



GRANDES HALLAZGOS

Así destapó la Contraloría General de la República los casos más sonoros de corrupción en Colombia. Del Cartel de la Hemofilia a los estafalarios sobrecostos de Reficar pasando por el saqueo al Plan de Alimentación Escolar.

(Septiembre 2014 – agosto 2018)

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora

Martha Victoria Osorio Bonilla
Contralora Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras

Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para el Sector de Minas y Energía

José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para el Sector Social

Ivonne del Pilar Jiménez García
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Andrés Bernal Morales
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Julián Eduardo Polanía Polanía
Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Diego Alvarado Ortiz
Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente

Juan Carlos Rendón López
Contralor Delegado Intersectorial para el Sistema General de Regalías

Luz Amanda Granados Urrea
Contralora Delegada Intersectorial para el Sistema General de Regalías

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Soraya Vargas Pulido
Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Cecilia Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luz María Sierra
Edición

Andrea Artunduaga Acosta
Diseño y diagramación

Imprenta Nacional
Septiembre 2018

. Contenido.

. Agradecimientos .

Este libro busca divulgar al menos una parte del inmenso e intenso trabajo que durante cuatro años hizo el equipo de la Contraloría General de la República.

Un agradecimiento a los directivos de la entidad y a los más de 4.200 funcionarios que en su mayoría han trabajado con gran compromiso para cumplir la misión de defender los recursos de todos los colombianos. De ellos, 96% pertenecen a la carrera administrativa, con presencia y actividad en los 32 departamentos a través de las gerencias regionales.

Me siento muy orgulloso por este equipo que, además de destapar los grandes hallazgos que registramos en este libro, hizo que la Contraloría General se convirtiera en la entidad de control mejor calificada por Transparencia por Colombia.

También mi sincero agradecimiento a quienes contribuyeron para que lográramos dotar a la Contraloría de una sede que refleja la dignidad y respetabilidad de las funciones que debe cumplir. Y a los pioneros que le apostaron a la utilización de las nuevas técnicas de procesamiento de datos para descubrir posibles actos de corrupción.

Todo esto es el reflejo de una entidad moderna que, junto con el proceso de fortalecimiento institucional

. Introducción .

Estamos viviendo uno de esos momentos de la historia del país en el que tenemos que tomar medidas drásticas para cambiar el rumbo o fracasamos como Nación.

Justo ahora cuando logramos un trascendental Acuerdo de Paz y cuando comenzamos a cerrar las profundas heridas que nos dejó una guerra de 55 años nos estamos despertando en medio de otra pesadilla: la crisis de corrupción que tiene abrumado al país.

¿Qué puede haber más grave que robarse la plata destinada a darles alimento a ocho millones de niños pobres? ¿De qué material ético y moral están hechos los ‘dirigentes’ que mueven los hilos de esa empresa criminal tan cruel? ¿Será que podemos albergar alguna esperanza de que esto no siga ocurriendo?

Pero no es solo la plata de la alimentación de los niños. Se están robando todo. Se están robando los recursos de la salud de los más pobres, se están robando los dineros de los tratamientos para los enfermos mentales y también la de los niños con síndrome de down. Se están robando los subsidios de los que no tienen con que pagar la luz y se roban el presupuesto con el que se iban a construir acueductos para decenas de miles de colombianos que –como cualquier personaje del macondo de García Márquez– esperan hace décadas que les llegue una gota de agua apta para beber.

Así como la guerra nos tuvo en algún momento al borde de ser un Estado fallido, la corrupción ahora está carcomiendo las columnas sobre las que se sostiene nuestro Estado de Derecho.

Hay quienes se preguntan si hay más corrupción en Colombia hoy que antes. Si comparo lo que he visto en estos cuatro años como Contralor con lo que tuve la oportunidad de descubrir como Procurador durante ocho años, y como magistrado del Consejo Superior de la Judicatura por ocho años atrás, tengo que decir que lamentablemente parece repetirse la misma película pero en versión recargada.

El caso de la Ruta del Sol, por citar un ejemplo. Hoy el escándalo es con los señores Odebrecht, pero cuando fui Procurador los contratistas eran otros y me tocó decretar la caducidad de construcción de la misma vía (¡la misma vía!) porque la póliza que amparaba ese contrato de 500 millones de dólares era falsa.

O el caso de un hospital como el San Francisco de Asís en Chocó. Cuando asumí como Contralor General fui a visitarlo y, a pesar de que ha sido intervenido cuatro veces, lo encontré igual a cómo lo vi cuando estuve como Procurador en 2003. La corrupción allí es crónica.

Cambian algunos de los actores pero el fenómeno de la corrupción es el mismo, con el agravante de que la dimensión es cada día más grande.

Entre otras razones, porque si hace un siglo el gasto público equivalía al 4% del PIB, hace 50 años era el 8% y hoy es el 23%. En la medida en que aumentan los recursos públicos ‘crece’ la corrupción y en proporción similar o superior.

Existe la tentación de pensar que la corrupción es inherente al ser humano. Y es verdad que no es un invento reciente. Ya en el siglo I Antes de Cristo, Cicerón, en un discurso en el senado romano, hablaba de la importancia de la contabilidad y acusaba a varios gobernadores de practicar una mala contabilidad.

Nicolás Maquiavelo hace seis siglos hablaba de la facilidad con que los hombres se corrompen, y cambian de costumbres, aunque sean buenos y bien educados.

Y hace poco menos de 200 años, el libertador Simón Bolívar expidió un decreto imponiéndoles la pena de muerte a los corruptos.

En la actualidad, en Colombia, la corrupción ha dejado de ser un fenómeno coyuntural para verse como algo estructural. Los corruptos han ido acumulando aprendizaje a lo largo de décadas y hoy tienen sofisticados métodos criminales.

El modus operandi del contrabando que usaron los mafiosos de la década de los 70 lo heredaron los narcotraficantes. Los narcos, a su vez, le añadieron una dosis brutal de violencia y el terror sobre jueces, periodistas

y en general sobre las instituciones. Y luego mutaron en paramilitares que además aprendieron de la guerrilla cómo saquear las arcas de los gobiernos locales.

La violencia que hemos padecido en todas sus formas –la de los narcotraficantes, la de los paramilitares y la de la guerrilla– ha contribuido a crear un ambiente de laxitud –a la fuerza– frente a la ilegalidad.

Ha sido toda una escuela criminal. No llegamos al punto en que hoy estamos de un día para otro.

Las elecciones populares de alcaldes y de gobernadores, así como de importantes son para fortalecer la democracia local, también han facilitado la labor de los corruptos que van tras una tajada de los casi 50 billones de pesos que cada año, por regalías y SGP (el dinero para la educación, la salud y el saneamiento básico) entran a las arcas de las alcaldías y gobernaciones.

Los contratistas terminan financiando esas campañas con la idea de que una vez su protegido llegue al poder ellos recuperan con creces la inversión. Por eso además cada día son más costosas: es insólito que a un candidato le cueste 30 mil millones de pesos hacerse elegir gobernador de un departamento. Los verdaderos dueños de la ‘democracia’, los contratistas, terminan sometiendo al elegido.

En algunos capítulos de este libro se puede ver cómo a los contratos con el Estado, las empresas o consorcios privados les sacan hasta más del 70% de ganancia (como el caso del PAE) o hasta el 100% (como en el

caso del Cartel de la Hemofilia). O en algunos casos no son los contratistas sino los mismos gobernantes los que llegan con el ánimo de hacer negocio en sus periodos (la Contraloría dio cuenta cómo durante la gobernación de Alejandro Lyons en Córdoba –2012 a 2015– saquearon las cuentas de Regalías, PAE y SGP de Salud, entre otras).

Algo similar ocurre con las elecciones del Congreso. Se invierten sumas desproporcionadamente elevadas con el ánimo de lograr recuperar después, vía cupos indicativos y otras gabelas, la ‘inversión’ multiplicada. En este caso no suele haber contratistas de por medio, son los propios candidatos los dueños del negocio.

No es extraño entonces que al exsenador Juan Carlos Martínez Sinisterra, estando preso, le hayan oído decir que *“es mejor negocio la política que el narcotráfico”* y que *“la plata que deja una alcaldía no la deja un embarque”*, según cita la revista Semana.

Y es que la mezcla de esos ingredientes (violencia extrema, administraciones locales débiles, la política como negocio) producen un coctel muy explosivo: se debilitan instituciones tan preciadas como la de la justicia, las administraciones locales quedan a merced de los contratistas corruptos y, sobre todo, hace carrera un *modus operandi* que cada día se sofisticaba más.

Descubrieron la fórmula para saquear de manera sistemática al Estado.

Volviendo al punto de discusión, no podemos caer en la tentación de aceptar que la corrupción es inherente

al ser humano. Esa es solo la excusa de los corruptos para aliviar su conciencia. Para evitar la sanción social que tanto les duele. La humanidad ha tenido desafíos aún más grandes y los ha logrado superar. Con trabajo y perseverancia. No podemos aflojar.

Guardadas las proporciones y las diferencias es como si la humanidad se hubiera resignado a que la gente se muriera por las infecciones y se hubiera cruzado de brazos en vez de lograr descubrir la penicilina.

Yo tengo la convicción de que todavía hay mucho por hacer. Y también que muchas cosas pueden mejorar en materia de lucha contra la corrupción.

A diferencia de otros tiempos, por ejemplo, cuando eran las unidades investigativas de los periódicos las que destapaban grandes escándalos en Colombia, en los últimos años hemos sido los entes de control los que hemos dejado al descubierto graves irregularidades. Hoy tenemos mejores instituciones.

Desde la Contraloría General hemos luchado con pundonor contra la corrupción durante estos últimos cuatro años y hemos ganado importantes batallas. De cientos de casos que investigamos en el cuatrienio seleccionamos solo algunos para presentarlos en este libro.

Los Hallazgos

Destapamos, por ejemplo, el Cartel de la Hemofilia. Uno de sus protagonistas, el exgobernador Alejandro Lyons, al verse atrapado por la investigación de

la Contraloría y de la Fiscalía, decidió huir a Estados Unidos y desde allí destapar el escandaloso cartel de la Toga, que involucra a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

También descubrimos y alertamos al país sobre cómo se estaban robando la plata de la alimentación de los niños y niñas más pobres, primero en la Costa Caribe y después en 24 de los 32 departamentos del país. Al PAE (Programa de Alimentación Escolar) los corruptos le encontraron un modus operandi para desangrarlo y pusieron a 3 millones 800 mil niños y niñas a recibir alimentación de mala calidad.

Develamos también tramas sofisticadas como la de Reficar. Tuvimos que dedicar 25 auditores, durante 6 meses, para poder explicarle al país por qué no está bien que un contrato para ampliar y modernizar la Refinería de Cartagena que se hizo por 3.900 millones de dólares haya terminado costándole al Estado 8.060 millones de dólares. Esto equivale a 1,5 veces lo que costó la ampliación del Canal de Panamá.

Descubrimos también cómo Electricaribe decidió embolsillarse gota a gota los subsidios que, para hacerles más llevadero el pago de la luz, el Estado les da a los 600.000 hogares más pobres de la Costa. Cabe anotar que gracias a modernos sistemas de inteligencia de datos se pudieron revisar en tiempo récord 19 millones de facturas de pago de servicios públicos y encontrar irregularidades en 16 millones de ellas.

Alertamos al país sobre la Reforma a las Regalías, que a pesar de haber sido creada con buenas intenciones, no supo aprovechar la bonanza petrolera que entre 2012 y 2017 distribuyó \$48,1 billones, una cifra similar a la que requería el Gobierno para construir las revolucionarias vías 4G.

Las auditorías de la Contraloría también dejaron en evidencia que los elefantes blancos siguen hoy existiendo (más de 800 mil millones de pesos en posibles detrimentos patrimoniales en regalías), que las regalías se han dispersado o atomizado en miles de pequeñas obras con lo cual el país perdió la oportunidad de construir los grandes proyectos estratégicos y que los saldos sin ejecutar alcanzaban hasta \$13 billones al cierre del 2017. La plata en los bancos y el país lleno de necesidades.

También incluimos en este libro, entre los Grandes Hallazgos de la Contraloría, el de los Juegos Nacionales de Ibagué. No tanto por el monto del caso, sino porque en él se dio una de las más crueles paradojas de los últimos tiempos: tumbaron los buenos escenarios deportivos que tenían en Ibagué, que databan de la década de los 70, para hacer unos nuevos, que en teoría iban a ser los más modernos del país. Pero, entre la incompetencia y la corrupción, el resultado fue que los viejos escenarios quedaron en escombros y nunca se construyeron los nuevos.

Esos son, repito, solo apenas algunos de los grandes hallazgos de la Contraloría General de la República en

el período de septiembre de 2014 a agosto de 2018. En total, en estos cuatro años, la Contraloría General realizó 36.035 hallazgos administrativos, 13.811 con incidencia disciplinaria, 715 con incidencia penal y 4.141 con incidencia fiscal en cuantía de \$21,6 billones

Hallazgos que se produjeron gracias a 2.060 auditorías, y a que se auditaron \$2.281 billones, logrando en promedio una cobertura anual del 78,1% de los recursos públicos que se administran.

Puede que sea difícil ser optimista cuando todas las semanas aparecen nuevos escándalos en nuestro país pero yo pienso que podemos estar viviendo el comienzo de una era en la que ya no se tolerará más la corrupción. Lo importante es que la corrupción comienza a ser castigada como nunca antes y esos castigos deben servir como ejemplo. Algo tiene que cambiar.

A diferencia también de otros tiempos, hoy los corruptos están pagando. Sobre todo, penas significativas. Recuerdo que cuando iban a condenar al ex alcalde de Bogotá Samuel Moreno, una prestigiosa publicación decía con cierto escepticismo que en tres años estaría en libertad. ¡Pues no!. No solo tuvo una primera condena de 18 años de cárcel, si no que luego se la aumentaron a 24 años. Lo mismo ocurrió con el exgobernador de la Guajira, que a pesar de su poder de intimidación, fue condenado a 55 años de prisión. ¿O cuándo se había visto en Colombia que una reconocida empresaria pueda terminar pagando 30 años de

cárcel por evasión de impuestos por el escándalo de los Panamá Papers?

Hoy más que nunca en la lista de investigados o condenados figuran personajes que en otra época serían considerados intocables. El triste escándalo de la justicia tiene a los dos mayores electores del Congreso en la cárcel así como a un expresidente de la Corte Suprema y al exfiscal anticorrupción, algo tremendamente lamentable, pero que demuestra que hoy se está aplicando la ley con todo el rigor contra la corrupción.

¡Estamos avanzando!

Cada vez les ganamos más batallas a los corruptos. La Contraloría General está dando una dura pelea para lograr el pago de \$1,4 billones por parte de Saludcoop; de \$174 mil millones por parte de Conalvías por los daños en la construcción de la Troncal de Transmilenio de la calle 26 de Bogotá; y de \$47 mil millones contra ex directivos de la UAESP de Bogotá. En estos casos apelamos la decisión de los jueces y en caso de que sea necesario se puede ir a la Corte Constitucional para exigir que no se relegue al último puesto al Estado en el orden de prioridades de pago de los acreedores.

En estos cuatro últimos años, la Contraloría General inició 4.141 procesos de responsabilidad fiscal por \$21,6 billones (en 1.645 procesos formuló imputación por \$1,69 billones. Se emitieron 691 fallos con res-

ponsabilidad fiscal por \$574.331 millones. Se logró el resarcimiento del daño por \$699.000 millones. Y se recaudaron \$289.653 millones en la jurisdicción coactiva. Este último es casi el doble de lo recaudado en el cuatrenio anterior).

También hemos dado batallas clave en el Congreso para darles más herramientas a las instituciones. Logramos, por ejemplo, la aprobación de los Pliegos Tipo para las obras de infraestructura, que es la mayor contribución que ha hecho el Congreso de la República en los últimos tiempos en la lucha contra la corrupción. De un tajo acaba con el negocio ilegal de todos aquellos que manipulan los pliegos de licitación para direccionar los contratos a determinados oferentes.

Y tal vez lo más importante es la confianza de los ciudadanos en la Contraloría. Son muchas las denuncias que nos llegan pero las de más de 500 ciudadanos han sido efectivas. Gracias a ellas pudimos registrar 1.096 hallazgos fiscales y beneficios de auditoría por \$712.105 millones.

Qué hacer

Por supuesto todavía falta mucho. Son muchas las cosas que se pueden hacer. Pero podemos empezar por cinco que son clave.

Una de ellas es darnos al fin la pela de acabar con las contralorías locales y departamentales para fortalecer el sistema de control fiscal. Ningún país serio puede

tener 63 entes de control (la Contraloría General, 32 contraloría departamentales y 30 contralorías municipales) manejándose cada uno por su lado y haciendo cada cual la interpretación de las normas que mejor le parezca. El recurso público, que nos enseñaron que era sagrado, es uno solo. Es inaplazable la creación de una sola contraloría en nuestro país.

En segundo lugar, tenemos que seguir luchando para lograr una reforma política que apruebe la lista cerrada para las elecciones. Tenemos que utilizar todas las herramientas posibles para ponerle tatequieto al desmesurado aumento del costo de las campañas políticas. Mientras más caras son menos posibilidades tenemos de que de verdad sean elecciones democráticas.

En tercer lugar, necesitamos sanciones drásticas y efectivas. Tenemos que apretar tuercas y prohibir beneficios para quienes se apoderen de los recursos públicos; pero también tenemos que fortalecer la sanción social. La tolerancia con ciertas conductas, como ocurrió con el caso de Reficar, es francamente inaceptable.

O como el caso del exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons que vive plácidamente en Miami, a pesar de haber saqueado a su departamento. Si contamos solo el ‘Cartel de la hemofilia’, en el que Lyons aceptó haber participado, le robaron al Estado 54.000 millones de pesos. Lyons dice que él ‘solo’ se robó 8.000 millones de pesos, que va a devolver 4.000 millones y que le den dos años para conseguir la plata. Cómo será

el despropósito que uno de los participantes de este cartel, detenido en la cárcel La Picota, confesó que solo él le entregó 13.000 millones de pesos a Lyons.

Es cierto que el sistema de delación da resultados a la hora de capturar a otros implicados. Sin embargo, es necesario revisar el tema de las penas y los mecanismos del principio de oportunidad para que no se convierta en una estrategia de impunidad y de incentivo a la corrupción.

En cuarto lugar, es necesario hacer una reforma a las regalías para evitar que sigan siendo caja menor de algunos gobernantes corruptos. Se podrían pensar alternativas como la de utilizar las regalías para construir las grandes megaobras de desarrollo que requiere el país, como lo hizo el vecino Ecuador, o las grandes obras de inversión social.

Y en quinto lugar, es necesario blindar el Sistema General de Participaciones (SGP) para evitar que se sigan robando tajadas de los 30 billones de pesos que cada año se giran por esta vía a la educación y a la salud y que con tanto esfuerzo los colombianos tributan. El modus operandi ya está claro, es hora de que desde las políticas públicas se haga un diseño institucional que blinde aún más estos recursos.

Nada es más importante ahora para nuestra Nación que atajar la corrupción. Necesitamos una revolución, sobre todo cultural, que nos enseñe de nuevo, desde el principio el manejo estricto de los recursos públicos.

Necesitamos cambiar el chip de las nuevas generaciones, introducir en el ADN de los nuevos colombianos el respeto absoluto por los recursos públicos.

Al país le tomó cerca de 20 años montar y desarrollar una estrategia para acabar con el conflicto de más de medio siglo. Primero se hizo un Plan Colombia contra el narcotráfico, luego se hizo un Plan Patriota para acorrallar la guerrilla, y luego apostamos todo por un Acuerdo de Paz. Ahora necesitamos que se vuelque la sociedad toda y el gobierno en un solo proyecto de país contra la corrupción. Si no le ganamos la guerra a la corrupción, como lo han hecho países como Georgia o Singapur, la corrupción destruye el Estado.

Aquí lo que está peligrando es el Estado como tal. Si nosotros no destruimos la corrupción, la corrupción destruye este Estado de Derecho por el cual hemos luchado ya casi 200 años.

Edgardo José Maya Villazón

. Capítulo 1 .

. Del cartel de la hemofilia al cartel de la Toga .

No dudaría en decir que se trata de la investigación más importante contra la corrupción en la historia reciente de Colombia. No solo por la manera cómo la Contraloría General fue descubriendo paso a paso el sofisticado engranaje del saqueo a la salud en Córdoba; si no también porque sin el destape del Cartel de la Hemofilia no se habría destapado otro cartel cuya existencia estaba poniendo en jaque la estructura misma del Estado: el Cartel de la Toga. Esta investigación desarmó todo un entramado de corrupción entre Córdoba, el Congreso y las altas Cortes que se convertía en un peligro monumental para el futuro de Colombia.

Una tarde cualquiera a finales de 2015 llegó la entonces ministra de Educación Gina Parody a la Contraloría General de la República. Estaba visiblemente preocupada por un extraño comportamiento que venían notando en las cuentas de la Educación en el departamento de Córdoba.

-En Córdoba esta ocurriendo algo raro- le dijo al contralor general, Edgardo Maya Villazón.

Y le explicó que de un día para otro se dio un aumento inusitado de la matrícula estudiantil, lo cual significó un gasto adicional de 32.000 millones de pesos.

Mucho más de lo que se había girado por el mismo concepto en años anteriores. Una cifra ciertamente desproporcionada.

Su palpito era que se podían estar robando el dinero de la educación con la inscripción de “estudiantes fantasma” y el pago a “docentes fantasma”. Es decir, alumnos y maestros que solo figuraban como un nombre en el papel para poderle exigir al Gobierno Nacional el giro de dinero respectivo por ellos, pero que en la vida real no existían.

Maya Villazón de inmediato mandó un equipo desde Bogotá para revisar las cuentas de la educación en Córdoba. Pero a pesar del esfuerzo, los hallazgos que se hacían no lograban concretarse con las pruebas.

Sucedía algo muy curioso, en la medida en que encontraban alguna irregularidad, la Gobernación iba sacando como de la chistera un documento oficial para enmendar el problema.

Viendo al equipo de la Contraloría General in situ una valerosa funcionaria de la Gobernación de Córdoba se atrevió y les dijo: “*Pilas con Salud, que allá es donde está el hueco*”.

Y así se volcaron entonces, con cierto frustración, a revisar las cuentas de la salud.

La elección de Lyons

Las pesquisas de la Contraloría, en el tema de salud, comenzaron entonces en 2016, cuando Alejandro José

Lyons Muskus estaba terminando su periodo como gobernador (31 de diciembre de 2015).

Lyons había asumido el cargo en 2012, con apenas 30 años y con la promesa de que iba a “pasar la página”. En su hoja de vida no figuraba experiencia laboral diferente a cinco años de trabajo independiente.

Se había graduado como abogado en 2005. Y trabajó como litigante en casos que llevaba su tío, Luis Ignacio Lyons. Manejaron, por ejemplo, la defensa de Salvador Arana, exgobernador de Sucre que fue finalmente condenado a 40 años de prisión por asesinato. Así como también asesoraron al senador Musa Besaile.

Tal vez fue entonces cuando Lyons se conectó con la posibilidad de ser Gobernador y le cambió literalmente la vida. Porque para esa época, Musa Besaile era con Bernardo Elías, más conocido como el Ñoño Elías, los más poderosos de la región. Los dos habían sido electos senadores por primera vez en 2010 y estaban buscando a quién apoyar para la Gobernación. En junio de 2011 decidieron apostarle a Alejandro Lyons.

Lyons, como Elías y Besaile, es natural de Sahagún un próspero municipio de Córdoba, y el mayor de tres hermanos de una familia conformada por un empresario agroindustrial y una magistrada.

Cuatro meses después ganaron la gobernación. Y Lyons agitó la supuesta bandera de la renovación.

-La responsabilidad mía es mayor porque soy el gobernador más joven de Colombia y de mi gestión dependerá la posibilidad de nuevos jóvenes en el poder-, dijo, a las 9 de la noche del 30 de octubre de 2011 cuando salió elegido con más de 341.000 votos.

La repentina 'epidemia'

¿Qué fue lo que pasó? De pronto el número de pacientes diagnosticados con hemofilia en Córdoba aumentó de 13 en 2012, a 47 en 2013 y a 81 en 2014. Y luego se redujeron a 51 en 2015.

Debido a ese repentino brote, que se convirtió en una verdadera epidemia, Córdoba se ubicó como el departamento con el récord mundial de hemofílicos por tasa de habitantes. Al Estado colombiano le tocó invertir 44.812 millones de pesos para pagar los supuestos medicamentos y tratamientos en estos pacientes.

Este comportamiento de los números de hemofílicos no es normal. La hemofilia es una condición con la que se nace. Quienes la padecen tienen básicamente problemas de coagulación en la sangre. Sobre todo cuando se someten a una operación quirúrgica corren el riesgo de morir por una hemorragia si no se les da el tratamiento adecuado. De manera que difícilmente podía aumentar de esa manera exponencial como ocurrió en Córdoba. Y mucho menos era normal que se redujera, como ocurrió en 2015, el número de afectados.

El código de barras

Sin embargo, en la primera revisión de los documentos que hizo la Contraloría todo parecía estar en orden. Los pacientes habían sido auscultados por un médico internista hematólogo cuya firma aparecía validando la consulta. Los resultados del laboratorio clínico y patología certificaban que eran hemofílicos. Estaban también las actas de entrega de los medicamentos. Y hasta el ‘recibido’ de los pacientes con su firma y huella.

¿Dónde estaba el problema? O ¿la irregularidad?

Cuando la Contraloría comenzó a sumergirse en el caso fue descubriendo poco a poco dónde estaban los enredos. Primero encontró que los exámenes de laboratorio, que tenían toda la apariencia de legales, eran falsos. Al pedirle a uno de los laboratorios que certificara los exámenes, el Laboratorio Bernardo Espinosa respondió: *“Vemos que en 86 de los 87 exámenes remitidos por la Contraloría General de la República el código de barras corresponde a una misma solicitud, la 01046628 con fecha de recepción de 2013-06-19 08:28:12”*.

Es decir, habían usado el resultado de un examen auténtico, de un señor de 56 años, y a partir de él falsificaron los demás, pero no se dieron cuenta de que el código de barras era el que contenía toda la información. Sin duda, pensaban que nunca los iban a descubrir.

Y no solo eso. Aparecen inconsistencias como que el código que se les asignó a los pacientes es de números

consecutivos, cuando lo que en verdad ocurre en el laboratorio es que lo asigna de manera aleatoria.

También le hicieron la misma pregunta a Laboratorios Clínicos de Colombia SA Pasteur, del cual aparecían 23 exámenes y la respuesta fue similar. Respondieron que ninguno de esos pacientes figuraba en su base de datos. Y que así hubieran estado, tampoco podrían ser resultados ciertos, porque este laboratorio no tiene la tecnología para hacer este tipo de análisis en la sede de Montería y cualquier resultado tendría que darse en papelería con membrete de la sede de Barranquilla o de Bogotá.

Le dieron \$40.000 para el pasaje

El paso siguiente fue revisar el listado de pacientes. Tal y como aparecían eran pacientes reales, de carne y hueso, y con documentos de identidad que lo certificaban. ¿Acaso se habían prestado para esta tramoya?

La Contraloría le envió a la EPS Comfacor el listado de los pacientes beneficiados con los medicamentos de la hemofilia y la EPS respondió que solo cuatro casos habían sido diagnosticados alguna vez con hemofilia. Al parecer, quienes armaron el tinglado, sustrajeron irregularmente la lista de los pacientes de la EPS.

Los investigadores de la Contraloría buscaron entonces a los pacientes uno a uno. Y encontraron casos como el de Yarles Mazo, una mujer con dos hijas de 10 y 4 años. Según contó, en 2013, una persona la contactó para someterla a exámenes de hemofilia porque

tiempo atrás le había dado una hemorragia cerebral, que la hizo desmayar. Como ella vive en Montelíbano, le dijeron que viajara a Montería, la recogieron en la terminal de buses, le pagaron los exámenes de laboratorio y le dieron 40 mil pesos para el pasaje de regreso. Y le explicaron que si según los exámenes llegaba a sufrir la enfermedad le darían tratamiento en su casa o le darían los viáticos.

-Yo seguí llamando para saber como salieron los exámenes y me dijeron que habían salido bien -le contó Yarles a la Contraloría- pero que tenían que seguirme haciendo seguimiento. Nunca más me volvieron a pasar al teléfono.

La Contraloría también buscó al médico hematólogo que había firmado las fórmulas para prescribir el tratamiento y los medicamentos a partir de los exámenes de laboratorio. El médico respondió que esa no era su firma. Y el mismo fue a la Fiscalía y puso la denuncia.

En conclusión, quienes movieron los hilos detrás de la tramoya falsificaron los exámenes, el diagnóstico y los pacientes. Quedó claro que el medicamento no fue prescrito por el médico tratante ni pedido por la EPS a la que estaban afiliados los pacientes.

Al final, quienes ‘entregaron’ los medicamentos a los pacientes fueron dos IPS (Instituciones Prestadoras de Salud) o clínicas: Unidos por su Bienestar y San José de la Sabana.

A Unidos por su Bienestar la Gobernación le giró el 90% de los recursos embolados (39.062 millones de

pesos por supuestamente haber atendido y medicado a 156 pacientes) y a San José de la Sabana le giró el resto (5.750 millones de pesos por medicamentos para 35 pacientes en apenas siete meses de 2014).

La Contraloría al investigar encontró datos curiosos como que Unidos por su Bienestar fue creada en 2012, es decir, en el primer año de gobierno de Alejandro Lyons. La armaron con un capital de 900 millones de pesos y un año después ganó casi 40.000 millones de pesos.

Otra curiosidad es que cuando la Contraloría detectó los exámenes falsos de hemofilia, al organismo de control llegó una certificación de la Clínica Santa Lucía del Sinú afirmando que eran verídicos. Al consultar en la Cámara de Comercio de Montería se encontró que el representante legal de esta clínica, que fue creada en 2013 con un capital de 90 millones de pesos, era Guillermo José Pérez Ardila, el mismo de la IPS Unidos por su Bienestar.

Después de que la Contraloría destapó el escándalo, varios medios aportaron nueva información que dio luces sobre el entramado. El portal La Silla Vacía, por ejemplo, dio algunos indicios de la relación entre Pérez Ardila (representante legal de la IPS entre 2013 y 2015) con la financiación de campañas electorales relacionadas con el gobernador Alejandro Lyons.

Guillermo Pérez Ardila, cuando se vio descubierto, se entregó a la Fiscalía en abril de 2017, aceptó los cargos

de peculado por apropiación y concierto para delinquir y confesó cómo era el modus operandi (ver La Confesión). En diciembre del mismo año pudo salir de la cárcel con grillete electrónico.

La segunda IPS o clínica es San José de la Sabana, ubicada en Sahagún, pueblo de donde son oriundos el exgobernador Alejandro Lyons y los senadores Bernardo Elías y Musa Besaile. Su representante legal, Rubén Darío Guerra Gil, fue candidato a la Asamblea de Córdoba después de que su IPS recibió en 2014 pagos de la Gobernación por 5.750 millones de pesos por el tratamiento y medicamentos a 35 pacientes hemofílicos que resultaron ser falsos.

Las dos clínicas curiosamente nacieron en 2012 y, según los informes de lasillavacia.com, fueron creadas por personas de la entraña política del gobernador de Córdoba Alejandro Lyons.

La importancia de la Hemofilia

Quedó al descubierto una estrategia planeada desde antes de las elecciones o a la par con la campaña electoral para saquear las arcas de la salud.

El haber escogido la hemofilia con factor Von Hillebrand no fue gratuito. Pues si bien la hemofilia está cubierta por el Plan Obligatorio de Salud, este tipo de hemofilia en particular no lo está. Y estar o no en el POS hace una gran diferencia en la manera cómo el Estado hace los pagos.

La ventaja del no POS para gobernantes corruptos es que pueden obtener recursos nuevos. Es decir, los recursos que llegan para atender el Plan Obligatorio de Salud en cada departamento llegan por el Sistema General de Participaciones (SGP) y se distribuyen de acuerdo a una fórmula ya establecida. En cambio los tratamientos No POS salen de unas cuentas especiales del Ministerio de Hacienda, que se conocen como cuentas maestras. De esa manera, entonces, en Córdoba lograron sumar a la piñata de la corrupción \$44.000 millones de pesos más de los recursos con los que habitualmente contaban.

Las personas con Enfermedad Von Willebrand (EvW) tienen un problema con una proteína de su sangre llamada factor von Willebrand (FvW) que ayuda a controlar las hemorragias. Cuando un vaso sanguíneo se lesiona y ocurre una hemorragia, el FvW ayuda a las células de la sangre llamadas plaquetas a aglutinarse y a formar un coágulo para detener la hemorragia. Las personas con EvW no tienen suficiente FvW, o este no funciona adecuadamente. La sangre tarda más tiempo en coagular y la hemorragia en detenerse.

La EvW y la hemofilia son diferentes tipos de problemas de coagulación. La EvW (que no está en el POS) es causada por un problema con el factor von Willebrand, mientras que la hemofilia (que sí está en el POS) es causada por un problema con otro factor de coagulación. Los síntomas de la EvW por lo general

son más leves que los síntomas de la hemofilia, pero en ambos trastornos pueden presentarse hemorragias graves.

Para acabar de ajustar, el medicamento para las personas que tienen EvW no se suministra de manera permanente sino cuando van a ser sometidas a una intervención quirúrgica o cuando sufren un accidente que les produzca un corte con sangre. Pero en el caso de los pacientes de Córdoba, no solo se les formuló de manera permanente, sino que se les mandaban dosis exageradas. Mientras más dosis, que a la final eran dosis supuestas, más plata tenía que girar el Ministerio de Hacienda a las IPS.

Las cuentas maestras

No cualquiera sabe de la existencia de esas ‘cuentas maestras’ de las que salieron los recursos. Los gobiernos (nacional y local) tiene que crear una bolsa para cubrir lo que no está cubierto por el POS. Se llaman las cuentas maestras para la financiación del no POS.

Y el procedimiento para pagar tratamientos vía estas cuentas es el siguiente: el médico formula el tratamiento y luego debe ser autorizado por el comité científico de las EPS. Cada EPS tiene su propia junta de médicos, que evalúa si le da luz verde o rechaza las órdenes de tratamiento y medicamentos hechas por sus mismos médicos. Si el comité le comunica al paciente que no le fue autorizado el tratamiento, este tiene un recurso adicional que es la acción de tutela.

Ya sea con la aprobación del comité técnico de la EPS o con el fallo de la tutela, la IPS le da el tratamiento y los medicamentos al paciente. Y luego le cobra a la Gobernación, que a la vez pide los recursos de la cuenta maestra al Ministerio de Hacienda.

En este caso la Gobernación de Córdoba pago a las IPS sin que existieran las actas de los comités técnicos científicos o fallos de tutela. Comenzaron pagando el tratamiento de un paciente por 216 millones de pesos en abril de 2013 y ya en diciembre de ese mismo año facturaron 4.100 millones de pesos.

La aprobación de la ley

No deja de llamar la atención que entre septiembre y octubre de 2012, es decir, el año en que comenzó la gobernación de Lyons, se aprobó una ley en el Congreso, la Ley 1587, que hace referencia directamente a los recursos que poco después se utilizarían en el llamado ‘Cartel de la Hemofilia’.

De los 13 artículos de la ley que reasignaba partidas del Presupuesto General de la Nación, el 7 decía que los *“los saldos de las cuentas maestras del régimen subsidiado de salud”* se pueden *“utilizar para el pago de los servicios no incluidos en el plan de beneficios”*. Precisamente de esas cuentas maestras fue de donde después salieron los recursos para pagar por el tipo de hemofilia, la Enfermedad de Von Willebrand, que no aparecía en el plan de beneficios.

La Ley fue debatida y promovida en la comisión tercera en la cual estaban presentes los senadores Bernardo Elías y Musa Besaile. La pregunta que queda en el aire es si se aprobó como parte de un plan o si a partir de la aprobación fue que diseñaron el plan o si nada tuvo que ver la ley con el plan.

La Corte Suprema de Justicia, cuando condenó a Alejandro Lyons, sentenció:

-Desde que se posesionó como gobernador de Córdoba, el primero de enero del 2012, hasta diciembre del 2015, cuando terminó su mandato, Alejandro Lyons Muskus fue promotor de un acuerdo criminal para apropiarse de recursos públicos.

Lo cierto es que en ese entonces, cuando era gobernador, Alejandro Lyons viajó a Bogotá y visitó el Ministerio de Hacienda para averiguar el mismo en persona cuál era el monto de los recursos existentes en las cuentas maestras. Con el paso de los meses, los funcionarios del Ministerio comenzaron a ver cómo se iba agotando la cuenta a punta de giros al departamento de Córdoba.

A principios de 2016, la Contraloría General de la República advirtió al Ministerio de Salud sobre los malos manejos que se podrían estar haciendo. El Ministerio de Salud a su vez le dice al Ministerio de Hacienda, y este congeló la cuenta maestra. Les cerró el grifo. El senador Musa Besaile trató de interceder ante el Ministerio para que la reabrieran. Pero sus gestiones fueron infructuosas.

La confesión

Después de que la Contraloría descifró todo el entramado de corrupción, el contralor Edgardo Maya Villazón mandó varios oficios al Fiscal General enterándolo del caso para que hiciera la correspondiente investigación penal. Como parte del proceso que emprendió la Fiscalía se dieron varias capturas. Uno de los que cayó fue Guillermo Pérez, el representante legal de la IPS Unidos por su Bienestar, quien a finales del 2017 decidió confesar, con lujo de detalles, como fue que hicieron el saqueo.

Ya para ese entonces, cabe anotar, gracias al avance de las investigaciones, el exgobernador Lyons estaba acorralado por las autoridades. Y los senadores Musa Besaile y Bernardo Elías estaban reclusos en la cárcel la Picota de Bogotá.

-Empezamos a hacer la captación de los usuarios que no tuvieran EPS y tuvieran la patología para poder hacerles el procedimiento general y poder llegar a meterlos por la Gobernación.

-dijo Guillermo Pérez a la Fiscalía para explicar cómo habían ‘reclutado’ los pacientes.

-Había 150 pacientes aproximadamente, yo creo que de Unidos por su Bienestar eran 85 pacientes, de los cuales yo, Guillermo Pérez, podía tener contacto con 40 pacientes aproximadamente. A fin de mes me los ponían en una reunión y yo tenía contacto
-explicó.

Y luego contó cómo se repartían el dinero.

—Había que entregar un 30% que era para el señor gobernador, el señor Alejandro Lyons Muskus, y había un 5% o 3% que era para el secretario. En este caso, casi la mayoría de las cuentas más nos las pagó el señor Alfredo Aruachán, que era el secretario de Salud.

—Y el resto de la utilidad, nosotros hacíamos unos cuadros donde se sacaban lo que eran los costos, que era el medicamento, donde se sacaba lo que era el 30%; el 3% y la utilidad de ese negocio, después de impuesto, se dividía entre las cuatro personas, es decir Sami, Adalberto, Cristóbal y Guillermo Pérez.

Llama la atención que hable de costos asociados al medicamento porque en teoría nunca se compró nada. Precisamente una característica de este tipo de saqueo, que lo hace muy novedoso, es que mientras antes los corruptos solo se quedaban con un porcentaje del dinero, en este caso se podían quedar prácticamente con el 100%.

De todas maneras, las cuentas que hizo Pérez ante la Fiscalía dan un monto mucho mayor del que admitió haber recibido Lyons ante la misma Fiscalía. Mientras Lyons, desde Miami y en libertad, habló de haberse quedado con 4.000 millones de pesos de este fraude; Pérez, desde la Picota en Bogotá, dice que le entregó 13.000 millones de pesos.

—En una oportunidad le llevé el listado de los 13 mil millones de pesos que se le llevaron por intermedio de Sami Spath. Yo tenía un listado de cuántas habían sido las cuentas. Le llevé ese listado y le dije a él que cómo era posible que estuviéramos

luchando para pagar abogado cuando él sabía que la situación de nosotros no era fácil y que necesitábamos que nos ayudara para pagar un abogado.

Y un detalle adicional. Guillermo Pérez también confesó que en el 2016, el último pago que la Gobernación de Córdoba hizo a supuestos enfermos con hemofilia en realidad, lo utilizaron para pagar sobornos y tratar de frenar las investigaciones.

El Cartel de la Toga

Pero los líos del gobernador Alejandro Lyons no se agotaron con la hemofilia. La Contraloría General también escudriñó las cuentas de las regalías de Córdoba y comenzó a destapar evidencias que lo enredaron aún más. La Contraloría trasladó las pruebas a la Fiscalía para la correspondiente investigación penal.

Con estos dos escándalos a cuestas, Alejandro Lyons se sentía acorralado. Decidió huir. En abril de 2017 se refugió en Miami. Y para tratar de salvar su pellejo decidió convertirse en delator. Sabía que el fiscal anti-corrupción Gustavo Moreno, con el cual había estado hablando, era la pieza clave para destapar una verdadera caja de pandora.

El abogado de Lyons se convirtió en el puente con la Fiscalía de Colombia para colaborar con la justicia. Y la Fiscalía a su vez hizo contactos con la DEA.

Lyons invitó a Moreno a visitarlo en Miami, en un apartamento con aparatos de grabación ocultos instalados

por la DEA. Según la investigación, inicialmente en la charla Lyons le habría ofrecido 100 millones de pesos al fiscal Gustavo Moreno a cambio de entregar información reservada sobre las declaraciones de testigos que enredaban al exgobernador. Después, la oferta fue frenar el proceso indefinidamente. Se llegó a hablar de 1 millón de dólares que Lyons le daría a Moreno.

En Miami, Lyons le entregó al Fiscal Anticorrupción 10.000 dólares como anticipo del soborno. El pago no solo quedó grabado en video sino que los billetes de 100 dólares que le entregó estaban ‘marcados’ por la DEA.

En la conversación, se le oye decir al fiscal Moreno que podía *“llenar de trabajo a los investigadores para que no se pudieran concentrar en el caso”* contra Lyons. La negociación bajó de US\$1 millón a 400 millones de pesos, con un monto adicional de 30.000 dólares que debía ser pagados antes de que Moreno saliera de Estados Unidos.

Para decirlo en otras palabras, si no se hubiera destapado el Cartel de la Hemofilia difícilmente se habría descubierto el Cartel de la Toga. En un escándalo en el que terminaron involucrados tres expresidentes de la Corte Suprema de Justicia y el Director contra la Corrupción de la Fiscalía General. Un escándalo ciertamente inédito en la historia de Colombia.

Según la Fiscalía, ese cartel era *“una organización criminal”* de magistrados y abogados que pedían pagos astronómicos para incidir en decisiones judiciales.

Lyons negoció un principio de oportunidad en el que la Fiscalía se comprometió a no investigarlo por dos

delitos (peculado por apropiación y celebración de contratos sin cumplimiento de los requisitos legales) a cambio de devolver 4.000 millones de pesos y colaborar con la justicia. El delito de concierto para delinquir lo compensará con una condena de cinco años en prisión, que podrá reducir con estudio y trabajo.

Por su parte, Lyons se comprometió a dar testimonio sobre hechos de corrupción que involucran al congresista Musa Besaile y a su hermano, sucesor de Lyons en la Gobernación de Córdoba, Edwin Besaile. También a Camilo Tarquino, expresidente de la Corte Suprema, quien le habría pedido a Lyons 20.000 millones de pesos para “ayudarlo” a que sus problemas legales “desaparecieran”; al exfiscal Gustavo Moreno, a los expresidentes de la Corte José Leonidas Bustos y Francisco Ricaurte, y a Guillermo Pérez, quien también estaría vinculado al cartel de la hemofilia.

El heredero

Antes de que se desatara este desenlace, antes de que Alejandro Lyons estuviera en la mira de las autoridades y cuando aún era gobernador, tuvieron lugar las elecciones legislativas de 2014.

En esas elecciones rodó tanta plata en Córdoba que alcanzó hasta para hacer apuestas. Bernardo “Ñoño” Elías y Musa Besaile, como si Colombia fuera un gran casino, apostaron 100 millones de pesos a ver cuál sacaba más votos. El epicentro de la batalla fue la tierra natal de ambos, Sahagún, donde hicieron ostentosas

campañías y se les vio entregando mercados, electrodomésticos y hasta dinero en efectivo. Al final ganó la apuesta Musa con 145.402 votos sobre Elías que obtuvo 140.143. Se convirtieron en el segundo y tercero más votados en esa jornada electoral.

Para esas justas, Alejandro Lyons lanzó a la Cámara a su prima Sara Piedrahita Lyons, exreina de belleza, que con escasos 25 años y 105.112 votos, se convirtió la más votada en esa corporación en la historia del país. Mucho después, la Corte Suprema de Justicia le abrió investigación porque habría recibido del cartel de la hemofilia 1.100 millones de pesos para esa campaña.

En las siguientes elecciones, las de octubre de 2015, estaba en juego algo aún más importante: la Gobernación de Córdoba. Edwin Besaile terminó ganando la Gobernación y Lyons logró mantener cuotas de poder en dos secretarías dentro de su gabinete, debido al apoyo formal que su grupo le dio al nuevo gobernador.

Tiempo después, en sus declaraciones a los fiscales del caso, Lyons aseguró que le entregó a Edwin Besaile 4.000 millones de pesos en efectivo para su campaña, en recursos que provenían del Cartel de la Hemofilia. Los pagos se habrían dado entre 2014 y 2015, en dos partes soportadas en facturas que la Fiscalía tiene en su poder. Según Lyons, el desembolso de ese dinero hacía parte de un acuerdo con Musa Besaile, por el cual su familia recibiría el 50% del dinero producto del pillaje a la salud.

La investigación de la Contraloría General contra Alejandro Lyons comenzó entonces justo cuando él dejó la gobernación. El ente de control le advirtió al nuevo gobernador, Edwin Besaile, hermano del senador Musa Besaile, sobre la existencia de problemas en el pago de tratamientos de hemofilia.

Pero a pesar de todo, Besaile como gobernador aprobó el pago de 2.000 millones de pesos para una de las dos IPS involucradas en el escándalo: la de San José de la Sabana. Y su equipo jurídico trató de armar una defensa del caso, para lo cual respondió a la Contraloría con una carta de cerca de 70 folios, en la cual anexa los exámenes de laboratorio, que luego se descubrió que eran falsos. La carta estaba firmada por el gobernador Edwin Besaile, el 17 de mayo de 2016. Y en ella, cita declaraciones juramentadas de supuestos pacientes que habían recibido los medicamentos para la hemofilia.

A la Contraloría le llamó la atención que ocho declaraciones se hicieron en un mismo día y se tramitaron en la notaría de Luz Helena Muskus García, madre del exgobernador Alejandro Lyons Muskus. Sin embargo, la mamá de Lyons no firma, firma un notario encargado. Ella es una abogada reconocida de la región que tenía la ilusión de que su hijo se convirtiera en un gran líder político. Tras el escándalo renunció a la Notaría.

Según dice el gobernador Besaile en su carta, los pacientes manifestaron en las declaraciones juramentadas *“que recibieron satisfactoriamente por parte de la IPS el tratamiento y que lo que pasó fue un mal entendido en el mo-*

mento de ser interrogados de manera sorprendente por parte de los auditores”.

Y lo que resulta más insólito, el gobernador Besaile en su carta promete que: *“para evitar futuros inconvenientes (...) se le van a pedir trimestralmente, bajo la gravedad de juramento, el tratamiento que recibió cada paciente para con esta forma evitar investigaciones ante los entes de control”.* Aún peor, el gobernador Besaile planteaba que: *“Si en algún momento se pudo haber cometido un error no sería de parte de la IPS sino más bien del particular beneficiario del servicio quien nos pudo haber hecho incurrir en un error”.*

Trataban de defenderse con pies y manos de una investigación que ya era sólida y tenía pruebas irrefutables. Trataron incluso de comprar a uno de los fiscales que se encargó del caso penal. Pero también les descubrieron esa trama. En octubre de 2017, la propia Fiscalía imputó cargos contra Daniel Fernando Díaz Torres, fiscal adscrito a la Dirección Especializada contra la Corrupción. En la audiencia, la Fiscalía reveló que Leonardo Pinilla, entonces abogado del gobernador Edwin Besaile, entregó la suma de 300 millones de pesos al fiscal que llevaba el proceso por el ‘cartel de la Hemofilia’ para que no judicializara a Besaile y a su secretario de salud José Jaime Pareja.

Al fiscal Díaz no le bastó con los 300 millones de pesos también pidió un puesto para su pareja, que pudiera tener un salario de más de 5 millones de pesos, según el testimonio.

Epílogo

La investigación del cartel de la hemofilia es un caso emblemático de la Contraloría General. No solo por los resultados de la investigación, si no también porque avanzó a muy buen paso el proceso de responsabilidad fiscal. La Contraloría abrió el camino y las demás instituciones hicieron su trabajo. Se logró desmontar una estructura criminal creada para saquear al Estado y acabar con la integridad de la justicia. El mismo modus operandi que aplicaron para la hemofilia en Córdoba, se descubrió también para la misma hemofilia en Sucre, Bolívar y La Guajira. Así como para el cartel de tratamientos a pacientes con Síndrome de Down en Córdoba o de enfermos mentales en Sucre.

Por la importancia de los hechos el Contralor Edgardo Maya los declaró de impacto nacional y se llevan en Bogotá en una unidad especial anticorrupción de la Contraloría. De esa manera, no están expuestos a los intentos de manejos, intimidación y amenazas en Córdoba.

Nota importante

Al cierre de este libro la situación del caso del Cartel de la Hemofilia en la Contraloría General de la República es la siguiente:

La Contraloría adelanta cinco procesos de Responsabilidad Fiscal relacionados con la Hemofilia en tres

departamentos (Córdoba, Bolívar y Caquetá). En total, 6 exgobernadores y 10 exsecretarios de Salud Departamentales, se encuentran como presuntos responsables fiscales.

Dos de los procesos en Córdoba fueron declarados como de “impacto nacional”, uno en cuantía de 54.568 millones de pesos, en el que figura como presunto responsable el exgobernador Alejandro Lyons Muskus, así como 4 de sus exsecretarios de Salud. Dicho proceso ya cuenta con imputación.

En el otro, con cuantía de 1.525 millones de pesos, figura como presunto responsable el exgobernador Edwin Besaile Fayad, junto con dos exsecretarios de Salud del departamento, también involucrados en el Cartel de la Hemofilia.

En el caso de la Gobernación de Bolívar, la Contraloría adelanta igualmente 2 procesos de responsabilidad fiscal; uno de ellos, en cuantía de 20.184 millones de pesos, que también fue declarado de “impacto nacional”, que ya cuenta con imputación, y tiene como presuntos responsables al exgobernador de Bolívar Juan Carlos Gossain, junto con 2 de sus exsecretarios de Salud. El otro, en cuantía de 1.733 millones de pesos, cuenta igualmente con imputación.

En Caquetá, adelantamos un proceso en cuantía de 7.433 millones de pesos contra el entonces gobernador Víctor Isidro Ramírez Loaiza, y otros 2 exsecretarios de Salud.

En total, la Contraloría ha evidenciado un posible despilfarro de los recursos de la salud provenientes del SGP, donde se usó la Hemofilia, por más de 85.445 millones de pesos, de los cuales ya hemos imputado la suma de 76.486 millones de pesos.

. Capítulo 2.

. Reficar. La historia detrás del mayor hallazgo fiscal del país .

La construcción de la refinería de Cartagena (Reficar), un proyecto en el que Ecopetrol invirtió 8.326 millones de dólares, se convirtió en el mayor ejemplo de improvisación, falta de controles y despilfarro de recursos. La Contraloría General de la República abrió un proceso de responsabilidad por 17 billones de pesos, el más grande en la historia de Colombia y llamó a rendir versión libre a 38 altos directivos entre ellos varios ministros y exministros. Esta es la historia de cómo se destapó un entramado de adiciones de contratos, considerado por algunos medios como el escándalo del siglo.

Cuando a Ricardo Rodríguez Yee, contralor delegado para el sector de Minas y Energía, le encomendaron en 2015 realizar un proceso de auditoría a la construcción de la Refinería de Cartagena (Reficar) sabía que se le avecinaba un gran trabajo pero nunca se imaginó que iba a ser de tal magnitud. Los hallazgos que salieron en ese momento a la luz pública, hoy, tres años después, siguen dando de que hablar.

La labor se la encomendó el Contralor General de la República, Edgardo Maya Villazón, quien desde que asumió ese cargo tenía claro que uno de sus principales legados sería darle cuentas al país sobre el proyecto

que mayores inversiones ha demandado en su historia -8.326 millones de dólares- y determinar si se había hecho con todas las de la ley o no.

Al contralor Maya Villazón le llamaba la atención el hecho de que a pesar de que se hablaba, a sotto voce, de los mayores costos y de la demora en la entrega, sus antecesores habían fenecido las cuentas del proyecto de construcción de esta refinería, es decir les habían dado el visto bueno al no encontrar irregularidades.

Por eso, tras unas primeras pesquisas que mostraron que algo no olía bien, decidió conformar un equipo sin precedentes en la historia de la Contraloría integrado por 28 auditores y le asignó la dirección a Ricardo Rodríguez Yee. La ventaja de Rodríguez Yee era que conocía como pocos las entrañas del sector, toda vez que había sido asesor del Ministerio de Minas y Energía y director de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), entre otros cargos. Y así su tarea no se limitaba a revisar si la contabilidad estaba bien o mal o si unos números coincidían con otros, si no también podía revisar si la inversión se estaba haciendo cómo se debía.

Para dar una dimensión del trabajo que la Contraloría General estaba a punto de emprender hay que señalar que el valor de las inversiones en Reficar equivalía a una vez y media los recursos que se destinaron para la ampliación del canal de Panamá, una de las obras de infraestructura más ambiciosas de América Latina. En Colombia no se había hecho una obra de este tamaño.

Por ejemplo, la ampliación del aeropuerto El Dorado demandó recursos por 1.250 millones de dólares, menos de una sexta parte de lo que se invertiría en Reficar.

Ante tamaño desafío había que definir por donde empezar y qué era lo que se iba a auditar porque hasta el momento el análisis de las cifras, de la contabilidad y de los balances que año tras año presentaba Reficar no arrojaban mayores hallazgos.

Por eso la Contraloría decidió dar un giro radical en la manera como se estaba auditando el proyecto con el fin de mirar su valor estratégico para el sector energético y para el país, el desempeño de sus activos y si el capital invertido daría los retornos esperados. *“Antes, lo que se hacía era revisar los papeles del carro y ver si estaban en regla y lo que hicieron ahora los funcionarios de la Contraloría fue meterse debajo del carro”*, ha dicho el contralor Maya Villazón.

Reficar había sido declarado un proyecto estratégico para el país porque permitiría duplicar el número de barriles de petróleo refinado por día al pasar de 80.000 a 165.000, disminuiría las importaciones de derivados del petróleo, aumentaría las divisas para el país y produciría combustibles más limpios. Cuando se anunció su modernización, en 2007, se habló de una tasa interna de retorno del 14,4%, es decir, una excelente y rentable inversión para su dueño, Ecopetrol, y por ende para la Nación.

Con este giro en la auditoría comenzaron a aparecer las primeras sorpresas. Millonarios pagos no contaban con los soportes adecuados, las obras registraban considerables retrasos (27 meses) y se habían aprobado adiciones una tras otra a cientos de contratos. Se aprobaron cinco controles de cambio (aumento en el presupuesto de inversión del proyecto) que llevaron a que los recursos destinados en la refinería se multiplicaran hasta más del doble entre el 2011 y el 2015, al pasar de 3.777 de presupuesto inicial a 8.326 millones de dólares. Además, la tasa interna de retorno se desplomó del 14,4% proyectado al 4,3%.

Pero armar el rompecabezas de lo que estaba pasando al interior de este proyecto no era nada fácil. Había que revisar miles de documentos y contratos celebrados entre Reficar y la multinacional Glencore, la firma contratista estadounidense Chicago Bridge & Iron (CB&I) y sus filiales en Colombia y el exterior, decenas de subcontratistas nacionales e internacionales y contratos con la compañía auditoria Foster Wheeler, de Houston (Texas) entre otros.

Una cifra revela lo descomunal del trabajo emprendido por la Contraloría: los documentos cabían en 37 contenedores, es decir 37 teras de información. Para dar una idea del tamaño de los datos, los Panama Papers, el mayor escándalo de filtración de información en el mundo sobre paraísos fiscales, cabía en 22 teras.

Como era imposible revisar todo este material, los auditores llegaron a la conclusión de que tenían que ha-

cer una labor impecable de planeación y enfocarse en lo esencial. Y así lo hicieron.

Pero como si fuera poco surgió otro gran obstáculo: todos los documentos estaban en inglés. No existían en el país los traductores suficientes para revisar 37 contenedores de información, o si existían no había como pagarlos, y habrían tardado años en hacerlo. Así que comenzó una selección minuciosa de la información para tratar de traducir los documentos correctos que después sirvieran como evidencia, recuerda Rodríguez. *“La contratista del caso, Chicago Bridge & Iron (CB&I), siempre nos subestimó. Tal vez pensaba que no íbamos a poder meterle el diente a tanta información”*, cuenta Rodríguez.

El primer paso fue identificar la gigantesca telaraña de contratos y las redes que se tejían entre unos y otros. Una labor titánica si se tiene en cuenta que en la auditoría de Reficar se revisaron 2.460 contratos. A medida que se avanzaba en la investigación y se revisaban documentos iban apareciendo datos reveladores. En esta inmensa telaraña comenzaron a salir quiénes contrataban con quiénes, decenas de contratos para un mismo objeto o finalidad, aumentos desproporcionados de valores, pagos que no tenían ninguna clase de soportes o no había claridad sobre lo que se estaba pagando.

Uno de los hechos que más llamó la atención de los auditores fue la autorización de las facturas sin sopor-

te mediante acuerdos de pago que suscribieron Reficar y la constructora del proyecto CB&I, conocidos como PIP y MOA. A través de ellos se autorizaron pagos que habían sido rechazados por la firma de auditoría Foster Wheeler. Muchos se hicieron en el exterior y de alguna manera legitimaron recursos que no tenían contrapartida. Para la Contraloría, esta fue la prueba reina de que se violaron todos los controles y se perdieron los escrúpulos. Por esta vía, el ente fiscalizador detectó que alrededor de 1.500 millones de dólares girados no aparecían en la contabilidad, al punto de que se aceptó como una pérdida en los activos por 3,5 billones de pesos.

La caja de Pandora

Con este cúmulo de información, el 26 de enero de 2016 y luego de más de nueve meses de trabajo, el contralor Edgardo Maya presentó a los medios de comunicación los hallazgos de esta primera fase en la investigación, destapando una caja de Pandora, después de casi siete años de iniciadas las obras.

“En Reficar hubo una verdadera feria de adiciones a los contratos. Este proyecto se convirtió en un monumento a la falta de planeación, a la improvisación y al incumplimiento de las políticas públicas”, reveló Maya en ese momento y procedió a detallar cada una de las graves fallas.

La falta de planeación por parte de CB&I y sus filiales afectó la marcha de la refinería con retrasos en el cronograma, compra innecesaria de materiales, reprocesos, deficiencias y gastos excesivos en la contratación, rechazos en la facturación por falta de soportes, pérdida y subutilización de equipos y aumentos en los valores de los contratos.

De 2.460 contratos auditados, el 18% registró incrementos superiores al 100%. Pero hubo adiciones en contratos del 5.000, 8.000 y más del 33.000%. Este es el caso del que se celebró con la subcontratista Andamios Anderson de Colombia SAS, con 25 adiciones. Una de esas adiciones tuvo un incremento del 37.582% al pasar de 22,8 a 8.615 millones de pesos. Con otra de las empresas subcontratistas, Equipos y Transporte, se realizaron 32 adiciones a los contratos. En uno de ellos el incremento fue del 2.259% al pasar de 125 a 2.948 millones de pesos.

Otro ejemplo que ilustra la inadecuada planeación fue un contrato con la multinacional Mammoet Mamut por 95.000 millones de pesos para el suministro de 70 grúas. El detalle complicado era que para 56 de esos equipos solo se disponía de un operario certificado. Y lo peor fue que tras las adiciones, este contrato terminó con un valor de 400.000 millones de pesos. En un momento dado, en la obra había más de 176 grúas que se convirtieron en un gran estorbo a la hora de realizar las labores.

Además, se pagaron 37.855 millones de pesos por grúas que no se utilizaron y hubo sobrecostos de casi 10.000 millones de pesos por el alquiler de baterías sanitarias. Un verdadero monumento al desperdicio.

Otra de las mayores venas rotas fue la mano de obra y el desfase de los cálculos de la contratista CB&I, a la que Reficar le autorizó contratar 2.256.555 horas de trabajo y le dio un margen de exceso del 10%. Pero se excedió en 2.341.763 horas, es decir se excedió en más del 100%, en total casi 5 millones de horas de personal. En los presupuestos iniciales la mano de obra tenía un valor estimado de 1.500 millones de dólares pero terminó costando tres veces más -4.653 millones de dólares-.

A los expatriados, operarios e ingenieros procedentes de Estados Unidos, Venezuela y hasta de Filipinas se les pagaba más del doble de lo que ganaban los trabajadores colombianos. Por ejemplo, al director del proyecto para Colombia por parte de CB&I , Robert Matis, le pagaban 400 dólares por hora.

Pero los trabajadores no quedaron exentos de culpa. Una huelga de dos meses de los trabajadores de Reficar terminó en un sobrecosto de 565 millones de dólares y el retraso en la terminación del proyecto. Y algo realmente escandalosos, la Contraloría detectó que algunas obras se hacían de día y después se deshacían con el fin de prolongar la terminación del proyecto y seguir devengando.

También se compró material que nunca se utilizó, como una planta de hidrógeno en Puerto Rico.

Del exterior llegaron 50 barcos, de 50.000 toneladas cada uno, con material para la refinería. Sobre los pagos realizados no hay claridad total porque no se sabe cómo se pagó ni a dónde fueron a parar los recursos.

La rentabilidad del proyecto, que como se dijo estaba prevista inicialmente en 14,4%, se desplomó al 4,3%, lo cual tiene un impacto financiero muy significativo porque se ubica por debajo del valor de la deuda del proyecto que es de 5,5%. Es decir, la rentabilidad no daría para pagar la deuda.

La Contraloría trasladó todos sus hallazgos a la Fiscalía General de la Nación y está se tomó las instalaciones de Reficar en Cartagena y Bogotá, se llevó los computadores y más de 5.000 gigas de información. El fiscal general, Néstor Humberto Martínez, no dudó en calificar las irregularidades en el proyecto como “el mayor caso de defraudación en la historia de Colombia”. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación reabrió un proceso contra 12 funcionarios públicos, que se encontraba engavetado desde hacía meses.

Los medios de comunicación dieron profusa difusión a estos hallazgos. La revista Semana tituló “*Reficar: ¿el escándalo económico del siglo?*” y señaló que “*los más de 4.000 millones de dólares de mayores costos en la construcción de la Refinería de Cartagena serían la caja de Pandora más grande en la historia del país*”, mientras que los principales

diarios calificaron estos hechos como un monumento al despilfarro.

La historia del descalabro

Para entender por qué sucedieron estos hechos, cuáles fueron las fallas y las responsabilidades de los involucrados, hay que remontarse al 25 de agosto de 2006 cuando el gobierno del presidente Álvaro Uribe anunció que la multinacional suiza Glencore Internacional sería el nuevo socio de Ecopetrol en el proyecto de ampliación y modernización de la refinería de Cartagena (Reficar). Tras el proceso de licitación, Glencore se quedó con una participación del 51% y Ecopetrol con el 49% restante.

Para Glencore salir victoriosa en el proceso, tuvo que competir con otra grande de la industria energética, la petrolera brasileña Petrobras, que se daba como segura ganadora porque había presentado una oferta muy tentadora -591 millones de dólares-, casi el doble de lo que había ofertado Glencore. Sin embargo, se realizó una segunda ronda y la suiza sorprendió al ofrecer 630,7 millones de dólares, derrotando a Petrobras.

Los más conocedores quedaron un tanto perplejos porque Petrobras, la derrotada, era la que tenía experiencia en refinerías, mientras que Glencore se dedicaba a la minería y a la compraventa de materias primas.

Lo de tener experiencia en la materia no era un tema menor pues se trataba de construir una refinería de las

cuales existían pocas, por no decir ninguna, en América Latina.

Isaac Yanovich, presidente de Ecopetrol en 2006, dijo que la multinacional suiza era el mejor socio que se había podido escoger y anunció que el proyecto entraría en operación en 2010 y demandaría inversiones por 2.600 millones de dólares, una cifra récord ya que hasta ese momento no se había ejecutado en el país una obra de esa magnitud. En octubre de ese año Reficar suscribió un contrato de mandato con Ecopetrol para la operación, administración y mantenimiento de la refinería.

La Junta Directiva de Reficar, en reunión extraordinaria el 9 de abril de 2007, definió la configuración del proyecto de ampliación y modernización de la refinería. A finales de ese año se hablaba que la obra demandaría recursos por 2.618 millones de dólares. La fecha de entrega del proyecto se fijó para el 28 febrero de 2013.

El 6 de noviembre de ese mismo año, 2007, Reficar escogió como contratista general para ingeniería, compras y construcción (lo que se conoce como contrato EPC) a CB&I Américas Limited, filial de la firma estadounidense CB&I (Chicago Bridge & Iron). CB&I era conocido por la construcción de tanques y estructuras, pero curiosamente no tenía tampoco experiencia en refinerías.

El contrato que firmó Reficar con CB&I lo hizo bajo la modalidad de precio “llave en mano”, que obligaba

a que el contratista debía realizar las obras por un precio único. Y el 19 de abril de 2009 contrató a la firma estadounidense Foster Wheeler para hacer la interventoría del proyecto.

El primer error, entonces, fue la selección del socio, que terminó por convertirse en un iceberg para Reficar. En mayo de 2009, Glencore comenzó a afrontar problemas financieros y se salió del proyecto. CB&I por su parte se declaró incapaz de darle cierre financiero al proyecto. Y a Ecopetrol, en febrero de 2010, le tocó entonces volver a comprar el 51% de su participación en Reficar, un proyecto que para ese entonces cuando tenía ya que estar operando, no tenía aún ingeniería.

Ecopetrol compró ese porcentaje por 545 millones de dólares mediante una capitalización de la deuda por parte de la petrolera.

El 15 de junio de ese mismo año tomaron una decisión que a la postre se convirtió en uno de los más grandes errores del proceso: Reficar decidió cambiar la forma de contratación, dejó atrás el esquema “llave en mano” y lo reemplazó por uno de “costos reembolsables”. ¿Esto que implicaba? Se le daba una especie de chequera en blanco a CB&I y sus filiales y todos los riesgos del contrato quedaron a cargo de Reficar, y por ende de la Nación. La decisión la adoptó la junta directiva de Reficar, en cabeza del entonces ministro de Minas y Energía, Hernán Martínez; del presidente de Ecopetrol, Javier Gutiérrez, y del vicepresidente

de Refinación, Pedro Rosales, entre otros, con el argumento de que la refinería se ahorraría 708 millones de dólares.

Los problemas siguieron creciendo porque Ecopetrol se quedó con todo el peso financiero de esta gigantesca inversión, en contra de la recomendación que había hecho un documento Conpes de contar con un socio estratégico.

Cinco meses después, Ecopetrol y Reficar señalaron que ya la inversión requerida para el proyecto era de 3.777 millones de dólares y pusieron como plazo para la entrada en operación de la refinería abril de 2013.

En diciembre de 2011, Reficar solicitó un crédito internacional por 3.500 millones de dólares con el Eximbank y otras entidades internacionales. Este excesivo endeudamiento tuvo consecuencias complicadas porque en solo intereses Reficar tendría que pagar 1.128 millones de dólares en 11 años.

En la medida en que pasaban los meses se iban incrementando los presupuestos de inversión en la refinería (los llamados controles de cambio). Durante la ejecución del proyecto se hicieron cinco controles de cambio que fueron autorizados por las juntas directivas de Reficar y Ecopetrol.

Uno de esos ajustes llevó a una fuerte discusión en agosto de 2012 entre el ministro de Hacienda de ese

momento, Juan Carlos Echeverry, miembro de la junta directiva de Ecopetrol, y el presidente de Reficar para esa época, Orlando Cabrales Martínez. Como resultado de esa discusión se realizaron cambios en la junta directiva de Reficar y se trasladó la presidencia de la compañía de Bogotá a Cartagena. Inexplicablemente la presidencia de Reficar estaba a 1.000 kilómetros de donde se construía esta monumental obra. Tres meses después salió Cabrales, quien ocupaba la presidencia de Reficar desde 2009, y fue reemplazado por el ingeniero venezolano Reyes Reinoso Yanes.

Los cinco controles de cambios aprobados –en cada uno de los cuales se aumentaba el presupuesto– fueron los siguientes:

1.- Control de cambios por US\$216,5 millones aprobado el 24 de mayo de 2011, que aumentó el presupuesto del proyecto de US\$3.777 millones a US\$3.994 millones. Con esta adición se buscaba maximizar las actividades asociadas a la petroquímica para obtener refinados del petróleo para la combustión como la gasolina motor corriente, diésel y la gasolina para aviones JET A, así como duplicar la producción de propileno, entre otros.

2.- Control de cambios por US\$861 millones aprobado el 7 de mayo de 2012, que aumentó el presupuesto de la refinería a US\$4.854 millones. Entre las justificaciones estaban partidas subestimadas, implementación de nuevas unidades de proceso y trabajos complementarios para garantizar la operación de las

unidades de la refinería. También se incluyeron sobrecostos por mitigación de riesgos, por pérdida de productividad, impacto de la tasa de cambio y extensión en la terminación de las obras, ente otros conceptos.

3.- Control de cambios por US\$2.048 millones aprobado el 15 de mayo de 2013, con lo cual las inversiones para el proyecto ascendieron a US\$6.901 millones. Entre las razones de este aumento están las mayores cantidades de obra, la baja productividad horas/hombre, reprocesos, deficiente supervisión de obra, subestimaciones en costos por mano de obra y mayor alcance del proyecto.

4.- Control de cambios por US\$751 millones aprobado el 16 de enero de 2015, que aumentó el presupuesto de la refinería a US\$7.653 millones. Una de las principales causas de este incremento fue la parálisis en las actividades por parte de los trabajadores entre el 16 de julio y el 23 de septiembre de 2013, que tuvieron un impacto negativo de US\$565 millones. También repercutieron negativamente la extensión en el tiempo de la entrada en operación del proyecto. En ese momento ya se hablaba que la entrada en operación de la refinería estaría para el 20 de abril de 2015.

5.- Control de cambios por US\$363 aprobado el 4 de noviembre de 2015, con lo que se aumentó el valor de las inversiones en Reficar a US\$8.016 millones de dólares. Entre las razones de este incremento se dieron retrasos en las fechas de terminación de las obras, pérdida de productividad ante el exceso de acti-

vidades simultáneas y aglomeración de mano de obra, así como turnos adicionales y asunción de trabajos de construcción no realizados por CB&I.

En resumen, según la Contraloría, los mayores costos del proyecto obedecieron a 1) incrementos del 43% en las cantidades de materiales, 2) aumentos del 15% en precios, 3) demora de 27 meses en la entrada en operación que representan 25% de los costos y 4) 13% por menor productividad, entre otros factores.

A responder

Con todos estos hallazgos, el 13 de marzo de 2017, la Contraloría abrió un proceso de responsabilidad fiscal por 6.080 millones de dólares (17 billones de pesos), por un posible daño patrimonial, con base en los cinco controles de cambio aprobados por las juntas directivas de Reficar y Ecopetrol entre 2011 y 2015.

La Contraloría determinó que las mayores inversiones en el presupuesto del proyecto ocasionaron un daño emergente de 4.144 millones de dólares a lo que se sumó el lucro cesante de 1.936 millones de dólares por la demora de 27 meses en la entrada en operación de la refinería.

Esta noticia se convirtió en una verdadera bomba ya que implicaba a multinacionales y a 37 personajes públicos del país entre ministros y exministros, presidentes de Reficar y Ecopetrol y miembros de juntas directivas de estas dos compañías. Entre las compañías

llamadas a rendir declaración estaban Chicago Bridge & Iron (CB&I), dirigida, por Philip Asherman; CB&I Americas Ltd., CB&I UK Limited, CBI Colombiana S.A., Foster Wheeler USA Corporation y Process Consultants.

Además, fueron llamados a rendir versión libre, por Reficar, los expresidentes de la compañía Orlando Cabrales Martínez (2009-2012) y Reyes Reinoso Yanes (2012-2016), los miembros de la junta directiva de Reficar y los miembros de la junta de Ecopetrol.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación retomó el caso, llamó a juicio a siete directivos de CB&I y de Reficar; mientras que la Procuraduría General de la Nación abrió investigación disciplinaria en contra de nueve funcionarios.

En sus descargos el ex presidente de Ecopetrol Juan Carlos Echeverry sostuvo que se decidió seguir con CB&I a pesar de todos los problemas que se venían presentando porque para el país era peor que se parara la construcción de la refinería, que quedara un elefante blanco y que la Nación quedara expuesta a una demanda internacional.

Para tratar de recuperar parte de los recursos, en 2016, la petrolera interpuso una demanda internacional en contra de CB&I por más de 2.000 millones de dólares.

En junio de 2018, la Contraloría imputó Responsabilidad Fiscal por más de 2.400 millones de dólares, luego de haber comprobado la existencia de daño fiscal por

la pérdida de las inversiones realizadas en la refinería durante los años 2011 a 2015. Se demostró que se pagaron mayores costos por mano de obra y subcontratos, que pusieron en jaque la recuperación del dinero invertido con la rentabilidad esperada por la Nación como accionista mayoritario.

El ente de control determinó que de los 4.500 millones de dólares adicionales que se invirtieron en la refinería -del total de 8.326 millones de dólares que costó todo el proyecto- por lo menos 3.500 millones de dólares se habrían destinado a financiar mano de obra adicional debido a la baja productividad, que fue una de las constantes a lo largo de la ejecución del proyecto y sobre lo cual no se tomaron acciones preventivas ni correctivas, oportunas y efectivas.

Otro de los hechos irregulares que se encontraron fue el haber aprobado una póliza irrisoria de un 1 millón de dólares para asegurar el cumplimiento del contrato con el grupo de empresas CB&I, frente a una obra con inversiones de semejante magnitud.

Sobre los acuerdos MOA y PIP, suscritos en 2014 para pagarle a CB&I, se determinó que se hicieron sin restricciones ni controles y que se desembolsaron costos no razonables por baja productividad, y sobrecostos en materiales de construcción, entre otros.

En definitiva, por la modernización de Reficar la Nación terminará pagando no solo más del doble de lo presupuestado (3.777 millones de dólares), o sea 8.326

millones de dólares, sino más de 4.000 millones de dólares más en intereses por la deuda adquirida para financiar el proyecto.

Por estos hechos la entidad les imputó cargos por responsabilidad fiscal a los siguientes miembros de la junta directiva de Reficar que aprobaron los controles de cambios mencionados anteriormente: Javier Genaro Gutiérrez Pemberthy, ex presidente de Ecopetrol; Pedro Alonso Rosales Navarro, ex vicepresidente ejecutivo del Downstream de Ecopetrol; Diana Calixto, ex jefe de la Unidad Corporativa de Filiales de Ecopetrol; Hernando José Gómez, miembro independiente como ex director del Departamento Nacional de Planeación (DNP); Henry Medina González, Uriel Salazar Duque, Natalia Gutiérrez Jaramillo, Astrid Martínez y Carlos Gustavo Arrieta.

Y con responsabilidad fiscal solidaria, la Contraloría imputó cargos a las siguientes personas por contribuir a la pérdida de las inversiones en el proyecto: Orlando Cabrales Martínez y Reyes Reinos Yanes, ex presidentes de Reficar; Magda Manosalva, ex vicepresidente Administrativa y Financiera de Reficar; Carlos Bustillo Lacayo y Andrés Virgilio Riera Burelli, ex vicepresidentes de proyecto de Reficar, y a César Luis Barco García, director Corporativo de Proyectos de Ecopetrol.

También imputó responsabilidad fiscal solidaria a las multinacionales contratistas del proyecto BCI Americas Ltd; Chicago Bridge & Iron Company (CB&I),

UK Limited, CBI Colombiana, Foster Wheeler USA Corporation y Process Consultants.

En su momento también la Contraloría llamó a rendir versión libre a los miembros de la Junta Directiva de Ecopetrol, lo cual generó gran polémica en el país. Entre otros a Hernando José Gómez, Juan Carlos Echeverry (ex ministro de Hacienda y ex presidente de Ecopetrol); los ex ministros Carlos Rodado, Federico Rengijo, Tomás González, Amilkar Acosta y Luis Fernando Ramírez; así como los ministros Luis Carlos Villegas y Mauricio Cárdenas Santamaría, y Roberto Steiner, Jorge Pinzón, Gonzalo Restrepo, Horacio Ferreira y Henry Medina González. Sin embargo, en junio de 2018, la Contraloría General archivó las diligencias frente a todos estos porque no se configuró el elemento culpa grave exigido por la ley, pues al ser miembros de la junta de la Casa Matriz, cumplieron con su función de asegurar la financiación del proyecto hasta su terminación. Y porque la responsabilidad fiscal sobre el control en la ejecución de las inversiones le correspondía a la junta directiva de Refinar.

La imputación de responsabilidad daño fiscal en la construcción de la Refinería de Cartagena se convirtió en el caso de mayor detrimento patrimonial en toda la historia del país, cuatro veces superior al fallo de Saludcoop en 2013. La Contraloría General también ordenó investigar por separado más de 200 millones de dólares de deuda y capitalizaciones de Ecopetrol que se esfumaron y no se destinaron a la financiación de la refinería.

Lo cierto es que Reficar deja grandes lecciones al país. Nuevamente se hacen proyectos sin los estudios suficientes, se improvisa en el camino, no se ejercen los controles suficientes. Por eso esta refinería, más allá de que ojalá su operación le traiga rentabilidad al país, pasará como un hito del despilfarro.

. Capítulo 3.

. La caja de pandora del PAE .

Nunca antes se había hecho en Colombia una auditoría al Programa de Alimentación Escolar como la que llevó a cabo la Contraloría General de la República. Un verdadero desafío hacer control fiscal a recursos que se distribuyen cada año a 8 millones de niños en 13.000 colegios y escuelas del país. Detalles de las investigaciones que llevaron a abrir 154 procesos de responsabilidad fiscal por cerca de \$84.000 millones. En los que están implicados 5 gobernadores, 2 alcaldes, 3 congresistas, 6 exgobernadores y 52 exalcaldes.

En un colegio de Cereté (Córdoba) 350 niños hacen fila desde las ocho de la mañana: tres operarias les entregan medio vaso de peto y una galleta de soda.

-¿Por qué sirven una ración tan pequeña?-, les pregunta un periodista a las operarias.

-No nos puede costar más de 70 pesos por cada niño -, responde una de ellas.

No es claro si esa es la orden que les dieron quienes se ganaron el contrato del Programa de Alimentación Escolar, pero lo que sí es cierto es que esos \$70 están muy lejos de los \$971 que el Gobierno les paga a los contratistas por cada desayuno (al menos en los años 2014 y 2015 cuando se dio ese diálogo).

El relato es uno de muchos que aparecieron en los medios de comunicación cuando se comenzó a destapar el escándalo del Programa de Alimentación Escolar.

Es decir, en solo este desayuno, de ese día en ese colegio de Cereté, los del consorcio se ganaron cerca de 290.000 pesos (descontando los 8.400 pesos que le pagan a cada operaria). Y en total atienden 85 colegios en Córdoba. ¿Cuánto dinero se embolsillaron cada día? ¿Cuánto de los 23.000 millones de pesos del contrato con la Secretaría de Educación se fue a sus bolsillos en vez de destinarse a alimentar a los niños?

La revista Semana contó en su momento que detrás de este contrato en particular estaba Leda Guerrero Ortega, una mujer de extracción humilde, cercana a Bernardo Elías Vidal, más conocido como ‘ñoño Elías’, congresista condenado por cohecho y tráfico de influencias. Llama la atención que el mismo año en que Elías es elegido representante a la Cámara, en 2006, Leda Guerrero se convirtió en empresaria de la alimentación. En ese entonces la señora Guerrero vivía en una modesta casa de interés social y apenas diez años después ya tenía a su nombre 37 propiedades.

Ese retrato resume la tragedia de la alimentación escolar en Colombia. Unos cuantos se roban la plata que todos los colombianos con sus impuestos aportan para darles comida a los niños y niñas más necesitados; mientras que, en este caso en Córdoba, el 37 por ciento de los niños padece anemia y 16,5 por cada 100.000 niños mueren por desnutrición.

La primera vez en 80 años

¿Y qué tuvo que ver la Contraloría General de la República con todo esto?

Desde hace poco más de 80 años en Colombia el Gobierno les da a los niños y niñas de escuelas y colegios públicos comida. Ya sea un desayuno, un refrigerio, el almuerzo o todas las anteriores.

El programa comenzó en 1936 con la creación de los restaurantes escolares. Después, en 1968, crearon el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Pero nunca, en todo este tiempo, se había destapado un escándalo de corrupción como el de ahora.

Lo más escandaloso que se conocía había sido la malversación y reventa de la bienestarina, que es un complemento alimenticio que inventó y patentó el ICBF en 1994, compuesto de cereales, soya, leche en polvo, vitaminas y minerales. En varias ocasiones se descubrió que bultos de bienestarina, evidentemente desviados de su propósito original, aparecían en fincas como alimento de cerdos, pollos y ganado.

En 2011, el Congreso decidió quitarle la responsabilidad al ICBF y trasladársela al Ministerio de Educación (Ley 1450 de 2011) con el argumento de que se querían “alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar -PAE-”.

El Ministerio de Educación, a su vez, en 2015 decidió lavarse las manos y dijo: yo dicto la política, y ustedes

señores de las entidades territoriales se encargan de alimentar a los niños de escuelas y colegios. Y así les entregó a ellos la contratación.

Tal vez no fue el mejor momento. Nadie en Bogotá, al tomar esa decisión, tuvo en cuenta que les iban a entregar estos recursos a las entidades territoriales justo cuando se estaba haciendo más sofisticado el modus operandi de la corrupción alrededor de las alcaldías y gobernaciones.

La Contraloría General siempre había auditado recursos del Sistema General de Participaciones (que son casi 30 billones de pesos que cada año la Nación les gira a las regiones para salud y educación) pero no había auditado específicamente el Programa de Alimentación Escolar.

Y empezó a encontrar que era muy complejo auditar en tiempo real: llegaban a revisar las cuentas en 2015 pero los platos ya se habían comido en 2014, no tenía cómo constatar que el número de raciones facturadas sí se habían entregado a los niños o que los ingredientes que se cobraban si se habían utilizado.

-El contralor Maya llegó un lunes y me dijo: acabo de llegar de Valledupar y me hablaron de una gente que se está robando la plata del PAE-,

Es lo que recuerda el contralor delegado para lo social, José Antonio Soto, como el punto de quiebre de la investigación sobre el Plan de Alimentación Escolar

(PAE), una de las investigaciones más importantes de la Contraloría General de la República en los últimos tiempos.

Soto se refiere al Contralor General Edgardo Maya, quien aprovecha uno que otro fin de semana para visitar a su madre en Valledupar y allí los amigos y la gente en general se le acerca a contarle sus cuitas.

La charla que tuvo Maya es importante porque a partir de ese momento lograron cambiar el enfoque de la investigación y al fin descubrir cómo estaban robando los recursos con los que debían darles comida a cerca de 8 millones de estudiantes de las escuelas y colegios públicos del país.

-Maya estaba decidido. Me decía: por encima de mi cadáver se van a seguir robando esa plata. -enfatisa el contralor Soto.

Comenzaron entonces a crear nuevas estrategias para encontrar las pruebas de lo que era un secreto a voces. Lo que dio mejores resultados fue pedirles a los auditores que en las escuelas comenzaran a contar, uno a uno, los niños que en efecto recibían la alimentación y que tomaran fotos de lo que se les entregaba.

De ese ejercicio resultaron fotografías y videos que se convirtieron en pruebas importantes del proceso. Un video en particular, el de los niños de Aguachica, Cesar, sacudió al país y el caso del PAE ya no tuvo marcha atrás.

En el video se veía a un grupo de niños en una fila en el patio del colegio Sagrado Corazón y el que iba

llegando al primer puesto cogía un plato con comida y un vaso lleno de jugo, sonreía y le tomaban una foto. Pero una vez cumplía con el requisito de la foto, le tocaba entregar el plato y el vaso aún llenos al niño que seguía en la fila para que repitiera la misma pose ante la cámara... y así con todos los niños. Es decir, esa no era la comida que les daban. Las fotos eran para ponerlas en el informe que se entregaba a la Secretaría. Cuando el último niño de la fila se tomaba la foto, comenzaba una nueva fila, ya sin fotos, para recibir la comida que de verdad les daban: unos trocitos tan pequeños que cabían en la palma de la mano de cada niño. Literalmente, migajas.

Las redes sociales explotaron de indignación. El video se hizo viral y se convirtió en el detonante que hizo escalar el escándalo.

El video lo grabó una profesora ¿Qué pasó con los rectores y profesores de otras escuelas y colegios que no denunciaron? ¿Cómo funciona la mente de quienes les roban de esta manera los alimentos a los niños más necesitados?

El video sirvió de ejemplo y empezaron a denunciar. Por esas mismas fechas un profesor del colegio Luis Carlos Galán, en Plato, Magdalena, publicó en redes sociales un video en el que muestra una diminuta ración de pollo y “dos deditos de jugo”. Y así circularon fotografías y videos desde varias regiones.

Dio tan buenos resultados la metodología, que el Contralor Maya decidió crear una especie de grupo élite y

dio la instrucción de hacer una auditoría en cada departamento del país.

Así entonces, fue como la Contraloría General se metió de lleno en la olla podrida del PAE. (1) Primero, en 2016, llevo a cabo una Actuación Especial de Fiscalización a los siete departamentos del Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre). (2) Después, en ese mismo año, hizo una actuación específica en Maicao, Manaure y Uribia (La Guajira). (3) Y luego, en 2017 se extendió a 17 departamentos más de todo el país para un total de 24.

El drama de La Guajira

El primer departamento al que la Contraloría le puso los ojos encima, cuando Maya llegó en septiembre de 2014, fue a La Guajira. El país estaba aterrado con el drama del hambre de los niños allí. Entre 2008 y 2013, murieron 278 menores por desnutrición, decían las cifras el Dane. Eso significa que en promedio, cada semana, durante esos seis años murió un niño en La Guajira por falta de alimento. Y los que no morían... sufrían: de cada 100 niños, 27 padecían física hambre.

Los hallazgos que hizo la Contraloría eran parte de la explicación. En municipios como Manaure y Uribia los escolares no recibían todas las raciones contratadas y el operador cobraba como si las hubiera entregado. La Gobernación contrataba, por ejemplo, el suministro de 500 raciones y el contratista solo entregaba 200. En algunas escuelas les cobraban a los niños entre 100 y 200

pesos por darles la ración que debía ser gratis. Y como si fuera poco les tocaba comer en el suelo y el agua no era potable.

Y en todo el país

Con el paso de los meses nos fuimos dando cuenta de que el país todo era una caja de pandora. Por dónde se abría cualquier contrato del Programa de Alimentación Escolar se destapaban irregularidades. El contralor Edgardo Maya cada vez denunciaba un caso más atroz que el otro.

En Cartagena, por ejemplo, inflaban los precios: el kilo de pechuga de pollo que valía 7.000 pesos lo cobraban a 40.000 pesos ¡de un mes para otro un aumento del 471%! y el kilo de carne molida se disparó de 10.000 pesos a 38.000 pesos el kilo, para un alza del 280%.

Pero no solo eran sobrepuestos. También cobraban raciones que nunca se les entregaban a los niños. O facturaban alimentos que no aparecían en la ración: 2.800 kilos de canela por 39 millones de pesos, que nunca llegaron a las escuelas y 2,6 millones de panes, por los que cobraron 400 pesos cada uno, pero de los cuales un millón no aparecieron.

Y así a lo largo y ancho del país.

En Santander pagaron tamales a 30.000 pesos cada uno. El contratista era una asociación de trabajadores de grúas. En Vichada, a los internados perdidos en la selva profunda, llegaban alimentos de mala calidad y en menor cantidad que la contratada. El detrimento

se calculó en 4.922 millones de pesos. En la Jagua de Ibirico (Cesar), la alcaldía pagó 2.384 millones de pesos más de lo que valían la harina, lenteja, frijol, aceite, azúcar y leche, que debían ir en los kits especiales para niños desnutridos. En Arauca, mientras se intoxicaban 300 estudiantes de tres colegios, los contratistas facturaban por comida fantasma, que supuestamente entregaron en días de permisos sindicales o en cenas en colegios donde no había jornada escolar en la noche.

En el Internado de Tarapacá, en Amazonas, el contralor Maya denunció gastos escandalosos como huevos a 900 pesos, que en los supermercados se conseguían a 350 pesos; pasta para sopa de 5.050 pesos a pesar de que se conseguía a 1.460 pesos, y panela a 65.200 pesos que se conseguía a 38.000 pesos. En Loricá, Cereté y San Bernardo (Córdoba) se descubrió lo mismo: pago muy por encima del costo de la ración que efectivamente entregan. Y así se detectaron malos manejos en 24 de los 32 departamentos del país.

Y eso sin contar si los alimentos estaban en buen o mal estado. En el Atlántico, la Secretaría de Educación puso bajo la lupa 210 muestras de alimentos de los que se estaban entregando en 94 escuelas y colegios y 158 de las muestras se rajaron en el examen (el 75%) porque tenían moho, levadura, coliformes totales y fecales, mesofilos aerobios y salmonella.

-El pan venía con hongos. Los almuerzos venían con piedras, pelos y los niños nos enfermábamos-, explicaba una niña en un colegio de la Costa Caribe.

La Contraloría identificó irregularidades por 62.488 millones de pesos en las auditorías de 2016 y evidenció que más de 32,7 millones de raciones no fueron entregadas a los niños y niñas en una muestra de solo 21 entidades territoriales. Con esa plata se habría podido alimentar diariamente, durante dos años y medio -con desayuno y almuerzo- a más de 17 mil niños.

El modus operandi

Pero la gran pregunta es quién estaba detrás de todo esto. Y tal vez uno de los resultados más importantes de la Contraloría General –en un trabajo conjunto con el Ministerio de Educación y que luego fue complementado por la Fiscalía y la Procuraduría- es que descubrió un cartel y un modus operandi clonado en todo el país.

-No me cabe duda que estructuras mafiosas se han apoderado de la alimentación escolar en algunas regiones-, dijo en forma categórica el contralor Edgardo Maya Villazón.

La Contraloría descubrió que curiosamente se presentaba el mismo oferente para varias vigencias y entidades territoriales, en un primer momento se detectó en Cesar, Magdalena y La Guajira, y después en otras zonas del país.

El Ministerio de Educación, con la información que le brindó la Contraloría, elaboró un mapa con tres redes de alimentación escolar que se habían ganado jugosos contratos de más de medio billón de pesos en la región

Caribe y en Norte de Santander y lo presentó al país el 22 de abril de 2016.

La telaraña del PAE

Según el Ministerio, la primera red estaba conformada por Katia Elena Rosado Murillo, Ivis Rosado Robles y María Angélica Araújo, quienes por intermedio de seis fundaciones, consorcios, uniones temporales y entidades relacionadas habrían celebrado contratos de alimentación escolar desde el año 2007, por cerca de 450 mil millones de pesos.

Estas operaban en Cesar, Magdalena y La Guajira. Eran una especie de fábrica de fundaciones, creaban una y luego mutaban de nombre o se mimetizaban en consorcios. Es como una misma persona cuando le descubren una máscara simplemente la cambia por otra.

El ejemplo más ilustrativo es el de la Fundación Acción Social Integral-Acsi a la que le dieron un contrato en 2016, en el César, por 17.269 millones de pesos. Pero el NIT de Acsi era el mismo de Kabala, una fundación a la que la Contraloría General le habían contado más de 5 mil hallazgos de mal servicio (entre estos, servir comida en mal estado) razón por la cual le habían suspendido un contrato de 14 mil millones de pesos, en Bolívar, en 2015.

Es decir, tras ser suspendidos en 2015 lo único que hicieron fue modificar la razón social para presentarse a la licitación de 2016 y se la ganaron –pues eran los

únicos oferentes- con una calificación de 1.000 sobre 1.000.

Pero además Kabala no era su primer nombre, ya había tenido otro nombre distinto antes: se había llamado Fundación Pa Todo El Mundo.

La segunda red que identificó el Ministerio de Educación estaba integrada por Adiel Álvarez y Hugo Mario Álvarez, quienes por medio de ocho entidades sin ánimo de lucro diferentes habrían celebrado contratos desde 2012 por 129.000 millones de pesos.

Uno de los nombres claves de esta red era la Corporación Gestión del Recurso Social y Humano –GERS a partir de la cual se hacían consorcios con otras fundaciones y operaban en el Magdalena, Santa Marta, Aracataca y Ciénaga; en Tierralta (Córdoba), El Copey (Cesar) y La Guajira.

Y una última red identificada por el Ministerio de Educación había tenido contratos en Norte de Santander por 262.426 millones de pesos.

Unos meses después, el procurador Fernando Carrillo habló de los zares de los contratos del PAE en el país e incluyó, además de los ya mencionados, a cuatro personajes más a los que bautizaron como los ‘zares’ de la alimentación escolar. Entre ellos, la Cooperativa Multiactiva Surcolombiana de Inversiones, que había firmado 22 contratos en Santander por más de 110.000 millones de pesos; y un grupo de fundaciones entre las que estaba Vive Colombia, que a pesar de haber

sido inhabilitada en 2011 porque recibió tres multas del ICBF, desde el 2013 tuvo 240 contratos por más de 142.000 millones de pesos en Cundinamarca y Boyacá.

Era evidente entonces que tenían claro un modus operandi pero también, y es lo preocupante, que no valen ni multas ni inhabilidades porque saben bien como disfrazarse, camuflarse o reinventarse.

Y normalmente son contratos hechos a la medida de uno de los contratistas. En el 88% de los contratos del PAE evaluados por la Contraloría, en la región Caribe, solo participó un oferente.

¿A dónde va esa plata?

Pero más allá de los nombres y de las redes, el gran interrogante es ¿a dónde va ese dinero? ¿Se queda en manos de unos personajes inescrupulosos que tuvieron ‘la suerte’ de ganarse ‘la lotería’ y quedarse con los jugosos contratos de la alimentación de los niños? ¿o van también a otros bolsillos?

El exsenador Musa Besaile, que obtuvo el mayor número de votos en 2014 y hoy está en la cárcel, le contó a la Corte Suprema como se hacía la repartición de lo que él llama la “mermelada” burocrática. Explicó que desde 2010 a la hora de repartir las entidades entre los congresistas las tenían clasificadas como entidades A, B, C y D. Siendo A, la más apetecida, en materia de contratos y cargos. Y –atención al detalle- solo una de todas las entidades del Gobierno Nacional era consi-

derada clase A por los políticos clientelistas y corruptos y esa entidad era el ICBF. Para ese entonces, el Programa de Alimentación Escolar, entre otros, dependía de este instituto.

La frustración en 2017

Sin embargo, a pesar de todo el escándalo y de que se destapó todo este modus operandi, la gran frustración ha sido que para la vigencia de 2016-2017 la Contraloría encontró que se repetían de nuevo las mismas prácticas viciadas denunciadas un año atrás.

-No hay derecho a que después de los malos manejos que venimos denunciando desde 2015, en las auditorías de 2017 se hayan repetido las irregularidades-, se lamentó Maya Villazón.

Uno de los casos que más llamó la atención fue el de Cartagena, bajo la administración de Manuel Vicente Duque. Llegó abril y aún no habían comenzado el Programa de Alimentación Escolar. Acudieron a la figura de urgencia manifiesta, que permite saltarse la licitación pública para contratar a dedo los 23.427 millones de pesos. Y para darles desayuno y refrigerios a los niños contrató una firma de Nariño (Redcom) ubicada a 1.420 kilómetros de distancia.

Y así como en Cartagena también se repitió la historia en otros lugares. La administración de la gobernadora Rosa Cotes Vives, en Magdalena, pagó 600 pesos de más por cada almuerzo (los contrató a 2.300 pesos y

los pagó a 2.900 pesos) y pagó por 44 días de almuerzos que en realidad no se entregaron. Como si fuera poco contrató de manera directa con la Corporación Gestión de Recursos Social y Humano (GERS) por más de 17.000 millones de pesos. GERS no solo es la misma que aparecía en una de las redes muy cuestionadas por el Ministerio de Educación si no que un año antes se había visto cuestionada luego de conocerse un video viral en el cual aparecían los alimentos que suministraban a los niños: una papa partida por la mitad y una trocito de pollo.

Y en Amazonas, a pesar de las advertencias y denuncias de la Contraloría también se repitió la dosis. Se cobró cada ración a 4.005 pesos, pese a que meses antes la había cobrado a 1.984 pesos y en otro contrato se encontró que se pagó por cada 15 kilos de mantequilla 110.500 pesos, cuando el contratista la adquirió a 65.000 pesos.

Los resultados

No es usual que un Contralor General logre ver fallados sus propios hallazgos antes de terminar su período de cuatro años. Incluso es común que no logre dejarlos en la fase de imputación. En el caso de la Contraloría de Edgardo Maya se logró romper esa tendencia e imputó cargos a los implicados en 16 procesos en 11 departamentos. Incluso fue más allá y emitió fallos en primera instancia en los departamentos de Atlántico, Casanare, Cauca y Cesar.

En total, la Contraloría avanzó en 154 Procesos de Responsabilidad Fiscal, por cerca de 84.000 millones de pesos. Entre los presuntos responsables figuran 5 gobernadores, 6 exgobernadores, 7 alcaldes, y 46 exalcaldes, de los cuales actualmente 2 son senadores y 1 representante a la cámara.

La Fiscalía por su parte capturó a 93 personas en 12 departamentos y ya imputó cargos a 57 personas, en departamentos como La Guajira, Atlántico, Chocó, Amazonas, Magdalena, Huila y Bolívar.

La Procuraduría, en 2017, tramitó 152 procesos disciplinarios, 45 de ellos investigaciones formales.

Y en 2018 se siguieron sintiendo los efectos de la investigación: la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) descubrió un cartel de 28 empresarios que durante 10 años manipularon la contratación del PAE en Bogotá. La SIC probó que por medio de presiones y tutelas eliminaron a la competencia, logrando incidir en 21 procesos por 1,5 billones de pesos del PAE, que deberían beneficiar a 750.000 niños de Bogotá.

Esta investigación de la SIC es interesante porque muestra por una parte hasta donde llegan los tentáculos de los contratistas. El caso salpicó a Germán Trujillo Manrique, esposo de la exgobernadora del Huila Cielo González, y el mismo que ya estaba en casa por cárcel por otro caso ya mencionado del PAE en Santander, el de las facturas de tamales a 30.000 pesos a nombre de un taller de grúas.

Y de otro lado, porque muestra también que el poder de los contratistas en algunos casos va más allá de los funcionarios de turno. Una de las empresas implicadas es Mauro's Food, que también participó en el 'carrusel de la contratación de Bogotá' durante la alcaldía de Samuel Moreno. El poder de estas empresas era tal, dice la SIC, que enviaban mensajes con párrafos completos para incluirlos en pliegos licitatorios.

Entre el 2013 y el 2017, el Programa de Alimentación Escolar manejó en todo el país recursos por 3,7 billones de pesos.

El PAE contó, por ejemplo, en 2016 con recursos superiores a 1,7 billones de pesos. Un monto significativo si se tiene en cuenta que para distribuirlo a 8 millones de niños equivale a 212.500 pesos por estudiante.

Pero los problemas del PAE –que se extiende en 1.103 municipios del país a través de 13.000 instituciones educativas– van más allá de los casos de corrupción que se han denunciado.

Se juntaron todos los males. Los contratistas de la peor avaricia que no tienen escrúpulos a la hora de dejar a cientos de miles de niños sin alimentos con tal de llenar sus bolsillos de billetes y la deficiencia de un Estado que en 80 años no ha logrado tener una infraestructura clara y un modo de operar que permita salvaguardar de los corruptos la comida de los niños y niñas.

La reforma que se hizo en 2011 y 2015 que le quitó el Programa de Alimentación Escolar al ICBF y lo dejó

en manos de las alcaldías y gobernaciones, a pesar de las buenas intenciones que pudo haber tenido, se chocó con dos realidades complicadas: una, la ineficiencia y falta de experiencia de las administraciones de turno, y dos, los carteles y minicarteles de la contratación expertos en quedarse con los recursos del Estado local. En total, 52 de las Entidades Territoriales Certificadas (el 41%) presentaron una gestión antieconómica de los recursos del PAE, lo que implicó no sólo un mayor valor pagado por ración, sino el pago a favor de operadores y contratistas por raciones no entregadas.

Uno de los principales propósitos del PAE para el Ministerio de Educación era garantizar el acceso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, disminuyendo así la deserción. Sin embargo, esto no se ha logrado. Según las cifras de deserción escolar, el PAE no alcanza a impactar ni en un 1% los indicadores de permanencia educativa en todo el país.

Todo esto, como dijo el contralor general, Edgardo Maya, confirma la necesidad de revisar el Programa de Alimentación Escolar de forma integral.

En medio de todas estas desalentadoras noticias, se abrió un rayo de esperanza en Bogotá. El Programa de Alimentación Escolar (PAE), liderado por la secretaria de educación María Victoria Ángulo, no solo logró una cobertura universal con alimentos de buena calidad, sino que también ayudó a la Superintendencia de Industria y Comercio a descubrir el cartel que llevaba más de 10 años enquistado o abusando de la administración

distrital, y como si fuera poco ganó un premio en Holanda “como modelo de transparencia, por su voluntad de innovar y de ser pionero en las compras públicas” y otro entregado por la OEA: el premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva.

La misma secretaria Ángulo que se convirtió en Ministra de Educación y hoy tiene en sus manos el gran desafío de transformar el Programa de Alimentación Escolar.

Nota importante:

Los procesos del Plan de Alimentación Escolar se encuentran de la siguiente manera en la Contraloría General de la República al momento del cierre editorial de este libro:

En 25 de las 31 Gerencias Departamentales de la Contraloría se encuentran en curso 154 Procesos de Responsabilidad Fiscal, cuyas cuantías ascienden a 83.874 millones de pesos, de los cuales se han imputado 17 procesos por más de 7.802 millones de pesos.

Tan sólo de La Guajira y de sus municipios se encuentran en curso 15 procesos, que ascienden a 20.474 millones de pesos, lo que representa más del 24% del valor total de los procesos del PAE. Le sigue el departamento del Cesar, con 14 procesos que suman 9.368 millones de pesos, que representan el 11% del total.

Dentro de los 154 Procesos, se encuentran involucrados en calidad de Presuntos Responsables, los actuales Gobernadores departamentales:

- a) del Magdalena, Rosa Cotes de Zúñiga, a la que se le llevan 4 Procesos por cuantía total de 1.744 millones de pesos.
- b) de Nariño, Camilo Ernesto Romero Galeano, al que se le lleva un proceso por 470 millones de pesos.
- c) del Cesar, Francisco Fernando Ovalle Angarita, a quien se le lleva un proceso por 2.451 millones de pesos.
- d) del Chocó, Jhoany Carlos Palacios Mosquera, al que se le adelanta un proceso por \$644 millones de pesos.
- e) del Putumayo, Sorrel Aroca Rodríguez, con un proceso por más de 292 millones de pesos.

También han sido vinculados 6 exgobernadores de los departamentos de:

- i) Caquetá, Álvaro Pacheco Álvarez.
- ii) Amazonas, Carlos Arturo Rodríguez Celis.
- iii) Arauca, José Facundo Castillo Cisneros (sólo a él se le siguen 3 procesos por más de 6.367 millones de pesos, de los cuales uno ya fue imputado por más de 1.186 millones de pesos).
- iv) Cesar, Luis Alberto Monsalvo.

- v) La Guajira, José María Ballesteros Valdivieso (se le llevan 2 procesos por más de 16.339 millones de pesos, ambos procesos declarados de impacto nacional).
- vi) Se destaca el caso del exgobernador de Santander, Ricardo Alfonso Aguilar Villa, a quien se le lleva un proceso por la suma de 3.923 millones de pesos, y recientemente se posesionó como Senador de la República.

Además del señor Aguilar Villa, otros actuales congresistas, a quienes la Contraloría les lleva procesos por el PAE con ocasión de su ejercicio anterior como alcaldes municipales, son: Erwin Arias Betancour, actual Representante a la Cámara por el departamento de Caldas, a quien se le sigue un proceso por su gestión como Alcalde de La Dorada, por \$248 millones de pesos; y el Senador, Didier Lobo Chinchilla a quien la Contraloría por su gestión como Alcalde de La Jagua de Ibirico, Cesar, le sigue 2 procesos por 769 millones de pesos y 399 millones de pesos, relacionados con irregularidades en el PAE.

Dentro de las imputaciones descritas, en procesos adelantados por nuestras Gerencias Departamentales, se destaca la imputación que involucra al exalcalde del Distrito de Santa Marta, Carlos Caicedo Omar, a quien se le imputó una cuantía de 1.206 millones de pesos.

En las Gerencias de Atlántico, Casanare, Cauca y Cesar, ya se han emitido fallos con responsabilidad en pri-

mera instancia, que totalizan 2.940 millones de pesos, dentro de los que se destacan el proceso en el que se afectó la Gobernación del Cesar, por 1.722 millones de pesos, y la del Casanare, por 1.097 millones de pesos.

Se destacan igualmente 3 fallos de Impacto Nacional, por recursos del PAE que manejó el ICBF en los departamentos de Sucre y La Guajira, en cuantía total de más de 2.797 millones de pesos.

. Capítulo 4.

. Los Juegos de Ibagué o cómo se destruyen los escenarios deportivos .

En Ibagué se dio una de las más grandes paradojas en la historia del deporte en Colombia. La ciudad fue elegida como sede de los Juegos Nacionales porque era una de las capitales con mejores escenarios deportivos del país. Pero, en una decisión no suficientemente explicada aún, los encargados de organizar los Juegos decidieron tumbar todo —coliseo, piscinas, patinódromo— con el ánimo de construir un gran parque deportivo. Cuando llegó la hora de inaugurar los juegos, la mayoría de los escenarios tenían problemas de diseño, de materiales y en el mejor de los casos estaban a medio hacer. Y así se quedaron, en escombros y no se pudieron utilizar. Esta es la historia de cómo la Contraloría General descubrió el entramado de corrupción que dejó a la capital del Tolima sin sus mejores escenarios deportivos.

“Los Juegos Nacionales de este año van a ser históricos”. Esa fue la frase con la que Andrés Botero Phillipsbourne, el entonces director de Coldeportes, saludó a los tolimenses en su propia tierra, el 6 de noviembre de 2015, un día antes de la inauguración de los XX Juegos Deportivos Nacionales de Ibagué.

Y sin duda fueron históricos, pero no por “los escenarios deportivos de talla internacional” o “los implementos deportivos

de última generación” que prometió Botero, sino por el fracaso monumental en la planeación, diseño y construcción de los escenarios que se tenían previstos para la realización de los que se consideraban iban a ser los mejores juegos en la historia de Colombia.

Las imágenes de cómo quedaron ‘los escenarios’ son sorprendentes. Parece como si un terremoto los hubiera sacudido. En algunos casos solo quedaron las zanjas donde debían ir los cimientos de la obra. En otros casos alcanzaron a levantar estructuras metálicas pero quedaron desnudas, oxidadas y a la interperie como un gran monumento al abandono. Y por todos lados, donde antes había un velódromo o una cancha de fútbol, se veían solo escombros y huecos llenos de agua.

Trece de los nuevos escenarios previstos no se construyeron o quedaron sin terminar porque estaban mal diseñados o no utilizaron los materiales adecuados. Así lo comprobó la Contraloría General de la República en las auditorías que realizó a Coldeportes y a los contratos y convenios que se firmaron. Y todo a pesar de que se había hecho una inversión de 139.000 millones de pesos.

“Todo estaba a medio hacer. Estructuras medio montadas como para mostrar alguna cosa. Todo a medio colocar. Todo era una catástrofe, con excepción de las piscinas y un escenario”, recuerda uno de los expertos de la Universidad Nacional, sede Manizales, que hizo la evaluación técnica para la Contraloría.

La situación era casi de llorar para los ibaguereños. En el país había cierta expectativa por estas justas deportivas porque el Tolima y su capital Ibagué tenían una larga tradición en el apoyo al deporte. En 1970, por ejemplo, realizaron los IX Juegos Nacionales, considerados los mejores hasta ese momento. Ibagué se lució porque quería ser reconocida no solo como la capital musical de Colombia sino también como la capital deportiva.

De ese evento habían quedado importantes escenarios tales como un coliseo cubierto, un parque deportivo, un velódromo y piscinas olímpicas. Y fue esa una de las razones para que se ganara la sede: tenía muchos escenarios listos.

Por eso, cuando en 2012 el presidente Juan Manuel Santos hizo el anuncio de que Tolima sería la sede, y la subsede estaría en Chocó y dijo que *“vamos a tener los mejores juegos nacionales de la historia de Ibagué”*, el júbilo fue total.

Delegaciones de 30 departamentos competirían en 35 deportes y 56 modalidades. En Ibagué se desarrollarían 11 deportes y 13 disciplinas. Y el resto en Melgar, el Espinal, Prado, Chaparral y Líbano (Tolima), y en Quibdó (Chocó).

Cuando llegó el 7 de noviembre de 2015, día de la inauguración de los XX Juegos Nacionales, no estaban listos la mayoría de los escenarios, algunos ni siquiera habían arrancado, pero hicieron como si nada estuviera pasando. La fiesta se prendió con Chocquibtown, el grupo de moda que venía a contar

que Chocó también era sede de los juegos. Y el show de cierre corrió por cuenta de un helicóptero que traía encendida la antorcha de los Juegos de la mano de una vieja gloria de la gimnasia del Tolima.

El escenario de la inauguración fue el estadio Manuel Murillo Toro, cuya remodelación sí se logró terminar. La misma suerte que no corrieron las pistas de BMX y patinaje, tampoco los estadios de sóftbol y atletismo, ni los complejos acuático y de tenis, ni tampoco el edificio multideportes de la 42.

Los convenios del desangre fiscal

A lo largo de la historia, en Colombia, los escenarios deportivos muchas veces no están listos cuando llega la hora de los grandes eventos deportivos. Pero a última hora logran completarlos, bien o mal. Sin embargo, nunca antes se había investigado a fondo lo ocurrido en unos juegos como lo ha hecho en este caso la Contraloría General de la República. Y no solo logró importantes hallazgos sino que dio inicio a 15 Procesos de Responsabilidad Fiscal, por más de 66.340 millones de pesos.

Meses antes de la inauguración comenzaron a escucharse las primeras voces de dirigentes de la región que advertían sobre los problemas que tendrían estas justas deportivas por el poco tiempo con el que contaban para realizar las obras y la manera improvisada como se estaban organizando.

A pesar de que con más de dos años de anticipación se había anunciado la sede de los juegos, solo fue hasta finales de 2014 y comienzos de 2015 cuando se firmaron contratos y convenios para la construcción de las obras de los escenarios deportivos. Por el poco tiempo disponible desde el mismo momento en que se protocolizaron se veía imposible que pudieran entregarlas a tiempo.

El contralor general, Edgardo Maya Villazón, atendiendo una solicitud del Veedor de los Juegos Nacionales, Humberto González Saavedra, ordenó realizar una Actuación Especial de Fiscalización. El presupuesto que se había invertido era significativo: 140.000 millones de pesos.

Se firmaron tres contratos principales. El primero y más grande (que terminó en 82.231 millones de pesos) buscaba remodelar el Parque Deportivo y construir algunas instalaciones nuevas, en este espacio de 300.000 metros cuadrados, donde se habían llevado a cabo los Juegos de 1970. De tal suerte que contaría con un estadio de atletismo, un patinódromo, canchas de tenis, una pista para BMX, un estadio de sóftbol, y un tejódromo, entre otros.

El segundo contrato (por 37.299 millones de pesos) para contruir piscinas olímpicas, un gimnasio de alto rendimiento, un coliseo mayor y una zona para 300 parqueaderos en la Unidad Deportiva de la Calle 42.

Y el tercer contrato (por 14.000 millones de pesos) para la remodelación del estadio Manuel Murillo Toro.

Los cerebros del desfalco

Para la construcción de las obras resultaron ganadores dos consorcios colombo españoles, que fueron los únicos que se presentaron, un hecho que comenzó a prender las alarmas.

Para las obras del Parque Deportivo se conformó la Unión Temporal Parque Deportivo Ibagué (UTPD). De esta unión hacían parte la española Vera Construcciones, la colombiana Construcción y Obras de Ingeniería Civil (Coning) y el arquitecto Benjamín Tomás Herrera Amaya.

Para las obras de la calle 42 ganó el consorcio Escenarios Unidad Deportiva 2015, cuyo representante legal era Jorge Alexander Pérez Torres, conocido como “el Chatarrero” porque antes de participar en este contrato compraba y vendía chatarra en Bogotá. Este consorcio estaba integrado por la española Ortiz Construcciones, y las colombianas Proyectos S.A, Sucursal Colombia, Triventi Ingeniería S.A.S y Diseño e Ingeniería Especializada S.A.S.

Y como si fuera poco, el Instituto Municipal para el Deporte y la Recreación de Ibagué (IMDRI) firmó en 2013 un contrato para los estudios y diseños de todos los escenarios con la sociedad española Técnica y Proyectos “Tynsa”, por un valor de 11.499 millones de pesos.

Sumando este contrato de los diseños, con los otros tres contratos principales y el de interventoría (por

3.575 millones de pesos) el valor total de los proyectos para la realización de estas justas deportivas superó los 143.000 millones de pesos.

Detrás de estos contratos, y diez convenios que se firmaron para llevarlos a cabo, estaban personajes controvertidos.

Uno de ellos, el alcalde de Ibagué en ese momento, Luis Hernando Rodríguez Ramírez. Luis H., como lo conocen en Ibagué, abogado de la Universidad Externado, había intentado dos veces ser alcalde, pero solo lo logró a la tercera, para el periodo 2012-2015 gracias a una coalición de los partidos Liberal, Conservador y Verde, que lo apoyaron.

Siendo alcalde, prorrogó los contratos a las empresas a pesar de los incumplimientos y sin aplicarles ninguna sanción. Para la entrega del Parque Deportivo prorrogó el contrato hasta el 31 de mayo de 2016 y para la Unidad Deportiva de la 42 hasta el 21 de julio de 2016, es decir, cinco y siete meses después de terminados los Juegos Nacionales. Lo insólito es que a pesar de estos nuevos plazos los contratistas los abandonaron.

Otro de los personajes involucrados es Orlando Arciniegas Lagos, un abogado exasesor del Instituto de Deportes y mano derecha del alcalde Rodríguez. Arciniegas fue el cerebro de toda la contratación de los Juegos Nacionales desde su cargo como asesor del comité técnico de dichas justas deportivas y fue quien construyó los pliegos de las licitaciones a la medida de

los contratistas que se quedarían con ellos. Según las investigaciones de la Fiscalía era el encargado de recibir los sobornos que ascendían al 20% del valor de los contratos adjudicados. Arciniegas fue capturado en junio de 2016 en la frontera entre Colombia y Ecuador.

Fue el propio ‘Chatarrero’, el representante legal de una de las empresas contratistas, el que testificó en contra de Arciniegas y el alcalde de Ibagué al señalar que les había entregado alrededor de 1.000 millones de pesos. Y la Fiscalía General de la Nación demostró, a través de interceptaciones telefónicas, que el ‘Chatarrero’ y Arciniegas amañaron las licitaciones casi tres meses antes de la adjudicación de los contratos. El ‘Chatarrero’ se habría quedado con recursos por 1.962 millones de pesos.

Otro de los involucrados en este robo a Ibagué es Carlos Alberto Ángel, ex gerente del Instituto de Deportes y quien, según la investigación posterior de la Fiscalía, habría recibido \$100 millones de pesos en sobornos para que la española Tyspa se quedara con el contrato de los diseños de las obras.

Ni obras ni recursos

Una de las tragedias de esta historia es que el consorcio encargado del proyecto decidió destruir los escenarios deportivos que se habían construido para los Juegos Deportivos Nacionales del 70 y hacer nuevas instalaciones, hecho que despertó muchos cuestionamientos porque varias de esas obras solo necesitaban una remodelación.

Comenzaron a pasar los meses y no se veían los avances de las obras. Por el contrario, en los extensos terrenos del parque deportivo y en las piscinas todo era desolación.

Viendo que ya les había cogido la noche, el alcalde de Ibagué, Luis Hernando Rodríguez, le envió una carta al gobernador del Tolima, Luis Carlos Delgado, el 13 de octubre de 2015, solicitándole prorrogar los convenios de los juegos nacionales. Lo insólito del caso es que pedía extender los plazos para la terminación de las obras cuando los juegos ya habían culminado. Para los convenios 615 (Coliseo Mayor) y 614 (Complejo Acuático) pidió una prórroga hasta el 30 de mayo de 2016 que el mandatario consideró *“un plazo sensato para terminar la ejecución de estos convenios a condiciones normales”*.

Y para los demás convenios pidió que el plazo se prorrogara hasta el 30 de diciembre de 2015. Estos eran los de Patinódromo, el Complejo de Tenis, las Obras de Urbanismo, el Estadio de Atletismo, la Pista de BMX, el Tejódromo y el Estadio de Softbol.

En la carta el mandatario señalaba que *“las demoras en obra han sido evidenciadas a través de múltiples informes que han sido enviados a Coldeportes como parte de las obligaciones contractuales”* y reconoció que se habían presentado retrasos en gran medida ocasionados por situaciones no previstas.

Sin embargo, y después de varias prórrogas el contratista del Parque Deportivo abandonó el proyecto

en abril de 2016, cuatro meses después de terminados los juegos. Sorpresivamente ese mismo mes renunció Andrés Botero a la dirección de Coldeportes.

Contraloría revela el desastre

Dada la complejidad del tema, los recursos involucrados y el impacto negativo para los ibaguereños y para el país en general, el Contralor Edgardo Maya le encomendó al contralor delegado para el sector social, José Antonio Soto, asumir la auditoría. Y este integró un equipo con una Comisión de profesores del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional, sede Manizales, un abogado, un economista, un ingeniero industrial y una contadora pública a los que se sumaron el gerente departamental de la Contraloría del Tolima, Mauricio Barajas, y el coordinador de gestión de dicha gerencia.

La Contraloría encontró, por ejemplo, que las obras del Parque Deportivo debían hacerse en concreto y el contratista terminó por hacer una estructura metálica con el argumento de que las obras se podrían terminar más rápidamente. Los profesores de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional concluyeron que las estructuras del Parque Deportivo no cumplían con la norma de sismo resistencia NSR-10 y encontraron múltiples fallas como por ejemplo que las uniones viga-columna no están bien diseñadas porque no resultan en una buena transmisión de esfuerzos o que por ejemplo que no se respetaron los requisitos de los

aceros de refuerzo de la cimentación o que el montaje de las estructuras de acero empleado era erróneo.

Dicho de otra manera, podría pensarse que menos mal no los terminaron a tiempo porque de haber sido así, por las deficientes especificaciones técnicas de la construcción de la obra, podría haber ocurrido un accidente.

De manera contundente, los ingenieros de la Universidad Nacional concluyeron que: *“Dada la gravedad de las fallencias encontradas las obras mencionadas no pueden ser recibidas. Para llevar a buen término tales obras deben desmontarse, repararse y volverse a montar siguiendo altas especificaciones técnicas.”*

Por ejemplo, donde se iba a construir un Patinódromo con gradería de dos niveles para un aforo de 1.755 personas y una pista de 200 metros de longitud y 6 metros de ancho se realizaron obras diferentes a las contratadas, con pistas de velocidad y ruta inconclusas y un escenario que no prestaba ninguna utilidad pública.

En el Complejo de Tenis que era un edificio de gradería para 967 plazas, cinco canchas para el entrenamiento en piso duro y una cancha principal sintética para competencias y canchas de squash, no se terminó ninguna cancha y el edificio de squash quedó inconcluso.

El complejo acuático que era una gradería con capacidad para 1.960 asistentes, con piscina olímpica, piscina de calentamiento y foso de clavados, los hallazgos de la Contraloría detectaron que el edificio se hizo sin cimentación y no se fundieron los vasos de las piscinas.

En el caso del Coliseo Mayor, un edificio para competencias y graderías de espectadores, con una cancha de 20 por 40 metros para la práctica y competencia de fútbol de sala, basquetbol y voleibol, con aforo para 7.000 personas, se encontró que la obra no tenía ninguna actividad terminada, estaba inconclusa y no prestaba ningún servicio.

El Estadio de Sóftbol también quedó inconcluso, invadido por la maleza y con excavaciones profundas inundadas.

El Tejódromo, que era una de las obras menos complejas, se encuentra sin terminar y con la estructura metálica oxidada.

Un peritaje posterior, hecho por la Sociedad Colombiana de Ingenieros (SCI) en enero de 2017, por instrucción del alcalde de Ibagué, Alfonso Jaramillo, y la entonces directora de Coldeportes, Clara Luz Roldán, arrojó como resultado que solo se podían aceptar el 14% de las obras realizadas en el Parque Deportivo y el 30% de la Unidad Deportiva, sin riesgo para los futuros deportistas y asistentes. El peritaje también concluyó que era necesario demoler o rediseñar el tejódromo, la pista de BMX y el complejo acuático, mientras que debía revisarse el estadio Manuel Murillo Toro.

Es decir, que el sueño de los ibaguereños se quedó solo en bonitos renders. La realidad mostró un panorama desolador. Donde debía quedar el Parque De-

portivo se encontró una explanada destruida, llena de maleza, con las pocas instalaciones que permanecían en pie oxidadas o a punto de derrumbarse. Era para no creer, por todas partes había cráteres y zanjas llenas de agua, y de las obras, nada.

Uno de los grandes hallazgos que quedaron en evidencia fue la decisión de cambiar la estructura de las obras que debían hacerse en concreto reforzado por otras en estructura metálica. Esto, según la Comisión de Expertos, fue un error que terminó por deteriorar aún más el proyecto y aumentar los costos.

En efecto, el 25 de julio de 2015, el contratista Unión Temporal Parque Deportivo propuso realizar dicho ajuste al diseño original debido al corto tiempo que les quedaba para entregar los escenarios, aunque reconoció que el costo podía ser mayor.

El contratista realizó los ajustes al diseño y adelantó los trámites para la modificación de la licencia de construcción ante la Curaduría Urbana No. 2, la cual fue aprobada mediante una resolución expedida el 4 de septiembre de 2015 (casi dos meses antes de la fecha en que se debían entregar terminadas todas las obras). La solicitud de modificación fue aprobada por el gerente del Instituto de Deportes, Carlos Heberto Ángel.

El contratista cobró la instalación de las estructuras metálicas a un precio de 9.870 pesos la unidad/kilo lo que derivó en un sobrecosto de 12.190 millones de pesos. Según el informe de la Contraloría, durante la

revisión de dicha estructura, del total del valor pagado únicamente se instalaron barras por el equivalente a 5.276 millones de pesos, de tal manera que el faltante, es decir, 6.913 millones de pesos correspondientes a 431.134 kilogramos de acero se encontraba en las bodegas de los sitios de obra, apiladas, sin pintura anticorrosiva ni ninguna protección que la proteja de su oxidación y deterioro.

El informe de la Contraloría fue tajante al advertir que *“la inversión pagada por esta actividad no se encuentra prestando el beneficio social para el cual estaba destinada, al contrario, se encuentra en progresivo deterioro por las aguas estancadas en todo el parque deportivo, falta de drenaje, por no poseer cubierta, por no haberse entregado con la pintura completa”*.

Además señalaba que el cambio de concreto reforzado a estructura metálica la hizo el contratista sin el aval de Typsa, la firma que hizo los diseños de las obras, ni de la firma interventora, ni de Coldeportes y sin contar con un informe técnico del IMDRI.

“De lo anterior se puede afirmar que es claro que el contratista ya tenía concebida la obra con estructura metálica, pues ya contaba con los ajustes y nuevos cálculos para las cimentaciones y elementos estructurales, además ya se encontraba en obra el subcontratista que realizaría estos trabajos y que también contaba con el material y la maquinaria requerida para tal fin, lo que demuestra que ya había una negociación previa entre el contratista y el subcontratista”, señala el informe.

La Fiscalía corroboró que esta decisión de cambiar a última hora y pasando por encima de todo el mundo la estructura en concreto reforzado a estructura metálica obedeció a que se hizo para favorecer a uno de los integrantes de la Unión Temporal, el cual tenía una fábrica de estructura metálica llamada Prismacom.

Los investigados y su responsabilidad

Tras este gran desfaldo al deporte nacional, en noviembre de 2017 la Contraloría General de la República estableció en más de 60.000 millones de pesos el daño patrimonial causado al Estado por las irregularidades en la contratación de los estudios y diseños y en la ejecución de las obras para la construcción y remodelación de los escenarios deportivos. El organismo de control vinculó un total de 56 personas, entre exfuncionarios públicos, contratistas, asesores, interventores y supervisores.

Adicionalmente, la Contraloría decretó medidas cautelares por más de 112.000 millones de pesos, dentro de los procesos de responsabilidad fiscal. De estas medidas se destaca el embargo preventivo de 104 bienes inmuebles ubicados en Bogotá, Soacha, Ibagué, Cartagena, Sahagún y Valledupar. Al alcalde Luis Hernando Rodríguez le embargaron cuatro inmuebles dentro de los siete procesos de responsabilidad fiscal por los cuales fue vinculado en calidad de presunto responsable por los hechos registrados y está llamado a responder por más de 56.700 millones pesos.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación dictó decenas de órdenes de detención. Entre ellas la del alcalde Rodríguez, que fue acusado de prevaricato por omisión, interés indebido en la celebración de contratos, peculado por apropiación y contratos sin el cumplimiento de requisitos legales.

Orlando Arciniegas Lagos, el asesor de la Secretaría de Hacienda de la alcaldía y cerebro del saqueo, fue sentenciado a 36 años de cárcel, la condena más alta impuesta en el país por corrupción.

Por no mencionar a otros condenados que aceptaron los cargos. En cuanto a la recuperación de los bienes, además de las medidas tomadas por la Contraloría, la Fiscalía también ha identificado bienes con fines de extinción de dominio como los siete vehículos de carga (tractomulas) que le encontraron a Jorge Alberto Pérez, ex secretario de Infraestructura de la Alcaldía de Ibagué.

Uno de los testimonios que implicó al abogado Arciniegas fue el de Luis Rodrigo Uribe, ex gerente de la firma Typsa, quien dijo que los sobornos tenían un nombre más sofisticado y se les denominaba como “asesorías”.

Con Arciniegas se negociaron ‘asesorías’ que ascendieron al 15% del valor total del contrato para los estudios de las obras, es decir, 1.776 millones de pesos.

Ante el fracaso en la entrega de las obras, el Gobierno tuvo que habilitar otras sedes en Cundinamarca, Valle y Antioquia para las competencias.

Cabe anotar que los deportistas tolimenses también resultaron afectados porque se destruyeron los escenarios con los que contaban para hacer sus prácticas, que les habían quedado desde la década del 70.

Hoy los ibaguereños siguen a la espera de que termine esta pesadilla.

Nota importante

En el momento del cierre de este libro así estaba el caso de los Juegos Deportivos Nacionales de Tolima en la Contraloría General de la República:

La Contraloría, dentro de los 13 Procesos que adelanta con ocasión de los Juegos, falló el 14 de junio, en primera instancia, el más representativo en cuantía de 12.111 millones de pesos. Dicho fallo involucra como responsables fiscales al entonces alcalde de la ciudad de Ibagué, Luis H. Rodríguez, así como a los contratistas de las obras, al interventor y al supervisor del contrato.

De igual forma, el 2 de agosto, se falló también en primera instancia otro de estos procesos, en cuantía de 3.232 millones de pesos, donde se encuentran igualmente involucrados el mencionado Alcalde, así como los contratistas, el interventor y el supervisor del contrato.

Además, los otros procesos que se adelantan por los mismos hechos, suman una cuantía que supera los 25.521 millones de pesos, dentro de los cuales hay cinco procesos que ya tienen imputación por una cuantía superior a los 7.330 millones de pesos.

En estos procesos se han decretado y practicado medidas cautelares efectivas sobre bienes inmuebles y activos bancarios en cuantía superior a 112 mil millones de pesos, destacándose también el embargo preventivo de saldos bancarios a las cuentas de algunos contratistas, por más de 20 mil millones de pesos. En particular, al exalcalde de Ibagué le fueron embargados la totalidad de los inmuebles que aparecen registrados a su nombre: 2 inmuebles en el sector rural y 2 en el área urbana.

. Capítulo 5.

. Se robaron hasta los subsidios de la luz .

La Contraloría General de la República puso al descubierto cómo se embolataron 216.000 millones de pesos de subsidios que el Gobierno otorgó a los usuarios de bajos recursos de la Costa Caribe. Electricaribe en vez de descontarle el valor del subsidio a cada usuario, en su respectiva factura de luz, lo que hizo fue utilizar el monto total del subsidio para disminuir sus pérdidas. Lo interesante de este caso es que se descubrió con un avanzado sistema de inteligencia de datos (big data), inédito en los organismos de control en el país. En este capítulo todos los detalles de cuáles fueron las pistas que se siguieron para descubrir este desfalco de una compañía que como Electricaribe suministra energía eléctrica a 10 millones de habitantes en siete departamentos.

Ponedera es un municipio del Atlántico que no alcanza a tener 20.000 habitantes. Antes lo llamaban Ponederas porque hasta allí, a las playas que dejaba el río Magdalena durante la época de sequía, concurrían las iguanas, tortugas e hicoteas, a poner sus huevos.

Pero a pesar de lo apacible que puede parecer, el pueblo no ha estado tranquilo. El país ha oído hablar de él cada que una tragedia lo trae a la memoria: como la asonada de 2011, cuando un grupo de enardecidos quemó el edificio de la Alcaldía convencidos de que las

elecciones no habían sido transparentes, o como la del vendaval, que en abril de 2018 dejó más de 70 viviendas averiadas.

En ese pueblo vive doña Ada González, una viuda que ya ronda los 70 años y que recibe 100.000 pesos mensuales de ayuda del Estado para sobrevivir. La gran paradoja es que casi todo ese subsidio se le va en el pago de los servicios públicos. Y eso a pesar de que no tiene ni nevera. *“El hielo lo compro por cubetas. Cada una me vale 300 pesos”*, dice.

La historia de doña Ada es apenas una de los cerca de 690.000 usuarios de Electricaribe que debían haber recibido un descuento mensual en su factura de energía, gracias a un subsidio especial que les da el Gobierno. Sin embargo, lo que descubrió la Contraloría General de la República es que Electricaribe, en vez de descontarles el subsidio, lo sumó a la contabilidad de su empresa para hacer menos graves sus pérdidas.

La historia de Electricaribe

Cuando la Contraloría General descubrió el desfaldo de los subsidios, la Electrificadora del Caribe (Electricaribe) ya venía cargando sobre sus hombros una de las mayores crisis de una compañía de servicios públicos en la historia del país. Eso se dice fácil pero en la vida diaria de los usuarios —más de 10 millones de personas— se traduce en cortes permanentes del suministro de energía y todo lo que ello implica.

Tras años de protesta de los usuarios de esta región, el Gobierno atendió sus reclamos y en una decisión radical, el 15 de noviembre de 2016, la Superintendencia de Servicios Públicos emitió una resolución para intervenir bajo la modalidad de administración y luego, el 15 de marzo de 2017, definió que la administración temporal tendría fines liquidatorios. De esta forma, el gobierno asumió el control de la compañía, convirtiéndose en la mayor intervención en la historia de Colombia de una empresa de servicios públicos.

Electricaribe es uno de los principales distribuidores de energía en el país con operaciones en siete departamentos de la Costa Caribe (Atlántico, Magdalena, Bolívar, La Guajira, Sucre, Córdoba y Cesar). Además, atiende a 2,5 millones de usuarios que representan alrededor de 10 millones de colombianos y tiene una participación del 25% de la demanda de energía eléctrica del país, en una región que está en expansión y con un gran crecimiento industrial, comercial y residencial.

Al momento de su intervención tenía abultadas obligaciones que ascendían a 3 billones de pesos, sin contar los pasivos laborales y que según la Superintendencia podían llevarla a una inminente cesación de pagos y a no prestar el servicio de energía con la continuidad y calidad debidas.

En los días previos a su intervención el gobierno hizo ingentes esfuerzos con Gas Natural - Unión Fenosa, de España, el principal inversionista de Electricaribe

para que invirtiera los 1,1 billones de pesos a que se había comprometido en el Plan 5 Caribe que iba hasta el 2019. De España llegaron los máximos representantes de Gas Natural Fenosa, entre ellos su presidente Isidro Fainé, y su CEO, Rafael Villaseca. Además, se realizaron reuniones entre las cancillerías de los dos países. Pero las conversaciones resultaron infructuosas porque el accionista español no mostró disposición para cumplir con este compromiso y anunció una demanda contra el país por 1.000 millones de euros (alrededor de 3,5 billones de pesos).

La inteligencia de los datos

Los problemas de la electrificadora venían siendo denunciados por el Contralor General, Edgardo Maya Villazón, que reveló hallazgos fiscales relacionados con millonarios recursos del Programa de Normalización Eléctrica (PRONE), a través de contratos suscritos entre Electricaribe y el Ministerio de Minas y Energía. Así como irregularidades con el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) y el Fondo de Energía Social (FOES), a través del cual se subsidiaba el servicio a los habitantes de menores ingresos de la Costa Caribe.

Durante una investigación realizada en 2015, el organismo de control analizó partidas por 141.135 millones de pesos, giradas desde el 2011 hasta esa fecha por el Ministerio de Minas y Energía. Detectó que cerca del 46%, es decir alrededor de 65.000 millones de pesos

que la Nación le entregó a Electricaribe para normalizar la prestación del servicio, no se habían ejecutado.

Mientras avanzaban las investigaciones, los reclamos de los usuarios enardecidos no paraban y desembocaron en varios hechos de orden público como el incendio de las instalaciones de la empresa en Magangué (Bolívar) y las protestas por los excesivos cobros del servicio. Personas afectadas mostraban en las redes sociales y en Youtube los recibos de pago.

En la Contraloría General sabían que algo no estaba bien pero no tenían cómo demostrarlo. Un equipo auditor de la Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía, encabezado por Ricardo Rodríguez Yee, comenzó a mirar los recibos de usuarios de Electricaribe con lupa. En varios encontraron irregularidades pero en un primer momento no respondían a ningún patrón.

Necesitaban una muestra más representativa pero Electricaribe les negó la información. Decidieron entonces ir a la Superintendencia de Servicios Públicos y allí lograron un paquete de 16.000 facturas que era el total de las reclamaciones del año 2016 y parte del 2017.

Con ellas en mano, construyeron un robot, que es como se conoce en el lenguaje de Big Data o de inteligencia de datos la manera de capturar y analizar datos masivos. En cuestión de siete horas la máquina leyó los 16.000 expedientes y empezó a encontrar eviden-

cias de que no se estaba reconociendo de la manera adecuada “el consumo distribuido”, es decir el subsidio que se debía distribuir a los usuarios más pobres.

Apareció un patrón numérico 7.878, que correspondía al 99% del subsidio máximo que se le entregaba a cada persona. Y demostraba que del total de recursos que enviaba el gobierno, Electricaribe distribuía o le descontaba el 1% al usuario y la empresa se quedaba con el 99%.

Con esa evidencia en mano, el equipo de la Contraloría fue a Electricaribe y esta vez exigieron poder revisar toda la facturación. Pusieron al robot a trabajar con 64 millones de recibos de los años 2016 y 2017, que corresponden a cerca de 800.000 usuarios por mes. Esta vez la máquina se tomó dos semanas en el análisis y encontró que el patrón con esa irregularidad se repetía en cerca de 690.000 recibos.

En julio de 2017, la Contraloría anunció públicamente los primeros resultados de la auditoría. La conclusión fue preocupante: Electricaribe había utilizado para beneficio propio más de 78.500 millones de pesos que le había girado el gobierno para subsidiar a usuarios de estratos 1 y 2 de zonas especiales.

En una de estas facturas, por ejemplo, encontró que a un usuario se le aplicó un descuento del Fondo de Energía Social (FOES) de 19,78 de pesos, es decir, el 1% de lo que realmente tenía derecho a recibir como subsidio por parte del gobierno, que era de 1.978 pe-

sos. El monto individual puede parecer poco, pero al multiplicarlo por todos los usuarios, cada mes, se convertía en una suma importante.

Ante estos hallazgos, el Contralor General, Edgardo Maya, ordenó realizar nuevas acciones de control para investigar la facturación de los cinco años anteriores al 2015. Como en anteriores investigaciones, el secreto para obtener resultados era una buena planificación. En Electricaribe la Contraloría duró ocho semanas planificando y cuatro realizando la auditoría.

Cinco meses después, en diciembre de 2017, reveló los resultados de los análisis de la facturación de Electricaribe desde 2011 hasta esa fecha. La conclusión fue aterradora: durante ese periodo la compañía se quedó con los subsidios del servicio de energía eléctrica por un monto de 216.894 millones de pesos.

La Contraloría logró comprobar que durante seis años se dejaron de aplicar los subsidios a cerca del 50% de los habitantes más pobres de 183 municipios, afectando especialmente a los habitantes de Atlántico y Córdoba.

Electricaribe desviaba los recursos correspondientes a los subsidios para disminuir sus pérdidas a través del Fondo de Energía Social (FOES), un fondo creado por la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), con el objetivo de subsidiar a los usuarios con menor capacidad económica y cubrirles su consumo de subsistencia, que para ese momento se fijó en \$40 por kilovatio hora del valor del servicio de energía eléctrica.

Este subsidio se otorgaba a los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menos desarrollo y zonas subnormales urbanas. Para los años 2015 y 2016 el valor de ese subsidio girado por el Ministerio de Minas y Energía fue de 46 pesos por cada kilovatio. Es decir, que Electricaribe no aplicaba la totalidad del descuento de 46 pesos a que tenía derecho el usuario por cada kilovatio de su consumo, sino que solo aplicaba 0,46 centavos por cada kilovatio.

Dicho beneficio, junto con el otorgado a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSR) tiene como propósito ayudar en el pago del servicio de energía a la población de los estratos 1 y 2. Estos beneficios se deben reflejar en la factura mensual que les llega a los usuarios como un menor valor a pagar.

Esta práctica no era fácil de identificar por parte de los usuarios teniendo en cuenta que Electricaribe presentaba en la factura los descuentos por Subsidios y Aporte FOES sin discriminar el valor del beneficio correspondiente.

Décadas de problemas

Lo cierto es que en las últimas décadas los habitantes de la Costa Caribe han padecido la deficiente prestación del servicio de energía y que la llegada de Electricaribe no fue la solución que estaban anhelando.

Antes de que operaba Electricaribe, el suministro de energía era prestado por empresas públicas ineficien-

tes, clientelistas y burocratizadas. La situación de estas empresas llegó a su punto más crítico entre 1992 y 1993 cuando se dio en el país el más famoso ‘apagón’. Esto llevó a los gobiernos a adoptar una serie de medidas con el fin de que el sector fuera más competitivo y eficiente.

En marzo de 1998 la Superintendencia de Servicios Públicos tomó posesión de los negocios y bienes de las siete electrificadoras que operaban en la región (Atlántico, Magdalena, Cesar, Guajira, Bolívar, Córdoba y Sucre) y llevó a cabo una reorganización del sector. El gobierno decidió crear cinco nuevas empresas para la prestación del servicio, entre las que se encontraban Electricaribe y Electrocosta, encargadas de la distribución y comercialización de energía eléctrica.

En agosto de ese año, Electricaribe y Electrocosta fueron capitalizadas en un 65% por el consorcio conformado por Houston Industries y Electricidad de Caracas, y se les transfirieron todos los activos, algunos pasivos y se realizó la sustitución de los trabajadores y pensionados de las electrificadoras públicas.

Sin embargo, estas empresas no lograron despegar, razón por la cual los inversionistas decidieron vender su participación a la española Unión Fenosa, que asumió el control de las dos compañías en noviembre del año 2000. En diciembre de 2007 se fusionaron Electricaribe y Electrocosta. La primera se quedó con todos los bienes, derechos y obligaciones así como con los trabajadores, pensionados y clientes de Electrocosta.

Dos años después, en 2009, Gas Natural se fusiona con Unión Fenosa y asume el control de Electricaribe, con una participación del 86%. El gobierno se queda con una participación minoritaria del 14%.

Los problemas relacionados con la inadecuada prestación del servicio no se solucionaron y siguieron creciendo, provocando las protestas permanentes de la población.

En junio de 2015 el gobierno nacional presentó un paquete de cinco medidas con el fin de prestar un mejor servicio en la región, que denominó Plan 5 Caribe. Este consistía en ayudar a los usuarios más necesitados a pagar el servicio, aumentar los recursos disponibles para inversión a través de los fondos PRONE y FAER, definir los proyectos de mayor impacto, atraer nuevas empresas para realizar inversiones en la infraestructura energética y garantizar la ejecución del plan de inversiones de Electricaribe.

Este programa contemplaba inversiones por 4,3 billones de pesos en 394 proyectos en el Sistema de Transmisión Nacional y Regional. De estos recursos Electricaribe se comprometió a aportar 1,1 billones de pesos. Sin embargo, la compañía incumplió con sus inversiones. Mientras tanto aumentaban las deudas, además surgían problemas para la recuperación de la cartera morosa y quedó descubierta su ineficiente operación comercial ante el mercado de energía mayorista, que terminó con múltiples avisos que señalaban riesgos de limitaciones en el servicio por lo menos cada 3 días.

Ante esta situación, la Superintendencia de Servicios Públicos decidió intervenirla el 15 de noviembre de 2016 y en marzo de 2017 definió que la modalidad de la toma de posesión sería con fines de liquidación y ordenó una etapa de administración temporal.

Para la Contraloría General de la República, la intervención de Electricaribe con fines liquidatorios debe ser tratada como un proceso de análisis y cuantificación de las causas estructurales que dieron origen a esta decisión, con el fin de corregir los problemas en pro de los usuarios de la Costa Atlántica, no solo desde la prestación del servicio sino de su impacto socio económico.

El ente de control inició una nueva auditoría con el objeto de mirar la operación eléctrica y comercial con la finalidad de asegurar la prestación del servicio, así como todo el proceso de contratación, vital para la prestación de un buen servicio.

La suerte de Electricaribe está en manos de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) que deberá definir las posibles alternativas para una solución definitiva que permita la prestación de un adecuado servicio que por décadas han esperado los habitantes de la Costa Atlántica.

. Capítulo 6.

. El cuarto de hora (fallido) de las Regalías .

Todos los planetas se alinearon. Se dio una bonanza petrolera nunca antes vista, con producción récord en el país y con los precios mundiales por encima de los 100 dólares el barril. La minería también estaba en su cuarto de hora. Con estos multimillonarios ingresos Colombia iba a dar el salto al desarrollo. Y para garantizarlo, el Gobierno hizo una reforma a las regalías que prometía 1) invertir en proyectos estratégicos y 2) distribuir los recursos de manera que se beneficiaran todas las regiones. Sin embargo, siete años después de haber sido aprobada la reforma, y tras una profunda evaluación, la Contraloría General de la República concluyó que el Sistema General de Regalías no obtuvo los resultados esperados: los recursos se atomizaron, no hay proyectos estratégicos y mucho menos de impacto regional. El contralor Edgardo Maya pidió una reforma de fondo.

En 2010 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, recién posesionado, anunció una ambiciosa reforma que permitiría el desarrollo y progreso de muchos municipios colombianos y contribuiría a disminuir la pobreza y la inequidad.

Se trataba de una reforma radical al régimen de Regalías.

“Lo de las regalías es tan importante como la reforma económica de Carlos Lleras en 1968”, dijo en su momento el senador conservador Juan Mario Laserna.

Hasta antes de esta reforma, el 80% de las regalías se entregaba a los departamentos y municipios productores de petróleo y gas, carbón, níquel, oro, entre otros. Más de una vez se les comparó con los Beverly Ricos. Y el 20% restante iba al Fondo Nacional de Regalías que distribuía las partidas al resto del país.

Entre 1994 y 2009 las regiones productoras recibieron regalías por 42,2 billones de pesos. Casi tres veces lo que cuesta construir hoy la primera línea del metro de Bogotá. Sin embargo, por la manera como las invirtieron tuvieron un bajo impacto en el bienestar de sus habitantes.

Precisamente por esa especie de ‘despilfarro’ y con el auge en la producción de materias primas y el aumento en los precios del petróleo -el barril de crudo llegó a estar por encima de los 100 dólares- el Gobierno decidió que era conveniente que esta bonanza beneficiara a todo el país y no a unos pocos.

La reforma entonces establecía que las regalías provenientes de la explotación minero petrolera debían repartirse en los 32 departamentos y Bogotá D.C., y en los más de 1.000 municipios del país y no solamente en las regiones productoras.

El proyecto fue radicado por los entonces ministros de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega, y de Ha-

cienda, Juan Carlos Echeverry, quienes anunciaron la creación del Sistema General de Regalías (SGR).

La tesis de fondo era que así se podría tener una mejor planeación, sobre todo de proyectos de gran envergadura que tuvieran impacto en varios municipios o regiones. Se hablaba de la construcción de grandes vías o de represas, por ejemplo. Y el otro punto clave era que con esta nueva distribución se podrían hacer mayores inversiones en regiones deprimidas que no cuentan recursos no renovables, lo cual ayudaría a cerrar la brecha entre departamentos ricos como Antioquia y pobres como Chocó.

Las protestas en las zonas petroleras y mineras no se hicieron esperar. Los mandatarios locales levantaron la voz porque consideraban que el gobierno les estaba expropiando recursos a los que tenían derecho por la explotación de los recursos naturales no renovables.

El Gobierno salió a contrarrestar los ataques y muy pronto comenzó a acuñarse una frase que pronunció el entonces ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, quien dijo que la reforma buscaba que “la mermelada se repartiera en toda la tostada”.

A pesar de la gran oposición y de las movilizaciones, la reforma salió adelante y fue aprobada en el Congreso de la República el 11 de junio de 2011 (Acto Legislativo 05). *“Las regalías ya no serán para la construcción de pequeñas obras locales de bajo impacto ni mucho menos para caprichos de los gobiernos municipales o departamentales de turno”*, sostuvo el presidente Juan Manuel Santos,

quien aseguró que en adelante los proyectos tendrían un enfoque claro de competitividad y desarrollo regional.

El nuevo esquema establecía la creación de diversos fondos para fomentar el ahorro y un manejo más eficiente de las partidas. Un 10% de los recursos se dirigía al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, un 10% para ahorro pensional y el resto para los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE), el Fondo de Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), encargado de promover los grandes proyectos de interés regional, además de las asignaciones directas que se dirigen a los territorios productores.

Para la aprobación de los proyectos se crearon diversos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (Ocad), entre ellos seis regionales, formados a partir de la agrupación de los departamentos en el mismo número de regiones (Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Llanos, Pacífico y Centro Sur); 29 departamentales; cerca de 900 municipales; uno nacional para el FCTeI; además de los correspondientes a las Corporaciones Autónomas Regionales. En estos órganos de decisión se definió que participaran los alcaldes, los gobernadores y el gobierno nacional, para decidir de manera coordinada cuales serían las grandes apuestas regionales que llevarían progreso y competitividad.

Además, para dar un apoyo técnico a las regiones y contribuir al fortalecimiento de las áreas de planeación se asignaron algunas partidas de funcionamiento.

¿Dónde está los proyectos estratégicos?

Con todo este blindaje de normas se esperaba que no se repitieran los errores del pasado y que esta vez los recursos sí se invirtieran bien. Mas si se tiene en cuenta que gracias a la bonanza minero petrolera, el Sistema de Regalías distribuyó en solo cinco años, entre 2012 y 2017, un total de 48,1 billones de pesos, una cifra similar a la que requería el Gobierno para construir las revolucionarias vías 4G.

Sin embargo, lo que prometía ser la panacea se convirtió en desilusión. Así lo dejó al descubierto la Contraloría General de la República desde dos perspectivas: desde lo micro, para lo cual realizó decenas de auditorías a las regalías (ver capítulo Manada de Elefantes Blancos), y desde lo macro, para lo cual hizo una profunda evaluación al funcionamiento del Sistema de Regalías.

En esta evaluación macro la Contraloría demostró que no se han hecho grandes proyectos regionales y, por el contrario, los recursos de las regalías se han dispersado o atomizado en miles de pequeñas obras. En los últimos seis años se han aprobado 12.420 proyectos a los que se les han destinado 30,5 billones de pesos del Sistema General de Regalías, según cifras del DNP y del Ministerio de Hacienda.

Si bien el Gobierno sostiene que gran parte de estos recursos se han ido a la construcción de vías, a educación, a fomentar la ciencia y la tecnología, lo cierto es que millonarias partidas se han dilapidado.

Muchos municipios y departamentos no han privilegiado la atención de los servicios básicos que demandan sus habitantes tales como acueducto y alcantarillado, vías terciarias para facilitar la movilidad de personas y mercancías, hospitales y colegios. Por el contrario, hay cientos de escenarios deportivos, culturales y obras decorativas a los que se destinaron más de 3 billones de pesos, entre 2012 y 2017. Una cifra que supera con creces lo que se gira a las necesidades más apremiantes de las regiones.

En el ánimo de repartir “la mermelada en toda la tostada” se les dieron a 667 municipios (el 64% de los municipios del país), partidas de entre 1.000 y 5.000 millones de pesos a cada uno, y a 102 municipios más (casi el 10% de los municipios) les dieron de a 500 millones de pesos, lo cual equivale a menos de 100 millones de pesos anuales, en promedio. Estas son cifras a todas luces insignificantes a la hora de hacer un proyecto estratégico.

Lo de repartir la “mermelada en toda la tostada” se convirtió entonces en un problema. O por lo menos la manera cómo se entendió. Porque SÍ se repartió, pero lo que NO se hizo fue de manera planificada y con la eficacia necesaria para que estos recursos extraordinarios de regalías, que el país difícilmente tendrá en otra oportunidad, se tradujeran en proyectos estratégicos de mediana o gran envergadura.

Proyectos regionales en veremos

¿Qué pasó, por ejemplo, con los tan anunciados proyectos regionales? El estudio que realizó el Grupo

Macro de Regalías de la Contraloría Delegada Intersectorial concluyó que la promoción de proyectos de impacto regional no se ha dado.

Las causas son múltiples. Una de ellas es que a pesar de que se crearon seis Ocad regionales, uno por cada región del país, los departamentos que los integran no realizaron acuerdos para el desarrollo de proyectos de beneficio común.

Entre 2012 y 2017 los proyectos que se aprobaron a través de los seis Ocad regionales financiaron el 38% de la inversión total con regalías (11,5 billones de pesos de \$30,5 billones de pesos); una cifra significativa. Pero, de esos recursos solamente se aprobaron 11 proyectos interdepartamentales por un valor de 244 mil millones de pesos.

Un ejemplo de los proyectos que aprueban los Ocad regionales es la construcción del Ecoparque El Santísimo, en Santander, aprobado por el Ocad Regional de Centro Oriente por un valor de \$60.000 millones, de los cuales alrededor de \$43.000 millones son de regalías. El proyecto generó una gran polémica por el monto de la inversión y su pertinencia.

Otro proyecto regional que ha sido cuestionado, no por su pertinencia sino por los problemas que se han presentado en su ejecución, es la Vía La Prosperidad, aprobado por el Ocad Caribe para el departamento del Magdalena, con un valor total superior a los 466.000 millones de pesos, de los cuales se financiaron con

regalías 200.000 millones de pesos. Esta iniciativa se convirtió en la de mayor inversión del Sistema General de Regalías aprobada hasta el momento.

El proyecto ha sido objeto de toda clase de cuestionamientos y de investigaciones. De hecho, un informe del Departamento Nacional de Planeación lo incluyó entre los 382 proyectos en riesgo crítico de ejecución con recursos de regalías. Después de muchos tropiezos se realizó un acuerdo de regularización firmado por el Invías, la gobernación del Magdalena, el contratista y un veedor especializado en el que se acordó que ya no se ejecutarán los 52 kilómetros previstos, sino solo 18 kilómetros, con una inversión de 332.000 millones de pesos. Es decir, que cada kilómetro de vía costará más de 18.000 millones de pesos.

Otro proyecto que también ha presentado problemas de planeación es la construcción del nuevo terminal de pasajeros de Tunja, por un valor de 46.382 millones de pesos, que fue aprobado por el Ocad Centro Oriente.

Y sigue la aprobación de proyectos sin impacto regional. Ese es el caso de la construcción de un tanque de almacenamiento de agua en Sincelejo por 16.215 millones de pesos. El objetivo era que la capital de Sucre contara con agua potable las 24 horas del día. El proyecto debía estar terminado en 2015 pero aún no ha concluido.

En Chocó, el Ocad Regional Pacífico aprobó la adquisición de predios, los estudios y diseños para la cons-

trucción de las instalaciones deportivas para los XX Juegos Nacionales, por un valor de 11.222 millones de pesos. El proyecto terminó en un fracaso total, sin infraestructura ni juegos nacionales ya que los predios no tenían acceso a servicios públicos ni contaban con los requisitos necesarios para el desarrollo de esta clase de infraestructura. Por eso hoy solo se ven terrenos sin que se haya puesto un solo ladrillo. Se quedaron en el aire el estadio de atletismo, el complejo de piscinas, el coliseo menor, el coliseo mayor, el estadio de fútbol, entre otras obras.

Este caso fue tan dramático que llevó a la Contraloría a revisar el valor de los recursos que se destinan a elaboración de diseños y estudios. El organismo encontró que se habían destinado 260.000 millones de pesos, aprobados por los Ocad Regionales para 112 proyectos pero solo 13 de ellos pasaron a fase de ejecución.

La plata de las Regalías en los bancos

¿Por qué se presentan estas y muchas otras irregularidades con los proyectos regionales? La Contraloría detectó que una de las razones es que en el Sistema General de Regalías quedó una concepción muy precaria del significado de impacto regional y la ausencia de una visión estratégica.

Para la Contraloría, los departamentos, como principales beneficiarios de las regalías (reciben más del 70% de los recursos), están perdiendo una valiosa oportunidad de ejercer un mayor liderazgo en el de-

sarrollo regional, a favor de pequeños proyectos de alcance local.

Así mismo señala que tal como quedó diseñado el SGR en la práctica lo que hizo fue entregarle una chequera en blanco a las regiones, pues este sistema no está basado en incentivos, metas ni resultados que se puedan verificar, y tampoco prevé sanciones efectivas para los que no cumplan. Por eso no es de extrañar que se hayan perdido tantos recursos y que los culpables no hayan respondido. Maya Villazón dice que *“se ha impuesto una visión cortoplacista de muchos gobernantes. Los 30,5 billones de pesos de regalías han terminado en 12.000 proyectos, lo que da un promedio de 2,5 millones de pesos por proyecto. Y eso es muy grave. En vez de priorizar la inversión de esos recursos, se han atomizado”*.

Gracias al análisis macro, también la Contraloría pudo comprobar que a diciembre de 2017 había excedentes de regalías sin ejecutar por 13,5 billones de pesos, de los cuales alrededor de 4,5 billones de pesos estaban en cuentas bancarias manejadas por las entidades territoriales. Eso significa que de la inversión total asignada de 33 billones de pesos, los saldos sin ejecutar eran de ¡cerca del 40%! Lo cual resulta inaceptable en un país tan lleno de necesidades insatisfechas y evidencia que algo no funciona bien en el diseño que se hizo del sistema de regalías.

El fondo que nos iba a hacer más sabios

Cuando se creó el Sistema General de Regalías y se destinó el 10% de los recursos al Fondo de Ciencia,

Tecnología e Innovación, el gobierno prometió que por fin el país iba a tratar de superar el gran rezago que tenía en este frente, donde otras naciones le llevaban una gran delantera. En Brasil la inversión en el sector es del 1,2% del PIB, en naciones de la OCDE es del 3% mientras que en Colombia los recursos para Ciencia, Tecnología e Innovación son apenas del 0,6% del PIB.

Los recursos de dicho Fondo sumaban \$3,8 billones a diciembre de 2016, y representaban cerca de la tercera parte de la inversión total que realiza el país en desarrollo científico y tecnológico. Así lo evidenció el contralor Maya al hacer un diagnóstico de estos recursos durante una presentación en la Universidad Nacional con motivo de los 150 años de creación de esta alma mater.

En una evaluación realizada por la Contraloría entre los años 2012 y 2015 se evidenció que buena parte de los problemas que se presentan se originan en el hecho de que las decisiones hacia dónde se dirigen los recursos son tomadas por los actores políticos de los departamentos y no por académicos o expertos del sector de ciencia y tecnología.

Los recursos de dicho fondo se distribuyen entre 32 departamentos y Bogotá, en la misma proporción en que lo hacen los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional o el de Compensación Regional, a partir de indicadores de población y pobreza. Los recursos se manejan más con un carácter político que científico.

Para la Contraloría, lo que ocurrió en la práctica es que existen 33 fondos de ciencia y tecnología, ya que la presentación de los proyectos ante los Ocad es potestad de cada gobernador, y no uno solo como sería lo mejor pues los departamentos no cuentan con las capacidades que se requieren para que los recursos se destinen de manera eficiente a proyectos de ciencia y tecnología.

Si bien, en la estructuración de los proyectos se convocan a diferentes actores de universidades, gremios, asociaciones o empresas a participar en el desarrollo de los mismos, lo cierto es que las gobernaciones se quedan, por lo general, con la ejecución. De 277 proyectos aprobados hasta 2015 por un valor de 2,2 billones de pesos, la Contraloría comprobó que el 72%, es decir 201 proyectos por 1,8 billones de pesos fueron ejecutados por las gobernaciones. El restante 28% fue ejecutado por universidades, Colciencias u otras instituciones relacionadas con la ciencia y la innovación.

La Contraloría también determinó que aunque las gobernaciones celebren convenios o contratos interadministrativos con entidades idóneas o reconocidas por Colciencias, este hecho no exime de que se presenten situaciones irregulares. Ese es el caso de una auditoría realizada a 10 proyectos de ciencia y tecnología por 168.000 millones de pesos en el departamento de Córdoba, que dio lugar a hallazgos fiscales por cerca de 30.000 millones de pesos. La razón de estos hallazgos es que se detectó que se estaba subcontratando con terceros que no eran los más idóneos. En algunos ca-

Los contratos se subcontrataba por valores inferiores a los del convenio para quedarse con la diferencia.

La Contraloría también encontró casos en los que los proyectos van perdiendo el objeto para el que fueron construidos. Un ejemplo es el Centro de Formación e Investigación en Energías Renovables (Ciner), en el Vichada por valor de 32.917 millones de pesos. El proyecto buscaba crear espacios para la investigación en generación eléctrica a partir de energías renovables, pero en el desarrollo de las obras se cambió el objetivo del proyecto y éste terminó convertido en una biblioteca, un auditorio y un conjunto habitacional pero no un centro de investigación.

Luego de este profundo y extenso estudio al destino y uso de los recursos de las regalías el contralor Maya Villazón concluyó que este sistema requiere una reforma de fondo. Para el Contralor General hay que revisar el funcionamiento de los Ocad porque ni estos órganos ni el gobierno tienen la capacidad de oponerse a una decisión errónea de un región, aún cuando existen riesgos evidentes de pérdida de recursos.

El papel que cumple el Departamento Nacional de Planeación es cuestionado teniendo en cuenta que esta entidad ha perdido liderazgo en su función de orientar el desarrollo regional.

Nadie puede negar la buena intención de la reforma al régimen de regalías que se logró con el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012. Igualmente es

cierto que esa reforma mejoró la distribución de los recursos de las regalías: ahora llegan a todo el territorio nacional y se usan de manera más equitativa.

Pero tampoco se puede negar que la falta de planeación, en el sentido de que no se priorizaron o jerarquizaron las inversiones, una selección inadecuada de contratistas (cerca del 80% de la contratación se realiza sin pluralidad de oferentes) y la poca eficiencia en la ejecución, se perdieron miles de millones de recursos y la promesa del progreso y la competitividad regional no se ha cumplido. Básicamente el diseño institucional no funcionó.

Los estudios y las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República abren las puertas a un trascendental y necesario debate que debe darse en el país sobre la necesidad de invertir bien los recursos minero petroleros, que son finitos.

No hay duda que si las regalías se priorizan, si se destinan a proyectos estratégicos, podría haber mayores avances en el bienestar de la población o en el cierre de brechas regionales.

¿Qué gobierno será el que dé ese paso?

. Capítulo 7.

. Una manada de elefantes blancos .

El fenómeno de obras faraónicas sin sentido o abandonadas parecía ser exclusivo de los municipios productores de petróleo. Sin embargo, la reforma al Sistema General de Regalías repartió el fenómeno por todo el país: decenas de proyectos han quedado abandonados, presentan retrasos en su ejecución o simplemente no existen. Meta y Casanare, los principales productores de petróleo, son los campeones; pero no son los únicos en el ranking de los ‘elefantes blancos’. La Contraloría General de la República detectó hallazgos con presunta incidencia fiscal por cerca de 840.000 millones de pesos entre 2012 y 2016. Para dar una idea, más allá de las cifras, aquí está el detalle de lo ocurrido con cinco de los cientos de casos.

Vamos a acabar con los elefantes blancos. Esa frase poderosa pero sencilla era uno de los varios argumentos de los defensores de la reforma al Sistema General de Regalías que promovió el Gobierno de Juan Manuel Santos en 2010.

El Gobierno hizo un minucioso diseño institucional con las mejores intenciones de blindar los recursos de las regalías. No solo puso a participar más actores y creó más controles sino que la mayoría de los recursos se iban a dedicar a proyectos estratégicos o de

impacto regional (Ver Capítulo El Cuarto de Hora de las Regalías).

Sin embargo, la figura de los elefantes blancos no quedó en el pasado. Por el contrario regresó con bríos renovados no solo en departamentos como Meta y Casanare, los mayores productores petroleros y los que han recibido los mayores recursos por regalías, si no también después de la mencionada reforma a las regalías en municipios en los rincones más recónditos del país.

El contralor general, Edgardo José Maya Villazón, puso el dedo en la llaga al denunciar que las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República entre 2012 y 2017 arrojaron hallazgos con presunta incidencia fiscal por cerca de \$840.000 millones de pesos. El 40% de estos recursos corresponde a obras inconclusas. *“Son muchas las obras financiadas con recursos de regalías que se terminan y nunca se ponen en funcionamiento para el beneficio de la comunidad”*, sostuvo el contralor Maya.

Puerto Gaitán es un ejemplo del fenómeno de los elefantes blancos. Los han tenido antes de la reforma a las regalías y después de ella también. Este municipio del Meta vivió una bonanza petrolera con campo Rubiales -que con una producción superior a los 200.000 barriles diarios, representaba uno de cada cuatro barriles que se producían en Colombia- y con Quifa.

Gracias a las regalías, Puerto Gaitán pasó a tener uno de los mayores ingresos per cápita del país (US\$11.200

en 2011 vs US\$7.227 del país). Sus festivales de verano a orillas del río Manacacías se volvieron célebres. Con el patrocinio de Pacific Rubiales llegaron hasta esta población artistas de la talla de Juan Luis Guerra y Marc Anthony.

Pero se acabó la bonanza, los recursos de las regalías disminuyeron y comenzaron a ‘florecer’ decenas de obras abandonadas financiadas por el Fondo Nacional de Regalías (FNR), que era el esquema anterior de la reforma que creó el Sistema General de Regalías (SGR). Entre otras obras abandonadas estaban los internados de El Tigre (Fase II), Alto de Tillava, el del resguardo indígena Awaliba y el Centro Poblado de Planas, todos en zona rural, algunos de ellos terminaron obras en 2013 y cinco años después siguen abandonados. Los hallazgos fiscales en estas obras suman más de 20.000 millones de pesos.

Pero tras la reforma de las regalías, el fenómeno de los elefantes blancos comenzó a repetirse en regiones no petroleras. Sobre todo con la construcción de acueductos veredales, escuelas y centros de salud. Muchos sin terminar y abandonados.

En Aipe (Huila), las obras del Centro Educativo Santa Rita se encuentran en abandono y se hace muy difícil su recuperación. En Chocó, los centros de salud de atención de baja complejidad no están funcionando. Y en Arauca, el proyecto de vivienda prioritaria Los Laureles se encuentra en estado crítico, no cuenta con servicios de agua, luz ni alcantarillado y las 238 fami-

lias beneficiadas siguen a la espera de que algún día les entreguen las viviendas prometidas. Todos estos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, es decir, después de la reforma.

Pero más allá de si se trata de recursos del sistema anterior a la reforma (FNR) o del sistema posterior (SGR), la Contraloría, a través de una auditoría de desempeño, identificó un patrón en el caso de los acueductos: los proyectos comienzan sin los permisos suficientes, ni las consultas con las corporaciones, se hacen las obras en terrenos que no son aptos y el agua no llega o no es apta para la población. Un ejemplo es el de Maní (Casanare) donde construyeron un tanque elevado para el suministro de agua potable en la Urbanización Los Algarrobos. Esta obra está inconclusa por falta de planeación y estudios. El hallazgo fiscal supera los 7.000 millones de pesos.

Como si eso fuera poco la Contraloría General halló otros datos preocupantes. Casi el 70 por ciento de las licitaciones en los proyectos de regalías se presentan con un único oferente. Si a esto se suma la contratación directa, el resultado es que cerca del 80 por ciento de la contratación se realiza sin pluralidad de oferentes. Es como si los proyectos se hicieran como un traje a la medida para que se lo gane un solo contratista.

Así quedó ratificado, no solo en las auditorías sino en las 60 entrevistas que realizó la Contraloría a 184 funcionarios de entidades territoriales, entre ellos 11 gobernadores y 29 alcaldes. *“La corrupción es la que rige*

el estándar de la ejecución de estos proyectos. Están arreglados desde antes de la sesión del Ocad, que es la instancia en la cual se toma la decisión final. Hay unos acuerdos previos que no garantizan la escogencia del mejor proyecto para que sea financiado con recursos de regalías”, comentó un funcionario de una empresa pública a los delegados de la Contraloría.

Otro reveló que los contratistas tienen mucha injerencia en el proceso de selección: *“Se va a aprobar un proyecto en el Ocad y quien está patinando el proyecto es el que va a ser el contratista, no ha empezado el proceso y ya tienen claro qué se va a aprobar y quién lo va a ejecutar”*. Y un funcionario de una Secretaría de Planeación departamental sentenció: *“mientras el Sistema General de Regalías esté en manos de contratistas, estamos fritos”*.

A continuación, cinco ejemplos que ilustran tipos de problemas que encontró la Contraloría General de la República, durante la administración de Edgardo Maya Villazón, en decenas de auditorías a proyectos financiados con recursos de regalías, tanto en el esquema de antes de la reforma como después de ella.

. Villavicencio con sed .

Siete años llevan los habitantes de la capital del Meta esperando la construcción de un acueducto, en el que invirtieron 65.921 millones de pesos. Las obras están abandonadas, solo se ven enormes moles de concreto que parecen carretes de hilo gigantes y el detrimento patrimonial supera los 60.000 millones de pesos.

Los habitantes de Villavicencio llevaban años esperando tener agua potable y un buen servicio de acueducto y alcantarillado, un servicio vital que les era esquivo en ciertas temporadas y que era lo mínimo que requería una ciudad del tamaño de la capital del Meta y puerta de entrada a los Llanos Orientales.

Los más de 500.000 habitantes de la ciudad afrontaban constantes racionamientos y suspensiones por los problemas que se presentaban en la bocatoma del acueducto municipal. Cuando la quebrada La Honda y el río Guatiquía, que surten de agua a Villavicencio, se crecen y se taponan los tubos que estaban instalados a ras del suelo, lo que lleva a que se suspenda la prestación del servicio durante horas o días y a que este se tenga que suministrar a través de carrotanques.

Pero la solución a los problemas pareció llegar el 28 de enero de 2011 cuando la Empresa de Servicios Públicos del Meta (Edesa S.A.) suscribió el contrato 112 con la Unión Temporal Bocatoma Ptap con recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Dicho contrato tenía como objeto la construcción de obras para la optimización de la línea de conducción desde la bocatoma de la quebrada La Honda hasta la Planta de Tratamiento de Agua Potable (Ptap) y surtir a los usuarios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (EAAV). En esencia, lo que se buscaba era elevar unos metros la tubería que transportaba el agua potable, para evitar que los derrumbes y deslizamientos de tierra en épocas de invierno, afectaran las redes y paralizaran el transporte del líquido, como había ocurrido varias veces. En una de esas ocasiones Villavicencio estuvo sin agua cerca de dos meses debido a la afectación de la tubería.

Inicialmente el contrato se firmó por 43.947 millones de pesos pero posteriormente tuvo dos adiciones por 21.973 millones de pesos, para un total de 65.921 millones de pesos. El plazo para la entrega de las obras se fijó en 12 meses. Las obras, a las que el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico les dio el aval, fueron contratadas por el entonces gobernador del Meta, Darío Vásquez Sánchez.

Pero desde su misma adjudicación comenzaron los problemas. Se presentaron inconsistencias en la planeación así como en el proceso de selección, ejecución y seguimiento de las obras.

Una denuncia ciudadana que llegó a la Contraloría Departamental del Meta hizo que se encendieran las alarmas y que el organismo de investigación comenzará a indagar qué estaba pasando con el proyecto. En visitas

realizadas al terreno, la Contraloría verificó el desperdicio de recursos. Encontró grandes moles de concreto, hierro y tubería abandonadas así como viaductos que no conectaban a ninguna parte en inmediaciones de la quebrada La Honda. Parecía un paisaje de Gulliver en el país de los gigantes.

En una de las auditorías técnicas realizada el 15 de marzo de 2017 con el fin de hacer una inspección física a las obras contratadas, la Contraloría detectó irregularidades relacionadas con sobre costos, inadecuada calidad de los trabajos y materiales.

Durante los recorridos a los diferentes frentes de trabajo, los funcionarios del organismo de control encontraron una obra sin terminar y abandonada desde octubre de 2015, sin pólizas vigentes.

Entre las irregularidades detectadas se encontraron estructuras metálicas inoperantes, material distribuido en diversas partes que no era utilizado y que se estaba afectando por la lluvia y los derrumbes. Una situación similar se presentó con el cableado que no se utilizó para tensionar las torres y se dejó en el suelo, cubierto de tierra, lo que provocó que quedara inservible.

Liquidación y abandono del contrato

Para la Contraloría General una de las razones de esta lamentable situación en que estaba el proyecto eran las demoras en el proceso de ejecución del contrato, el cual llevaba a la fecha de realizada la auditoría seis

años sin que se hubiese dado cumplimiento al objeto para el cual se había estipulado.

Además, desde tiempo atrás había una advertencia de que Edesa pretendía liquidar unilateralmente dicho contrato, como en efecto ocurrió. Ante el abandono de las obras por parte de la Unión temporal Bocatoma Ptat, el gerente de Edesa, Orlando Guzmán Virgüez, anunció en 2016 que liquidaría dicho contrato con el fin de iniciar un nuevo proceso licitatorio para culminar el proyecto, que según el contratista tenía un avance del 88% en ese momento.

La Empresa de Servicios Públicos del Meta tomó la decisión de liquidar de manera unilateral el contrato el 20 de septiembre de 2017, decisión que dio lugar a una batalla jurídica. El contratista anunció una demanda millonaria contra Edesa al señalar que si se presentaron demoras en la ejecución de las obras se debió a decisiones de la empresa departamental debido a la falta de planeación del proyecto, que obligó a hacer cambios de diseño a lo que se sumó demoras en los pagos de hasta 15 meses, lo que terminó por generar iliquidez al contratista.

Pero Edesa inició también un proceso judicial contra la Unión Temporal. El 23 de enero de 2018, Edesa declaró la ocurrencia de siniestros por estabilidad y calidad de las obras y por mal manejo del anticipo frente a la ejecución del contrato. La Empresa de Servicios Públicos del Meta espera recibir del contratista alrededor de 18.000 millones de pesos.

Lo cierto es que siete años después las obras siguen inconclusas y el detrimento patrimonial asciende a los 60.573 millones de pesos. Así lo determinó la Contraloría en la auditoría realizada en 2017.

Mientras tanto los habitantes de Villavicencio siguen padeciendo racionamientos en el servicio de agua potable ante los derrumbes que se presentan en la tubería de la quebrada La Honda. Este año ya se han presentado varias suspensiones del servicio que se han prolongado durante varias semanas. En mayo de 2018, por ejemplo, un deslizamiento de tierra se llevó 120 metros de tubería.

Se han hecho trabajos provisionales pero hasta el momento no hay una solución de fondo para Villavicencio, que sigue padeciendo sed por culpa de la ineficiencia y el mal manejo de los recursos.

. El quijotesco proyecto de Llanopetrol .

El proyecto para construir una refinería en el departamento del Meta quedó en el aire. A pesar de que se han invertido más de 29.000 millones de pesos hasta ahora no se ha puesto el primer tornillo o ladrillo de la obra.

Cuando fue gobernador del Meta (1998- 2000), a Alan Jara Urzola se le metió entre ceja y ceja la construcción de una refinería en los Llanos Orientales, un proyecto que en ese momento despertó muchas suspicacias por las millonarias inversiones que demandaría, el retorno que generaría al departamento y la oportunidad y conveniencia de una obra de esta naturaleza.

Muchos de los detractores de la iniciativa no entendían cómo el Meta le podía competir a Ecopetrol, que tenía el monopolio de la refinación en el país. La petrolera colombiana a lo largo de su historia había invertido millonarios recursos en la refinería de Barrancabermeja, la mayor del país, y venía estudiando el proyecto de ampliación y modernización de la refinería de Cartagena (Reficar), que a la postre también terminó enredado en investigaciones de la Contraloría General de la República.

Pero Jara pasó por alto todos los cuestionamientos y contra viento y marea siguió adelante con su quijo-

tesco proyecto. En 1999 creó la empresa Metapetrol, bajo la administración de Luz Stella Casasfranco, que tenía por objetivo realizar los estudios de factibilidad para la construcción de dicha refinería.

La iniciativa quedó en el olvido tras la terminación del mandato de Jara y el secuestro del que fue víctima desde el 15 de julio de 2001. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), lo mantuvieron en cautiverio durante siete años.

Pero una vez quedó en libertad Jara volvió a incursionar en política y en 2012 fue designado nuevamente, por voto popular, gobernador del Meta. Una vez instalado en el cargo, el mandatario retomó su empeño y anunció que antes de que terminara su mandato, se refinaría la primera gota de petróleo en los Llanos Orientales gracias a este proyecto financiado por el Sistema General de Regalías. Además prometía una falacia: que con la refinería bajarían los precios de la gasolina, desconociendo el hecho de que los precios del combustible se fijaban por un decreto de la Nación.

Los cuestionamientos al proyecto de Jara no se hicieron esperar, más cuando para esa época se adelantaba la ampliación y modernización de Reficar, de Ecopetrol, con la que se duplicaría la capacidad de refinación de 80.000 a 165.000 barriles diarios, que se sumarían a los más de 230.000 barriles diarios de crudo que se refinaban en Barrancamerbeja.

Con esta capacidad no solo se abastecería la demanda local sino que se podrían exportar los excedentes, he-

cho que fortalecía los argumentos de quienes decían que el país no necesitaba una tercera refinería, que claramente quedaría en desventaja por su capacidad frente a las de Ecopetrol.

Además, otro de los grandes inconvenientes era su ubicación. Por estar en el centro del país quedaría lejos de las zonas portuarias, lo que dificultaría la exportación de derivados del petróleo.

Pero ninguno de estos argumentos fueron escuchados por Alan Jara. La idea del mandatario era construir una refinería en el corregimiento de Pompeya, en jurisdicción de Villavicencio, con una capacidad para refinar hasta 40.000 barriles diarios de crudo y producir gasolina corriente y extra, querosene, fuel oil y Acpm, entre otros. El proyecto estaría ubicado en inmediaciones de los campos de Apiay, operados por Ecopetrol, en un terreno de 55 hectáreas y demandaría inversiones estimadas en 24 millones de dólares.

Jara, pasando por alto todas las dudas y observaciones de expertos del sector radicó el 12 de mayo de 2012 el proyecto denominado “Elaboración de estudios y diseños de pre-factibilidad para la refinería del departamento del Meta”, ante el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental de la Gobernación del Meta.

A los pocos días, el 31 de mayo de 2012 expidió las normas para crear la Empresa de Petróleos del Llano (Llanopetrol) como una empresa industrial y comer-

cial, con patrimonio propio y autonomía administrativa y que tenía como objetivo principal construir y poner en marcha la refinería petróleo del Meta. El presidente Juan Manuel Santos le dio el empujón final al declarar la refinería como un proyecto de interés nacional. El anuncio lo hizo en octubre de 2013, en un Ocadón (jornada en la que se aprueban proyectos de regalías de varios Ocad) realizado en la Casa de Nariño donde se aprobaron proyectos para el Meta por 217.000 millones de pesos.

En diciembre de 2015, Jara anunció que estaba listo el cierre financiero del proyecto y que el socio era la empresa rusa Rosneftgazstroy RBGS, que aportaría 19 millones de dólares en los primeros meses de 2016. Ya para ese año se hablaba de que la inversión sería de 2.100 millones de dólares y que la construcción tardaría dos años y medio.

Hasta un ferrocarril

Estos anuncios hicieron que la Contraloría General de la República pusiera sus ojos en el proyecto. En una Actuación Especial de Fiscalización, cuyos resultados se conocieron el 5 de octubre de 2016, la Contraloría estableció un presunto daño patrimonial de 18.265 millones de pesos en la Gobernación por el deficiente manejo e inversión de esos recursos—9.220 millones de pesos de regalías y 9.045 millones de pesos de recursos propios de este departamento— que fueron girados a Llanopetrol, con destino a la refinería del Meta.

Según el organismo de control el proyecto se elaboró de manera incompleta y deficiente, sin planeación y en contravención del marco normativo que regula estos procesos. Además hubo un total desconocimiento del sector petrolero, como lo demuestran los tres ajustes y variaciones que ha tenido esta iniciativa. *“Este proyecto no evidencia físicamente ningún proceso constructivo y muestra una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente y, en particular, una ostensible falta de planeación que genera incertidumbre y riesgos en las administración y ejecución de los recursos”*, sostuvo el informe.

Entre los hallazgos detectados durante el periodo de investigación del 2012 a 2015, la Contraloría estableció los siguientes:

- Se realizaron desembolsos para gastos de funcionamiento por 1.894 millones de pesos, sin que mediara documento alguno que soportara dicho pago.
- No se presentaron estudios fundamentales como son los de mercado (demanda, oferta, déficit), estudio legal, estudio técnico (insumos, requerimientos técnicos y tecnológicos, localización y tamaño), estudios de riesgos, financieros, ambientales.
- No existió una cadena de valor que permitiera evaluar la refinería ni se establecieron indicadores para conocer si esta era la mejor alternativa.
- No se hizo una etapa previa del ciclo de proyectos ni se contemplaron las fases y etapas previas que requiere una correcta identificación, preparación y

evaluación de proyectos, razón por la cual se determinó que existe una alta incertidumbre sobre la viabilidad financiera (costo/beneficio) de la refinería del Meta, una vez puesta en marcha.

Pero otro hallazgo grave de la Contraloría fue que no se realizó ningún cierre financiero con la sociedad de origen ruso, como lo había manifestado Alan Jara. Según el ente de control los presuntos acuerdos con Rosneftgaztroy RNGS no habían sido materializados a la fecha y solo fueron expectativas.

La conclusión del organismo de control era contundente: el riesgo de pérdida de los recursos es muy alto ya que se suscribieron contratos bajo supuestos de la rentabilidad de la refinería, algo hipotético que no fue estudiado ni demostrado.

Sin embargo, tres meses después, el organismo de control presentó un informe de auditoría en el que señala que los recursos invertidos no fueron 18.000 millones de pesos sino que ascendieron a 29.429 millones de pesos. La diferencia se debía a que 11.000 millones de pesos adicionales se destinaron para la construcción de un ferrocarril y otros proyectos como carreras universitarias que nunca se pusieron en marcha. La propuesta para el ferrocarril era construir 260 kilómetros de vías férreas para transportar el crudo desde Campo Rubiales. Nunca se tuvo en cuenta el hecho de que este crudo lo transportaría Ecopetrol a través de un oleoducto.

Por su parte, el periódico Portafolio reveló que el predio adquirido para la refinería tenía una valorización del 1.188% en solo 16 meses y que en ese momento tenía un socio cuyo negocio principal era una cigarretería en Miami (Estados Unidos).

A pesar de todas estas revelaciones Alan Jara insistía en que la refinería no era un elefante blanco y que su construcción saldría adelante.

Las investigaciones de la Contraloría General de la República contribuyeron a que la Fiscalía General de la Nación capturara en mayo de 2017 al ex gerente de Llanopetrol, Ricardo Rodríguez Henao, y a ex funcionarios de la Gobernación de Jara, como responsables del desvío de 18.265 millones de pesos. Entre ellos se encontraban Jairo Iván Frías, ex secretario de Hacienda; Luz Stella Casasfranco, ex jefe de la Oficina de Asuntos Contractuales y mano derecha de Alan Jara, y Hernando Martínez Aguilera, ex secretario de Planeación. Jara había llevado a Casasfranco a la Unidad de Víctimas, y la puso al frente de la Oficina Jurídica. La Fiscalía les imputó los delitos de peculado por apropiación a favor de terceros e interés indebido en la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales. La jueza 56 que legalizó su captura dijo en su momento que *“en este proyecto se gestó una empresa criminal para apropiarse de los dineros del Estado”*.

Ricardo Rodríguez Henao quien permaneció ocho meses detenido en la cárcel La Picota y hoy está en

detención domiciliaria, dijo en una entrevista de televisión: *“Jamás Alan Jara, jamás Ricardo Rodríguez le dijeron al Meta o al país ‘vamos a construir una refinería’. Le dijimos vamos a viabilizar la construcción de una refinería y vamos a llamar inversión extranjera para la construcción de la misma”*. Pero hasta el sol de hoy, ni lo uno ni lo otro. Todo se quedó en falsas promesas. Rodríguez ha sido íntimo amigo de Jara durante más de 45 años y hasta viven en el mismo edificio.

En febrero de 2018, la Procuraduría General de la Nación le abrió una investigación a Alan Jara para establecer si la gobernación del Meta, bajo su mandato, asumió obligaciones financieras de Llanopetrol como si fueran deudas del departamento. Según un informe de la Contraloría, la gobernación pagó una deuda por 10.705 millones de pesos adquirida con la empresa de petróleo, aduciendo un crédito de tesorería sin que se hubiera celebrado convenio o contrato alguno.

Jara renunció a la dirección de la Unidad de Víctimas en mayo de 2017 cuando el escándalo comenzó a crecer tras las investigaciones de la Contraloría General.

La Procuraduría le formuló pliego de cargos, no solo por la refinería del Meta sino también porque como miembro de la junta directiva del Fondo Ganadero del Meta omitió sus funciones al votar a favor de la liquidación de esa entidad, lo que le provocó un millonario detrimento patrimonial al departamento. La liquidación se dio a pesar de que había un acuerdo para reorganizar a la entidad, que había recibido una

indemnización de 8.800 millones de pesos, recursos con los que habría podido solucionar sus problemas económicos y salir adelante.

El ex gobernador fue llamado a interrogatorio por un fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia para que declare todo lo relacionado con las obras de este proyecto. Jara insiste en que la refinería no es un elefante blanco, aunque reconoció que a pesar de los más de 100 estudios realizados “no se ha puesto un ladrillo”.

Lo cierto es que hoy, casi 20 años después del primer anuncio sobre la construcción de una refinería para el Meta, no hay ni un solo tornillo o tubería que demuestre que el proyecto arrancó. No hay nada, solo promesas que dejaron un millonario detrimento para el Meta y la Nación.

Devorados por la maleza

Varios megacolegios, que se convirtieron en bandera del gobierno departamental en Casanare, están abandonados. Lo que ocurrió en la institución educativa de Paz de Ariporo, que no pudo albergar a los 1.500 alumnos previstos, es solo un ejemplo.

En el parque principal de Paz de Ariporo hay una placa alegórica al momento en el que Guadalupe Salcedo, el jefe de las guerrillas liberales de los años 50, entrega las armas haciendo una contribución a la paz de ese entonces en el país.

En este mismo municipio se iba a construir uno de los 11 megacolegios de un ambicioso programa de la Gobernación de Casanare que contemplaba, con recursos del Fondo Nacional de Regalías, dotar también de estas nuevas instituciones a Villanueva, Aguazul, Sabanalarga, Monterrey, Yopal, Orocué, Tauramena y Chámeza. La ilusión era convertir al departamento de Casanare en uno de los de mayor nivel en materia de cobertura y calidad en la educación del país. Pero todo quedó en promesas.

Cuando Raúl Flórez Chávez fue gobernador de Casanare, entre 2008 y 2011, anunciaba a los cuatro vientos que estos megacolegios serían la alegría de miles de niños que se sentirían en sus instalaciones como si

estuvieran en su segundo hogar. Además tendrían amplios espacios con grandes zonas para la recreación, estarían dotados de tableros interactivos y herramientas tecnológicas para facilitar el aprendizaje de los estudiantes, lo que les abriría las puertas hacia exitosas carreras profesionales.

Pero las ilusiones de miles de estudiantes se esfumaron muy pronto. De las promesas del gobernador Flórez se pasó a la dura realidad de ver convertidas algunas de estas instituciones en elefantes blancos que se los está devorando la maleza.

Ese es el caso del mega colegio de Paz de Ariporo que prometía convertirse en la mejor institución educativa de la región gracias a inversiones que ascendieron a 9.499 millones de pesos.

La construcción, que debía albergar a cerca de 1.500 estudiantes, comenzó el primero de marzo de 2011. Pero pasados solo 17 días se presentó la primera acta de suspensión porque el colegio se iba a construir en un predio en el que curiosamente no se habían dado cuenta que había unas lagunas de oxidación a menos de 1 kilómetro de distancia.

El proyecto siguió adelante a pesar de que no contaba con la respectiva licencia ambiental por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corpoorinoquía). Para su ejecución la gobernación contrató a la Unión Temporal Mega Paz.

A raíz de una denuncia de un ciudadano, la Contraloría General de la República visitó las instalaciones que se estaban construyendo con recursos de regalías. Y allí detectó toda una cadena de irregularidades en su construcción que incluían falta de estudios, licencias ambientales y diseños para las obras. La Contraloría también evidenció que el predio no tenía acometida de servicios públicos.

Aún con todos estos inconvenientes las obras continuaron pero fueron suspendidas varias veces. El 18 de enero se realiza una prórroga al contrato por cinco meses debido a la ola invernal. El 21 de junio de ese año se realiza una segunda prórroga con el argumento de que se encontraban en revisión los ajustes a los diseños de las instalaciones hidrosanitarias, eléctricas y de urbanismo.

Con el paso de los meses y los años surgieron nuevos tropiezos al punto de que hoy las obras se encuentran a medio hacer, abandonadas y en deterioro. A pesar de estos hechos la Gobernación del Casanare no impuso ninguna sanción a la Unión Temporal, pasando por alto las recomendaciones del interventor que solicitó la terminación del contrato.

Igual suerte corrió el mega colegio la Inmaculada, del municipio de Orocué, que se encuentra en estado de abandono desde hace varios años, no cuenta con sanitarios ni con ventanas, no tiene laboratorios, no se terminaron las aulas. Hoy, la obra sigue deteriorándose.

En abril de 2011 el Gobernador fue destituido e inhabilitado por 11 años por la Procuraduría General de la Nación debido a la violación de los principios de contratación con el Estado. Entre las irregularidades detectadas estaba la suscripción de un contrato de prestación de servicios educativos con la “Denominación Misión Panamericana de Colombia” por 14.289 millones de pesos. Según la Procuraduría esta entidad no contaba con la experiencia exigida para administrar establecimientos educativos.

De esta manera Flórez pasó a engrosar la larga lista de mandatarios casanareños en problemas con la justicia en menos de 10 años. De seis gobernadores elegidos entre 1992 y 2011 cinco han sido destituidos o están presos, lo que demuestra la larga cadena de corrupción que ha sacudido a este departamento, uno de los que reciben mayores regalías por la producción de petróleo.

La Contraloría encontró un presunto detrimento patrimonial por 6.660 millones de pesos del valor pagado por la Gobernación del Casanare al contratista, correspondiente al pago de un anticipo del 50%.

En noviembre de 2017 la Fiscalía General de la Nación ordenó la captura de cinco personas entre ex funcionarios de la Gobernación del Casanare, Contratistas e integrantes de la Unión Temporal. Entre ellos se encontraban Rodrigo Flechas, a quien la Fiscalía le imputó cargos por los delitos de peculado por apropiación a favor de terceros, prevaricato por omisión

y celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales. También fueron detenidos Cristina Gómez Mejía, gerente de Ingecol, y Orlando Javier Sanabria, representante de la Unión Temporal. Aunque un juez los dejó en libertad les impuso restricciones para salir del país.

Mientras tanto, el Mega colegio de Paz de Ariporo, se sigue consumiendo en el abandono.

. El festín de los carneros .

El departamento de Córdoba fue uno de los más afectados por la corrupción en el manejo de los recursos de las regalías. Para la muestra está un proyecto que buscaba hacer un cruce genético con carneros importados, que fue un fracaso total.

Los tentáculos de Alejandro Lyons, el ex gobernador de Córdoba que está envuelto en el escándalo de corrupción por el cartel de la Hemofilia y el ‘desangre’ de este departamento, se aferraron con fuerza a los millonarios recursos de las regalías. Ahí, muchos funcionarios hicieron su agosto en detrimento de los habitantes de uno de los departamentos con altos índices de pobreza.

Durante su administración se dilapidaron millonarias partidas en una feria de convenios y costosos proyectos que involucraban recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, con inversiones por 160.164 millones de pesos, que fracasaron estruendosamente.

Así lo determinó una Actuación Especial de Fiscalización de la Contraloría General de la República a todos los proyectos contratados durante los años 2012 a 2015 que fueron aprobados para el departamento de Córdoba por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (Ocad).

De todas las iniciativas, una de las que llamó la atención de la Contraloría fue un proyecto con un nombre exótico: “Aplicación de Ciencia, Tecnología e Innovación en Carneros para Mitigar Efectos de los TLC en el Departamento de Córdoba”.

La Contraloría procedió a verificar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos, la cantidad y calidad de las obras, los bienes y servicios contratados, la gestión financiera y presupuestal y la ejecución y cierre de las iniciativas.

En esta Actuación Especial, el organismo de control estableció 57 hallazgos administrativos, de los cuales 18 tienen una presunta incidencia fiscal por 29.153 millones de pesos y 47 tienen una presunta incidencia disciplinaria.

La Contraloría también desenredó el modus operandi de Lyons, que terminó en el fracaso de los proyectos y la pérdida de los recursos. Lyons giraba las partidas a través de convenios especiales de cooperación. Estos cooperantes, entre ellos la Universidad del Sinú, la Fundación Conservación y Desarrollo Forestal, la Corporación de Áreas Naturales Protegidas, la Corporación de Investigación y Fomento Forestal (Conif), la Corporación de Tecnologías Ambientales Sostenibles y la Fundación para el Conocimiento y Desarrollo de la Diversidad Biótica de Colombia “George Dahl”, subcontrataron buena parte de sus actividades con una empresa que había sido fundada seis meses antes.

Se trataba de la Corporación Centro de Investigaciones Enseñanza Agroecológica (Ceniagroecológico), a la que giraron alrededor de 12.000 millones de pesos y cuyo representante legal, Jesús Henaó Sarmiento, fue detenido por su vinculación con la desaparición forzosa y el homicidio del director de Regalías de Córdoba, Jairo Zapa Pérez.

Audidores de la Contraloría que analizaron el destino de los recursos en el departamento de Córdoba comprobaron que se hizo un entramado de convenios entre estas entidades, sin ninguna clase de sustento o beneficio para la población con el único fin de “robarse los recursos de las regalías”.

Volviendo al caso de los carneros, el proyecto tenía como objeto importar una raza especial de estos ovinos con el fin de repoblar algunas regiones del departamento, permitir que comunidades los explotaran económicamente y sirvieran para exportación.

Se pretendía traer al país 13.000 carneros mejorados genéticamente con el fin de beneficiar a 500 campesinos de la región. A cada uno le entregarían 25 hembras y un macho. Sin embargo, en el transcurso de la ejecución del convenio la cifra disminuyó a 6.000.

El propósito del convenio era seleccionar dos razas que se adaptaran a la región, producir 6.000 ensayos de mejoramiento genético, seleccionar tres sistemas productivos, producir 6.000 pies de cría, capacitar a 500 productores y financiar dos maestrías.

Para este proyecto, que no tenía antecedentes en el país, se destinaron 16.680 millones de pesos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y fue contratado por la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (Conif) y la Corporación de Tecnologías Ambientales Sostenibles (Ctas).

La encargada de adquirir los pies de crías para cruzarlos genéticamente con el fin de mejorar la raza era la empresa de Henao Sarmiento.

Aunque expertos de la Contraloría, Corpoica, Colciencias y la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Nacional, pusieron en duda la pretensión de mejorar genéticamente los carneros, el proyecto siguió adelante. Empezaron a pasar los meses sin que se vieran grandes avances.

En una visita realizada por la Contraloría el 7 de octubre de 2016, no se registró evidencia de que en el proyecto hubiera participado alguna entidad de naturaleza técnico científica, como por ejemplo, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) o alguna universidad local. Tampoco se evidenció la participación del Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional, como lo habían señalado los cooperantes.

La Contraloría advirtió sobre el fracaso del proyecto, desde el momento de su estructuración y planificación, debido a la falta de experiencia de quienes suscribieron el convenio y a que no se cumplieron los

requisitos para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Lo más grave de todo esto es que a pesar de todas estas deficiencias el proyecto pasó por un panel de expertos de Colciencias y fue aprobado por el Ocad departamental.

En cuanto al componente del proyecto que consistía en apoyar dos maestrías, este fue suspendido por una solicitud realizada por el departamento de Córdoba al Ocad. La razón fue que no se encontraron beneficiarios de estos programas cuando se realizaron las convocatorias.

Hasta la fecha no se ha podido establecer adónde fueron a parar los recursos ni cuántos campesinos recibieron carneros. La Contraloría determinó tres hallazgos con presunta incidencia fiscal por 5.116 millones de pesos, de los cuales 3.055 millones de pesos corresponden al valor no devuelto por la Corporación de Tecnologías Ambientales Sostenibles.

El 13 de enero de 2017, la Fiscalía General de la Nación capturó por estos hechos a Luis Vega González, representante legal de Conif; a Juan Gualdrón Rueda, directivo de la Corporación Zeta; y a José Benjumea Simanca, ex director de Regalías de la Gobernación de Córdoba.

.Torres del Silencio, en el abandono .

Más de siete años llevan 440 familias de Yopal a la espera de que terminen en su totalidad la construcción de un proyecto de apartamentos de interés social.

En plena temporada navideña de 2015 cuando muchas autoridades de Yopal (Casanare) se encontraban de vacaciones, unas 50 familias se mudaron a un programa de vivienda de interés social que estaba sin terminar, en obra negra, sin la instalación de servicios públicos.

Las familias estaban advertidas sobre los peligros que podrían correr al tomarse una infraestructura sin terminar, no solo corrían riesgos sus vidas sino también podrían perjudicar la estabilidad de las obras. Sin embargo, hicieron caso omiso y el 28 de diciembre de ese año llegaron con los enseres que tenían para instalarse allí.

La desesperada decisión la tomaron ante los reiterados aplazamientos en la entrega de los apartamentos del Proyecto Torres del Silencio (antes Villa Flores), que debía estar terminado en 2012. Los compradores de buena fe de los inmuebles no querían que ante el abandono en que se encontraban las obras, otros avivatos llegaran a invadir instalaciones y se quedaran sin recursos y sin vivienda.

En los últimos tres años, beneficiarios de estos apartamentos habían realizado toda clase de reuniones con

las autoridades municipales y departamentales con el fin de que fueran escuchados sus reclamos y exigir la ejecución y la entrega de los inmuebles. En una reunión celebrada en julio de 2013, tres años después de que se anunciara la construcción del proyecto, el gobernador en ese momento, Marco Tulio Ruiz, se comprometió a entregar los apartamentos en enero del siguiente año. Pero como en anteriores ocasiones pasaron los meses y la promesa volvió a incumplirse.

Este parecía ser el epílogo de un proyecto que había tenido muchos retrasos e inconvenientes por parte del constructor Iader Wilhelm Barrios Hernández, quien cada vez que había una protesta de los beneficiarios se comprometía a entregar los inmuebles en una fecha determinada pero a último momento incumplía, dejando truncada la esperanza de decenas de familias.

Tras esa toma por parte de los propietarios vinieron otras más hasta que el proyecto, que aún sigue sin terminar, hoy está habitado por cientos de personas de todas las condiciones económicas y sociales.

El panorama del conjunto habitacional es deplorable porque conviven en un mismo sitio personas que intentan por todos los medios mejorar las instalaciones de sus viviendas, junto a otras que las tienen en total abandono.

Tal ha sido la demora, que este proyecto contó primero con recursos del Fondo Nacional de Regalías y después de la reforma también obtuvo financiación del Sistema General de Regalías.

Lo que mal comienza

Esta es una radiografía de una construcción que comenzó mal. El proyecto que prometía la construcción de 440 apartamentos lleva siete años a medio construir, con profundas grietas en las paredes de muchos apartamentos y problemas de servicios públicos

Las obras comenzaron el 24 de agosto de 2011 y tenían un plazo de ejecución de 12 meses. Para su construcción se firmó un convenio de cogestión tripartita entre el Departamento de Casanare, el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal (Idury) y el cogestor Iader Wilhelm Barrios.

El objeto de dicho convenio era “adjudicar 400 subsidios en dinero y/o especie para la construcción de soluciones habitacionales de vivienda nueva en la urbanización Villa Flores”, -posteriormente se cambió el nombre a Torres del Silencio- para igual número de familias susceptibles de un subsidio nacional de vivienda en Yopal. Dicho convenio fue celebrado por un valor de 14.884 millones de pesos.

Desde el mismo momento del inicio del proyecto comenzaron los problemas. Una evaluación realizada por la Contraloría General de la República determinó que durante la planeación del proyecto no se evidenciaron estudios previos que demostraran que la gobernación de Casanare tenía conocimiento sobre la calidad de las obras ni del sistema de construcción, lo que a la postre terminaría por convertirse en el principal obstáculo para el avance de las obras.

Una vez se inició la ejecución del proyecto, el 24 de agosto de 2011, fueron necesarios varios ajustes en mayores cantidades de materiales por los cambios en los diseños de los inmuebles y a la deficiencia en el cierre financiero. Durante su desarrollo se realizaron modificaciones en el número de beneficiarios y en el valor de los subsidios que aportaría la gobernación del Casanare.

La gobernación debió incluir como beneficiarios a población vulnerable que comprendía personas de la tercera edad, madres cabeza de familia y personas en condición de discapacidad, que no recibieron subsidios del gobierno nacional.

Por tal razón, se debió hacer una adición presupuestal para cubrir esta diferencia con lo cual el valor del convenio ascendió a 15.798 millones de pesos. De estos recursos la Gobernación del Casanare aportaría 11.129 millones de pesos, el municipio de Yopal 2.543 millones de pesos, los beneficiarios 562 millones de pesos, el gobierno nacional 132,1 millones de pesos y aportes en especie 1.432 millones de pesos.

Para el inicio del proyecto se constituyeron pólizas de garantía de Cumplimiento, Anticipo, Responsabilidad Civil Extracontractual y Estabilidad de la obra y pago de salarios y prestaciones sociales, expedidas por la compañía de seguros Córdor.

Pero una vez comenzaron las obras se presentaron múltiples suspensiones, que terminaron por retrasar meses

y años el proyecto. Esto llevó a que se produjeran inconsistencias en las fechas de vigencia de las pólizas, a lo que se sumó la intervención de seguros Cándor por parte de la Superintendencia Financiera. Entonces, se requirió al cogestor Iader Wilhelm Barrios para que sustituyera las garantías, hecho que no sucedió y que dio paso a que la interventoría determinara la suspensión inmediata de todas las actividades en el proyecto hasta que se cumpliera con el requisito exigido.

Cuando la Contraloría realizó una inspección a los apartamentos encontró falta de instalación de servicios públicos, que no estaba el cierre financiero definitivo, cambios en las empresas que expedían las garantías exigidas en el contrato y elecciones atípicas que se presentaron en la gobernación y que llevaron al cambio de algunos funcionarios. A ello se sumaron modificación de los beneficiarios y del monto de los subsidios, alta rotación del personal calificado para la ejecución de las obras, huelga de los trabajadores por demora en el pago de los salarios, e invasión de los inmuebles por parte de los beneficiarios.

La Contraloría también evidenció graves falencias en la infraestructura física. Por ejemplo, fisuras, daños en muros, humedad, afectación de elementos estructurales y acero de refuerzo, entre otros problemas.

Ni la Gobernación del Casanare ni el municipio de Yopal o el Idury conocen el estado real de los inmuebles desde el punto de vista técnico, ni de sus fallas estructurales ni de los procedimientos equivocados

en la construcción. A pesar de estos problemas no se ha realizado un estudio para determinar cuál es la situación exacta del proyecto, ni cuales son los requerimientos o lo que se necesita para terminarlo.

Como si la situación no fuera suficientemente complicada para este proyecto, se presentó un obstáculo adicional. El cogestor Iader Barrios fue intervenido el 30 de septiembre de 2016, mediante resolución del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, del municipio de Paipa (Boyacá). Detrás de esta decisión estaba el hecho de que Barrios no solo había tenido problemas en proyectos en Casanare sino también en Boyacá. Con la decisión se adelantó la toma de posesión de los negocios y bienes de dicho constructor y se nombró a Jefferson Millán Ochoa como agente especial para la toma de posesión del proyecto el 2 de febrero de 2017.

La Contraloría estableció dos hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria que fueron trasladados a la Procuraduría Regional de Casanare mediante oficio radicado el 14 de marzo de 2018.