hechos que generen obras inconclusas?

Anexo C. Consentimientos Entrevistas a Expertos

OBRAS INCONCLUSAS DE IBAGUÉ 2013-2020

Ibagué, 25 de Julio del 2023

Apreciado
Emilio Serrano Carrillo

Mi nombre es John Fredy Suarez Yepes y actualmente soy estudiante de la maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Como parte de mis estudios, estoy llevando a cabo un proyecto de investigación titulado: "Análisis de las principales causas de las obras civiles inconclusas en el municipio de Ibagué, departamento del Tolima, durante el periodo comprendido entre los años 2013 y 2020".

Me complace invitarlo a participar en este proyecto que tiene como objetivo identificar las posibles causas que han llevado a la existencia de obras civiles inconclusas en el municipio de Ibagué, según lo reportado por la Contraloría General de la República durante el periodo mencionado. Cabe resaltar que este proyecto se enfoca en una finalidad estrictamente académica y no tiene ningún interés comercial.

Si usted acepta participar, le solicitaré su colaboración para realizar una entrevista. Es importante destacar que su participación en esta investigación no conllevará ninguna recompensa material o económica, y usted es libre de decidir si desea participar o retirarse en cualquier momento. Sus opiniones y aportes en esta investigación serán utilizados exclusivamente para el desarrollo de este proyecto y se mantendrán en resguardo de manera segura.

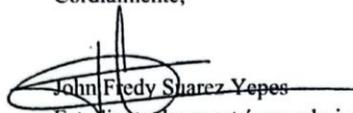
Si usted otorga su autorización, llevaré a cabo la entrevista y tomaré nota de la misma. Si lo prefiere, también puedo grabar y transcribir la entrevista para que tenga la posibilidad de revisarla y realizar correcciones, si así lo considera necesario. Es importante mencionar que, si lo prefiere, puedo garantizar que su nombre no será mencionado en mi trabajo de grado.

Agradezco de antemano su disposición a participar y sus valiosos aportes a esta investigación. Su colaboración será de gran importancia para enriquecer los resultados y alcanzar los objetivos del proyecto. Si tiene alguna inquietud o desea aclarar algún aspecto antes de la entrevista, no dude en comunicármelo. Estoy atento a cualquier consulta que pueda surgir.

Si lo desea puede contactarme en el siguiente correo electrónico: john_ye2@hotmail.com o al número telefónico 3134998974.

OBRAS INCONCLUSAS DE IBAGUÉ 2013-2020

Cordialmente,



Estudiante de maestría en administración pública
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Si está de acuerdo en participar en este proyecto por favor escriba SI o NO en cada una de las casillas y escriba su nombre y datos de contacto

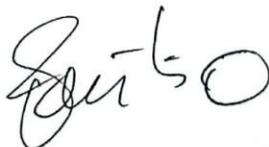
[SI] Acepto participar de manera libre y voluntaria en este proyecto y entiendo que no recibiré recompensa material o económica y que puedo retirarme cuando lo desee

[SI] Autorizo a que grabe la entrevista y tome apuntes durante la misma

[SI] Solicito que me haga llegar copia de la transcripción de mi entrevista

[SI] Autorizo que mi nombre aparezca en el trabajo de grado o las publicaciones resultantes para mencionar que participé en esta investigación o cuando mis opiniones sean citadas

[SI] Solicito que me haga llegar copia del trabajo de grado o de las publicaciones que se deriven de esta investigación



Espacio para firma de participante

Nombre de participante **EMILIO JERNARDO CARRILLO**

Cédula de ciudadanía del participante: **93.235.272**

Fecha: **26-07-2023**

Correo electrónico: **emilio-mapa@hotmail.com**

Teléfono: **310890280**

OBRAS INCONCLUSAS DE IBAGUÉ 2013-2020

Ibagué, 21 de diciembre del 2023

Apreciada
Dra. Johanna Azucena Duarte Olivera
Contralora Provincial de Participación Ciudadana
Gerencia Departamental Colegiada Tolima
Contraloría General de la Republica
Ibagué

Mi nombre es John Fredy Suarez Yepes y actualmente soy estudiante de la maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Como parte de mis estudios, estoy llevando a cabo un proyecto de investigación titulado: "Análisis de las principales causas de las obras civiles inconclusas en el municipio de Ibagué, departamento del Tolima, durante el periodo comprendido entre los años 2013 al 2020".

Me complace invitarlo a participar en este proyecto que tiene como objetivo identificar las posibles causas que han llevado a la existencia de obras civiles inconclusas en el municipio de Ibagué, según lo reportado por la Contraloría General de la República durante el periodo mencionado. Cabe resaltar que este proyecto se enfoca en una finalidad estrictamente académica y no tiene ningún interés comercial.

Si usted acepta participar, le solicitaré su colaboración para realizar una entrevista. Es importante destacar que su participación en esta investigación no conllevará ninguna recompensa material o económica, y usted es libre de decidir si desea participar o retirarse en cualquier momento. Sus opiniones y aportes en esta investigación serán utilizados exclusivamente para el desarrollo de este proyecto y se mantendrán en resguardo de manera segura.

Si usted otorga su autorización, llevaré a cabo la entrevista y tomaré nota de la misma. Si lo prefiere, también puedo grabar y transcribir la entrevista para que tenga la posibilidad de revisarla y realizar correcciones, si así lo considera necesario. Es importante mencionar que, si lo prefiere, puedo garantizar que su nombre no será mencionado en mi trabajo de grado.

Agradezco de antemano su disposición a participar y sus valiosos aportes a esta investigación. Su colaboración será de gran importancia para enriquecer los resultados y alcanzar los objetivos del proyecto. Si tiene alguna inquietud o desea aclarar algún aspecto antes de la entrevista, no dude en comunicármelo. Estoy atento a cualquier consulta que pueda surgir.

OBRAS INCONCLUSAS DE IBAGUÉ 2013-2020

Si lo desea puede contactarme en el siguiente correo electrónico: john_ye2@hotmail.com o al número telefónico 3134998974.

Cordialmente,

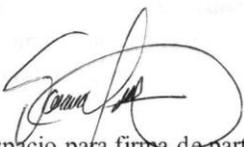
John Fredy Suarez Yepes
Estudiante de maestría en administración pública
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Si está de acuerdo en participar en este proyecto por favor escriba SI o NO en cada una de las casillas y escriba su nombre y datos de contacto

Acepto participar de manera libre y voluntaria en este proyecto y entiendo que no recibiré recompensa material o económica y que puedo retirarme cuando lo desee

Autorizo a que grabe la entrevista y tome apuntes durante la misma

Autorizo que mi nombre aparezca en el trabajo de grado o las publicaciones resultantes para mencionar que participé en esta investigación o cuando mis opiniones sean citadas


Espacio para firma de participante

Nombre de participante Johanna A Duarte Olivera

Cédula de ciudadanía del participante: 7.470.460.473

Fecha: Diciembre 27 de 2023

Correo electrónico: johanna.duarte@contraloria.gov.co

Teléfono: 320 341 7008

OBRAS INCONCLUSAS DE IBAGUÉ 2013-2020

Ibagué, 25 de Julio del 2023

Apreciado
Ing. Fernando Sánchez Cardozo
Presidente
Sociedad Tolimense de Ingenieros

Mi nombre es John Fredy Suarez Yepes y actualmente soy estudiante de la maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Como parte de mis estudios, estoy llevando a cabo un proyecto de investigación titulado: "Análisis de las principales causas de las obras civiles inconclusas en el municipio de Ibagué, departamento del Tolima, durante el periodo comprendido entre los años 2013 y 2020".

Me complace invitarlo a participar en este proyecto que tiene como objetivo identificar las posibles causas que han llevado a la existencia de obras civiles inconclusas en el municipio de Ibagué, según lo reportado por la Contraloría General de la República durante el periodo mencionado. Cabe resaltar que este proyecto se enfoca en una finalidad estrictamente académica y no tiene ningún interés comercial.

Si usted acepta participar, le solicitaré su colaboración para realizar una entrevista. Es importante destacar que su participación en esta investigación no conllevará ninguna recompensa material o económica, y usted es libre de decidir si desea participar o retirarse en cualquier momento. Sus opiniones y aportes en esta investigación serán utilizados exclusivamente para el desarrollo de este proyecto y se mantendrán en resguardo de manera segura.

Si usted otorga su autorización, llevaré a cabo la entrevista y tomaré nota de la misma. Si lo prefiere, también puedo grabar y transcribir la entrevista para que tenga la posibilidad de revisarla y realizar correcciones, si así lo considera necesario. Es importante mencionar que, si lo prefiere, puedo garantizar que su nombre no será mencionado en mi trabajo de grado.

Agradezco de antemano su disposición a participar y sus valiosos aportes a esta investigación. Su colaboración será de gran importancia para enriquecer los resultados y alcanzar los objetivos del proyecto. Si tiene alguna inquietud o desea aclarar algún aspecto antes de la entrevista, no dude en comunicármelo. Estoy atento a cualquier consulta que pueda surgir.

Si lo desea puede contactarme en el siguiente correo electrónico: john_ye2@hotmail.com o al número telefónico 3134998974.

OBRAS INCONCLUSAS DE IBAGUÉ 2013-2020

Cordialmente,


 John Freddy Suarez Yenes

Estudiante de maestría en administración pública
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Si está de acuerdo en participar en este proyecto por favor escriba SI o NO en cada una de las casillas y escriba su nombre y datos de contacto

Acepto participar de manera libre y voluntaria en este proyecto y entiendo que no recibiré recompensa material o económica y que puedo retirarme cuando lo desee

Autorizo a que grabe la entrevista y tome apuntes durante la misma

Solicito que me haga llegar copia de la transcripción de mi entrevista

Autorizo que mi nombre aparezca en el trabajo de grado o las publicaciones resultantes para mencionar que participé en esta investigación o cuando mis opiniones sean citadas

Solicito que me haga llegar copia del trabajo de grado o de las publicaciones que se deriven de esta investigación



Espacio para firma de participante

Nombre de participante Fernando Cardozo Sanchez

Cédula de ciudadanía del participante: 14122700

Fecha: 14-Set/2023

Correo electrónico: ~~Societal~~tolimense de ingenieros@gmail.com

Teléfono: 3126393193