

CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES DE ELEFANTES BLANCOS EN EL DEPARTAMENTO  
DEL META.



KAREN ANDREA QUIJANO APONTE  
YURANI CAMILA CUBILLOS PEÑUELA



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DE INGENIERÍA CIVIL  
VILLAVICENCIO  
2025

CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES DE ELEFANTES BLANCOS EN EL DEPARTAMENTO  
DEL META.

KAREN ANDREA QUIJANO APONTE  
YURANI CAMILA CUBILLOS PEÑUELA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Ingeniero civil

Asesor

Ing. Mg. ÁNGEL ARTURO RINCÓN SUAREZ  
Magíster en Gestión Ambiental

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DE INGENIERÍA CIVIL  
VILLAVICENCIO  
2025

**Autoridades Académicas**

**Fray Álvaro José ARANGO RESTREPO O.P.**

Rector General

**P. Mauricio Antonio CORTÉS GALLEGO, O.P.**

Vicerrector Académico General

**P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA, O.P.**

Rector Seccional Villavicencio

**P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.**

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

**Mg Julieth Andrea SIERRA TOBON**

Secretaria de División Seccional Villavicencio

**Mg Luis Fernando DIAZ CRUZ**

Decano Facultad de Ingeniería civil

### **Dedicatoria**

Dedicamos este trabajo a nuestros padres, quienes con su amor, sacrificio y apoyo incondicional han sido nuestra mayor fuente de fortaleza; a nuestras hijas, por su constante inspiración y por darnos la motivación necesaria para seguir adelante; a nuestro director de opción de grado, por su orientación, paciencia y valiosos consejos que fueron fundamentales en el desarrollo de este proyecto; y a todos nuestros docentes, por compartir su conocimiento y ser piezas clave en nuestra formación académica.

A todos ustedes, nuestro más sincero agradecimiento.

### **Agradecimientos**

Queremos expresar nuestros más sinceros agradecimientos a todas las personas que han sido fundamentales en la realización de esta monografía. A nuestros padres, por su amor incondicional, su apoyo constante y por enseñarnos a luchar siempre por nuestros sueños. A nuestras hijas, por su presencia y alegría, que nos han dado la fuerza y motivación para seguir adelante en los momentos más difíciles. A nuestro director de opción de grado, por su orientación, paciencia y valiosas recomendaciones que nos permitieron dar lo mejor de nosotras en este trabajo. Y a todos nuestros docentes, por compartir sus conocimientos, por su dedicación y por habernos guiado a lo largo de nuestra formación académica.

Gracias a todos por su apoyo y por haber sido parte de este proceso tan significativo en nuestra vida.

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 12 |
| 1. Planteamiento del problema .....   | 14 |
| 2. Objetivos .....  | 15 |
| 2.1. Objetivo general .....   | 15 |
| 2.2. Objetivos específicos.....   | 15 |
| 3. Justificación.....   | 16 |
| 4. Alcance .....  | 17 |
| 5. Estado del arte .....  | 18 |
| 5.1. Antecedentes .....   | 18 |
| 5.1.1. Proyectos emblemáticos “Elefantes Blancos” en Colombia.....                              | 18 |
| 5.1.2. Causas de ineficiencias y sobrecostos.....   | 19 |
| 5.1.3. Impactos sociales, económicos y ambientales.....   | 20 |
| 5.1.4. Actores involucrados.....  | 20 |
| 5.1.5. Medidas correctivas .....  | 21 |
| 5.1.6. Evidencia académica y técnica: informes periodísticos y artículos<br>especializados..... | 22 |
| 5.2. Marco teórico.....   | 23 |
| 5.2.1. Elefante Blanco.....   | 23 |
| 5.3. Marco conceptual .....   | 24 |
| 5.3.1. Adición presupuestal.....  | 24 |
| 5.3.2. Auditoría .....  | 25 |
| 5.3.3. Contrato.....  | 25 |
| 5.3.4. Licitación pública .....   | 25 |
| 5.3.5. Liquidación .....  | 25 |
| 5.3.6. Programas .....  | 25 |
| 5.3.7. Proyecto de inversión .....  | 26 |
| 5.3.8. Seguimiento.....   | 26 |
| 5.4. Marco legal y normativo.....   | 26 |
| 6. Metodología.....   | 28 |
| 6.1. Enfoque metodológico.....  | 28 |
| 6.2. Revisión bibliográfica.....  | 28 |

|   |    |
|---|----|
| 6.3. Fuentes de datos y consulta documental.....                                    | 28 |
| 6.4. Trabajo de campo: entrevista a actores claves .....                            | 29 |
| 6.5. Análisis de datos .....  | 29 |
| 6.6. Efectos de los elefantes blancos en el meta .....                              | 30 |
| 6.7. Propuesta de recomendaciones y soluciones.....                                 | 31 |
| 6.8. Cronograma de actividades.....   | 31 |
| 7. Resultados .....   | 32 |
| 7.1. Análisis de la contratación pública en el departamento del Meta.....           | 32 |
| 7.2. Determinación de la muestra representativa y análisis de casos relevantes..... | 40 |
| 7.3. Determinación de la problemática y análisis de causas.....                     | 56 |
| 7.4. Análisis de resultados.....  | 58 |
| 7.5. Impacto de los elefantes blancos en el departamento del Meta.....              | 59 |
| 7.6. Aportes a la solución .....  | 59 |
| 8. Resultados e impactos .....  | 61 |
| 9. Conclusiones.....  | 62 |
| 10. Referencias Bibliográficas .....  | 64 |
| Anexos .....  | 68 |

### Lista de tablas

|  | Pág. |
|--|------|
| <b>Tabla 1.</b> Normatividad en Colombia para los casos de “elefantes blancos” .   | 26   |
| <b>Tabla 2.</b> Actividades programadas para llevar a cabo la metodología.   | 31   |
| <b>Tabla 3.</b> Elefantes blancos en los últimos años en el departamento del Meta.   | 33   |
| <b>Tabla 4.</b> Obras que fueron catalogadas como elefantes blancos y posteriormente recuperadas.                                    | 34   |
| <b>Tabla 5.</b> Ficha técnica del proyecto Construcción de línea de aducción en Villavicencio Meta.                                  | 42   |
| <b>Tabla 6.</b> Ficha Técnica del Proyecto de Mejoramiento de la Vía Trocha 7 en Fuente de Oro y Puerto Lleras.                      | 43   |
| <b>Tabla 7.</b> Prorrogas y suspensiones en el Mejoramiento de la Vía Trocha 7 en Fuente de Oro y Puerto Lleras Meta.                | 44   |
| <b>Tabla 8.</b> Ficha Técnica del Proyecto Construcción del punto de atención integral a las víctimas – Granada, Meta.               | 45   |
| <b>Tabla 9.</b> Ficha Técnica del Proyecto Construcción centro de atención y reparación a víctimas regional – Villavicencio, Meta.   | 47   |
| <b>Tabla 10.</b> Prorrogas y suspensiones en el centro de Atención y Reparación a Víctimas regional – Villavicencio, Meta.           | 48   |
| <b>Tabla 11.</b> Ficha Técnica del Proyecto Infraestructura Física del Hospital Local de Guamal (Meta).                              | 48   |
| <b>Tabla 12.</b> Prorrogas y suspensiones en Proyecto Infraestructura Física del Hospital Local de Guamal (Meta).                    | 49   |
| <b>Tabla 13.</b> Ficha Técnica del Mejoramiento vía las Mercedes – Barcelona en Villavicencio.                                       | 50   |
| <b>Tabla 14.</b> Ficha Técnica de la Reconstrucción de la institución Alfonso López en Villavicencio.                                | 51   |
| <b>Tabla 15.</b> Ficha Técnica del Proyecto Infraestructura turística Embrujó Frutal en Guamal (Meta).                               | 53   |
| <b>Tabla 16.</b> Ficha Técnica del Proyecto Centro de atención para la mujer en Villavicencio.                                       | 54   |
| <b>Tabla 17.</b> <i>Ficha Técnica del Mejoramiento del parque central y vías urbanas del municipio de Granada (Meta).</i>            | 55   |
| <b>Tabla 18.</b> <i>Prorrogas y suspensiones del Mejoramiento del parque central y vías urbanas del municipio de Granada (Meta).</i> | 56   |

### Lista de figuras

|  | Pág. |
|--|------|
| <b>Figura 1.</b> Número Contratos por Mes – Año. ....  | 35   |
| <b>Figura 2.</b> Cuantía y Número de Contratación por Año. ....  | 36   |
| <b>Figura 3.</b> Evolución de obras inconclusas en el Meta. ....   | 37   |
| <b>Figura 4.</b> Clasificación de obras inconclusas por municipio. ....  | 39   |
| <b>Figura 5.</b> Clasificación de obras inconclusas por categoría. ....  | 39   |
| <b>Figura 6.</b> Obras inconclusas atendidas en el Meta 2020 - 2022. ....  | 40   |
| <b>Figura 7.</b> Registro fotográfico de la Construcción de línea de aducción en Villavicencio: .....                                      | 43   |
| <b>Figura 8.</b> Registro fotográfico de la obra Mejoramiento de la Vía Trocha 7 en Fuente de Oro y Puerto Lleras: .....                   | 45   |
| <b>Figura 9.</b> Registro fotográfico Construcción del punto de atención integral a las víctimas – Granada:.....                           | 46   |
| <b>Figura 10.</b> <i>Registro fotográfico estado de la obra centro de atención y reparación a víctimas regional – Villavicencio:</i> ..... | 48   |
| <b>Figura 11.</b> <i>Registro fotográfico de la obra infraestructura Física del Hospital Local de Guamal.</i> .....                        | 49   |
| <b>Figura 12.</b> <i>Registro fotográfico de la obra Mejoramiento vía las Mercedes – Barcelona en Villavicencio:</i> .....                 | 51   |
| <b>Figura 13.</b> <i>Registro fotográfico de la obra Reconstrucción de la institución Alfonso López en Villavicencio:</i> .....            | 52   |
| <b>Figura 14.</b> <i>Registro fotográfico de la obra Infraestructura turística Embrujo Frutal en Guamal:</i>                               | 53   |
| <b>Figura 15.</b> <i>Registro fotográfico de la obra Centro de atención para la mujer en Villavicencio:</i> ..                             | 55   |
| <b>Figura 16.</b> <i>Registro fotográfico de la obra Mejoramiento del parque central y vías urbanas del municipio de Granada:</i> .....    | 56   |
| <b>Figura 17.</b> Causas comunes de las obras inconclusas en el departamento del Meta. ....  | 57   |

## Resumen

Los elefantes blancos son proyectos de construcción o infraestructura que, a pesar de su inversión inicial considerable, resultan ser inútiles, subutilizados o incluso perjudiciales para la comunidad que deberían servir. Este fenómeno es común en contextos donde la corrupción, la falta de transparencia y la mala gestión pública son comunes. Las causas subyacentes de estos elefantes blancos pueden variar, desde decisiones políticas impulsadas por intereses personales, hasta la falta de evaluación adecuada de viabilidad o deficiencias en la formulación de los proyectos. Las consecuencias de estos proyectos van más allá del despilfarro de recursos, afectando negativamente la economía, el medio ambiente y la confianza de la sociedad en las instituciones públicas.

Este trabajo analiza el fenómeno de los “elefantes blancos” en el departamento del Meta, identificando sus causas estructurales, efectos y posibles soluciones. Mediante un enfoque descriptivo y analítico, se abordaron dimensiones técnicas, económicas, sociales y ambientales, combinando tres estrategias de recolección de información: revisión documental de expedientes contractuales, actos administrativos, informes de interventoría y bases de datos como SECOP I y II, PACO y SGR; entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Gobernación del Meta, representantes de entes de control, contratistas y veedores ciudadanos; y análisis de registros periodísticos y reportes públicos que evidenciaron hitos, problemáticas y percepciones ciudadanas sobre las obras. Esta metodología permitió construir un análisis crítico y contextualizado sobre la persistencia de obras inconclusas en la región.

**Palabras Clave:** Proyectos de infraestructura, corrupción, elefantes blancos, obras inconclusas.

### **Abstract**

White elephants are construction or infrastructure Project that, despite considerable initial investment, end up being useless, underutilized, or even harmful to the community they were intended to serve. This phenomenon is common in contexts where corruption, lack of transparency, and poor public management are prevalent. The underlying causes of these white elephants can vary, ranging from political decisions driven by personal interests to the lack of proper feasibility assessment or deficiencies in project formulation. The consequences of these projects go beyond the waste of resources, negatively affecting the economy, the environment, and society's trust in public institutions.

This study analyzes the phenomenon of “white elephants” in the department of Meta, identifying their structural causes, effects, and possible solutions. Using a descriptive and analytical approach, the research addresses technical, economic, social, and environmental dimensions, combining three main data collection strategies: documentary review of contract files, administrative acts, supervision reports, and databases such as SECOP I and II, PACO, and SGR; semi-structured interviews with officials from the Government of Meta, representatives of oversight agencies, contractors, and citizen watchdogs; and analysis of journalistic records and public reports that documented milestones, issues, and public perceptions of the projects. This methodology enabled the development of a critical and contextualized analysis of the persistence of unfinished works in the region.

***Keywords:*** *Infrastructure projects, corruption, white elephants, unfinished works.*

## Introducción

En Colombia el término "elefante blanco" se utiliza para describir una infraestructura pública abandonada o subutilizada que, pese a su alto costo inicial, no logra cumplir con el propósito para el que fue creado, generando pérdidas económicas significativas y afectando directamente a las comunidades locales. Según la Contraloría General de la República, estas obras están generalmente relacionadas con deficiencias técnicas, falta de seguimiento en la ejecución contractual y problemas estructurales en los sistemas de control, lo que termina por afectar directamente la confianza pública y obstaculizar el desarrollo de las regiones más vulnerables ( Contraloria General de la Republica, 2023).

El departamento del Meta, ubicado en los Llanos Orientales de Colombia, es un ejemplo representativo de este tipo de problemas en proyectos de infraestructura. A pesar de los esfuerzos institucionales por impulsar el desarrollo regional, se han ejecutado múltiples proyectos que, lejos de beneficiar a la comunidad, terminan convertidos en proyectos abandonados, que no solo representan un despilfarro de recursos públicos, sino que también se convierten en barreras al progreso, generando una carga económica debido a los costos de mantenimiento que pueden surgir al intentar reutilizar o rehabilitar estos espacios.

Uno de los factores clave en la generación de los llamados "elefantes blancos" es la corrupción, que se manifiesta mediante el desvío de recursos y la falta de transparencia en los procesos de contratación pública. Esta práctica facilita la ejecución de proyectos sin el respaldo técnico necesario o sin estudios de impacto social y ambiental que aseguren su viabilidad. Como consecuencia, se construyen obras que no cumplen con los estándares mínimos de calidad o que, incluso, son abandonadas antes de ser finalizadas. Este fenómeno no solo afecta la eficiencia de la administración pública, sino que también debilita la confianza ciudadana en las instituciones, dificultando futuras intervenciones y limitando el compromiso social.

Además de la corrupción, el clientelismo político ha sido otro factor que contribuye a la aparición de elefantes blancos en el Meta. Este sistema que implica el intercambio de favores o beneficios por apoyo político a menudo resulta en la asignación de proyectos a personas o empresas sin experiencia ni capacidad para llevarlos a cabo exitosamente. La Contraloría General de la República ha señalado que esta práctica conlleva altos riesgos de ejecución deficiente, sobrecostos y abandono de obras, afectando el bienestar de las comunidades. (Contraloría General de la República, 2023).

El impacto de los elefantes blancos en el departamento del Meta va más allá del aspecto económico. Estas obras inconclusas o mal ejecutadas afectan de manera profunda la calidad de

vida de las comunidades, la preservación del medio ambiente y el desarrollo social. Al no responder a las necesidades reales de la población, estos proyectos generan frustración y desconfianza en las instituciones públicas, además de una percepción de abandono por parte del Estado. Esta falta de respuesta efectiva a sus necesidades aumenta las tensiones sociales y la percepción de desigualdad en el acceso a servicios e infraestructura básica.

La falta de viabilidad en muchos proyectos de infraestructura tiene implicaciones significativas en el ámbito de las políticas públicas, ya que estos casos se convierten en precedentes negativos que dificultan la justificación de nuevas inversiones. La ausencia de mecanismos efectivos de control, sumada a procesos poco rigurosos de rendición de cuentas en la contratación pública, va debilitando la confianza ciudadana en las instituciones y alimentando un ciclo persistente de ineficiencia y mala gestión. Además, cuando los estudios de viabilidad técnica y de impacto social son escasos o inexistentes, los recursos públicos, que deberían responder a necesidades urgentes, terminan invertidos en obras que, lejos de generar bienestar, resultan irrelevantes o incluso contraproducentes para las comunidades que debían beneficiarse de ellas.

Este contexto plantea una urgente necesidad de analizar y comprender las causas que han contribuido a la proliferación de elefantes blancos en los últimos 10 años en el departamento del Meta, así como de evaluar sus consecuencias a nivel social, económico y ambiental. Comprender esta problemática no solo implica revisar datos y cifras, sino también reconocer el impacto que estas obras inconclusas tienen en la vida cotidiana de las comunidades afectadas. Solo a través de un diagnóstico exhaustivo se podrán identificar los factores críticos que permiten que estos proyectos se multipliquen, afectando el desarrollo sostenible del departamento.

Es fundamental identificar posibles soluciones que puedan implementarse para prevenir la aparición de nuevos elefantes blancos y asegurar que la inversión en infraestructura sea realmente beneficiosa para las comunidades.

Esta investigación pretende no solo examinar las causas que han dado origen a los denominados elefantes blancos en el departamento del Meta, sino también formular recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de los proyectos de infraestructura pública. El propósito central es ofrecer un análisis integral que permita comprender tanto los factores que inciden en la causa de estas obras inconclusas como en sus consecuencias sociales, económicas y administrativas. A partir de este diagnóstico, se busca plantear soluciones viables que contribuyan a un uso más eficiente, transparente y sostenible de los recursos públicos.

## 1. Planteamiento del problema

En el departamento del Meta, los llamados “elefantes blancos” proyectos de infraestructura inconclusos o subutilizados constituyen un obstáculo significativo para el desarrollo socioeconómico y la gestión eficaz de los recursos públicos. Estas obras revelan fallas estructurales en la formulación y ejecución de políticas públicas, así como en la asignación y supervisión del gasto público. Aunque se plantearon para satisfacer necesidades reales de la comunidad, en la práctica terminan siendo inversiones sin retorno, afectando el progreso regional y minando la confianza en las instituciones.

A nivel nacional, esta situación no es excepcional. Según un informe reciente de la Contraloría General de la República, se han identificado 1.753 obras clasificadas como elefantes blancos u obras inconclusas, con recursos comprometidos por más de \$15,2 billones de pesos (Contraloría General de la República, 2024). De igual forma, la Auditoría General de la República reportó que entre 1991 y 2023, el costo asociado a obras sin terminar en los entes territoriales del país superó los \$6,8 billones de pesos (Auditoría General de la República, 2023). Estas cifras dan cuenta de una tendencia persistente en la infraestructura pública colombiana, que también se refleja en el Meta.

El impacto de estas obras va más allá del plano económico: representan un uso ineficiente del presupuesto público, exacerbando las desigualdades en el acceso a servicios esenciales (como salud, educación y movilidad) y evidencian deficiencias en los mecanismos de control, seguimiento y evaluación durante las fases de planificación y ejecución. Esta situación facilita la proliferación de proyectos mal diseñados o carentes de estudios técnicos adecuados, lo que compromete su viabilidad y sostenibilidad a largo plazo.

Por ello, es indispensable analizar las causas que han favorecido la proliferación de elefantes blancos en el Meta en la última década, evaluar sus impactos y proponer soluciones para abordarlos de forma eficiente y sostenible.

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo General**

Analizar las causas, consecuencias e identificar posibles soluciones frente a los proyectos de obras públicas inconclusas, conocidas como “elefantes blancos”, en el departamento del Meta durante la última década.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Identificar y analizar las principales causas que originan proyectos de obras públicas inconclusas en el departamento del Meta.
- Examinar el impacto económico, social y ambiental de los elefantes blancos en el Meta, analizando cómo estos proyectos fallidos afectan la calidad de vida de las comunidades, la confianza en las instituciones gubernamentales, y el medio ambiente local.
- Proponer soluciones y recomendaciones orientadas a prevenir la ocurrencia de obras inconclusas en el departamento del Meta.

### **3. Justificación**

La realización de esta investigación es importante para abordar una problemática estructural que no solo afecta el desarrollo económico del Meta, sino que también representa una vulneración de los derechos de las comunidades a recibir infraestructuras útiles y funcionales. Profundizar en las causas de los elefantes blancos permitirá identificar los puntos críticos en la cadena de planificación y ejecución de obras públicas, con el fin de reducir los factores de riesgo asociados a proyectos inconclusos o inútiles. Este análisis tiene como objetivo desarrollar estrategias efectivas que mejoren el uso de los recursos públicos y la gestión de proyectos futuros.

Además, este trabajo tiene un valor práctico y social al proporcionar recomendaciones orientadas a la transparencia y a una administración eficiente. Al entender los factores que contribuyen a la existencia de elefantes blancos, es posible promover cambios en las políticas de contratación y en la gestión de los proyectos públicos, de manera que se prioricen aquellos que satisfacen necesidades reales y con un impacto social positivo. Este enfoque contribuirá a crear un sistema de obras públicas más justo y equitativo en el Meta, lo cual es clave para fortalecer la confianza de la población en sus instituciones.

El estudio de esta problemática también se justifica desde un enfoque ambiental, ya que los elefantes blancos no solo representan un problema económico, sino también un perjuicio ambiental. El abandono de infraestructuras implica que recursos naturales sean utilizados sin justificación válida, generando daños ecológicos innecesarios. Entender y resolver esta problemática permitirá reducir el impacto ambiental de proyectos fallidos y promover una gestión más sustentable de los recursos naturales en el Meta, alineándose con los objetivos de desarrollo sostenible.

En conclusión, la investigación busca ofrecer una perspectiva integral que permita, en última instancia, prevenir y mitigar la proliferación de elefantes blancos en el departamento del Meta. La identificación de prácticas y políticas más eficaces ayudará a implementar mecanismos de control y evaluación que aseguren que los recursos públicos sean destinados a proyectos verdaderamente útiles para la comunidad, promoviendo así un desarrollo equitativo y sostenible en la región.

#### **4. Alcance**

Esta monografía se centra en la identificación, análisis y evaluación de las causas que han llevado a la aparición de elefantes blancos en el departamento del Meta, así como en la propuesta de soluciones viables para prevenir y mitigar esta problemática. La investigación abarca un período de los últimos 10 años, y se enfoca en proyectos de infraestructura pública que han quedado inconclusos, subutilizados o en estado de abandono en diversos sectores como salud, educación, transporte y vivienda.

Para alcanzar estos objetivos, se realizó una revisión exhaustiva de documentos oficiales, informes de auditoría, contratos y estudios de caso de proyectos específicos. Además, se llevó a cabo entrevistas con actores clave, como funcionarios públicos, contratistas y expertos en planificación y gestión de proyectos. Se emplearon herramientas de análisis para evaluar el impacto económico, social y ambiental de estos proyectos fallidos, así como la efectividad de los mecanismos de control y supervisión existentes.

El alcance también incluye un análisis detallado de cómo los elefantes blancos han afectado la calidad de vida de las comunidades, la confianza en las instituciones gubernamentales y el entorno natural en el departamento del Meta. Este análisis permite comprender la magnitud de las repercusiones negativas de estos proyectos y subraya la importancia de mejorar la gestión de los recursos públicos para evitar la repetición de estos errores.

Finalmente, se desarrolló un conjunto de recomendaciones y posibles soluciones orientadas a mejorar la transparencia, la planificación y la rendición de cuentas en la ejecución de futuros proyectos de infraestructura. El objetivo es aportar a la efectividad de que las inversiones respondan a las necesidades reales de las comunidades y contribuyan al desarrollo sostenible del departamento del Meta.

## 5. Estado del arte

### 5.1. Antecedentes

Los documentos de referencia empleados para esta monografía son el resultado de investigaciones realizadas previamente sobre el tema.

#### 5.1.1. *Proyectos emblemáticos “Elefantes Blancos” en Colombia*

En la última década, “se han documentado en el país múltiples obras de infraestructura de alto costo que permanecen inconclusas o con un uso marginal”. Entre los casos más relevantes destacan los proyectos viales de cuarta generación (4G), como “la concesión Ruta al Sur en el corredor Santana–Mocoa–Neiva (456 km), que presenta un avance del 58 % pese a tener comprometidos cerca de \$4,7 billones” (Revista Semana, 2023); “la vía Mulaló–Loboguerrero, en el Valle del Cauca, detenida por demoras ambientales a pesar de contar con un presupuesto pactado de \$2,5 billones” (Portafolio, 2023); y “la Variante San Francisco–Mocoa (27 km con 63 puentes y túneles), catalogada como ‘elefante blanco’ tras pérdidas aproximadas de \$400 mil millones” (Revista Semana, 2023)

En el sector hídrico, sobresale “el Distrito de Riego Triángulo del Sur, en Tolima, diseñado para irrigar 22.000 hectáreas, pero abandonado después de erogarse cerca de \$700 mil millones sin resultados” (Revista Semana, 2023). A ello se suma “la Represa del río Ranchería, en La Guajira, que debía abastecer a nueve municipios y cuya fase I fue concluida en 2010, pero permanece inactiva desde entonces, con pérdidas superiores a \$574 mil millones” (Revista Semana, 2023). En el Caribe colombiano, “la Contraloría ha identificado al menos 54 acueductos inconclusos en La Guajira, Córdoba y Bolívar, por un valor total de \$324.130 millones” (Caracol Radio, 2024), lo que agrava la crisis de acceso a agua potable en la región.

En las principales ciudades también se han identificado obras críticas. En Bogotá, “la Contraloría reportó 17 proyectos inconclusos por un valor aproximado de \$712.212 millones, entre ellos la extensión del Transmilenio por la troncal NQS Sur–Soacha (\$534.257 millones) y los túneles interceptores de aguas residuales Tunjuelo–Canoas (\$243.117 millones) y Bogotá–Fucha–Tunjuelo (\$159.245 millones)” (El Tiempo, 2024).

En el ámbito de vivienda social, “la Contraloría General identificó en Boyacá 76 obras ‘elefante blanco’ con un valor total estimado de \$226.370 millones, incluyendo los proyectos habitacionales Torres del Parque y Estancia del Roble en Tunja, que suman alrededor de \$105.369 millones” (El diario Boyacá, 2023). En el sector educativo, “28 colegios de Cali

permanecieron años inconclusos hasta su entrega en 2025, luego de nuevas inversiones por aproximadamente \$120.000 millones” (Radio Nacional de Colombia, 2025).

Finalmente, en el campo industrial, destaca “la planta de etanol El Alcaraván, en Meta, cuyo hallazgo fiscal reportó un detrimento patrimonial de \$1,05 billones” (Infobae, 2024). Estos casos “reflejan la diversidad de sectores —vías, agua, vivienda, educación e industria— afectados por obras paralizadas o subutilizadas” (Revista Semana, 2023).

### **5.1.2. Causas de ineficiencias y sobrecostos**

Los análisis oficiales identifican repetidas fallas estructurales en la contratación y ejecución:

- Mala planeación y estudios insuficientes: “Contratos duplicados o parciales revelan una falta de coordinación y diagnóstico técnico riguroso.” Por ejemplo, “se han documentado casos en que estudios iniciales omitieron información clave (suelo inestable o condiciones geotécnicas) haciendo inviables las obras” (Revista Semana, 2023). La Contraloría advierte que duplicar actividades o elaborar múltiples contratos con el mismo objeto refleja una planeación deficiente (Infobae, 2024).
- Corrupción y sobrecostos: Los procesos de contratación han padecido irregularidades (sobrefacturación, colusión y malversación). “Las estadísticas del ente de control subrayan que sobrecostos injustificados y desviación de fondos son motivos comunes de hallazgos fiscales” (Infobae, 2025). En muchos proyectos las adiciones presupuestales crecieron sin justificación técnica, elevando costos finales hasta porcentajes que superan los beneficios esperados.
- Deficiencias en supervisión y control técnico: La ausencia de interventores competentes o la supervisión débil ha permitido que errores de construcción y fallas de calidad permanezcan sin corregir. “En Bogotá, la Procuraduría abrió indagación al IDU por 15 obras inconclusas Aproximadamente 18 Mil millones de pesos donde se detectaron irregularidades de diseño y ejecución e incumplimientos en contratos de interventoría” (El Espacio Noticias, 2023).
- Trámites legales y ambientales: Retrasos en licencias ambientales, conflictos de tierras y disputas judiciales han paralizado proyectos viales clave. Por ejemplo, “la vía Mulaló–Loboguerrero estuvo años detenida por falta de permisos ambientales antes de su arranque” (Portafolio, 2023). De igual modo, complejidades con comunidades indígenas y trámites prediales han encarecido y demorado concesiones de vías terciarias.

### **5.1.3. Impactos sociales, económicos y ambientales**

Las obras inconclusas generan perjuicios multidimensionales:

- Sociales: Las comunidades afectadas pierden acceso a servicios básicos prometidos (agua potable, transporte masivo, vivienda digna, colegios). En La Guajira, por ejemplo, “la falta de acueductos finalizados ha contribuido a una crisis humanitaria en zonas indígenas” (niños con desnutrición y mortalidad infantil asociadas a la escasez de agua) (Infobae, 2024). “Estudios demuestran que la presencia de elefantes blancos en la ciudad genera inseguridad, erosiona la confianza ciudadana y deteriora la calidad de vida” (Diana Lorena Rodriguez, 2025).
- Económicos: “El despilfarro es monumental: diagnósticos oficiales han cuantificado entre \$15 y \$21 billones en proyectos inconclusos o críticos” (Revista Semana, 2023). Este capital bloqueado deja de invertirse en actividades productivas o en mantener infraestructuras existentes, encareciendo además futuros contratos. La misma investigación universitaria indica que las obras abortadas “obstruyen el desarrollo socioeconómico” de las regiones al malgastar recursos públicos. (Diana Lorena Rodriguez, 2025)
- Ambientales: La paralización de proyectos hídricos o de riego compromete la gestión del agua y los ecosistemas locales. Obras de irrigación inconclusas, como el Distrito del Tolima, impiden aprovechar terrenos agrícolas (22.000 ha sin regar) (Revista Semana, 2023). Adicionalmente, sitios abandonados pueden generar impactos ambientales (erosión, cursos de agua improvisados) y riesgos de hundimientos o colapsos estructurales en obra reciente.

### **5.1.4. Actores involucrados**

La problemática involucra un amplio conjunto de agentes:

- Entes de control: “La Contraloría General de la República (y sus sedes territoriales) lidera la identificación y vigilancia de elefantes blancos” (Asuntos Legales, 2023). Ha puesto en marcha estrategias públicas (por ejemplo, la campaña “Compromiso Colombia – cacería de elefantes”) y abiertos procesos de responsabilidad fiscal. “La Procuraduría General de la Nación realiza investigaciones disciplinarias a funcionarios públicos.” Un caso reciente es la “indagación al exdirectivo del IDU de Bogotá y varios funcionarios por 15 obras inconclusas” (El Espacio Noticias, 2023).

- Entidades ejecutoras: Agencias estatales responsables de licitación y supervisión. Entre ellas figuran la *Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)* y *INVÍAS* (vías nacionales), el *Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)* de Bogotá, el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FIE, para colegios), el DPS (vivienda de interés social), empresas de servicios públicos (acueductos) y alcaldías y gobernaciones que contratan obras locales. Estas entidades deben planear, contratar y hacer seguimiento de proyectos.
- Contratistas y concesionarios privados: Empresas constructoras y de interventoría que ejecutan las obras. Por ejemplo, “la concesión “Ruta al Sur” en Huila, “Covimar” en Valle del Cauca, la firma “MAB” Ingeniería de Valor en Bogotá” (El Espacio Noticias, 2023), entre muchas otras. Su gestión técnica y financiera es crucial para el éxito de las obras.

#### **5.1.5. Medidas correctivas**

Ante este fenómeno se han formulado medidas de todo orden:

- Programas de recuperación: Iniciativas como “Compromiso Colombia – Elefantes Blancos” (Contraloría) y la estrategia “Erario” convocan a comunidades y autoridades para reactivar obras críticas. “Entre 2022 y 2024 la Contraloría reportó que logró poner al servicio de la comunidad 160 proyectos por \$ 3,06 billones” (Infobae, 2024). Esto demuestra que, con coordinación, es posible rescatar infraestructuras antes de declararlas pérdidas.
- Transparencia y control social: Se promueve el uso de plataformas abiertas. Por ejemplo, la obligación de publicar en Secop II todos los estudios y contratos, “así como la aplicación de herramientas de inteligencia artificial para monitoreo presupuestal, buscan mejorar la visibilidad del proceso” (Infobae, 2025). La ciudadanía cuenta con mecanismos específicos que han generado miles de reportes para control fiscal. Estos canales democratizan la fiscalización y obligan a los servidores públicos a responder por las inversiones.
- Reformas contractuales y legales: El Congreso estudia leyes para prevenir los elefantes blancos. El proyecto “Chao Elefantes Blancos” “propone reformar la Ley 80/93 con énfasis en eliminación de intermediarios corruptos, más transparencia (obligación de datos abiertos, impedimento de subcontratación externa en convenios interadministrativos) y sanciones más severas” (Infobae, 2025). Entre sus objetivos destaca que el Estado ejecute las obras como prioridad, reservando a terceros solo tareas auxiliares.

- Sanciones ejemplares: Ha habido procesos de rendición de cuentas. “La Procuraduría abrió investigaciones a directivos del IDU por obras detenidas” (El Espacio Noticias, 2023); “la Contraloría ha proferido condenas fiscales (p. ej. en Bogotá nueve fallos por \$ 424.260 millones)” (El Tiempo, 2024), alcanzando a alcaldes, alcaldesas, ingenieros y contratistas. Estas acciones buscan disuadir la negligencia.
- Éxitos locales como modelo: Algunos gobiernos municipales y departamentales han mostrado cómo se pueden revertir los elefantes blancos. En Medellín la Alcaldía recuperó obras emblemáticas antes abandonadas: el proyecto Hidroituango (generación eléctrica) se estabilizó y entregó al servicio, recuperando \$ 4,3 billones públicos, y el Parque Biblioteca España reabrió como espacio cultural (El Tiempo, 2023). En Cali la nueva administración entregó 28 colegios largamente retrasados (Radio Nacional de Colombia, 2025). Estos casos reafirman que una gestión decidida (planeación actualizada, contratación eficiente y seguimiento ciudadano) puede transformar proyectos fallidos en bienes sociales útiles.

#### **5.1.6. Evidencia académica y técnica: informes periodísticos y artículos especializados**

Adicionalmente, encontramos diferentes artículos e informes que permiten contextualizar y fundamentar el análisis desarrollado, aportando evidencias y perspectivas relevantes que enriquecen la comprensión del tema.

- La revista digital estadounidense “Idealista” en un reportaje realizado sobre “elefantes blancos” el 28 de septiembre del 2016, aborda el fenómeno de construcciones masivas y costosas que, a pesar de su gran inversión, resultan ser inútiles o subutilizadas. Se destacan casos emblemáticos a nivel mundial de infraestructuras que no cumplen con su propósito, generando un impacto negativo en las comunidades y desperdiciando recursos públicos. También, resaltan cómo la falta de planificación, corrupción y desconexión con las necesidades reales de la población contribuyen a la creación de estos proyectos fallidos. El reportaje concluye enfatizando la importancia de una gestión adecuada y la participación ciudadana para evitar la proliferación de estos “elefantes blancos”.
- El periódico digital colombiano Portafolio, publicó el 19 de marzo de 2021 un informe sobre la problemática de la infraestructura en Colombia, enfocándose en las obras inconclusas y los conocidos “elefantes blancos”. Estas construcciones representan inversiones significativas que no han logrado completarse, generando un impacto negativo en el desarrollo de las ciudades que “Por ubicación geográfica, el departamento con mayor número de estos proyectos es Cundinamarca, con 178, seguida por Tolima,

con 95, Antioquia y Bolívar, ambos con 90, y Valle, con 85” (Elejalde, 2021). A lo largo del artículo, se presentan ejemplos específicos de diversas ciudades colombianas afectadas por estos proyectos abandonados. Se analiza cómo la falta de planificación, la corrupción y la burocracia han contribuido a esta situación, resaltando la necesidad de una gestión más efectiva para evitar que estos problemas persistan y se repitan en el futuro.

- El periódico digital colombiano La Gran Noticia, publicó un artículo el 14 de octubre del 2014, abordando la problemática de los elefantes blancos en el país, detallando cómo diferentes obras representan una carga financiera y un símbolo de la mala gestión pública, afectando el desarrollo regional y la confianza ciudadana en las instituciones (La Gran Noticia, 2020). El artículo también determina lo siguiente: “Según los registros preliminares de la Contraloría General, los departamentos punteros en el listado de elefantes blancos son, en su orden, Tolima con 96, Antioquia con 92, Boyacá con 84, Bolívar con 83, Meta con 82, Valle con 81, Nariño con 72, Cundinamarca con 71 y Arauca con 66. Pero, cuando se consideran los proyectos más costosos, de mayor impacto y relevancia, se destacan tres que se llevan la palma: el túnel unidireccional de La línea, el Puente Pumarejo y la Represa del Ranchería. Estos tres elefantes blancos son fuera de serie y la Contraloría General les debería poner la lupa” (La Gran Noticia, 2020).

## **5.2. Marco teórico**

### **5.2.1. Elefante Blanco**

La expresión “elefante blanco” es utilizada en Colombia para identificar y describir proyectos de infraestructura que fueron financiados con recursos públicos y que, por diversas razones, no se finalizaron o no cumplieron con su objetivo social. Para las entidades públicas, el término “elefante blanco” es un concepto coloquial que se refiere a una obra que está terminada pero no en uso, mientras que una “obra inconclusa” es aquella que no pudo ser finalizada; sin embargo, para la ciudadanía en general o para los actores sociales no especializados, ambos términos suelen tener el mismo significado. Estos proyectos suelen presentar fallas graves en su planeación, ejecución o supervisión, lo que conlleva a su abandono, subutilización o inutilidad y, en consecuencia, a un impacto negativo en la inversión pública, el desarrollo territorial y el bienestar ciudadano.

Según la Contraloría General de la República (CGR), un “elefante blanco” se define como: “una obra pública inconclusa o inservible que, habiendo implicado una inversión significativa del Estado, no logra materializar su finalidad social, económica o institucional. Estas obras suelen

ser el resultado de fallas en la planeación, ejecución, supervisión o financiación del proyecto y muchas veces están vinculadas a prácticas irregulares o de corrupción.” (Contraloría General de la República, 2022)

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República han señalado que los elefantes blancos "constituyen una de las expresiones más evidentes del mal uso de los recursos públicos, generando pérdidas económicas y desconfianza ciudadana en las instituciones encargadas de la inversión pública.” (Procuraduría General de la Nación, 2021)

Estos proyectos, aunque muchas veces nacen con el propósito de servir a la comunidad, mejorar servicios sociales, infraestructura vial o impulsar el desarrollo regional, quedan suspendidos indefinidamente por falta de seguimiento, mala planeación, sobrecostos, disputas contractuales o cambios administrativos, convirtiéndose en promesas incumplidas y dejando territorios marcados por el abandono.

### **5.3. Marco conceptual**

Para comprender el fenómeno de los elefantes blancos en el contexto del departamento del Meta, es fundamental establecer un marco conceptual que aclare los términos clave involucrados en el análisis, así como las categorías utilizadas para evaluar las causas estructurales y las posibles soluciones a este problema de gestión pública, Las definiciones fueron tomadas en concordancia con lo descrito por entidades del nivel central como el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Contraloría General de la República.

#### **5.3.1. Adición presupuestal**

Es la operación presupuestal mediante la cual se incorporan nuevos recursos en el Presupuesto de una Entidad, provenientes de mayores recaudos de sus ingresos corrientes, recursos de capital o de los Aportes de la Nación. Los ingresos adicionales alteran el monto global del presupuesto aprobado previamente (...) Las adiciones permiten financiar nuevos proyectos o incrementar el valor de las apropiaciones en los proyectos ya existentes. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2022)

### **5.3.2. Auditoría**

Es un proceso sistemático, objetivo e independiente de verificación de los procesos que permite establecer el estado actual de los procesos, mediante el uso de diferentes herramientas. (Departamento Administrativo de la Funcion Publica, 2022)

### **5.3.3. Contrato**

Es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer una cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas. En lo que se concierne a contratación estatal se refiere a todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades.

### **5.3.4. Licitación pública**

Es el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas las más favorable.

### **5.3.5. Liquidación**

Proceso mediante el cual se lleva a cabo la supresión de una entidad pública. Se mantiene la vida jurídica de la entidad en el proceso.

### **5.3.6. Programas**

Intervención pública que materializa los objetivos planteados en las políticas públicas a través de la entrega coordinada de productos y la generación de resultados estratégicos a nivel sectorial, intersectorial o con la participación de diferentes niveles de gobierno. Cuenta con una estructura de seguimiento basada en la disposición y el uso de información de desempeño para retroalimentar las decisiones de política pública y orientar las decisiones gerenciales. (Departamento Nacional de Planeación , 2022)

### 5.3.7. Proyecto de inversión

Proceso único, temporal y no divisible que, a través de una tecnología específica, y utilizando como insumos factores productivos, bienes o servicios, genera productos que buscan dar solución a una problemática particular enmarcada en los lineamientos de los programas establecidos.

### 5.3.8. Seguimiento

Función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores, y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados.

## 5.4. Marco legal y normativo

El marco legal que aborda el fenómeno de los "elefantes blancos" en Colombia se sustenta en varias normativas claves, las cuales se presentan organizadas en la tabla 3.

**Tabla 1.** Normatividad en Colombia para los casos de "elefantes blancos".

| Normativa General                       | Normatividad Específica                      | Descripción   | Referencias                                     |
|---|--|---|---|
| Normativa sobre Infraestructura Pública | Ley 80 de 1993                               | Regula la contratación estatal y establece principios sobre la transparencia y la eficiencia en la ejecución de obras públicas.                       | (Congreso de la República de Colombia, 1993)    |
|   | Decreto 1082 de 2015                         | Reglamenta aspectos del Sistema General de Regalías (SGR) y el régimen de contratación pública, incluyendo requisitos técnicos, planeación y control. | (Presidencia de la República de Colombia, 2015) |
| Políticas Públicas                      | Plan Nacional de Desarrollo                  | Incluye objetivos y estrategias relacionados con la infraestructura, que pueden ser relevantes para analizar el contexto de los elefantes blancos.    | (Presidencia de la republica de Colombia, 2022) |
|   | Políticas de Planeación                      | Normativas locales que afectan la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura en distintas regiones.                                    | (Departamento Nacional de Planeación, 2022)     |
| Responsabilidad Administrativa          | Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) | Establece las responsabilidades de los funcionarios públicos en la gestión de recursos y la ejecución de proyectos.                                   | (Congreso de la República de Colombia, 2002)    |

**Tabla 1. Continuación**

|  |                                     |  |   |
|--|-------------------------------------|--|---|
| NORMAS DE CONTROL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN | LEY 1474 DE 2011                    | REFUERZA LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN, ESPECIALMENTE EN CONTRATACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA.     | (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011)  |
|  | Ley 850 de 2003                     | Regula la participación ciudadana a través de veedurías como mecanismo de control social.  | (Congreso de la República de Colombia, 2003)  |
|  | Ley 2020 de 2020                    | Regular la identificación, registro, seguimiento y priorización de obras inconclusas que fueron financiadas total o parcialmente con recursos públicos.    | (Congreso de la República de Colombia., 2020) |
| Responsabilidad Fiscal y Administrativa        | Ley 610 de 2000                     | Establece el procedimiento para los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta la Contraloría en caso de daño al patrimonio público.                  | (Congreso de la República de Colombia., 2000) |
|  | Ley 734 de 2002                     | Define las faltas disciplinarias de los servidores públicos y sus sanciones, incluyendo omisiones en la ejecución de obras o gestión de recursos públicos. | (Congreso de la República de Colombia, 2002)  |
| Mecanismos de Control                          | Contraloría General de la República | Órgano de control fiscal encargado de vigilar la correcta ejecución de los recursos públicos y adelantar procesos por hallazgos fiscales.                  |   |
|  | Procuraduría General de la Nación   | Institución que ejerce control disciplinario sobre los funcionarios públicos.  |   |

## **6. Metodología**

### **6.1. Enfoque metodológico**

La presente investigación adopta un enfoque mixto, combinando herramientas cualitativas y cuantitativas con el propósito de obtener una comprensión integral del fenómeno de los elefantes blancos en el departamento del Meta. Mediante un diseño metodológico de tipo descriptivo y analítico, se busca no solo caracterizar los proyectos de infraestructura inconclusos, sino también interpretar sus causas estructurales, efectos sociales e institucionales, y posibles rutas de solución. Esta aproximación permite abordar el problema desde dimensiones técnicas, económicas, sociales y ambientales, facilitando un análisis crítico y contextualizado.

### **6.2. Revisión bibliográfica**

La revisión bibliográfica constituye uno de los pilares de este trabajo. Se consultaron fuentes académicas, normativas y oficiales que documentan la problemática de las obras inconclusas en Colombia, con énfasis en el departamento del Meta. Entre las fuentes utilizadas se destacan el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP I y II), informes de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, y literatura académica especializada. Esta etapa permitió establecer una base teórica y contextual sólida para el análisis.

### **6.3. Fuentes de datos y consulta documental**

La investigación se nutrió principalmente de documentos públicos relacionados con contratos de infraestructura, tales como informes técnicos emitidos por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, interventorías de obra y entidades contratantes; actos administrativos como resoluciones de adición, prórroga o liquidación de contratos; bases de datos de supervisión provenientes del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I y II), el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), y reportes del Sistema General de Regalías (SGR); así como registros de prensa publicados en medios regionales y nacionales como Periódico del Meta, El Tiempo, El Espectador y El Nuevo Siglo, que documentaron avances, suspensiones o problemáticas de las obras.

Estos documentos se analizaron con el objetivo de identificar patrones recurrentes en los procesos de planeación, contratación, ejecución y supervisión que llevaron a la suspensión o abandono de los proyectos. Esta revisión permitió establecer criterios técnicos y administrativos para seleccionar los casos representativos abordados en los resultados, priorizando aquellos con mayor impacto económico, social y mediático.

#### **6.4. Trabajo de campo: entrevista a actores claves**

Como complemento al análisis documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave para recoger percepciones de primera mano sobre las causas y posibles soluciones de las obras inconclusas. Se entrevistó a Carlos Yesid Céspedes Ospina (representante legal del proyecto de mejoramiento de la vía Trocha 7 — Anexo A), Lucy María Morales Rodríguez (Ingeniera Civil; Directora departamental de Gestión del Riesgo y Desastres del Meta 2024 y Directora Operativa de Ejecución, Seguimiento y Control de Proyectos de la AIM — Anexo B; con la participación adicional del Ing. Ángel Arturo Rincón Suárez en esa sesión) y Danny Alberto Álvarez Sanabria (abogado especialista en contratación estatal; Contralor provincial por participación ciudadana 2020–2025 — Anexo C). Las entrevistas (realizadas en Julio 2025 en modalidades telefónica, presencial y por videollamada) profundizaron en debilidades institucionales, participación ciudadana, fallas técnicas y trazabilidad administrativa; los testimonios completos y las transcripciones se consignan en los anexos para su consulta y triangulación con la documentación revisada.

#### **6.5. Análisis de datos**

El análisis de los datos obtenidos se realizó mediante un enfoque integral que combinó técnicas cualitativas (análisis temático de entrevistas, categorización de hallazgos) y cuantitativas (revisión de estadísticas contractuales, valores de inversión, cronogramas y porcentajes de ejecución). Esta triangulación metodológica consistió en contrastar la información proveniente de tres fuentes principales:

- Revisión documental de expedientes contractuales, actos administrativos, informes de interventoría, bases de datos del SECOP I y II, del Portal Anticorrupción de Colombia (PACO) y reportes del Sistema General de Regalías (SGR).
- Entrevistas semiestructuradas a actores clave “incluyendo funcionarios de la Gobernación del Meta, representantes de entes de control, contratistas y veedores

ciudadanos”, cuyas percepciones permitieron contextualizar los hallazgos documentales y aportar información sobre procesos internos no siempre visibles en los registros oficiales.

- Registros periodísticos y reportes públicos en medios regionales y nacionales, que aportaron evidencia sobre hitos, problemáticas y reactivaciones de obras, además de percepciones ciudadanas sobre el impacto de los proyectos.

La triangulación permitió validar coincidencias y detectar diferencias entre lo consignado en los documentos oficiales, lo observado en campo y lo reportado por la prensa, enriqueciendo así la interpretación de los hallazgos. Este cruce de información facilitó la identificación precisa de las causas más comunes de los elefantes blancos, la determinación de los actores involucrados en cada fase del ciclo de vida de los proyectos y la evaluación de sus consecuencias económicas, sociales y ambientales. El resultado fue un diagnóstico estructurado, crítico y respaldado por evidencia convergente, que sirvió como base para formular recomendaciones orientadas a la prevención y recuperación de obras inconclusas en el departamento del Meta.

## **6.6. Efectos de los elefantes blancos en el Meta**

En cumplimiento del segundo objetivo de esta investigación, se incluyó dentro de la metodología un análisis de los efectos económicos, sociales y ambientales asociados a las obras inconclusas en el departamento del Meta. Este análisis se desarrolló mediante la revisión de documentos oficiales, informes técnicos, actos administrativos, bases de datos de contratación y notas de prensa, complementado con entrevistas semiestructuradas a actores clave, lo que permitió obtener una visión integral y contrastada de los impactos.

Para el componente económico, se examinaron los montos invertidos, los sobrecostos, las modificaciones contractuales y las pérdidas derivadas de la no operatividad de las obras, así como el costo de oportunidad frente a proyectos que pudieron haberse financiado con esos recursos.

En el componente social, se evaluaron los efectos sobre el acceso de la población a servicios básicos, infraestructura vial, equipamientos educativos, de salud y recreativos, considerando el impacto en la calidad de vida, la equidad territorial y la confianza ciudadana hacia las instituciones públicas.

En el componente ambiental, se analizaron los posibles daños derivados de la suspensión o abandono de obras, tales como la alteración de ecosistemas, afectación de cuerpos hídricos,

acumulación de materiales de construcción y la interrupción de proyectos de saneamiento básico con potencial de generar focos de contaminación.

La sistematización de esta información permitió no solo identificar los principales impactos de los “elefantes blancos” en el Meta, sino también establecer un marco de referencia para su clasificación y posterior discusión en el capítulo de resultados, garantizando un abordaje integral y coherente con los objetivos planteados.

### 6.7. Propuesta de recomendaciones y soluciones

Con base en los hallazgos, se elaboraron propuestas de solución que buscan mitigar la proliferación de elefantes blancos en el Meta. Estas recomendaciones están orientadas a mejorar los procesos de planeación, fortalecer la transparencia en la contratación pública, optimizar los mecanismos de supervisión, y fomentar la participación ciudadana como herramienta de control preventivo.

### 6.8. Cronograma de actividades

La metodología se ejecutará en una serie de fases planificadas para asegurar la organización y el desarrollo adecuado de cada etapa. En la tabla 4. se presentan las actividades principales.

**Tabla 2.** *Actividades programadas para llevar a cabo la metodología.*

| N° | Actividad   |
|----|---|
| 1  | Planificación y preparación (Definición del tema, objetivos y recopilación de información)  |
| 2  | Investigación documental (Organización de la información recopilada y diseño guía para entrevistas)   |
| 3  | Trabajo de campo y análisis de datos (Entrevistas a funcionarios públicos y contratistas, análisis de datos recopilados y un informe preliminar de hallazgos) |
| 4  | Redacción de monografía (Redacción de capítulos y revisión interna del documento)   |
| 5  | Incorporación de ajustes y edición final  |

## 7. Resultados

### 7.1. Análisis de la contratación pública en el departamento del Meta.

Como primer paso en el desarrollo de esta monografía, se llevó a cabo una consulta sobre la contratación pública en el departamento del Meta. Esta investigación no solo constituye el punto de partida del trabajo, sino que también representa un componente esencial para el análisis de las obras inconclusas, al permitir comprender el contexto en el que se celebran los contratos estatales y cómo estos inciden en la ejecución de proyectos.

La contratación pública en el Meta es un elemento clave para el funcionamiento del Estado y la inversión en bienes, servicios y obras que buscan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. A través de estos procesos se materializan políticas públicas, se activa la economía regional y se promueve el desarrollo territorial.

No obstante, analizar cómo, cuándo y bajo qué condiciones se celebran estos contratos permite ir más allá del cumplimiento formal de la ley: ofrece una mirada crítica sobre la transparencia, la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos públicos.

En el departamento del Meta, el fenómeno de los “elefantes blancos” ha sido recurrente, afectando tanto la economía regional como la confianza en las instituciones. La identificación y análisis de estas obras permiten comprender mejor las dinámicas de gestión pública en la región y los desafíos que enfrenta en términos de planificación y ejecución de proyectos.

Entre las causas más comunes de los elefantes blancos en el Meta se encuentran la corrupción y la falta de transparencia en la contratación estatal. Proyectos que inicialmente prometen desarrollo y bienestar a menudo se ven afectados por irregularidades en el manejo de recursos, lo que lleva a desviaciones presupuestarias y a la parálisis de obras. Además, la inadecuada planificación y la ausencia de estudios de viabilidad rigurosos son factores críticos que contribuyen a la inconclusión de muchas obras, haciendo evidente la necesidad de mejorar los procesos de gestión pública en la región.

El impacto de estos proyectos de infraestructura inconclusos en el Meta es bastante considerable. Por ejemplo, Puerto Gaitán se destaca como el municipio con la mayor cantidad de proyectos registrados, alcanzando un total de ocho obras que suman \$27.936 millones de pesos. Le sigue Villavicencio, que tiene cinco proyectos con un valor total de \$92.500 millones (Periódico del Meta, 2024). Desde el punto de vista económico, los recursos invertidos en obras no finalizadas representan una pérdida significativa que podría haberse destinado a otros proyectos prioritarios. En el ámbito social, las comunidades afectadas padecen la falta de

infraestructura básica, lo que limita su desarrollo y calidad de vida. Esta situación genera un clima de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, lo que a su vez dificulta la cooperación entre la ciudadanía y el Estado en la implementación de nuevos proyectos.

En la siguiente tabla se pueden evidenciar algunos de los proyectos más importante de los últimos años en el departamento del Meta, los cuales a día de hoy se consideran “elefantes blancos”.

**Tabla 3. Elefantes blancos en los últimos años en el departamento del Meta.**

|                        |  |  |  |
|------------------------|--|--|--|
| <b>Criterio</b>        | Construcción de obras para la optimización de la línea de aducción del acueducto de Villavicencio. | Mejoramiento De La Vía Que Conduce A La Trocha 7 Desde El Km14+980 Hasta El Km45+830 En El Municipio De Fuente De Oro Y Puerto Lleras. | Mejoramiento Vía Las Mercedes – Barcelona En El Municipio De Villavicencio, Departamento Del Meta. |
| <b>Inversión total</b> | \$65.921.347.843   | \$ 37,243,240,213  | \$ 65.767.193.318,35   |
| <b>Estado actual</b>   | Categorizado como elefante blanco u obra inconclusa.   |  |  |

A pesar del preocupante panorama de obras inconclusas en el departamento del Meta, algunas han logrado ser recuperadas y puestas en funcionamiento gracias a las gestiones adelantadas por la Contraloría General de la República, en articulación con entidades contratantes, contratistas, interventores y la comunidad. Estos esfuerzos han permitido reactivar proyectos en beneficio de la población.

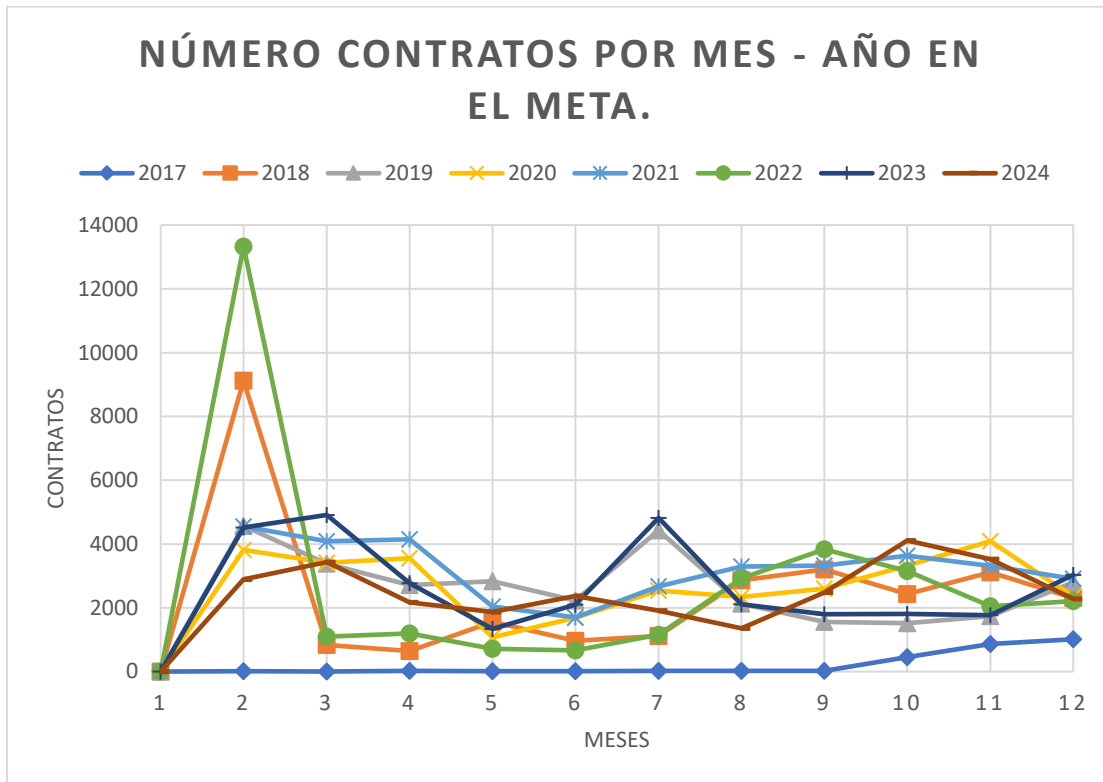
En la **Tabla 4.** se pueden evidenciar algunas de las obras que fueron inicialmente catalogadas como elefantes blancos y posteriormente recuperadas. No obstante, persiste la necesidad de fortalecer la participación ciudadana y el control social para garantizar una ejecución más transparente, eficiente y alineada con los compromisos del Estado.

**Tabla 4.** Obras que fueron catalogadas como elefantes blancos y posteriormente recuperadas.

| <b>Criterio</b>        | <b>Torre Mirador<br/>"Matapalo" –<br/>Puerto López.</b>   | <b>Centro Especializado<br/>Materno Infantil –<br/>Villavicencio.</b>  | <b>Galería 7 de agosto -<br/>Villavicencio.</b>  |
|------------------------|---|--|--|
| <b>Inversión total</b> | \$ 16,571,316,660   | \$ 3,126,500,000   | \$2,200,000,000  |
| <b>Estado actual</b>   | Obras recuperadas y en funcionamiento.  |  |  |
| <b>Descripción</b>     | Proyecto inicialmente paralizado por fallas técnicas e incumplimientos contractuales, fue calificado como elefante blanco por la Contraloría y reactivado en 2020 mediante la estrategia Compromiso Colombia, logrando su entrega al público en diciembre de ese mismo año. | Proyecto hospitalario que estuvo paralizado por problemas de diseño y contratación, fue retomado en 2021 gracias a la gestión conjunta de la Contraloría, la Gobernación del Meta y la Alcaldía. | Obra comercial abandonada por años debido a incumplimientos contractuales y falta de gestión interinstitucional; fue recuperada con el apoyo de entes de control y autoridades locales, y hoy está en funcionamiento al servicio de comerciantes y ciudadanía. |

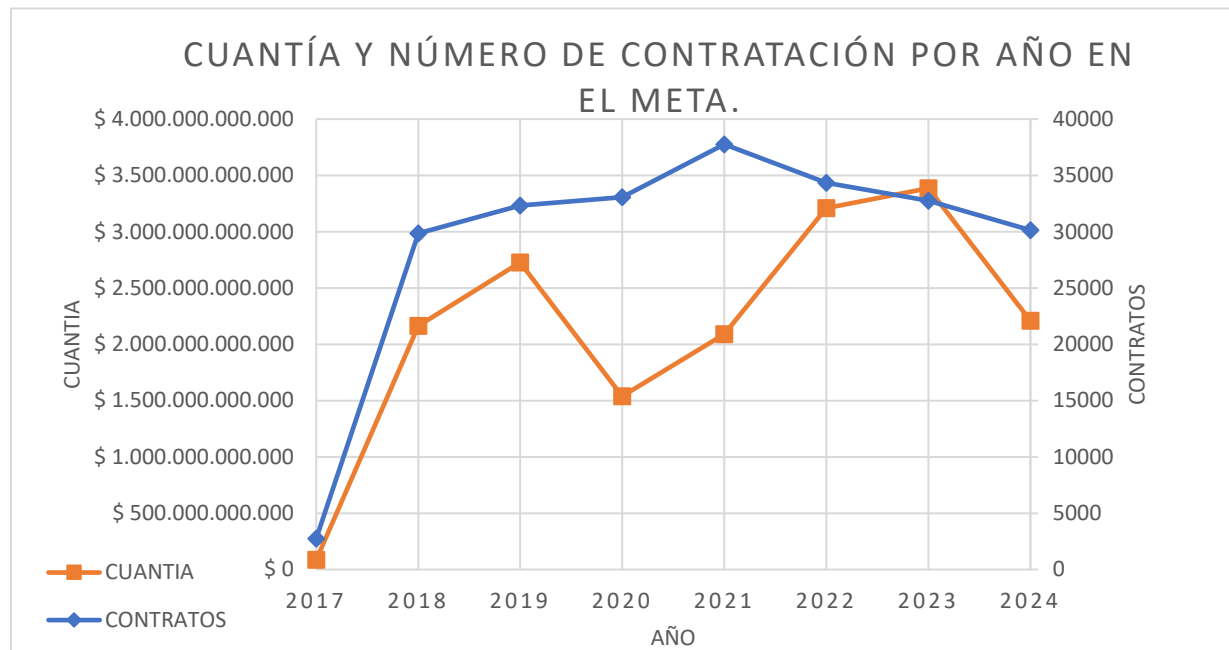
A través del Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), que agrupa información sobre contratación pública y permite identificar riesgos como obras inconclusas o contratos con baja ejecución, fue posible acceder a datos del SECOP y otras fuentes oficiales. A partir de esta consulta, se obtuvieron los siguientes gráficos disponibles en el portal, los cuales permiten visualizar y analizar el comportamiento de la contratación en el departamento del Meta.

La primera figura nos muestra cómo ha variado la contratación mes a mes entre el año 2017 y 2024 en el departamento del Meta.

**Figura 1. Número Contratos por Mes – Año.**

Nota. Adaptado de Portal Anticorrupción de Colombia (PACO).

Asimismo, la segunda figura nos presenta una visión comparativa del comportamiento anual de la contratación pública en el departamento del Meta, considerando tanto el número de contratos celebrados como la cuantía total de recursos comprometidos entre los años 2017 y 2025. Esta representación permite observar no solo la magnitud de la actividad contractual, sino también su evolución en el tiempo, lo cual es clave para entender cómo se distribuyen y ejecutan los recursos públicos en el departamento.

**Figura 2.** *Cuantía y Número de Contratación por Año.*

Nota. Adaptado de Portal Anticorrupción de Colombia (PACO).

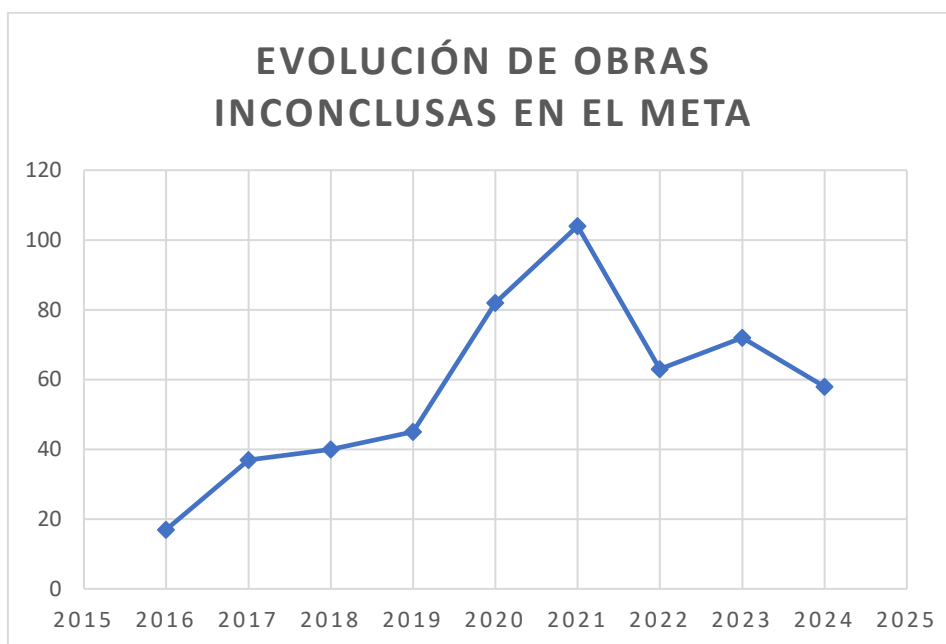
Después de analizar el comportamiento de la contratación pública en el departamento del Meta y de identificar las principales tendencias en cuanto al número de contratos y los recursos comprometidos, se procedió a realizar el estudio específico de las obras inconclusas o elefantes blancos en la región durante la última década. Este paso resulta fundamental, ya que permite conectar las dinámicas contractuales previamente examinadas con casos concretos de proyectos que, por diversas razones, no lograron ser finalizados. De este modo, el análisis de los elefantes blancos se construye sobre una base sólida que permite no solo describir los casos, sino también comprender las causas estructurales que los originan y que se reproducen dentro del sistema de contratación pública.

En este contexto, los municipios con mayor asignación de regalías y contratación pública en el Meta en los últimos años son Puerto Gaitán, Castilla La Nueva, Cabuyaro, Villavicencio y El Dorado. Los tres primeros reciben montos significativamente superiores al promedio departamental debido a la intensidad de la actividad extractiva en sus territorios, mientras que Villavicencio y El Dorado, aunque no figuran entre los primeros lugares en regalías per cápita, registran una actividad contractual destacada. En particular, Villavicencio concentra el mayor volumen de contratación pública del departamento por su condición de capital y sede de las principales entidades departamentales, como la Gobernación y la Agencia para la Infraestructura del Meta, mientras que El Dorado ha ejecutado procesos contractuales relevantes en

infraestructura y servicios.

Para ello, se realizó un seguimiento cronológico de los proyectos catalogados como obras inconclusas. Este seguimiento, basado en fuentes oficiales como la Contraloría General de la República, el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y medios de comunicación regionales, permitió identificar momentos críticos en la acumulación de este tipo de obras, así como ciertos esfuerzos institucionales orientados a su recuperación. El análisis no solo facilita un diagnóstico más preciso de las causas del problema, sino que también plantea una hoja de ruta hacia una gestión pública más transparente, eficiente y orientada a resultados. Esta evolución temporal se refleja con mayor claridad en la siguiente gráfica, que muestra el comportamiento de los proyectos inconclusos en el departamento del Meta durante la última década.

**Figura 3.** *Evolución de obras inconclusas en el Meta.*



Nota. Adaptado de Informes Contraloría General de la Republica. (CGR)

La figura anterior evidencia una evolución significativa en el número de obras inconclusas en el departamento del Meta durante la última década. En 2016, se registraban alrededor de 20 proyectos sin concluir, y a partir de ese punto se observa un crecimiento progresivo con leves fluctuaciones. Para 2020, el número de obras inconclusas supera las 80, alcanzando su pico máximo en 2021, con más de 100 obras en condición de abandono o sin terminar.

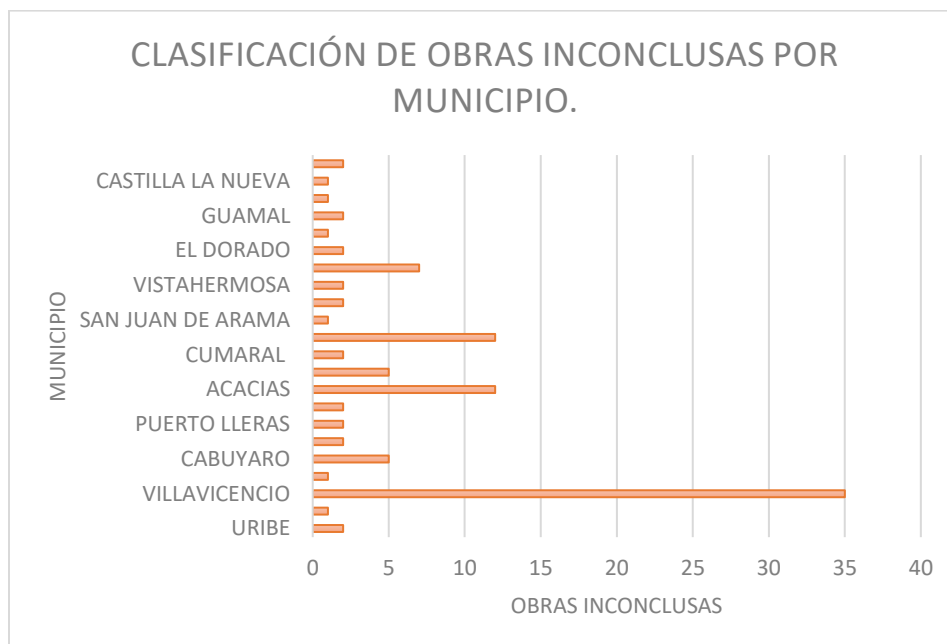
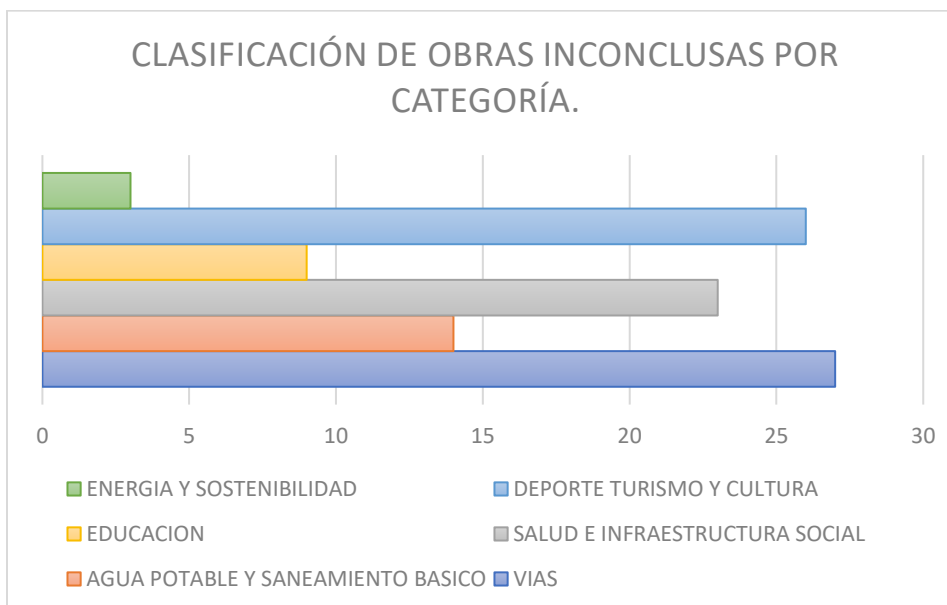
Posteriormente, en 2022, se presenta una reducción abrupta, cayendo a

aproximadamente 60 proyectos, lo cual puede estar asociado a una mejora en los mecanismos de control, ejecución o priorización de recursos. Sin embargo, en 2023 se observa un leve repunte que supera las 70 obras, seguido de una nueva caída en 2024, con cifras cercanas a las 60 obras inconclusas.

Esta trayectoria revela un comportamiento cíclico, donde los aumentos en obras sin terminar reflejan fallas recurrentes en la planificación, contratación o ejecución, seguidos de intentos por contener la situación. Aunque la tendencia reciente sugiere una disminución, no existen aún evidencias claras de una solución estructural que impida la reincidencia de este fenómeno. La persistencia de estas obras subutilizadas sigue siendo un síntoma de debilidad en la gestión de infraestructura pública en el Meta.

A partir del análisis de obras inconclusas presentadas en la última década, y considerando la evolución de este fenómeno en el departamento, se tomó como base una muestra representativa de 102 obras. La selección se realizó con base en información proveniente de informes de la Contraloría, la Secretaría de Transparencia, así como de fuentes y noticias oficiales. Esta muestra permitió desarrollar un estudio detallado, clasificando las obras por categorías y municipios, con el propósito de identificar patrones, problemáticas recurrentes y posibles focos de intervención que contribuyan a fortalecer la gestión de los proyectos de infraestructura pública.

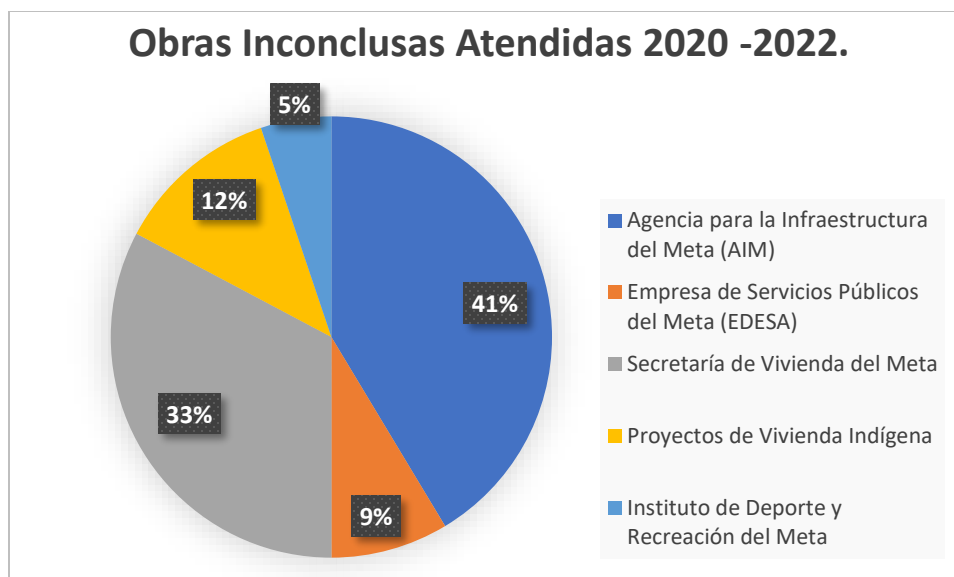
Como resultado de este ejercicio, se elaboraron gráficas que reflejan la distribución de las obras inconclusas dentro de la muestra seleccionada. La figura 4. permite visualizar los municipios con mayor concentración de obras sin finalizar, destacándose Villavicencio, Acacías y Cumaral como los más afectados. Por su parte, la figura 5. muestra las categorías de inversión más comprometidas, siendo 'Vías', 'Deporte, Turismo y Cultura', y 'Salud e Infraestructura Social' las áreas con mayor número de proyectos inconclusos. Estas representaciones gráficas, basadas exclusivamente en la muestra analizada, permiten evidenciar no solo la magnitud del problema, sino también orientar las acciones institucionales hacia los sectores y territorios donde se requiere una intervención prioritaria.

**Figura 4.** Clasificación de obras inconclusas por municipio.**Figura 5.** Clasificación de obras inconclusas por categoría.

Por otra parte, en el informe oficial de la Gobernación del Meta titulado “Rendición de cuentas de obras inconclusas atendidas 2020–2022”, se evidencian importantes esfuerzos institucionales por retomar y concluir proyectos de infraestructura que habían quedado inconclusos en gobiernos anteriores. El informe agrupa estas obras por entidad ejecutora, entre las que destacan la Agencia para la Infraestructura del Meta (AIM), la Empresa de Servicios

Públicos del Meta (EDESA) y la Secretaría de Vivienda del Meta, así como proyectos de vivienda indígena y deportivos. La siguiente figura nos permite evidenciar el número de obras inconclusas que fueron gestionadas por cada una de estas entidades durante el periodo analizado:

**Figura 6.** *Obras inconclusas atendidas en el Meta 2020 - 2022.*



Nota. Adaptado de “Informe Rendición de cuentas de obras inconclusas atendidas 2020–2022 Gobernación del Meta”.

## 7.2. Determinación de la muestra representativa y análisis de casos relevantes

Siguiendo con esta investigación, y a partir del análisis de la muestra seleccionada con base en 102 obras registradas como inconclusas en el departamento del Meta durante la última década, identificadas a través de informes oficiales de la Contraloría General de la República, reportes de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP I y II), y noticias de medios regionales y nacionales, se identificó que muchos de los proyectos clasificados como obras inconclusas fueron financiados con recursos del Sistema General de Regalías, presupuestos municipales y departamentales, así como mediante convenios interinstitucionales.

La selección de la muestra respondió a criterios de representatividad, priorizando proyectos con alto valor de inversión, amplia visibilidad pública, impacto social significativo y diversidad en sectores de inversión (vías, saneamiento básico, salud, educación y equipamientos sociales). Estas obras han sido catalogadas como inconclusas o incluso como “elefantes

blancos” por entidades como la Contraloría General de la República, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia y diversas veedurías ciudadanas, debido a su condición de abandono, suspensión o falta de funcionalidad, pese a haber recibido una inversión pública significativa.

Este fenómeno no es aislado ni reciente, sino el reflejo de una debilidad estructural en la gestión pública territorial, en la que fallas en la planeación, contratación y supervisión han sido constantes. Su gravedad radica en que no solo compromete el uso eficiente de los recursos del Estado, sino que impide que miles de personas accedan a derechos fundamentales como el agua potable, la educación, la vivienda, la movilidad o la atención social. A nivel institucional, el incremento sostenido de este tipo de proyectos ha deteriorado la confianza de la ciudadanía en las entidades estatales, debilitando la legitimidad democrática y generando escepticismo frente al papel del Estado como garante del bienestar colectivo. Las obras inconclusas, más allá de ser estructuras físicas abandonadas, son expresiones visibles de promesas incumplidas y de una gestión pública que requiere transformaciones urgentes.

Con el fin de profundizar el análisis en el desarrollo de esta monografía, se decidió seleccionar como muestra representativa un subconjunto de 10 proyectos especialmente críticos y representativos, clasificados como obras inconclusas desde hace varios años y sin proceso de liquidación. Esta selección no obedeció únicamente al volumen de recursos comprometidos, sino también a factores como el grado de deterioro físico, el tiempo de paralización, el estado contractual, el número de prórrogas, suspensiones, adiciones, y el tipo de obra para abarcar diferentes tipos de proyectos representativos de la infraestructura pública a nivel regional, las causas que llevaron a cada proyecto a dicha condición. Asimismo, se tuvo en cuenta el impacto negativo generado sobre las comunidades beneficiarias y la alta visibilidad pública y mediática de estos casos.

La elección de estos proyectos se fundamentó en un criterio de representatividad crítica, con el objetivo de incluir distintas tipologías de obra. Esto permite evidenciar que el fenómeno de los denominados 'elefantes blancos' no se restringe a un único sector, sino que atraviesa todas las etapas del ciclo de la inversión pública: desde la planeación, contratación y ejecución, hasta la supervisión y la sostenibilidad.

A continuación, se presentan fichas técnicas individuales de cada una de estas obras, que resumen sus principales características contractuales, técnicas y administrativas, con el propósito de aportar elementos concretos para el análisis y la comprensión de los factores que contribuyen a su estado actual.

**1. Construcción obras para la optimización de la línea de aducción desde la bocatoma en Quebrada Honda hasta la ptap, municipio de Villavicencio-Meta.**

**Tabla 5. Ficha técnica del proyecto Construcción de línea de aducción en Villavicencio Meta.**

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>BPIN</b>                   | 557-2010   |
| <b>Contratista</b>            | Unión Temporal Bocatoma PTAP                           |
| <b>Contratante</b>            | EDESA S.A. E.S.P.                                      |
| <b>Fuente de financiación</b> | Plan Departamental de Aguas (FIA)<br>Regalías Directas |
| <b>Valor contratado 2011</b>  | \$ 43.947.565.580,00                                   |
| <b>Adición 2012</b>           | \$ 12.496.171.497,00                                   |
| <b>Adición 2013</b>           | \$ 9.477.610.766,00                                    |
| <b>Valor Total</b>            | \$ 65.921.347.843,00                                   |
| <b>Nº de contrato</b>         | 557 de 2010  |
| <b>SECOP</b>                  | 10-1-62338   |

La “Construcción de obras para la optimización de la línea de aducción desde la bocatoma en Quebrada Honda hasta la PTAP, municipio de Villavicencio (Meta)” corresponde a un proyecto de infraestructura hídrica que tenía como objetivo mejorar el sistema de captación y transporte de agua cruda hacia la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP) del municipio.

El contrato 557 de 2010, asociado a este proyecto, fue liquidado de manera unilateral el 20 de septiembre de 2017, debido a que las obras contratadas no fueron culminadas. Durante la ejecución, se redujo la longitud de tubería originalmente prevista y no se realizó la instalación según las condiciones finales establecidas en el contrato. Parte de la tubería que sí fue instalada no llegó a conectarse con la línea de aducción del Acueducto de Villavicencio. Posteriormente, se llevó a cabo un diagnóstico para evaluar la posibilidad de reutilizar las obras en una eventual optimización del sistema. Durante ese mismo periodo de gobierno, se realizaron reuniones para analizar la viabilidad de continuar con el proyecto; sin embargo, se concluyó que no era factible desde los puntos de vista técnico, jurídico y financiero.

Según informes de interventoría, la obra presentó una planificación técnica deficiente. Como causas secundarias se identificaron la ausencia de estudios prediales y geotécnicos completos, el incumplimiento por parte del contratista y un siniestro técnico derivado de fallas estructurales.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República, mediante el Oficio No. 2021EE0144627 del 3 de septiembre de 2021, informó que la Obra 112-2011 fue clasificada por la Gerencia Departamental Colegiada del Meta como un “ELEFANTE BLANCO INSALVABLE”. Esta clasificación se fundamentó en el tiempo transcurrido desde el inicio del proyecto y en los

informes presentados por la entidad ejecutora, los cuales indicaron que los costos de recuperación superaban los beneficios de su eventual puesta en funcionamiento.

**Figura 7.** Registro fotográfico de la Construcción de línea de aducción en Villavicencio:



Nota. Adaptado de Informe Obras Inconclusas Gobernación de Meta. (2022)

**2. Mejoramiento de la vía que conduce a la trocha 7 desde el km14+980 hasta el km45+830 en el municipio de Fuente de Oro y Puerto Lleras Meta.**

**Tabla 6.** Ficha Técnica del Proyecto de Mejoramiento de la Vía Trocha 7 en Fuente de Oro y Puerto Lleras.

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>BPIN</b>                   | 2014005500010 / 287 de 2014                    |
| <b>Sector de inversión</b>    | Transporte                                     |
| <b>Contratista</b>            | Unión Temporal Trocha 7                        |
| <b>Contratante</b>            | Agencia para la Infraestructura del Meta – AIM |
| <b>Fuente de financiación</b> | Asignaciones Directas (Acuerdo 19 de 2014)     |
| <b>Valor contratado 2011</b>  | \$ 36,598,240,213                              |
| <b>Adición 2015</b>           | \$ 640,000,000                                 |
| <b>Valor Total</b>            | \$ 37,243,240,213                              |
| <b>Nº de contrato</b>         | 013 de 2015 (Acta de inicio: 12/03/2015)       |
| <b>SECOP</b>                  | 14-1-130435                                    |

El proyecto "Mejoramiento de la vía que conduce a la Trocha 7 desde el km 14+980 hasta el km 45+830 en los municipios de Fuente de Oro y Puerto Lleras" corresponde a una obra de infraestructura vial cuyo objetivo principal fue mejorar las condiciones de transitabilidad y conectividad en una zona rural del departamento del Meta, específicamente entre los municipios mencionados.

Según informes de interventoría y documentación técnica del proyecto, la causa raíz de los problemas presentados fue una planificación técnica deficiente, que derivó en errores

estructurales desde la etapa de formulación. Como causas secundarias se identificaron el uso de materiales de baja calidad incluyendo crudo no apto, errores en la ejecución de la obra, la suspensión prolongada del contrato a pesar de registrar un avance financiero entre el 89 % y el 96 %, y la entrega de anticipos excesivos sin una ejecución proporcional. Estas condiciones llevaron a que la obra permaneciera suspendida por más de 50 meses, sin que se realizara la recepción final ni la correspondiente liquidación contractual.

De acuerdo con lo reportado ante la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General de la República, para el año 2022 el proyecto contaba con varios tramos de vía entregados y puestos en funcionamiento; sin embargo, no se había completado la totalidad de la intervención prevista.

A continuación, se incluye una tabla que registra las prórrogas y suspensiones asociadas al contrato de obra. Esto con el fin de evidenciar la vida administrativa del proyecto, cuya ejecución estaba inicialmente prevista para un período de dos años, contados a partir del 12 de marzo de 2015.

**Tabla 7. Prórrogas y suspensiones en el Mejoramiento de la Vía Trocha 7 en Fuente de Oro y Puerto Lleras Meta.**

| <b>Prórrogas</b>              |                    |
|-------------------------------|--------------------|
| Total de tiempo en prórrogas  | 53 meses y 15 días |
| <b>Suspensiones</b>           |                    |
| Total de tiempo de suspensión | 18 meses y 7 días  |

Finalmente, gracias a las gestiones adelantadas por el Gobierno Departamental, a través de la Agencia para la Infraestructura del Meta, fue posible reiniciar las actividades pendientes, entre ellas la conformación de la calzada existente, la instalación de base granular triturada mezclada con crudo, la ejecución de obras de arte y la correspondiente señalización. Estas acciones permitieron la entrega definitiva de las obras a la comunidad. No obstante, a pesar de su finalización física, el contrato no ha sido debidamente liquidado conforme a los procedimientos administrativos establecidos, lo que representa un cierre incompleto desde el punto de vista legal y contractual.

**Figura 8.** Registro fotográfico de la obra Mejoramiento de la Vía Trocha 7 en Fuente de Oro y Puerto Lleras:



Nota. Adaptado de Informe Obras Inconclusas Gobernación de Meta. (2022)

### 3. Construcción del punto para la atención y reparación integral a las víctimas – municipio de Granada Meta.

**Tabla 8.** Ficha Técnica del Proyecto Construcción del punto de atención integral a las víctimas – Granada, Meta.

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>BPIN</b>                   | 2014005500018 / 284 de 2014                                 |
| <b>Contratista</b>            | Unión Temporal Construcción Víctimas                        |
| <b>Contratante</b>            | Agencia para la Infraestructura del Meta – AIM              |
| <b>Fuente de financiación</b> | Asignaciones Directas (Acuerdo 19 de 2014)                  |
| <b>Valor contratado 2014</b>  | \$5.345.336.604,00  |
| <b>Adición 2022</b>           | \$1.069.020.706,65  |
| <b>Valor Total</b>            | \$6.414.357.310,65  |
| <b>Nº de contrato</b>         | 48 de 2015 (Acta de inicio 24/06/2015) Contrato Siniestrado |
| <b>Nº de contrato SECOP</b>   | 246 DE 2023<br>CO1.PCCNTR.4801804                           |
| <b>Valor contratado 2023</b>  | \$4.353.794.142   |

El proyecto contempla la construcción de un espacio físico que tiene como objetivo apoyar, asesorar y acompañar a las víctimas y testigos para que participen activamente con el propósito de obtener un acceso oportuno y eficaz a la reparación integral. Con la puesta en funcionamiento de este lugar se prevé atender a cerca de 26.256 habitantes de la zona del Ariari.

A la fecha del 2017, el proyecto contaba con una ejecución física del 34 %, teniendo así que, de acuerdo con lo reportado ante la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General de la República, este proyecto fue SINIESTRADO por incumplimiento por parte del contratista, tal y como consta en la Resolución N.º 075 de 2019, confirmada por la Resolución N.º 112 del 9 de mayo de 2010.

Por lo anterior, la Agencia para la Infraestructura del Meta ordenó hacer efectiva la póliza de seguro de cumplimiento de entidades estatales N.° 1278027-6, suscrita con la Compañía de Seguros Generales Suramericana S.A., presentada por la Unión Temporal Construcción Víctimas, para que fuera devuelta a la entidad la suma de \$1.722.886.261,50, faltantes para amortizar el anticipo.

Una vez subsanado esto, la aseguradora consignó, el día 10 de junio de 2019, el valor antes descrito por concepto de siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo del Contrato de Obra N.° 048 de 2015, necesarios que permitan culminar la obra junto con los saldos no ejecutados durante el 2022.

La obra continúa en estado inconcluso debido a múltiples dificultades de orden administrativo, financiero y técnico. En sus primeras etapas, el proyecto se vio afectado por la suspensión preventiva de giros de recursos del Sistema General de Regalías, impuesta por la Subdirección de Control del DNP, lo que paralizó su ejecución. Aunque posteriormente se gestionó el levantamiento de esta medida y se realizaron adiciones presupuestales mediante actos administrativos en 2021 y 2022, los retrasos acumulados afectaron significativamente el desarrollo del proyecto. A esto se suma la falta de finalización de las obras físicas y la ausencia de liquidación contractual, impidiendo hasta la fecha su entrega formal a la comunidad beneficiaria.

**Figura 9.** Registro fotográfico Construcción del punto de atención integral a las víctimas – Granada:



Nota. Adaptado de Informe Obras Inconclusas Gobernación de Meta. (2022)

#### 4. Construcción centro de atención y reparación a víctimas regional en Villavicencio Meta.

**Tabla 9.** *Ficha Técnica del Proyecto Construcción centro de atención y reparación a víctimas regional – Villavicencio, Meta.*

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>BPIN</b>                   | 2013005500306 / 521 de 2013                    |
| <b>Contratista</b>            | Unión Temporal Centro De Reparación            |
| <b>Contratante</b>            | Agencia para la Infraestructura del Meta – AIM |
| <b>Fuente de financiación</b> | Sistema General de Participaciones - SGP       |
| <b>Valor contratado 2013</b>  | \$9.116.307.796,50                             |
| <b>Adición 2017</b>           | \$1.704.622.266,00                             |
| <b>Adición 2017</b>           | \$1.788.929.449,69                             |
| <b>Valor Total</b>            | \$12.609.859.512,19                            |
| <b>Nº de contrato</b>         | 066 de 2015 (22/09/2015)                       |
| <b>SECOP</b>                  | 15-1-133720                                    |

Este proyecto fue formulado con el objetivo de atender a la población afectada por el conflicto armado en el departamento del Meta, especialmente a los residentes del municipio de Villavicencio. Su propósito fue construir un espacio que garantizara apoyo y acompañamiento integral a las víctimas, en cumplimiento del mandato constitucional relacionado con el trato digno y humano para la atención de sus derechos.

La paralización de esta obra tuvo como causa raíz una planificación administrativa y técnica deficiente, que comprometió su adecuada estructuración y desarrollo. Entre las causas secundarias se destacan las múltiples prórrogas del contrato, que se extendieron por más de 50 meses, y suspensiones superiores a 18 meses, así como demoras en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), adiciones contractuales tardías y una supervisión limitada que no logró corregir oportunamente las fallas detectadas. Aunque la infraestructura fue finalmente terminada, el proyecto permanece en condición administrativa inconclusa debido a la falta de liquidación formal del contrato.

Gracias a las gestiones adelantadas por el Gobierno Departamental, el 9 de agosto de 2021 entró en funcionamiento el Centro Regional de Atención a Víctimas de Villavicencio, el cual busca atender presencialmente a cerca de 216.148 usuarios identificados como víctimas en el departamento del Meta.

**Tabla 10.** Prorrogas y suspensiones en el centro de Atención y Reparación a Víctimas regional – Villavicencio, Meta.

| <b>Prórrogas</b>              |                    |
|-------------------------------|--------------------|
| Total de tiempo en prorrogas  | 53 meses y 15 días |
| <b>Suspensiones</b>           |                    |
| Total de tiempo de suspensión | 18 meses y 7 días  |

**Figura 10.** Registro fotográfico estado de la obra centro de atención y reparación a víctimas regional – Villavicencio:



Nota. Adaptado de Informe Obras Inconclusas Gobernación de Meta. (2022)

### 5. Construcción, terminación de la infraestructura física del hospital local de primer nivel del municipio de Guamal, Meta.

**Tabla 11.** Ficha Técnica del Proyecto Infraestructura Física del Hospital Local de Guamal (Meta).

|                                    |   |  |
|------------------------------------|---|--|
| <b>BPIN</b>                        | <b>2018005500302</b>  |  |
| <b>Contratista</b>                 | Consortio Hospital Guamal   |  |
| <b>Contratante</b>                 | Agencia para la Infraestructura del Meta - AIM                                    |  |
| <b>Valor de aprobación inicial</b> | \$8.122.571.940,28  |  |
| <b>Fuente de financiación</b>      | Asignaciones directas – Sistema General de Regalías - SGR<br>(Acuerdo 67 de 2019) |  |
| <b>Valor adicionado 2021</b>       | \$1.624.514.388,06  |  |
| <b>Valor adicionado 2021</b>       | \$2.147.215.650,33  | Asignaciones directas – SGR<br>(Decreto 262 de 2021) |
| <b>Total adicionado</b>            | \$3.771.730.038,39  | Recursos propios<br>(Resolución 243 de 2021)         |
| <b>Valor total del proyecto</b>    | \$11.894.301.978,67   |  |
| <b>Nº de contrato</b>              | 490 de 2019 (Acta de inicio: 09/03/2020)  |  |
| <b>SECOP</b>                       | LP-AIM-CO-002-2019  |  |

Según informes de la Contraloría y documentación técnica de la obra, este proyecto fue catalogado como un "elefante blanco", debido a una planificación técnica deficiente que provocó

su paralización por más de una década. Entre las causas secundarias se identificaron un bajo avance físico, prórrogas superiores a 16 meses y suspensiones de hasta 3 meses, sin que el proyecto superara el 70 % de ejecución pese a las inversiones realizadas. También se evidenció una falta de continuidad administrativa y operativa que agravó su estado de abandono.

No obstante, este proyecto inició en el gobierno de Darío Vásquez, pasó por el gobierno de Marcela Amaya y fue finalizado gracias a la gestión adelantada en el gobierno de Juan Guillermo Zuluaga, se garantizaron los recursos necesarios para su finalización. Esto incluyó la destinación de \$2.147.215.650,33 provenientes de recursos propios del Departamento, aprobados mediante el Decreto 238 del 24 de septiembre de 2021, y una adición presupuestal de \$1.624.514.388,06 con cargo a asignaciones directas del Sistema General de Regalías, autorizada mediante el Decreto 262 del 26 de octubre de 2021.

Como resultado, al 1 de julio de 2022, el proyecto alcanzó una ejecución física del 100 % y, según lo reportado ante la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General de la República, se encuentra en estado terminado.

**Tabla 12.** *Prórrogas y suspensiones en Proyecto Infraestructura Física del Hospital Local de Guamal (Meta).*

| <b>Prórrogas</b>              |                   |
|-------------------------------|-------------------|
| Total de tiempo en prórrogas  | 16 meses y 5 días |
| <b>Suspensiones</b>           |                   |
| Total de tiempo de suspensión | 3 meses y 18 días |

**Figura 11.** *Registro fotográfico de la obra infraestructura Física del Hospital Local de Guamal.*



Nota. Adaptado de Informe Obras Inconclusas Gobernación de Meta. (2022)

## 6. Mejoramiento vía las Mercedes – Barcelona en el municipio de Villavicencio, departamento del Meta.

**Tabla 13.** *Ficha Técnica del Mejoramiento vía las Mercedes – Barcelona en Villavicencio.*

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| <b>BPIN</b>                        | 2017005500012                                   |
| <b>Contratista</b>                 | Consortio EGC                                   |
| <b>Contratante</b>                 | Agencia para la Infraestructura del Meta - AIM  |
| <b>Valor de aprobación inicial</b> | \$42.254.109.088,99                             |
| <b>Fuente de financiación</b>      | Asignaciones Directas – SGR<br>Recursos Propios |
| <b>Valor adicionado 2019</b>       | \$7.312.753553,90                               |
| <b>Valor adicionado 20212022</b>   | \$9.913.372.528,58                              |
| <b>Valor adicionado 20212022</b>   | \$2.226.760.152,42                              |
| <b>Valor adicionado 2022</b>       | \$4,060,197,994.42                              |
| <b>Total adicionado</b>            | \$23.513.084.229,32                             |
| <b>Valor total proyecto:</b>       | \$65.767.193.318,35                             |
| <b>Nº de contrato:</b>             | 088 DE 2019                                     |
| <b>SECOP</b>                       | LP-AIM-CO-008-2018                              |

El proyecto “Mejoramiento de la vía Las Mercedes – Barcelona en el municipio de Villavicencio, Departamento del Meta” fue formulado con el objetivo de mejorar aproximadamente 15 kilómetros de vía entre las veredas Las Mercedes y Barcelona, con el fin de optimizar la conectividad rural y beneficiar a comunidades de la zona. Sin embargo, su ejecución se vio seriamente afectada por múltiples deficiencias técnicas, administrativas y contractuales, que llevaron a que fuera catalogado como un elefante blanco por parte de los entes de control.

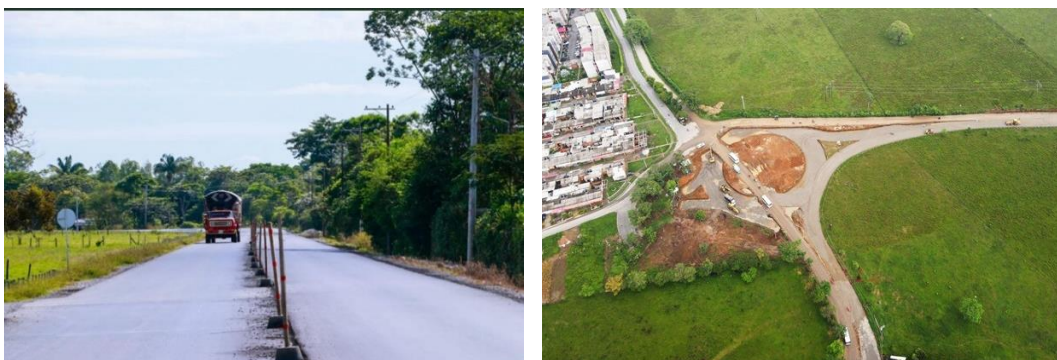
La causa raíz de esta situación fue una planeación inicial deficiente, que no anticipó adecuadamente las condiciones del terreno ni los requerimientos reales de la obra. Esto derivó en constantes modificaciones contractuales, retrasos en la ejecución y un incremento sustancial de los costos. Entre las causas secundarias se identificaron la falta de estudios definitivos, múltiples prórrogas y suspensiones que alteraron el cronograma original, así como adiciones sucesivas que aumentaron el valor del proyecto en más de \$23.500 millones.

Durante su desarrollo, se evidenciaron interferencias no previstas, como la superposición del trazado vial inicial con el proyecto de vivienda La Madrid 5ª etapa ya ejecutado en más de un 90 %, lo que obligó a replantear el diseño para evitar la demolición de más de 1.000 viviendas y un eventual detrimento patrimonial. Esta situación motivó la primera modificación del contrato en diciembre de 2020, que ajustó el corredor vial y aumentó su longitud en 1,4 kilómetros.

Adicionalmente, los estudios iniciales no contemplaban actividades fundamentales como el descapote, cercado, sistemas de drenaje pluvial, obras hidráulicas con especificaciones más exigentes y señalización vial. Para subsanar estas omisiones, se tramitó la Modificatoria No. 1, enfocada en ajustar mayores y menores cantidades sin alterar el plazo contractual, permitiendo así la continuidad del proyecto.

Pese a las gestiones técnicas y financieras adelantadas por la Gobernación del Meta, a través de la Agencia para la Infraestructura del Meta, la obra aún no ha sido formalmente liquidada. Esta situación impide su cierre administrativo y la entrega definitiva a la comunidad beneficiaria, manteniéndola en un estado de incertidumbre respecto a su impacto y sostenibilidad.

**Figura 12.** Registro fotográfico de la obra Mejoramiento vía las Mercedes – Barcelona en Villavicencio:



Nota. Adaptado de Informe Obras Inconclusas Gobernación de Meta. (2022)

## 7. Reconstrucción total de la institución educativa Alfonso López Pumarejo – sede principal en Villavicencio Meta.

**Tabla 14.** Ficha Técnica de la Reconstrucción de la institución Alfonso López en Villavicencio.

|                                    |                              |
|------------------------------------|------------------------------|
| <b>BPIN</b>                        | 2021500010023                |
| <b>Contratista</b>                 | Consortio Educación C&G – MH |
| <b>Contratante</b>                 | Alcaldía de Villavicencio    |
| <b>Valor de aprobación inicial</b> | \$ 25.094.607.702            |
| <b>Fuente de financiación</b>      | Ecopetrol - Recursos Propios |
| <b>Valor adicionado</b>            | \$ 386,727,067               |
| <b>Valor total proyecto:</b>       | \$ 25.481.334.769            |
| <b>N° de contrato:</b>             | 1279 DE 2023                 |
| <b>SECOP</b>                       | LP-011-2022                  |

En septiembre de 2021, la Alcaldía de Villavicencio socializó ante la comunidad de los corregimientos 4 y 7 el proyecto de reconstrucción de la sede principal de la Institución Educativa Alfonso López Pumarejo, ubicada en la inspección de Pompeya. Sin embargo, hacia finales de 2022 no se evidenciaban avances significativos en esta importante obra para los habitantes del sector.

Actualmente, el proyecto se encuentra en estado de suspensión temporal. Según fuentes oficiales de la Alcaldía, esta medida fue tomada para corregir múltiples irregularidades detectadas durante su ejecución, entre ellas fallas en la planificación técnica inicial, modificaciones no previstas en los diseños estructurales, alteraciones en los cronogramas, pagos inconsistentes y problemas con el licenciamiento. A pesar de haber sido reactivada en 2023 y de contar con una inversión superior a los \$25 mil millones, la obra registra un avance físico de apenas el 25 %.

Por estas razones, ha sido clasificada como inconclusa y considerada un elefante blanco, ya que aún no ha sido entregada ni cumple su función social, enfrentando además varias suspensiones durante su desarrollo.

**Figura 13.** Registro fotográfico de la obra Reconstrucción de la institución Alfonso López en Villavicencio:



Nota. Adaptado de siguen avanzando construcción del moderno Colegio Alfonso López Pumarejo de Pompeya, Alcaldía de Villavicencio. (2023)

## 8. Construcción de infraestructura turística Embrujo Frutal en Guamal - Meta.

**Tabla 15.** Ficha Técnica del Proyecto Infraestructura turística Embrujo Frutal en Guamal (Meta).

|                                    |                                   |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>BPIN</b>                        | 2022005500060                     |
| <b>Sector de inversión</b>         | Turismo, ciudad y territorio      |
| <b>Contratista</b>                 | Consorcio San Pablo               |
| <b>Contratante</b>                 | Instituto de Turismo del Meta     |
| <b>Valor de aprobación inicial</b> | \$13.963.362.455                  |
| <b>Fuente de financiación</b>      | Sistema General de Regalías - SGR |
| <b>Nº de contrato:</b>             | 402 DE 2023                       |
| <b>SECOP</b>                       | LP-AIM-CO-002-2019                |
| <b>Estado Actual</b>               | Obra Inconclusa                   |

La construcción del proyecto turístico "Embrujo Frutal" en Guamal, Meta, ha enfrentado retrasos significativos y actualmente permanece inconclusa y sin una fecha clara de finalización. Esta obra, que incluye un parque temático y zonas recreativas, fue concebida con el objetivo de promover la identidad frutícola del departamento, pero se ha convertido en un "elefante blanco" tras más de dos años de retraso y con apenas un 52 % de ejecución.

La causa raíz de esta situación se relaciona con retrasos prolongados en la obra civil, producto de una planificación inadecuada y la falta de un seguimiento técnico riguroso. Entre las causas secundarias se identifican múltiples prórrogas y suspensiones de la obra, una planificación presupuestal deficiente con costos subestimados, así como una supervisión técnica e institucional insuficiente.

Como resultado, la obra no ha sido terminada ni se encuentra operativa, y presenta signos evidentes de abandono parcial, afectando negativamente su impacto esperado en el desarrollo turístico y económico de la región.

**Figura 14.** Registro fotográfico de la obra Infraestructura turística Embrujo Frutal en Guamal:



Nota. Adaptado de “Embrujo Frutal” en Guamal (Meta) completa dos años de retraso y es señalado como 'elefante blanco' en el departamento, RCN Radio. (2024)

### 9. Centro integrado de atención para la mujer en Villavicencio.

**Tabla 16.** *Ficha Técnica del Proyecto Centro de atención para la mujer en Villavicencio.*

|                                    |                            |
|------------------------------------|----------------------------|
| <b>BPIN</b>                        | 2021500010037              |
| <b>Contratista</b>                 | Consortio Casa de la Mujer |
| <b>Contratante</b>                 | Alcaldía de Villavicencio  |
| <b>Valor de aprobación inicial</b> | \$6.445.039.970            |
| <b>Fuente de financiación</b>      | Recursos propios           |
| <b>Nº de contrato:</b>             | 2457 de 2021               |
| <b>SECOP</b>                       | LP-009-2021                |

Más de tres años después del inicio de su construcción, el Centro Integrado de Atención para la Mujer en Villavicencio permanece inconcluso. Aunque el edificio presenta un avance físico cercano al 85 %, organizaciones ciudadanas denuncian que la obra continúa paralizada desde el inicio de la administración del alcalde Alexander Baquero, lo que ha generado incertidumbre sobre su entrega y funcionamiento real. Las manifestantes sostienen que, a pesar de tener recursos asegurados, el proyecto no ha mostrado avances significativos y no cumple con su propósito social.

Por su parte, la Alcaldía de Villavicencio ha indicado que el proyecto fue heredado de la administración anterior y que no ha podido ser entregado debido a múltiples falencias técnicas en su diseño original. Entre las deficiencias señaladas se encuentran la falta de cerramiento perimetral, ausencia de conexiones eléctricas adecuadas e interconexión al sistema de acueducto, lo que ha representado riesgos de seguridad para el personal, los equipos y la infraestructura. Como parte de las acciones correctivas, la administración se ha visto obligada a importar un transformador eléctrico y adquirir plantas especiales para garantizar el suministro de energía.

El contrato permanece suspendido desde el 10 de enero de 2024 y, aunque estaba previsto que se retomaran actividades el 1 de junio de ese año, esto no ocurrió. A marzo de 2025, el proyecto seguía sin fecha concreta de entrega, a pesar de haber sido considerado por algunos funcionarios como “casi listo” en diciembre de 2023.

**Figura 15.** Registro fotográfico de la obra Centro de atención para la mujer en Villavicencio:

Nota. Adaptado de construcción del centro integrado de atención a la mujer avanza el 80 por ciento, Alcaldía de Villavicencio. (2024)

### 10. Mejoramiento del parque central y vías urbanas de la cra 14 entre calle 15 y 19 del municipio de Granada - Meta.

**Tabla 17.** Ficha Técnica del Mejoramiento del parque central y vías urbanas del municipio de Granada (Meta).

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| <b>BPIN</b>                        | 2015005500015 / 095 de 2015                      |
| <b>Contratante</b>                 | Agencia para la Infraestructura del Meta - AIM   |
| <b>Valor de aprobación inicial</b> | \$11.252.505.108,96                              |
| <b>Fuente de financiación</b>      | Asignaciones Directas – SGR (Acuerdo 28 de 2016) |
| <b>Nº de contrato</b>              | 040 de 2016                                      |

Ubicado en el municipio de Granada, Meta, este proyecto fue diseñado con el objetivo de mejorar la transitabilidad en el centro urbano, particularmente en el acceso al parque principal. Para ello, se contempló el mejoramiento integral de la infraestructura vial mediante pavimento rígido, señalización, redes de acueducto y alcantarillado, instalaciones hidráulicas, urbanismo y mobiliario urbano.

Según información reportada en la plataforma DIARI de la Contraloría General de la República, la obra presentó un avance físico en el 2022 del 77,76 %. La ejecución enfrentó retrasos debido a la necesidad de ajustes técnicos, especialmente por la subterranización de redes eléctricas y la actualización de normativas en instalaciones eléctricas. Ante esta situación, el Gobierno Departamental, a través de la Agencia para la Infraestructura del Meta, gestiona recursos adicionales del Sistema General de Regalías para poder culminar el proyecto.

Entre los avances alcanzados durante la actual administración se destacan intervenciones en el área del Parque Plaza Central, como la adecuación de zonas verdes,

senderos peatonales con alumbrado, zonas de descanso, mejoramiento de vías y andenes perimetrales, así como la construcción de un área de servicios con módulo comercial y baterías sanitarias.

Cabe señalar que, aunque el proyecto tenía un plazo de ejecución estimado de ocho meses a partir del 23 de mayo de 2016, ha acumulado múltiples prórrogas y suspensiones. Estos retrasos han afectado significativamente el cronograma original, convirtiendo la obra en un ejemplo de ejecución prolongada e inconclusa.

**Tabla 18.** *Prórrogas y suspensiones del Mejoramiento del parque central y vías urbanas del municipio de Granada (Meta).*

| <b>Prórrogas</b>              |                    |
|-------------------------------|--------------------|
| Total de tiempo en prórrogas  | 34 meses y 22 días |
| <b>Suspensiones</b>           |                    |
| Total de tiempo de suspensión | 15 meses y 18 días |

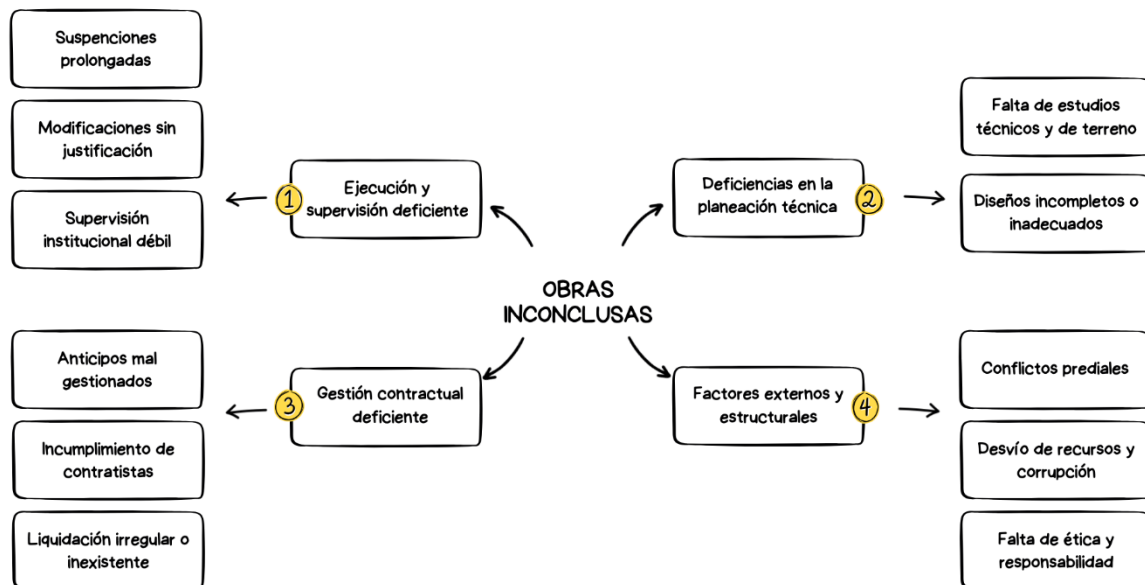
**Figura 16.** *Registro fotográfico de la obra Mejoramiento del parque central y vías urbanas del municipio de Granada:*



Nota. Adaptado de Informe Obras Inconclusas Gobernación de Meta. (2022)

### 7.3. Determinación de la problemática y análisis de causas

La revisión individual de cada uno de estos proyectos nos permitió identificar patrones recurrentes en su desarrollo, ejecución y suspensión. Aunque las particularidades varían según el sector, el municipio y el contratista, es evidente que las causas subyacentes comparten elementos estructurales comunes. A continuación, se presenta una ilustración que sintetiza las causas más frecuentes encontradas en los casos analizados, con el fin de facilitar una comprensión integral del fenómeno y de sus implicaciones para la gestión pública territorial.

**Figura 17.** Causas comunes de las obras inconclusas en el departamento del Meta.

La revisión individual de cada uno de los proyectos analizados permitió identificar patrones recurrentes en su desarrollo, ejecución y suspensión. Aunque las particularidades varían según el sector, el municipio y el contratista, es evidente que las causas subyacentes comparten elementos estructurales comunes.

La causa estructural más recurrente en los proyectos de infraestructura inconclusos del departamento del Meta es la deficiente planeación técnica, manifestada en la ausencia de estudios previos rigurosos, diseños incompletos o inadecuados y en la falta de análisis de las condiciones del terreno y de los factores ambientales. Estas deficiencias en la etapa de formulación han derivado en retrasos, conflictos contractuales, modificaciones reiteradas, supervisión institucional débil, conflictos prediales y ejecución deficiente. Aunque algunas obras presentan avances físicos superiores al 70 %, no logran cumplir su función social, permaneciendo en estado de abandono o con utilidad limitada, lo que contradice la magnitud de los recursos públicos invertidos. Esta situación ha generado desconfianza institucional, desperdicio de recursos estatales y la vulneración de derechos fundamentales como el acceso al agua potable, la educación, la movilidad y otros servicios sociales esenciales.

Estos hallazgos reflejan problemas estructurales persistentes en la gestión pública territorial. Se observa una débil articulación entre las entidades ejecutoras, los contratistas y los entes de control, así como deficiencias en los mecanismos de seguimiento, supervisión y rendición de cuentas. A esto se suma la limitada participación ciudadana en los procesos de

control y vigilancia, lo que ha facilitado la normalización de irregularidades durante la contratación y ejecución de obras, sin la aplicación de correctivos eficaces que garanticen transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En apoyo a este análisis, se realizó una consulta bibliográfica orientada a identificar las causas estructurales más frecuentes de las obras inconclusas y sus efectos socioeconómicos. Esta revisión incluyó estudios académicos, informes de entidades de control, reportes técnicos y artículos periodísticos, los cuales coincidieron en señalar la deficiente planeación técnica como un patrón recurrente a nivel territorial. Los hallazgos documentales fueron corroborados con el análisis de los 10 contratos seleccionados para este estudio, confirmando que estas falencias provocan retrasos prolongados, problemas constructivos no corregidos, debilitamiento del control institucional y, en última instancia, la inoperancia de las obras.

La convergencia entre la evidencia obtenida en la revisión de casos y la consulta bibliográfica respalda el diagnóstico de que la problemática obedece a fallas estructurales persistentes en la gestión pública territorial, agravadas por la débil articulación institucional y por mecanismos de seguimiento y participación ciudadana poco efectivos.

#### **7.4. Análisis de resultados**

El análisis de los diez casos seleccionados permite identificar patrones recurrentes que reflejan una crisis estructural en la gestión de la inversión pública en el departamento del Meta. Aunque cada proyecto presenta características particulares, se observa una constante en las causas subyacentes: una deficiente planeación técnica y la ausencia de estudios previos adecuados. En varios casos, la ejecución comenzó sin contar con estudios completos, diseños definitivos o licencias ambientales, lo cual derivó en suspensiones prolongadas o paralización de las obras.

Se evidencian también debilidades en la supervisión y en los mecanismos de control durante la ejecución contractual. Asimismo, se presenta una falta de articulación entre entidades responsables, lo que genera demoras y conflictos entre contratistas, entidades territoriales y comunidades.

Un aspecto crítico es que muchas de las obras analizadas presentan avances físicos superiores al 50 %, incluso algunas con más del 80 %, sin embargo, presentan falencias para un correcto funcionamiento. Esto demuestra que la ejecución presupuestal o física no se traduce necesariamente en efectividad social o funcional. La desconexión entre el cumplimiento técnico y el logro del objetivo del proyecto es una falla sistemática.

En conjunto, estos hallazgos confirman que el problema de los elefantes blancos no es el resultado de errores aislados, sino de fallas estructurales en todo el ciclo de la inversión pública: desde la planeación, hasta la ejecución y control posterior.

### **7.5. Impacto de los elefantes blancos en el departamento del Meta**

El impacto de estas obras inconclusas en el desarrollo regional del Departamento es significativo, ya que afectan directamente a las comunidades al limitar el acceso a servicios fundamentales como agua potable, educación, transporte y espacios sociales, profundizando las brechas de desigualdad. Desde una perspectiva económica, representan un grave desperdicio de recursos públicos que no generan retorno ni beneficio social y que, además, requieren nuevas inversiones para su eventual recuperación. En el plano institucional, estas situaciones alimentan la percepción de corrupción y debilitan la legitimidad del Estado como garante del bienestar colectivo y del desarrollo sostenible del territorio.

### **7.6. Aportes a la solución**

Es indispensable, como medida preventiva para evitar futuros elefantes blancos, fortalecer la calidad de los estudios y diseños previos en los proyectos de infraestructura. Ninguna obra debería avanzar a la etapa contractual sin contar con estudios técnicos completos y debidamente validados por las entidades competentes, tales como análisis de suelos, estudios hidráulicos, topográficos, redes existentes y licencias ambientales. Las deficiencias en esta fase de planeación han sido uno de los principales factores que han desencadenado la paralización o inconclusión de proyectos, ya que generan la necesidad de rediseños, incrementan los costos y provocan retrasos prolongados.

Asimismo, es fundamental robustecer los procesos de interventoría técnica, financiera y jurídica mediante la contratación de profesionales altamente calificados y la conformación de equipos interdisciplinarios que garanticen un control riguroso y eficaz durante todas las etapas del proyecto. Este fortalecimiento debe incluir mecanismos de supervisión continua y auditorías internas que permitan detectar a tiempo fallas constructivas, incumplimientos contractuales o desviaciones presupuestales.

Adicionalmente, se requiere blindar jurídicamente la adquisición de predios y la obtención de permisos ambientales antes de adjudicar cualquier contrato. La falta de estos requisitos básicos suele derivar en suspensiones prolongadas, conflictos contractuales y sobrecostos,

afectando la viabilidad técnica y financiera de las obras. También es necesario establecer cláusulas contractuales más estrictas frente al incumplimiento, incorporando penalidades claras y exigibles por retrasos injustificados, deficiencias constructivas o abandono de obras, y asegurando su aplicación oportuna para preservar la eficiencia del gasto público y la confianza ciudadana.

Finalmente, se propone la creación de un Observatorio Departamental de Obras Públicas que articule la Academia, Contraloría, la Secretaría de Planeación y la participación ciudadana, con el fin de emitir informes de riesgo, alertas tempranas y recomendaciones preventivas. Para los proyectos de alto valor o impacto social, se recomienda implementar auditorías de control concurrente desde el inicio del proceso contractual. Esto permitiría detectar y corregir fallas durante la ejecución, en lugar de esperar al cierre del contrato, reduciendo así el riesgo de que nuevas obras terminen en estado de abandono.

## **8. Resultados e impactos**

Las consecuencias de las obras inconclusas en el departamento del Meta son profundas y multidimensionales. En primer lugar, se afecta directamente el acceso de las comunidades a derechos fundamentales como el agua potable, la educación, la movilidad o el acceso a servicios sociales. Proyectos como la PTAP de La Esmeralda o el centro para víctimas en Granada reflejan cómo la infraestructura sin funcionalidad termina vulnerando derechos básicos.

En términos económicos, el impacto es evidente: miles de millones de pesos han sido invertidos en proyectos que no prestan ningún servicio. Esta ineficiencia genera un uso inadecuado del presupuesto público y disminuye la capacidad del Estado para responder a otras necesidades prioritarias. También representa un costo de oportunidad para el desarrollo regional.

Desde una perspectiva institucional, estos resultados afectan la confianza ciudadana en las instituciones públicas. La repetición de casos de obras suspendidas o abandonadas, sin sanciones visibles ni soluciones efectivas, debilita la credibilidad en los procesos de contratación pública y en la gestión de los recursos.

Finalmente, los impactos son también ambientales y territoriales. Obras detenidas generan deterioro físico, riesgos de seguridad y degradación del entorno. Además, la ausencia de operatividad impide la integración de estas infraestructuras al desarrollo local, lo que incrementa la desigualdad entre regiones.

Estos resultados refuerzan la necesidad de reformar los procesos de inversión pública y establecer mecanismos de control más efectivos desde la etapa de planeación hasta la post-ejecución.

## 9. Conclusiones

- El fenómeno de los elefantes blancos en el Departamento del Meta refleja una crisis estructural en la gestión de la inversión pública. Las fallas en la planeación técnica, contratación, ejecución y supervisión de los proyectos han derivado en obras inconclusas, subutilizadas o completamente inservibles.
- La causa raíz más recurrente es la deficiente planeación técnica, manifestada en la ausencia de estudios previos adecuados, errores de diseño, subestimación de costos, malas condiciones en la formulación de proyectos y falta de análisis del terreno o condiciones ambientales. Estas falencias iniciales desencadenan una serie de problemas secundarios, como suspensiones prolongadas, modificaciones contractuales injustificadas, conflictos prediales y debilidad en la supervisión institucional.
- La falta de articulación entre entidades territoriales, operadores y comunidades genera descoordinación y resistencia social. Varios proyectos evidencian una desconexión entre los objetivos institucionales y las condiciones reales del entorno, lo cual provoca demoras, litigios o el desaprovechamiento de la infraestructura construida.
- El impacto social y económico de estos proyectos inconclusos es considerable, ya que obstaculizan el acceso a derechos básicos y profundizan las desigualdades territoriales. Además, representan un uso ineficiente de los recursos públicos.
- La corrupción y el clientelismo político, aunque menos visibles en los documentos técnicos, se identifican como factores subyacentes que afectan la eficiencia de la contratación pública. Esta corrupción no solo se manifiesta en el robo directo de recursos, sino también en la falta de ética, compromiso y responsabilidad, y en el favorecimiento irregular de terceros mediante contratos poco transparentes, lo que propicia el incumplimiento contractual y el desvío de recursos.
- Los conflictos prediales y ambientales son obstáculos frecuentes que, en muchas ocasiones, no se resuelven antes del inicio de las obras. La omisión de procesos de adquisición de predios o la falta de permisos ambientales válidos.
- La reactivación parcial de algunas obras, aunque positiva, no garantiza su finalización ni operatividad. Los proyectos reactivados siguen enfrentando obstáculos técnicos, jurídicos o presupuestales, lo que los mantiene en condición de elefantes blancos, sin cumplir su función social.

- El problema de los elefantes blancos en el Meta no es sectorial, sino transversal. Afecta proyectos de agua potable, educación, transporte, infraestructura social y turismo, evidenciando fallas sistemáticas en todas las etapas del ciclo de inversión pública: planeación, contratación, ejecución, control y sostenibilidad.
- Los municipios que gestionan mayores recursos, derivados de regalías y contratación, presentan también una mayor incidencia de obras inconclusas, predominando especialmente en los sectores hidráulico y de saneamiento, seguidos por el sector de infraestructura; un caso representativo de esta situación es el municipio de Puerto Gaitán.
- La carencia de sanciones y procedimientos disciplinarios efectivos dirigidos a los contratistas constituye una deficiencia significativa, ya que facilita que estos eviten asumir la responsabilidad por sus incumplimientos.
  - Es necesario reforzar las administraciones públicas, oficinas de contratación y contar con personal calificado en áreas jurídicas, financieras y técnicas. Asimismo, se debe implementar una selección objetiva y rigurosa de contratistas para garantizar transparencia y capacidad técnica, y fortalecer el control durante la etapa de planeación, lo cual evitaría la generación de muchas obras inconclusas.

Los resultados obtenidos en este estudio permiten afirmar que se cumplieron los objetivos planteados. A través del análisis de diez casos representativos, fue posible identificar características comunes en las obras inconclusas ejecutadas entre 2015 y 2024 en el Departamento del Meta, destacando patrones como la deficiente planeación técnica, la ausencia de estudios previos adecuados, la falta de articulación institucional, así como la carencia de ética, responsabilidad y compromiso por parte de los contratistas. De igual forma, se lograron establecer las causas estructurales más recurrentes que han derivado en la suspensión, el abandono o la subutilización de estas obras. Finalmente, a partir del diagnóstico realizado, se formularon recomendaciones orientadas a fortalecer la gestión pública, prevenir la repetición de estos casos y contribuir a una inversión más eficiente, transparente y sostenible. En conjunto, estos hallazgos responden de manera coherente y fundamentada al objetivo general y a los objetivos específicos propuestos en la presente monografía.

## 10. Referencias Bibliográficas

- Acuña, A. (2022). *Obras inconclusas y elefantes blancos en 11 municipios del Meta*. Prensa Llanera, <https://prensallanera.com/2022/04/25/obras-inconclusas-y-elefantes-blancos-en-11-municipios-del-meta/>
- Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (2022). *Glosario de términos institucionales*, <http://ani.gov.co/glosario>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*, <https://www.constitucioncolombia.com>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994. *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=319>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610 de 2000. *Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Diario Oficial No. 44.082. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4104>
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. *Código Disciplinario Único*. Diario Oficial No. 44.708, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 812 de 2003. *Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006: Hacia un Estado Comunitario*. Diario Oficial No. 45.231, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011. *Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción*. Diario Oficial No. 48.128, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1882 de 2018. *Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública*. Diario Oficial No. 50.484, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85132>
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2020 de 2020. *Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan*

- otras disposiciones.* Diario Oficial No. 51.378,  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=135349>
- Contraloría General de la República. (2022). *Informe especial: Elefantes blancos y obras inconclusas*, <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/obras-inconclusas>
- Contraloría General de la República. (2020). *Consulta de registros de obras inconclusas*, <https://obrasinconclusas.contraloria.gov.co/>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2022). *Glosario: Auditoria*, <https://www1.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/26415658/Auditor%C3%ADa>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Manual de inversión pública para entidades territoriales*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/ManualInversionPublica2017.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Documento conceptual: Participación ciudadana en la inversión pública*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Documento%20Conceptual%20-%20Participacion%20Ciudadana.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Documento conceptual Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia*, [https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento\\_conceptual\\_2023.pdf](https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Ciclo de proyectos de inversión pública*, <https://2022.dnp.gov.co/DNP-Redes/Revista-Juridica/Paginas/Ciclo-de-los-proyectos-de-inversi%C3%B3n-del-Sistema%E2%80%91de-Regal%C3%ADas.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). *Participación ciudadana: Portal Participa – Control social y rendición de cuentas*, [https://dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/participacion-ciudadana.aspx](https://dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/participacion-ciudadana.aspx)
- El Diario del Llano. (2022). *Contraloría Móvil visita obras inconclusas y elefantes blancos en el Meta*, <https://eldiariodelllano.com/contraloria-movil-visita-obras-inconclusas-y-elefantes-blancos-en-el-meta/>
- El Nuevo Siglo. (2024). *Identifican 58 ‘elefantes blancos’ por \$288.330 millones en Meta*, <https://www.elnuevosiglo.com.co/economia/identifican-58-elefantes-blancos-por-288330-millones-en-meta>

- Elejalde, L. L. (2021). *Obras inconclusas y elefantes blancos suman \$23 billones*. Portafolio, <https://www.portafolio.co/economia/obras-inconclusas-suman-23-billones-556379>
- García Villegas, M., & Espinosa, C. (2017). *Clientelismo en Colombia*. Dejusticia, [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/03/Dejusticia\\_ClientelismoColombia.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/03/Dejusticia_ClientelismoColombia.pdf)
- Gómez, V. (2021). *Elefante blanco: La Refinería del Meta, el ambicioso proyecto que quedó en papel*. W Radio, <https://www.wradio.com.co/2022/03/16/elefante-blanco-los-65000-millones-perdidos-en-proyecto-para-llevar-agua-a-villavicencio/>
- Hernández Pulgarín, G., & Correa Gómez, K. (2022). *Anatomía de un elefante blanco: Análisis del fracaso de un macroproyecto de vivienda en Colombia*. *Revista de Administración Pública*, 56(1), 167–185, <https://revistadeadministracionpublica.org>
- Organización del Estado. (1998). Ley 489 de 1998. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional*. Diario Oficial No. 43.464, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2995>
- Periódico del Meta. (2023). *Contraloría detecta 58 elefantes blancos en el Meta*, <https://periodicodelmeta.com/contraloria-detecta-58-elefantes-blancos-en-el-meta/>
- Portafolio. (2021). *Obras inconclusas y elefantes blancos suman \$23 billones*. Portafolio, <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/obras-inconclusas-y-elefantes-blancos-suman-23-billones-550240>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1082 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Diario Oficial No. 49.523, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>
- Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*. Departamento Nacional de Planeación, <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Project Management Institute (PMI). (2017). *Guía del PMBOK® – Sexta edición*, <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok>
- Presidencia de la República de Colombia (Secretaría de Transparencia). (2021). *Diagnóstico nacional sobre obras inconclusas y riesgos de corrupción en Colombia*, <https://portal.paco.gov.co/index.php?pagina=entidad&identificacion=0>
- Salguero A., J. D. (2021). *Proyecto investigativo Elefantes Blancos (Abandono, irresponsabilidad y falta de compromiso)* [Trabajo de curso, Universidad Piloto de Colombia]. Studocu.

<https://www.studocu.com/co/document/universidad-piloto-de-colombia/ambiente-y-desarrollo/proyecto-elefante-blanco/22628590>

Transparencia Internacional (TI). (2023). *El Índice de Percepción de la Corrupción 2022 revela escasos avances contra la corrupción en un contexto mundial cada vez más violento*, <https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>

## Anexos

### **Anexo A. Entrevista a Carlos Yesid Céspedes Ospina – Representante legal del proyecto de mejoramiento de la vía a la Trocha 7, Meta.**

**Entrevistador:** Karen Quijano – Camila Cubillos.

**Lugar:** Villavicencio – Meta

**Modalidad:** Telefónica

**Fecha:** Julio 2025

**E:** Buenos días, ingeniero. Nosotras estamos haciendo un trabajo de tesis respecto a las obras catalogadas como elefantes blancos, junto con el ingeniero Ángel, quien nos hizo el favor de hacer el acercamiento con usted. Queríamos hacerle unas preguntas respecto al proyecto de mejoramiento de la vía que conduce a la trocha 7.

**YC:** Sí, señora, muy bien. Mi nombre es Carlos Yesid Céspedes Ospina, soy ingeniero civil y consorciado en el proyecto con el 90%. Hace tres años tomé la representación legal cuando el contrato se complicó y lo declararon un elefante blanco en el departamento del Meta.

**E:** En un principio, ¿usted nos podría dar una noción general del proyecto?

**YC:** Bueno, este proyecto consta de una estabilización con crudo de Castilla para el mejoramiento de la vía. En Chichimene, en Castilla, venden un asfalto llamado crudo de Castilla, que se mezcla con una base triturada, norma en vías, de una y media. Se hace la mezcla y luego se aplica con finishing, como si fuera una mezcla MSR 19 caliente. El procedimiento es igual. De eso consta el proyecto: mejorar 30 kilómetros de vía.

**E:** Muchas gracias. Señor Yesid, ¿por qué cree que se presentaron dificultades durante el desarrollo del proyecto?

**YC:** El contrato comienza con un consorciado que tenía el 10% en papeles, y mi socio y yo acordamos hacer 50% de la obra cada uno. Nos dieron un anticipo del 50% del valor total. Él tomó su parte y yo la mía. Todo iba bien: primero un afirmado, luego una subbase y después la carpeta de crudo de Castilla de 10 centímetros de espesor. La empresa de él se atrasó; colocó el afirmado, la subbase y cobró otra subbase que no había ejecutado. Ese fue el primer error. Las personas encargadas en ese momento permitieron el cobro de un acta que no se había cumplido.

A mí me tocó hacer aproximadamente 13 kilómetros completos (afirmado, subbase y carpeta). Cuando fui a cobrar el acta para poder terminar los dos kilómetros que faltaban, el AIM me dijo que no me pagarían porque la subbase ya había sido pagada a mi socio,

aunque él no la hizo.

Desde ahí empecé a responder por algo que no era mi responsabilidad, asumiendo obras que correspondían a él. Los pagos se demoraron y, además, el precio del crudo de Castilla empezó a subir, lo que volvió todo insostenible. Luego me pagaron y reactivamos la obra, pero mi socio no la terminó. Así nos declararon en una obra inconclusa, considerada elefante blanco, y comenzó el proceso con la Contraloría General de la República.

Yo terminé mi parte, pero este señor no, y además dejó de producirse el crudo de Castilla en la zona, así que tuvimos que buscarlo en otros lugares. Esto duró tres o cuatro años. Asumí la representación legal para evitar que nos sancionaran y se cambiaron también representantes en la interventoría. La Contraloría supervisó el proceso de reactivación de los elefantes blancos.

Negociamos con la Gobernación un cambio en la forma de pago y conseguimos crudo de otras fuentes con las mismas especificaciones. Fue sido muy difícil, tuvimos que conseguir recursos propios, vender activos y responder para no quedar mal, pues el detrimento patrimonial era de 25 mil millones de pesos. Cada gobierno mostraba interés, pero por razones políticas, un gobernador rara vez termina la obra iniciada por otro.

Gracias a la gobernación del periodo 2020–2023, que nos solicitó terminar la obra, pudimos continuar con los trabajos. Aunque no nos aprobaron la adicional de 7.300 millones que habíamos solicitado, sí nos autorizaron un monto menor. Aun así, logramos finalizar la obra en mejores condiciones que antes, incluyendo un kilómetro y medio adicional de asfalto.

**E:** ¿El proyecto a la fecha de hoy se encuentra liquidado?

**YC:** No. Actualmente estamos en proceso de liquidación. Mi socio se desentendió del tema y ayuda muy poco. Después de casi 30 meses de entregada la obra, estamos finiquitando con el AIM para recibir el acta final. Ya aprobaron la póliza de recibo final y esperamos cerrar el proceso.

La Contraloría, especialmente el señor Daniel Quirén, nos apoyó bastante, junto con la interventoría y el AIM. Gracias a eso, entregamos la obra y se cerró la investigación de la Contraloría.

**E:** Señor Yesid, respecto al tema legal, ¿cómo se gestionaron las prórrogas y modificaciones del contrato?

**YC:** Las prórrogas se tramitaban como suspensiones justificadas técnicamente, avaladas por la interventoría y luego aprobadas por la Gobernación y el AIM.

**E:** El acuerdo con su socio, ¿fue bajo documento o de palabra?

**YC:** Siempre bajo documento. Con ese documento se presenta la licitación, se gestionan las pólizas, el NIT en la DIAN, y se factura.

**E:** Aparte del incumplimiento de su socio, ¿hubo otras dificultades técnicas o de otro tipo?

**YC:** Sí. Desde el inicio, el diseño estaba mal. Los estudios se habían hecho dos años antes y las condiciones habían cambiado. La interventoría y el AIM no ayudaron a corregir eso y se presentaron muchos inconvenientes.

**E:** ¿Alguna otra acotación sobre el tema de elefantes blancos?

**YC:** Sí. Para quienes empiecen en este campo, ya sea como contratistas, interventores o en el sector público, es importante tomar medidas que yo no tomé. Hay que estructurar bien la empresa, tener gerente, residente, parte contable y administrativa. No se puede manejar todo solo. También hay que escoger bien a los socios y no confiar ciegamente, ni siquiera en un amigo. El prestigio y la empresa están en juego.

**E:** ¿Cuáles cree que son las principales causas para que un proyecto termine como elefante blanco?

**YC:** Uno, no hacer bien el presupuesto oficial. Dos, no identificar riesgos en la licitación. Tres, la desorganización de las empresas.

**E:** Muchas gracias por su tiempo.

**YC:** Con gusto. Me alegra compartir mi experiencia para que otros no pasen por lo mismo.

**Anexo B. Entrevista a Lucy María Morales Rodríguez – Ingeniera Civil.**

Directora departamental de Gestión del Riesgo y Desastres del Meta 2024

Directora Operativa de Ejecución, Seguimiento y Control de Proyectos de la AIM.

**Entrevistador:** Karen Quijano – Camila Cubillos.

**Participante adicional:** Ángel Arturo Rincón Suarez – Ingeniero Civil.

**Lugar:** Universidad Santo Tomas – Seccional Villavicencio

**Modalidad:** Presencial

**Fecha:** Julio 2025

**E:** Buenos días.

**LM:** Buenos días, Mi nombre es Lucy Morales Rodríguez, ingeniera civil. Mi experiencia, ya son 32 años de experiencia profesional, 16 en la parte administrativa con el Estado, de los cuales esos hay 5 años en un cargo directivo que la Función Pública me lo convalida como doctorado en Medio Ambiente. He tenido diversos cargos, pero el ejercicio que realicé con la gobernación del META en el mandato del doctor Juan Guillermo Zuluaga vino del periodo del año 2020 al 2024.

**E:** Desde su experiencia que puede contarnos del caso de Trocha 7

**LM:** Nadie se atrevía a quitarle el poder a los consorciados ni al interventor. Entonces, el gobernador me dio la autoridad y me dijo: “Arregle eso. O lo arreglan o se van a la cárcel”. Yo llamé al ingeniero y le dije: “Tengo la orden: o arreglamos la obra o se van a la cárcel”. Y la arreglamos.

**E:** Él ingeniero del consorcio dice que dentro de la licitación habían presentado cómo iban a desarrollar la obra.

**LM:** Ahí recae la responsabilidad sobre ambos, así él ya haya ejecutado su parte, porque la unión temporal o el consorcio se hace responsable en conjunto. Aunque uno tenga el 30% y el otro el 70%, ambos son partícipes y los dos responden por el proyecto. Dentro de todo, en la parte que a él le correspondía, también estaba incumpliendo. En un contrato de consorcio o unión temporal jamás se especifica: “Pedrito Pérez hace el 30% de la obra”. Ese porcentaje hace referencia a la participación en experiencia, que puede ser operativa, financiera o técnica, pero la responsabilidad es siempre sobre el 100% de la obra.

**E:** Es que esa fue la pregunta que yo le hice, de qué tipo de acuerdo había hecho con el asociado para que o que él se respaldara con todo el tema legal. Que si había sido verbal o que si había un documento... Y él en respuesta a eso me dijo que en la licitación presentaba que tanta parte lo hacía él y tanta parte la otra persona.

**LM:** No creo. Puede ser la figura de la unión temporal, pero considero que la responsabilidad en

la unión temporal recae sobre el consorcio, lo que representa una sutil diferencia. Sin embargo, en la práctica, los dos son responsables del proyecto, porque finalmente ambos forman parte del consorcio. Aunque la unión temporal no tiene personalidad jurídica propia, constituye una persona jurídica creada a partir de dos personas que se aliaron bajo esa figura. Esa es la responsabilidad contractual desde el principio.

A finales del siglo pasado, sí era claro que en la unión temporal cada uno respondía únicamente por su parte, casi como si fueran dos contratos diferentes. Después, el Consejo de Estado fue acotando el tema con la idea de que, si nos unimos para un negocio, eso debe tener implicaciones más allá de que “usted hace una parte y yo la otra”. Así, ya se ha establecido que la unión temporal es responsable de todo lo que ocurre en el proyecto. Legalmente, la diferencia entre consorcio y unión temporal es hoy muy sutil. En este caso, nunca se logró aplicar esa diferencia, entre otras cosas, porque él también tenía fallas en otras partes de la obra. Se trataba de un contrato con cuatro tramos: un tramo largo, que es el de 8 a 7, y otros tramos cortos. En el tramo largo, que fue el que falló, ambos tenían participación, según el documento de constitución de la unión temporal. No había oportunidad de separar responsabilidades, aunque entre ellos se hubieran repartido verbalmente las tareas: “yo hago hasta acá, usted termina” y “yo hago los tramos pequeños”. Así fue como se terminaron los tramos cortos que faltaban, pero una de las partes no logró finalizar la parte grande, es decir, el tramo largo que quedaba pendiente.

Cada proyecto es diferente. Cada elefante blanco o cada obra inconclusa tiene sus propias particularidades. Pienso que, sin embargo, sí hay un aspecto general: cuando se concibe y formula un proyecto, no sale a pliegos de inmediato. La tramitología con recursos de regalías, el DNP y otras instancias es muy demorada. Además, la asignación de recursos depende de que el dinero vaya ingresando a la entidad territorial y del orden de prioridades que establezca el ordenador del gasto. Puede ocurrir que un proyecto se formule en el primer año de gobierno, pero tenga una prioridad baja y termine ejecutándose en el último año. En ese lapso, las condiciones topográficas e hidráulicas pueden cambiar totalmente.

**AR:** Por eso nos pasó en Tobasía. En Tobasía, como está ocurriendo ahora en Cabo Llano, los estudios de tránsito tenían diez años de antigüedad. Es decir, en este momento se estaría cumpliendo la vida útil proyectada a partir de esos estudios. Si la vía se hubiera construido en el año en que se hicieron los cálculos, ahora ya estaría llegando al final de su vida útil. Casi que tocó volver a realizar los estudios de tránsito y, al hacerlo, identificamos que el

flujo vehicular se había multiplicado por diez. A día de hoy, el tránsito que circula excede por mucho lo que se había proyectado hace diez años para esta fecha. Por eso fue necesario rediseñar todo, ya que la estructura de pavimento no soportaría ni el tránsito actual ni el que sabemos que habrá en los próximos diez años.

**E:** Cuando menciona, en su caso, que había diseños mal hechos, ¿se refiere precisamente a otra causa?

**AR:** Una de las condiciones puede ser el cambio en las características del terreno; otra, una mala planeación en la ejecución de los estudios y diseños, que pueden haber sido elaborados de forma incorrecta desde el inicio.

**LM:** Pero no es lógico, porque normalmente la entidad territorial contrata a profesionales para que hagan ese trabajo, ya sea por consultoría y siempre ha sido así o, desde 2020 en adelante, por prestación de servicios.

Yo, específicamente, recuerdo el caso de las donaciones: en esos casos, el que donaba era el “bendecido”. Antes, sobre todo en las alcaldías, se veía más esa práctica: presentaban un proyecto, desarrollaban todo el tema de estudios y decían: “Venga, tengo este proyecto para desarrollarlo en el municipio”. Mientras sacaban todo el proceso de licitación y demás trámites, se daba la figura de que el mismo que hacía los estudios terminaba siendo el ejecutor de la obra.

Esa es otra patología o costumbre que ya no está de moda, en parte por los controles y porque el Estado se dio cuenta de que muchas veces el diseñador no pensaba tanto en beneficiar el proyecto o resolver la necesidad, sino en beneficiarse a sí mismo. Para evitar ese conflicto, ya no se usa tanto esta modalidad.

Aun así, sigue siendo una causa válida de la existencia de elefantes blancos: las deficiencias en los diseños. Los diseños pueden ser deficientes por varias razones, porque entre el momento en que se hacen los estudios y diseños y el inicio de la construcción pasa demasiado tiempo, y en ese lapso las condiciones cambian, perdiendo vigencia los estudios. Porque los diseños quedan mal elaborados desde el principio. Cuando uno va a ejecutar una obra y las condiciones han cambiado, se da cuenta de que los diseños ya no son aplicables. Por ejemplo, si la obra está cerca de un río y este cambia su cauce, ya nada coincide con lo planificado.

**E:** Pero eso es respecto a lo primero que usted mencionaba. De diseño y de tiempo. Pero eso no quiere decir que hayan quedado mal.

**LM:** No necesariamente. Pero sí es posible que hayan quedado mal. Porque hay cosas que uno dice, hace 10 años la topografía era la misma.

**AR:** Y el ejemplo aquí es como en clase: la construcción de la Casa de la Cultura de un pueblito mío. Quedó muy claro que utilizaron los proyectos de Planeación Nacional y los adaptaron a un lote plano del pueblo, y hasta ahí todo sin problemas. Cuando llegamos, el contratista apareció con las primeras cuadrillas para hacer el cerramiento y demás. El lote era plano... pero en realidad era un plano inclinado. Entonces, para construir la casa había que hacer un corte, un relleno y otras obras que no estaban contempladas en los planos. De chiripazo nos dimos cuenta antes de que el contratista comprara el material y llegara con todo, porque era construir una casa. No era una casa grande, pero tenía su complejidad. Tocó iniciar la obra, suspenderla, tramitar un adicional que siempre era como el 35% más del presupuesto y en ese momento presentarlo.

**E:** ¿los estudios nuevos corren por cuenta o se le piden prorrogas al contrato?

**AR:** Depende. Digamos, a la entidad que lo haya contratado.

**LM:** Depende de muchas cosas. La matriz de riesgos de la licitación le indica al contratista de la obra que debe correr con los gastos del rediseño. Entonces, se inicia porque el contratista tiene que asumir el costo. Pero, al hacer el rediseño, el consultor que elaboró mal los estudios tiene que avalarlos, siempre que así esté estipulado en la matriz de riesgos. Sin embargo, hay proyectos en los que el contratista no acepta asumir ese riesgo.

**AR:** Es como si usted me contratara para, no sé... ¿Cabuyaro? ¿Cabuyaro tiene ese riesgo? Está en la matriz de riesgos. Bueno, imaginemos un proyecto grandísimo, como el metro en Bogotá: ahí no se van a dejar imponer ese riesgo así no más. Entonces, se establece que, en caso de que se requieran ajustes al diseño...

**LM:** El contratista no está capacitado para hacer los diseños, que son la parte más importante. Toca llamar y exigir la garantía al consultor que los elaboró. Pero ahí vuelve el mismo problema: si los diseños se hicieron hace 10 años, ¿qué garantía va a tener? Y luego viene un problema. Entonces... ahí es donde entra un proceso legal y se requiere más tiempo para la ejecución del proyecto. Y así empezamos a recorrer el camino hacia un elefante blanco.

**E:** Esa debe ser mi pregunta. ¿Cuánto tiempo...? Elefante Blanco. ¿O cuánto es catalogado?

**LM:** El elefante blanco es la obra que está terminada y no se usa. La obra inconclusa es la que no se puede terminar; es decir, la que se inicia y no se finaliza. Por ejemplo, el "Guayabero": un internado que se construyó en La Macarena, dentro de un parque natural. Se hizo un tremendo colegio, la infraestructura quedó perfecta, se recibió y se pagó. Pero, cuando se terminó, surgió la pregunta: "¿Y el agua potable, ¿dónde está?". No había.

El contrato inició en 2014 y se terminó en 2015, porque el contratista cumplió con el plazo establecido. Sin embargo, solo hasta 2019 la entidad contrató la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR), la cual se entregó hacia 2021 o 2022, aproximadamente. Cuando se terminó la PTAR y se revisó la infraestructura, los pisos ya se habían levantado, el pasto había crecido y se requerían más de dos mil millones de pesos para reparar los daños.

**E:** ¿Y estaba dentro del contrato digamos ese proceso de la PTAR?

**LM:** Una falta de planeación de la entidad contratante: sacan adelante un internado y no verifican si hay agua para consumo.

**E:** ¿Y entonces ahí la responsabilidad entra al contratante?

**LM:** Para mí, la responsabilidad en ese caso es de la A.I.M. y del contratante. Es más, el Consejo de Estado y la Corte Suprema dieron la razón, fallando a favor del contratista y de los exgobernadores. Ahora están en juicio el gerente y la subgerente; ya tuvieron la primera audiencia y tienen la segunda en septiembre.

El contratista de esa obra la terminó, y cuando se vino el problema encima, él actuó muy hábilmente, pues la Corte Suprema avaló la obra y conceptuó que esta se requería y que debía hacerse en el parque. Determinó que, como contratista, tenía que ejecutarla porque la había licitado y se la había ganado, por lo que debían pagarle.

El problema lo tiene su inversor. Ahí es cuando se ve que, por ejemplo, los gobiernos desarrollan proyectos para cumplir ciertas expectativas, sin tener en cuenta todo el entorno. Para realizar un proyecto hay un sistema constructivo y unas condiciones de necesidad que se deben cumplir.

La entidad contratante debe contar con un equipo técnico suficiente y capacitado que conozca lo que se requiere para que un colegio funcione. Si voy a construir un colegio en un parque natural, lo primero es saber dónde voy a disponer las aguas servidas. Y, antes que eso, debo preguntar: ¿de dónde voy a sacar el agua para que los niños tomen? Porque es un internado, y aunque no lo fuera, esa sería la primera pregunta.

A ellos ni se les pasó por la mente considerar eso; lo sacaron adelante sin más. El problema es que se ha vuelto costumbre que el afán de contratar obras públicas no sea para solucionar las necesidades de la gente, sino, por una parte, para ejecutar recursos, y por la otra, para construir y cobrar. Se pierde la visión de que las obras no son el fin, sino el medio por el cual se solucionan las necesidades de la comunidad.

**AR:** Entonces, actualmente es difícil encontrar a alguien que se detenga a pensar si, para solucionar las necesidades de la gente, realmente es necesario hacer obras.

**LM:** Yo estuve en Vistahermosa y llegamos a un sitio que se llama El Mirador, donde un colector de Edesa hizo un hueco gigantesco y creó una catástrofe. Hay 26 viviendas que hay que tumbar y demoler porque ya están prácticamente en el barranco. Las casas están en el aire. Cuando fuimos con la gobernadora, ella me dijo: “Ingeniera, ¿qué hacemos?”. Yo me quedé mirándola y le respondí: “Gobernadora, el proyecto cuesta 26.000 millones. Sacar las 50 casas, ¿cuánto nos cuesta? Menos. Trasladémoslos”. Y ella, desde ahí, tomó esa opción: veía, miraba y decía “¿Cuánto me cuesta? Trasladar. Trasladar. No vamos a hacer obra”, porque es absurdo, y la gente se puede poner de mal genio.

Coloco otro ejemplo en riesgos. Cuando pasó esta emergencia acá, este año, de todas las 3.000 familias que se vieron afectadas por el Ocoa, por el río Guayuriba y el Guatiquía, solamente dos personas aceptaron irse a un hotel que la alcaldía les pagaba. Los demás no salen de sus casas porque son invasiones, porque están acostumbrados a que el Estado les pague. Pero si el Estado les dice “sálganse y tomen la plata”, no lo hacen.

Entonces, es buscar ese equilibrio entre la eficiencia y la necesidad. Antes, los entes de control eran más relajados; yo no sé si es porque yo me siento perseguida, pero los entes de control ahora han cambiado mucho.

Otro proyecto, para ponerlo en contexto: la vía Mercedes – Barcelona, aquí en Villavicencio, la diseñaron por Google, usando una imagen satelital. La persona que lo diseñó tomó todo distancias, longitudes, pero la imagen satelital era de hace dos o tres años, y entonces no aparecía la Madrid. Diseñó la vía y la mandó por la mitad de la Madrid.

Cuando llegaron a construir, cuando Ecobras llegó a construir, ¿qué hizo? “Venga, yo no puedo tumbar las casas de la Madrid para pasar la vía. ¿Qué hay que hacer?”. Pues aquí está la Madrid, démosle la vuelta. Al hacer esa vuelta se genera un tramo de vía nuevo, y cuando usted hace un tramo de vía nuevo necesita una licencia ambiental. La gestionamos, la sobrellevamos; el tribunal administrativo nos apoyó, pero la investigación la tenemos todavía respirándonos en la nuca porque salió un ambientalista —un muchacho que debe ser mandado por alguien, un chino de esos que uno no sabe de dónde saca tanta información— y todavía estamos en la Contraloría con ese tema.

Ese tipo de proyectos tienen como responsable a la entidad. El contratista ya llega a ejecutar y, cuando uno llega a ejecutar, pues hace lo que sea por cumplir. Y una obra que fue diseñada a través de imágenes satelitales quedó corta en dinero; tocó adicionar el 50%.

**E:** ¿Cuánto tiempo más o menos digamos que gasta en ese trayecto de proceso legal cuando

tienen que adjudicarle más recursos?

**LM:** Eso es muy relativo. Nosotros corrimos mucho. En el informe que le di al ingeniero Ángel, nosotros adicionamos recursos y no nos demoramos. Entre presentar el proyecto y el informe en Word, no pasaba mucho tiempo. El informe en Word es muy bueno porque muestra que nosotros, yo creo, nunca nos demoramos más de seis meses máximo en todos los proyectos al adicionar recursos. Hubo proyectos en los que duramos apenas 20 días. Hoy en día, la administración se está demorando dos años, dos años y medio para hacer una adición.

**E:** Pero es bueno aclarar el tema de que el concepto del elefante blanco es cuando ya está terminada.

**LM:** Sí, el elefante blanco es la obra terminada que no se ha podido poner en servicio. Por lo menos, el internado de San Juanito: una obra que estaba terminada, pero que nunca se pudo poner en funcionamiento porque el contratista tuvo un problema. Allá, la empresa de energía no era ENSA, sino CODINSA, en Bogotá, y se demoraron mucho tiempo en pedir el permiso o la empresa en expedirlo, y cuando lo iban a otorgar, la normatividad eléctrica ya había cambiado.

Porque todo tiene normatividad: las escuelas, los centros de salud... Todo tiene normas específicas: que la ventanita va así, que mide tanto, etc. En la parte eléctrica es lo mismo, con la diferencia de que esa norma cambia cada año y medio o cada dos años.

Era una obra que ya venía atrasada, porque las condiciones de acceso son difíciles: se tienen cuatro meses de verano y, si el contratista no es hábil y no lleva todos los materiales, o no tiene el músculo financiero, en invierno no puede trabajar. Entonces, cuando se dieron cuenta, los diseños eléctricos ya no servían porque la norma había cambiado.

Hasta que no tengamos todo ajustado, no podemos liquidar, no podemos entregar la obra y no podemos ponerla en uso para los niños del internado de San Juanito. Esto prolongó el tiempo de ejecución más allá de la fecha establecida en el contrato para su entrega.

**E:** ¿cuánto tiempo le dan para que se catalogue el acuerdo como le pasó la norma?

**LM:** La Contraloría hace las visitas a las obras y son ellos quienes determinan cuáles son los elefantes blancos y cuáles son las obras inconclusas. No es la entidad estatal; nosotros nunca nos señalaríamos ni nos culparíamos de algo así.

Nosotros, de acuerdo con el levantamiento que tenía realizado la Contraloría Nacional, hicimos un plan de trabajo obviamente con el Contralor Provincial de la época, el doctor Danny Álvarez para poder culminar las obras inconclusas que teníamos en la Agencia para la Infraestructura del Meta, donde me desempeñé dos años como directora operativa

y otros dos años como subgerente técnico.

De las obras que encontramos bajo la categoría que nos dio la Contraloría, había tanto Elefantes Blancos como Obras Inconclusas. De los Elefantes Blancos, recuerdo que para la Contraloría eran 13, pero realmente solo fueron 11.

Uno de los casos fue la adecuación de la plaza central del municipio de Castillo, que en realidad era una obra inconclusa porque faltaba por terminar. También estaba la construcción del punto de atención integral para víctimas de Granada, igualmente inconclusa, porque fue sancionada y se tuvo que hacer efectiva la póliza. Otro ejemplo fue el mejoramiento del Coliseo Alan Jara, donde también faltaba obra por terminar, por lo que se consideró inconclusa.

El mejoramiento de la variante del sector Vereda Santa Elena, Los Mangos y Patio Bonito, en el municipio de Granada, sí fue un verdadero elefante blanco. La obra contratada se terminó, pero durante su ejecución se dañaron unos pontones que no estaban dentro del contrato. Así, aunque el contrato se cumplió, la obra no se pudo poner en servicio. Para poder ejecutarla se afectaron esos pontones y, al final, quedó como un elefante blanco.

**E:** ¿por qué?

**LM:** Porque las actividades del contrato se ejecutaron, pero no se puede utilizar la obra debido a que se dañaron los cinco pontones, que solo hasta este año se contrataron. Entonces, ¿cuándo se cumplió ese contrato? ¿Dónde entran esos cinco pontones?

El Parque Central del municipio de Granada es un ejemplo de obra inconclusa porque nunca la habían terminado. La construcción del hospital de Guamal también estaba inconclusa. Ese proyecto sí lo finalizamos, aunque implicó un esfuerzo adicional. Lo inició Darío Vázquez con una mala planificación, y no alcanzó la plata. Luego, Marcela Amaya le destinó más recursos, pero tampoco alcanzaron. Finalmente, llegamos nosotros, pusimos más dinero y lo pudimos terminar.

En cuanto al mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa en el municipio de La Macarena —el colegio que mencioné antes— ese caso es un elefante blanco por la planta de tratamiento de agua.

La Trocha 7, por su parte, era una obra inconclusa.

**E:** ¿Por qué decía no alcanza la plata? No alcanza la plata. ¿Cómo se determina?

**LM:** Porque todos los proyectos de salud los tiene que aprobar el Ministerio. El Ministerio aprueba el proyecto, y luego se inicia la ejecución por parte del contratista. Cuando el contratista llega, empieza a hacer balanceos de mayores y menores cantidades; es decir, pudo ocurrir —porque no lo recuerdo con exactitud— que las excavaciones previstas en el

papel no coincidieran y fueran mayores, o que los rellenos resultaran más grandes de lo estimado.

Esto provoca que la cantidad de obra se reduzca en otras áreas y que el recurso disponible no alcance para todo lo planeado. En ese caso, por ejemplo, el hospital demoró bastante tiempo en terminarse, desde el inicio mismo del contrato.

**E:** ¿fue el mismo contratista?

**LM:** No, lo cambiaron. Darío Vázquez tenía un contratista y una interventoría que fue fatal. Ese contrato se terminó, y luego Marcela Amaya realizó un nuevo contrato. Nosotros llegamos con Juan Guillermo Zuluaga y adicionamos al contratista de Marcela Amaya, que era un contratista muy bueno.

En San Juanito, como les contaba, estaba la construcción de la infraestructura de la institución educativa, colegios nacionalizados John F. Kennedy. Lo que faltó al final fue la aprobación de la RATIE. Pero el problema principal fue que se demoraron en la construcción y, cuando fueron a hacer el trámite eléctrico, los diseños ya habían vencido porque la normatividad había cambiado.

También estaba la construcción del Centro de Atención y Reparación de Víctimas Regionales de Villavicencio. Allí, desde el contratista inicial, llegamos nosotros a terminarlo. Lo mismo pasó: no había voluntad. No sé si esté alabando demasiado la gestión que hicimos con el ingeniero Ángel, pero parecía que no había una mano dura que les exigiera a los contratistas terminar las obras.

En casos como el Centro de Víctimas, el Parque del Castillo o el Parque de Granada, todos éramos amigos, colaborábamos en las campañas, hacíamos aportes... pero no se cumplía la función por la cual fueron contratados. Porque se supone que debía existir un regulador que hiciera cumplir, pero las relaciones personales suavizaban las exigencias. Finalmente, otra causa es la falta de buenos contratistas. Sí los hay, porque, por ejemplo, a empresas como Pérez o Cobras nunca les pasa algo así; son gente que hace las cosas bien y que la experiencia les ha enseñado que es mejor hacer bien y avanzar rápido. Pero cuando se topa con un contratista que busca “cogerse” algo de dinero y que no se note, y además cuenta con que no habrá consecuencias porque hay cercanía con la entidad, ahí está el problema.

A esto se suma que, aunque la interventoría por ley es quien vigila la obra y tiene responsabilidad civil, penal y disciplinaria si queda mal, la realidad es que, si el contratista es malo, arrastra al interventor. Si el interventor es malo pero el contratista es bueno, la obra puede salir adelante. Pero si el contratista no es bueno y la interventoría tampoco,

el resultado es la receta para el fracaso.

**E:** ¿qué era lo que estaba pasando? ¿Muchos problemas?

**LM:** El contratista, con peleas, intervino. Y la interventoría que había entonces era un juego. Entonces, pues, no sé cuál es el fondo del asunto. Si no es porque la gente me llama, me tocó trabajar con una interventoría así.

Una de las principales causas, como mencionaba el señor Yesid Céspedes, es que cuando algo no se va a hacer bien, no se termina bien. Entonces, en vez de que el proceso sea más transparente y democrático, termina saliendo mal, que fue lo que pasó acá.

Cuando finalmente llega la presión institucional de declarar la caducidad de los contratos, algo se mueve, algo reacciona, y luego la Contraloría facilita el camino. Porque las sociedades también tienen que responder, y para los ciudadanos lo más fácil es que se traduzca en resultados claros.

Cuando la Contraloría llegó, el proceso ya había comenzado. Con la entrada en vigencia de la Ley 2020 del 17 de julio de 2020, se creó el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las Entidades Estatales y se dictaron disposiciones para su control.

El Registro Nacional lo administra la Contraloría en una plataforma llamada SIRESI. Ellos generan el reporte y lo envían a cada entidad, por ejemplo, a la Gobernación, diciendo: “Vea, aquí están las obras inconclusas. La Agencia para la Infraestructura del Meta tiene tantas, EDESA tantas y Vivienda tantas.” En ese informe se detalla qué se hizo en cada obra y qué fue necesario para poder sacarla adelante.

Porque no es solo llegar y trabajar: hay que hacer comités técnicos, gestionar pagos y resolver problemas heredados. Por ejemplo, en el caso del Parque del Castillo, ya solo quedaba el 5% por pagar. Era una obra que estaba ejecutada en un 95%, pero cuando llegamos, faltaba el 25% por ejecutar.

Lo que pasó fue que, cuando Marcela Amaya se fue, esa plata estaba ahí guardada, y cambiaron la forma de pago. Así de sucios y cochinos fueron: sacaron la plata, dijeron “pues entra Juan Guillermo Zuluaga, así sea amigo, saquemos la plata” y dejaron solo un 5%. Cambiaron la forma de pago, la obra no la terminaron y, finalmente, nadie apareció con la plata: se la comieron.

**E:** Pero ahí, o sea, está involucrado parte y parte todo el contratista con el contratante.

**LM:** Claro, ahí hubo complicidad, interventoría, obra y entidades también.

**E:** ¿Y con qué argumentos dejaron eso? ¿Proyeccionaron obras?

**LM:** Me hicieron proyección, sí, claro, y se recibieron obras que no estaban ejecutadas. Mientras

el proceso del cambio de gobierno.

**E:** ¿Y eso se terminó?

**LM:** Sí, claro, eso se terminó, pues por el parque del Castillo fue que me sancionaron a mí, pero la obra se terminó.

**E:** ¿Las que usted mencionó es acerca o lo que tiene como entidad contratante la gobernación?

**LM:** Todos son de la gobernación, pues la gobernación tiene muchas secretarías, muchas entidades, son 42 más o menos. De esas unas son descentralizadas, como EDESA y el AIM. Se supone que el AIM contrata todas las obras de infraestructura vial y EDESA todo lo de manejo de aguas y los sanitarios. Entonces eso era de EDESA.

**E:** Digamos ellos mismos son autónomos de regular sus obras.

**LM:** Exactamente.

**E:** Una pregunta. Como desde este punto de vista de la parte de digamos que contratante, porque más o menos esa era la función ¿Cuáles creen que son las causas de los errores que se cometen desde la ejecución del contrato? O para que se genere, por ejemplo, la... Desde la, como entidad contratante, o sea desde mi cargo, qué vi yo, qué analicé, por qué se cometen esos errores.

**LM:** Bueno, cada contrato es diferente. En caso de Parque del Castillo hubo corrupción total del contratista en la interventoría de los mismos funcionarios que nos antecedieron. Eso fue claro, eso fue denunciado. Ellos se prestaron para todo.

**E:** Y, por ejemplo, la sanción que usted mencionaba es respecto a la ejecución o a dictar de pronto algún recurso que...

**LM:** La sanción procede porque la Contraloría, después de que hacemos el acompañamiento, entregamos la obra y todos estábamos contentos, tenía un proceso abierto desde el 2015. La Contraloría dice que hay un detrimento porque la obra está en mala calidad.

Eso no es cierto. La obra se entregó bajo las condiciones que pedía el contrato y así la liquidamos. Sin embargo, de manera errónea, colocan en el fallo a los funcionarios públicos. Nos involucraron a cuatro o cinco personas.

En mi caso, el rol que desempeñaba no permitía que jurídicamente me involucraran, por eso demandé el fallo. El tribunal ya aceptó mi demanda.

La Contraloría comete errores y se sesga políticamente. Aquí hay una pelea política total y se sesga. Se sesgaron políticamente para acabar con lo que fue nuestro trabajo. Realmente, no sé si estoy mal dentro de esa experiencia y el mundo en el que se encuentra.

**E:** El tema político es una de las principales causas para todo este tipo de dualidades que

generan afectaciones comunes, sociales.

**LM:** El tema político no debería serlo, porque la ética viene de los principios de formación, del respeto, de los valores inculcados desde la familia y, después, de la forma como se ejerce la profesión.

No hablemos solamente de la ingeniería civil. Todas las profesiones tienen una ética, una reglamentación, y todos los seres humanos debemos ejercer nuestra profesión de forma independiente, sea cual sea. Sin embargo, aquí se pierde la ética, se pierde absolutamente todo porque se empiezan a favorecer amigos, se favorece a contratistas o se hacen negocios internos en los que los mismos funcionarios ejecutan tal obra.

Entonces, sucede que un funcionario se da un contrato a sí mismo, ejecuta la obra y, además, es quien actualiza los pagos. Se cruza una línea muy delgada: se hace todo lo que no está permitido en la ley, pero igual se hace, e incluso se paga lo que no se ha hecho, todo para verse beneficiado y lucrarse de alguna manera.

Se lucran económicamente y se pierde la ética, pero todo parte de esa pérdida de valores éticos de cada profesional, no directamente del ente político.

Ahora bien, desde el punto de vista político, lo que sí puede pasar es que existan persecuciones. Si hay dos grupos políticos con diferencias, y uno de ellos tiene el poder y maneja los entes de control, ese grupo persigue al otro grupo político.

**E:** Como lo que mencionaba anteriormente el muchacho que salió teniendo mucho argumento que no lo demostraba.

**LM:** Y desde su punto de vista, en la parte del contratista, los contratistas que permiten que una obra se convierta en un elefante blanco o una obra inconclusa, por supuesto que tienen responsabilidad técnica, administrativa y financiera.

Porque el contratista, según lo reglamenta la Ley 80 y todos sus decretos reglamentarios, debe tener las capacidades y un equipo técnico para solventar todo esto.

Entonces, si yo llego a un punto en una obra que viene mal planeada, con malos diseños, tengo que tener la capacidad de detenerla y decir: "a esto le falta esto, esto y esto".

Además, debo contar con una interventoría que vigile adecuadamente el proceso.

Pero, indudablemente, si una obra es declarada elefante blanco o inconclusa, la responsabilidad en su gran mayoría recae sobre el contratista.

**E:** O sea que podríamos hablar principalmente también del tema ético del profesional y del tema de formación o como negligencia ante la ejecución del proyecto.

**LM:** Sí, para mí sí. Para mí sí se puede hablar de una mala ejecución, de falta de ética, de falta de responsabilidad precisamente.

**AR:** O sea se vuelven ligeros, se vuelven... tómallo con una comodidad con la entidad contratante. Nunca me van a suspender, nunca me van a sancionar, hay un problema.

**LM:** Yo decía mucho eso en el AIM: sancionemos a los contratistas, porque el contratista en la ejecución se puede sancionar, se le pueden colocar multas y aun así pueden seguir contratando.

Pero si uno revisa aquí en el departamento del META, nunca han sancionado a nadie.

El contratista muchas veces era un tipo que no tenía ni ideas, pero venía acompañado de contratistas grandes.

**E:** Pero es un tema de ética, sí.

**LM:** Sí, claro.

**E:** Pero digamos, ¿cómo las entidades contratantes le adjudican a una persona esta?

**LM:** No, porque hicieron un consorcio, cumplieron con todos los requisitos.

**E:** Y en eso una posible solución de parte del proceso de adjudicación de contrato no sería como que el contratante revise o visualice en tiempo real, digamos, la conformación del...

**LM:** Claro, por eso lo pusieron de nueva. Pero en la adjudicación no hay nada para hacer. La adjudicación está establecida por la ley.

Existe decreto reglamentario, existe esta adjudicación así. Ahora hay una matriz de pliegos tipo para cada obra, y no la mandan desde Colombia a Compras Públicas.

Entonces, usted va a contratar tal cosa, contrátela así, Y no se salgan de esos lineamientos porque si se salen, está por fuera de la ley. Entonces, qué pasa, Que los contratistas hacen consorcios, uniones temporales y cumplen con todos los requisitos de ley.

Cumplen con todo y se les adjudica porque están demostrando que tienen la experiencia, la capacidad técnica, la capacidad financiera y la capacidad organizacional.

O sea, si a usted le demuestran esto, pues usted lo adjudica, a ley 80, por ejemplo, en el ejercicio de economía, obliga a las entidades a, primero, que el tiempo del proceso de aceptación sea corto, sea determinado. No tienen mayor chance de extender esas competencias. Y dos, solamente hay dos opciones: determinar un proceso de contratación y se adjudica.

**E:** Y se adjudica es por los motivos de por qué se adjudica y si se adjudica es por los motivos. Entonces, si se presenta alguien que cumple con las obligaciones de la entidad adjudicada, se le adjudica.

**LM:** Claro, tiene que adjudicar. El problema ya es en el proceso constructivo, en la ejecución de la obra, donde los contratistas tienen malos manejos financieros, no tienen la capacidad

técnica, ni la ética y mucho menos la administrativa.

Entonces, eso se puede corregir siempre que haya una entidad fuerte, fuerte técnicamente, fuerte administrativamente, que lleve al cauce otra vez al contratista para que haga lo que tiene que hacer, y para eso se habla de proceso funcionatorio.

Pero, como son amigos, uno y dos, las entidades no tienen los funcionarios con las competencias técnicas, administrativas y éticas sobre el proyecto.

Tienen que sancionarlo porque primero está el proyecto. Es más, hacerle perder plaza al contratista para que el proyecto salga bien termina siendo el mejor negocio hasta para tal contratista.

Porque se evita después procesos jurídicos, penales, estabilidad, mala judicial que terminen con presión de legalidad en la vida.

Pero si no es así, si no hay una entidad que controle, que tenga las capacidades para hacer ese control, pues un mal contratista no se encausa

**E:** Y ha ocupado el rol de contratista. ¿Y qué tal la experiencia?

**LM:** Bueno, yo nunca he tenido problemas. Los socios estratégicos nunca han tenido problemas conmigo. Precisamente por eso, porque yo no llego y el ingeniero es testigo a pedir plata de entrada. O sea, lo mío va a ser tanto... Así y así, una emergencia, bueno, esto con el ingeniero.

Por toda esa historia de hacer bien las cosas, es que la gente ya no va a escuchar un comentario obligatorio en términos de que no, que ya... En duda que saque muy bien a nadie. O no, es que como funcionaria, creo que a la gente le queda garantizado que no hay... tienen problemas porque saben que con el ingeniero que tiene que hacer las cosas bien, no va a poder maniobrar ni saquear nada. Y todos son amigos míos.

La contratación es una herramienta que utiliza el Estado para poder cumplir sus bienes, y se hace ayudar del privado. Es legítimo que los privados tengan una utilidad. Hasta ahí. Pero la obligación del Estado para el contratista es solamente si se cumplió el contrato; la respuesta iba a estar acá.

Porque antes de eso, la gente perdía plata haciendo las obras y se inventaba ese cuento, le abarcaba para dar pruebas y la entidad tenía que responderle por la plata. Eso era un negocio de asustar con el Estado, porque aparte de que se ganaba lo que se ganaba, rechazaba el mismo. Eso terminó con la Ley 80 y cada vez es más difícil.

Pero el estatuto de contratación, cuando habla de sanciones a contratistas, no es para perjudicar a las empresas, sino para garantizar el proyecto. Así sea con sanciones, el contratista tiene garantías en donde puede rezar siglos.

Era muy frecuente, ya cada vez menos, entre otras cosas porque el ejército de funcionarios no las entiende, porque no las buscan. La autoridad pasó desde el 12 de junio a tener 20.000 auditores, y hay auditores de auditores.

El auditor que vino a hacer dobles calzadas fue interventor mío en unas escuelas que yo hice en Bogotá. El tipo, desde que lo nombraban auditor, lo primero que me ofreció fue: “Solicito a Ingeniera Luz que le pida a la interventoría que me tenga el equipo de topografía listo.”

O sea, este tipo de auditoría, la gente no está acostumbrada acá.

**E:** Cuando hay un interés económico. O sea que volvemos al punto de la corrupción. Falta de ética.

**LM:** Falta de ética, porque es que yo puedo... yo puedo hacer muchas cosas que no debo hacer, ¿sí? Pero si yo tengo ética, termino construyendo un puente bien. Por el bien común. Porque es mi nombre. Por el bien propio.

**E:** Por el bien propio porque es mi nombre.

**LM:** Es mi nombre. Pero pues aquí solamente importó la parte económica. Nada de eso queda. Pero si es para que se hagan una idea que, finalmente, la corrupción no solamente es robarse el dinero, o sea, esos sesgos de contratación, ese negocio que se monta.

**E:** ¿Es difícil pensar en soluciones ante la corrupción?

**LM:** ¿Qué diría? Contratar firmas que sean buenas ejecutoras. Y aquí en el Meta lo hemos probado. Cuando uno contrata a Ecobras, ellos ejecutan. Pero cuando uno va y revisa los papeles, en dobles calzadas Ecobras está metido en todo el lío.

**E:** Eh... El conflicto es... es ética.

**LM:** Es tener claro que la utilidad de los contratos no es tan grande como lo era antes.

La contratación hace 30 años dejaba plata, y el ingeniero Ángel me puede desmentir, pero una interventoría fácilmente le dejaba como el 50 o el 60%. Y haciéndolo honestamente, hoy en día no.

Los contratos de obra no dejan un margen de utilidad. Entonces, la gente pierde la noción del dinero y se embarcan en deudas personales.

¿Y qué termina pagando esas deudas personales? Pues los contratos. Porque nadie va a un banco, nadie entrega sus apartamentos y tiene contrato, y dice: “Pues yo me cojo la plata del contrato y pago las deudas.”

Eso, eso es falta de ética.

**E:** Pero eso es complejo, ¿no?

**LM:** Porque ahí sí está el dicho que dice uno se hace responsable de los actos... Pero, ¿por qué?

Porque no hay sanciones.

Yo vuelvo a lo mismo: si el ente territorial, el ente contratante, aplica la ley y sanciona a los contratistas a tiempo, no les permite que crezcan esas ventajas que piensan ellos que tienen.

Uno en Invías, perfectamente Inge, me puedes corregir si me equivoco, en Invías sí van sancionando a los contratistas y les meten una sanción por la vía a Bogotá por kilómetro 58.

Yo estuve en reuniones donde la ministra decía: “Ya vamos a sancionar,” y sí les sancionaban y les decían que siguieran construyendo. Porque es que tiene que cumplirlo, si no, le declaramos el incumplimiento.

**E:** O sea, ¿no es como una sanción inmersa?

**LM:** No, es una multa y siga... Una multa por retrasarse, que la ley lo establece, pero aquí no se cumple eso, aquí no se puede ni pensar en eso.

**E:** Pero parte entonces del tema de la entidad legisladora, del tema contratante, ¿sí? O el seguimiento.

**LM:** No, no es el seguimiento y la vigilancia porque la vigilancia no la hace el ente contratante, la vigilancia se contrata y la hace la interventoría. Se maneja una falta de ética entre funcionarios y contratistas

**E:** donde se es permisivo.

**LM:** Sí, se es permisivo. Por intereses comunes.

**E:** Muchas gracias por su tiempo ingeniera.

**LM:** Con gusto.

**Anexo C. Entrevista a Danny Alberto Álvarez Sanabria – Abogado Especialista en contratación estatal.**

Contralor provincial por participación ciudadana 2020 – 2025.

**Entrevistador:** Karen Quijano – Camila Cubillos.

**Lugar:** Universidad Santo Tomas – Seccional Villavicencio

**Modalidad:** Videollamada

**Fecha:** Julio 2025

**E:** Hola, hola. Mucho gusto, señor Dani, Habla con Karen Quijano y con Camila Cubillos. Nosotras somos estudiantes del Ingeniero Ángel, estamos realizando una tesis respecto a los elefantes blancos, a las obras que han catalogado como elefantes blancos en el departamento del META, las posibles causas y las posibles soluciones. Entonces, él nos hizo el relacionamiento con usted. En primer lugar, pues le agradecemos su espacio, pues entendemos que tiene múltiples ocupaciones y le agradecemos que nos brinde su conocimiento y su concepto para el desarrollo de esta tesis, que realmente para nosotros que estamos en formación es muy importante.

**DA:** Listo, mira, no, pues tranquila, yo recibí, como ustedes dicen, el llamado del profesor Ángel y, bueno, le dije que, con muchísimo gusto, que no había ningún problema. Entonces, pues nada, digamos que yo, no sé si ustedes tienen algunas preguntas respecto al tema de elefantes blancos en el departamento del Meta, o cómo quieren que abordemos de pronto la conversación.

**E:** En primer lugar, ¿se puede presentar, por favor?

**DA:** Mira, mi nombre es Dani Alberto Álvarez Sanabria, soy abogado, tengo especialización en contratación estatal, en derecho público y actualmente estoy haciendo otra especialización en democracia y régimen electoral. Soy de Villavicencio y me gradué en la Universidad Santo Tomás, Cede, Bogotá.

**E:** Esto, y como para continuar entonces y entrar en materia, ¿nos podría dar de pronto un concepto o su concepto de qué es un elefante blanco?

**DA:** Sí, mira, claro. Digamos que la denominación elefante blanco, como tal, no está definida en la ley; es más un concepto coloquial que se le ha dado a lo que sí define la ley: la obra inconclusa. En la Ley 2020 de 2020 está precisamente la definición de lo que es una obra inconclusa, que es a lo que finalmente la sociedad o la comunidad ha denominado coloquialmente como, repito, elefante blanco.

Entonces, podríamos decir que los elefantes blancos u obras inconclusas son aquellas

obras que no terminan cumpliendo la finalidad para la cual fueron construidas en primera medida. En segundo lugar, también se puede determinar una obra inconclusa como aquella que ha sido abandonada, que no cumple su objetivo final o que sencillamente no se pone en funcionamiento para la ciudadanía. Es decir, puede que la obra esté terminada, pero finalmente no entre en funcionamiento o que haya quedado abandonada, como ocurre en muchos casos en el departamento del Meta.

Imagino que ustedes, en la tesis que están adelantando, pueden tener algunos datos que evidencian varios elefantes blancos en nuestro departamento.

**E:** Sí, sí, señor. Dentro de la experiencia que usted ha tenido, ¿nos podría de pronto contar un poco teniendo en cuenta este tipo de obras?

**DA:** La principal causa de que haya elefantes blancos u obras inconclusas es la mala planeación de las obras. Esa es su principal, digamos, fuente de nacimiento de todas estas obras que quedan a mitad o que no cumplen su finalidad.

**E:** ¿Por qué la falta de planeación?

**DA:** Porque finalmente, en la etapa de planeación, es un principio, digamos que lo primero que debemos decir es que es un principio de la contratación estatal y de la administración pública, ¿cierto? Este principio de planeación es lo que garantiza que precisamente la ejecución de la obra no tenga ningún tipo de alcance o inconveniente.

En la etapa de planeación se determinan el tiempo establecido, el objeto del contrato, pero asimismo las actividades a desarrollarse, a las cuales se les asigna un presupuesto. Un presupuesto que debe alcanzar, se supone, para la ejecución final de la obra y que no debe presentar ningún inconveniente.

Porque en esta etapa de planeación se debe tener claro temas de licencias urbanísticas, temas de licencias ambientales, tiene que haber diseños, ¿cierto? Unos diseños establecidos y aprobados por la entidad contratante, unos prediseños también, estudios de factibilidad, estudios de mercado, estudios del sector.

Todo esto, que se considera parte de la etapa de planeación, son todos los insumos que se necesitan sí o sí para que una obra llegue a buen término.

Cuando alguno de esos elementos de la planeación falla, es cuando vemos precisamente obras que requieren una, dos, tres, cuatro adiciones que finalmente afectan el desarrollo normal de la obra.

Obras que quedan suspendidas en el tiempo porque, imagínese, estaban construyendo en un lugar que no tenía la licencia o que, más bien, estaban construyendo en un lugar donde había una protección ambiental.

Incluso hay un ejemplo muy grande en el departamento del Meta, de un colegio en La Macarena, si no estoy mal, donde construyeron en la ronda de un área protegida.

Imagínense eso. Es decir, cuando fallan todos esos elementos de la planeación, es precisamente donde vemos todos estos inconvenientes que no permiten que la obra se cumpla al 100%.

Digamos que esa sería, creo yo, la conclusión principal de por qué existen tantas obras abandonadas en el país.

**E:** Desde el punto de vista del contratante, ¿hace referencia a lo expuesto anteriormente?

**DA:** Sí, digamos que la etapa de planeación le corresponde sí o sí por ley, por ley 80 le corresponde a las entidades ejecutoras, es decir, a las entidades públicas, entidades territoriales, alcaldías, gobernaciones o entidades descentralizadas del orden nacional, municipal o departamental. Ellas son las primeras llamadas pues a cumplir con ese principio de planeación, pues porque finalmente ellos son los ordenadores del gasto. Ahí no se le podría, digamos, envegar ningún tipo de responsabilidad en la planeación al contratista o a la interventoría, sí, en esa etapa, en esa etapa.

Lo que no quiere decir que el contratista o las interventorías no tengan ningún tipo de responsabilidad en el marco de la ejecución, que también termine afectando, por supuesto, la finalidad de la obra. Pero eso ya sería otro escenario, digamos que ya sería otro escenario, digamos que los contratistas serían responsables desde otro punto de vista y no por el principio de planeación, sí, sino por el principio de economía, por el principio de eficacia. Ellos deben invertir los recursos realmente en las actividades de la obra y ahí vemos también otras dinámicas a veces donde los contratistas pues básicamente, digamos, malgastan el recurso público, ¿cierto? Y la interventoría tampoco cumple su función de vigilar y supervisar esos cobros y pues termina habiendo lo que se denomina un desbalance económico que también termina ocasionando un elefante blanco, sí.

**E:** Sí, señor. Respecto a la causa de la que hablamos de la planeación, ¿cuál cree que, o sea, o por qué cree que se genera esta?

**DA:** Pues digamos que es cultura, eso es cultural. Para mí el problema en Colombia obedece a que tenemos una cultura, una cultura, digamos, antijurídica, aquí digamos que se privilegia o prevalece muchas veces, digamos, la simplicidad de las cosas.

Entonces, cuando no hay rigor técnico, jurídico, económico, ¿cierto? Una base financiera clara, una base jurídica clara y una base técnica clara de las obras es cuando precisamente se cometen esas lideresas y me parece que es un tema casi cultural y

anémico en el país, porque cuando uno compara con otros, digamos, con otros países del mundo, uno diría, bueno, pero aquí ¿por qué planean tan mal? Porque aquí se caen los puentes, por ejemplo, en Colombia y no se caen en Chile, no se caen en Perú, no se caen en Estados Unidos, pues precisamente porque es un tema cultural donde las entidades a veces no, bueno, ustedes saben que finalmente las entidades públicas, digamos que no se exceden muchas ocasiones por meritocracia, ¿sí?, sino políticamente hablando, por la amistad con el político y esas entidades a veces terminan rodeadas de personas que no tienen la idoneidad, para sacar adelante este tipo de proyectos, no tiene buenos formuladores, por ejemplo, importantísimo tener buenos ingenieros o profesionales que sepan formular proyectos, que sepan que es un estudio de mercado, ¿sí?, que sepan hacer un estudio hidráulico y a veces pues digamos que carecemos de esa idoneidad y se privilegia más bien en la amistad del alcalde, en la amistad del gobernador, el amiguito de toda la vida, bueno, pues que no es idóneo y empezamos a ver todas estas falencias, entonces para mí es un tema cultural, un tema de pronto a veces de falta de idoneidad, de quien escoge a los profesionales que tienen que hacer toda esta tarea, digamos de planeación.

**E:** ¿Su Merced tiene conocimiento o trayectoria en el territorio?

**DA:** Sí, mira, yo estuve hasta el 12 de mayo de este año, del 2025, estuve 5 años de Contralor Provincial para la Participación Ciudadana del Departamento del META, dentro de esa labor y digamos de esa designación me correspondió hacer un diagnóstico de elefantes blancos en el departamento y adicionalmente, no sólo quedarnos con el diagnóstico, sino impulsar unas estrategias de rescate de obras inconclusas en el departamento, eso se hizo y todavía se viene realizando en la Contraloría General y pues digamos que tuve acceso a conocer la problemática especialmente en el departamento del Meta.

**E:** ¿Y acá en el departamento hay algún fenómeno respecto al tema, digamos que más marcado que en otros sectores?

**DA:** Sí, digamos que mira, cuando yo arranqué en el año 2020, que es cuando arranca esa ley, digamos como esa política dentro de la Contraloría General, que era buscar obras inconclusas y diagnosticarlas por departamento en el departamento del META, al año 2020 que se hizo ese primer diagnóstico, estábamos alrededor de 90, más de 90 obras inconclusas en el departamento del META y que sumaban alrededor de esas 90 obras, estaban sumando creo que casi rondando el billón de pesos de recursos públicos enterrados, porque finalmente 90 obras inconclusas, es decir, obras que se contrataron, que algunas se ejecutaron o se medió ejecutaron, pues ahí en casi todas las obras que

digamos que se diagnosticaron hubo pago de recursos y era pues recurso público enterrado, como se dice y digamos que después de ese diagnóstico viene un trabajo con una estrategia muy importante y muy famosa en la Contraloría General que se llama Compromiso Colombia.

Es una estrategia que fue creada por el ex Contralor General de la Pública, el doctor Carlos Felipe Córdoba, y que quedó consignada precisamente a través de esa ley 2020 del año 2020, que obligan a las entidades públicas a que hagan un diagnóstico, a que digamos cada entidad pública sus obras inconclusas y eso nos ha permitido incluir en esa estrategia de rescate denominada Compromiso Colombia, incluir obras, digamos, para impulsarlas. Entonces sentábamos al contratista, interventoría, entidad responsable y adicionalmente a la comunidad y a la ciudadanía, a las veedurías, y hacíamos unas mesas de trabajo que todavía se hacen, unas mesas de trabajo de manera periódica logrando sacar adelante y viendo bueno, cuál es la dificultad de esta obra para que funcione, entonces escuchábamos a las partes y hacíamos unos compromisos, se levantó un acta y empezamos a hacerle seguimiento a esos actos y compromisos hasta lograr la finalidad, que es que la obra se le entregue a la comunidad. Entonces, digamos que eso es lo primero que puedo decir, porque encontramos en el departamento del Meta unas cifras de 90, más de 90 obras inconclusas por alrededor de casi un billón de pesos y a la fecha, a mayo del 2025, que me retiré, pues logramos bajar sustancialmente esas cifras. Yo creo que en el departamento del Meta deben haber hoy menos de 50 obras inconclusas ya. Entonces, la mitad pues sustancialmente se redujo y todavía es una tarea grande, pero pues que de todas maneras implica un trabajo tan titánico de las entidades, porque hay que incluirles recursos públicos a todas esas obras y pues los recursos son limitados y los gobernantes tienen que priorizar o hacen una obra nueva o rescatan. Entonces, ahí no es que se puedan rescatar todas, digamos, de un solo tajo, sino que hay que ir priorizando de gobierno a gobierno.

**E:** ¿Qué sector era el más afectado?

**DA:** Yo creería que el sector que más se vio referenciado en el departamento del Meta, el tema de los temas de vivienda y saneamiento básico, es decir, todo lo que tenía que ver con acueductos o todo lo que tiene que ver con acueductos, acueductos y alcantarillado, temas de viviendas. Había muchísimas, una especialmente, un elefante blanco, recuerdo yo desde el año de la época del gobernador Alán Jara, unas viviendas indígenas que se tenían que entregar en Puerto López, en Puerto Gaitán y se vino a recuperar casi diez años después con esa estrategia de compromiso Colombia y eran bastantes viviendas

indígenas que tenían que haberse entregado en su momento, pero pues que finalmente se entregó en el gobierno pasado.

Y otro tema importante, el tema de infraestructura, tema vial, mucha vía, mucha vía abandonada que quedó a medio a ser, creería yo que son como los tres grandes grupos de los sectores, vivienda y saneamiento básico y tema de infraestructura.

**E:** ¿Cree que es necesario, digamos, o que es de la única forma que se puede avanzar o mitigar estos fenómenos bajo un seguimiento como el que acaba de mencionar? ¿O cuál otra forma cree que es posible?

**DA:** Bueno, digamos que la solución, pues, no creo que haya una sola manera de colaborar o ayudar a que no existan obras inconclusas. Digamos que yo creo que son varios factores que pueden influir.

Ejemplo, el primero, lo que mencionaba, digamos que las administraciones, llámese nacional, departamental o municipal, deben tener que reforzar obligatoriamente las oficinas de contratación. Eso para mí es fundamental.

Es que la oficina de contratación es donde nace toda la etapa de planeación, donde se estructura el proyecto. Y si eso va bien estructurado y se selecciona de manera, digamos, con méritos a aquellas personas que hacen parte de las oficinas, pues, digamos que sería muy bueno. Eso sería un primer punto.

Reforzar con, digamos, personas de altas calidades para lo que se requiere. Porque, mira, un proyecto, un contrato, requiere tres grandes fases.

Una etapa jurídica debe tener una base jurídica establecida. Debe tener una base financiera fuerte y una base técnica fuerte. Entonces, para los técnicos, ahí están los ingenieros, los arquitectos, en fin, para lo que se requiera la obra que se vaya a hacer.

La parte financiera, pues, contratadores, economistas, ¿cierto? Y la parte jurídica, pues, unos abogados especializados en temas de contratación estatal.

Entonces, yo creería que esa sería una primera forma de reforzar, evitar tanto elefante blanco. Segundo, evidentemente, seleccionar al mejor contratista. Y es que aquí también en el país, como ustedes saben, se beneficia de otro tipo de cosas.

Entonces, cuando no hay una selección objetiva del contratista es cuando vemos que un contratista se gana una obra sin la experiencia y sin el capital y sin el músculo económico que le permita solventar las dificultades propias de una obra. Ese sería un segundo punto importante, la selección objetiva.

Y tercero, pues, yo creo que lo que en algún momento trató de, digamos, o más bien, lo que hace la Contraloría General, lo hacen los centros de control hoy en día, digamos que

estar presentes también durante la etapa de planeación.

La Procuraduría, por ejemplo, tiene una misión preventiva. La Procuraduría puede participar de toda la etapa de planeación. Las Contralorías no. Las Contralorías hacen una vigilancia posterior. Nosotros no llegamos en las etapas de planeación a verificar cómo están los pliegos de condiciones.

También la Procuraduría sí tiene esa facultad, el Ministerio Público tiene esa facultad. Y yo creo que una presencia del ente de control desde la etapa de planeación sería muchísimo, muchísimo, muchísimo evitar este tipo de problemas. Creería yo que esas son tres maneras muy importantes de reforzar el tema.

Y bueno, y la ley hoy en día, por ejemplo, castiga. Castiga fuertemente a aquellos contratistas a los cuales tienen obras inconclusas reportadas. Precisamente ellos, digamos, les quitan puntos. Y si han sido, digamos, hallados responsables fiscales, pues no pueden volver a contratar con el Estado.

Creo que esas medidas se deben seguir manteniendo. Digamos que eso ayuda, de alguna manera, a la cultura de la legalidad. Formar un precedente respecto a las conductas. Totalmente.

Tienen que seguirse manteniendo ese registro de infractores que hoy en día lo hay. Cada persona que tiene una... Si yo soy el representante legal de una unión temporal que dejó una obra abandonada en el Meta, hay un reporte que se hace, como te digo, a través de la ley 2020, que obliga a las entidades a reportar sus obras inconclusas en un sistema, en una plataforma de la Contraloría General.

Ahí reporta quién es el representante legal de la unión temporal, número de cédula. Y cuando van a participar esos mismos contratistas en otras licitaciones, inmediatamente eso es obvio para que les bajen puntos en la calificación. Y pues eso obviamente no permite que pueda competir, digamos, en buenas condiciones. Y eso está bien, me parece.

Hay de haber un precedente de mala calificación en el comportamiento de los contratistas. Pero también cuando ya son hallados responsables, si ya tienen un hallazgo, digamos, si ya tienen un proceso de responsabilidad fiscal con un fallo, pues ya obviamente queda inhabilitado para contratar con el Estado.

**E:** Dentro del recorrido o el tiempo que usted estuvo aquí en el Meta, ¿qué tipo de sanciones aplicaron desde la Contraloría?

**DA:** Mira, digamos que son dos temas que se tenían que manejar de manera simultánea. Una era ir, digamos, tratando de impulsar la obra, de rescatarla, de lograr a que se pusiera en

funcionamiento las obras. Y otra era que todavía los procesos de responsabilidad fiscal o las denuncias seguían en curso. Entonces, ¿qué les decíamos nosotros a las personas o a los representantes legales o a las mismas entidades? Decían, vean, ustedes solucionan estos temas y ponen en funcionamiento la obra, pues muy seguramente, digamos, que por inercia también los procesos de responsabilidad fiscal que están por no funcionamiento pues se van a terminar cayendo. Entonces decíamos, la solución más fácil es sacar adelante la obra y no dejarla abandonada.

Cuando había voluntad, perfecto. Pero cuando no, pues nada, sencillamente se abandonaba ese impulso y seguía el proceso de responsabilidad fiscal. Pues determinaban, digamos que el curso normal del proceso es o vaya responsable fiscal a una persona o no la vaya responsable.

Pero pues eso depende obviamente de ya un tema probatorio, ¿no? Pero digamos que manejábamos las dos vertientes. Impulsábamos, pero a la vez todavía seguía el proceso de responsabilidad y algo muy importante que hacíamos también para que lo tengas ahí en cuenta, que era importante. Nosotros invitábamos siempre a los demás entes de control.

Es decir, nosotros nos acompañábamos en la mesa de trabajo y las mesas de seguimiento con Procuraduría, con Personería, con Fiscalía y con otras Contralorías Territoriales. Allá en el Meta o en todo el país existe, digamos, un organismo que se llama la Comisión Regional de Moralización. Y la Comisión Regional de Moralización es un grupo de entes de control que deben promulgar por el tema de la anticorrupción.

Entonces, como la Contraloría General tiene asiento en esa Comisión Regional, nosotros invitábamos a esos compañeros de la Comisión a que nos acompañaran. Entonces, claro, cuando tú ves en la mesa sentada la Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, Personería, y en las otras Contralorías Territoriales, pues, por supuesto, eso persuade mucho a que la entidad y los contratistas de interventoría se pongan de acuerdo, porque, pues, si no se ponen de acuerdo, de oficio la Fiscalía puede iniciar una investigación, de oficio la Procuraduría puede iniciar la investigación, y lo mismo los otros entes de controles. Entonces, digamos que trabajábamos de esa manera y obteniendo grandes, digamos que unos grandes resultados.

Yo podría ponerte incluso un ejemplo. Cuando nosotros llegamos, estaba sin funcionar el Coliseo famoso llamado Alan Jara en el municipio de Granada. Estaba sin funcionar también el Coliseo Álvaro Mesa Maya de Villavicencio.

Digamos que el Coliseo Álvaro Mesa Maya estaba a medio terminado, o sea, le faltaban

unas adiciones y unos ajustes en el diseño para que pudiera culminarse. Y el Coliseo Alan Jara en Granada ya se había terminado y faltaban unos detalles menores que el contratista de interventoría para que pusieran en uso el escenario del municipio y así se haría cargo del escenario. Y eran dos obras ahí paradas por unas cosas pequeñas pero que eran necesarias que se sacaran adelante, y obras de una inversión inmensa, y logramos a través de esas mesas que finalmente el contratista entregó los pendientes de la cubierta al Coliseo.

La interventoría avaló, arregló unos temas de urbanismo que habían sido vandalizados, unos videos, eran cosas pequeñas pero que lograron, con interventoría le dieron aval, y cuando le dieron aval el municipio recibió. Hoy en día el Coliseo Alan Jara es un escenario deportivo en el departamento de Meta que está en funcionamiento y que el municipio de Granada lo tiene a cargo. Asimismo, logramos que el Coliseo Álvaro Mesa Maya lograra culminarse y terminarse hoy en día, pues es el escenario predilecto de bastantes disciplinas en el departamento de Villavicencio.

Y esos temas se trabajaron para impulsarlo y digamos que hubo una solución positiva, pero en el Coliseo Álvaro Mesa Maya dicen que existen unas filtraciones de agua en la cubierta que cuando llueve muy duro la cancha se mojaba. A pesar de nosotros haber ayudado a rescatar la obra y ponerla en funcionamiento, así mismo hicimos la denuncia para saber si había un mal diseño constructivo de la cubierta. Y precisamente esa denuncia terminó en que el contratista logró hacer unas adecuaciones necesarias para poder solventar ese tema.

Entonces mira cómo se trabaja, se impulsa, pero también denunciamos, adelantamos procesos de responsabilidad y nos acompañamos con los demás entes de control.

**E:** ¿Hay una consecuencia o consecuencias que hayan traído este fenómeno?

**DA:** Pues digamos que donde más existen elefantes blancos es donde más hay recursos para invertir. Entonces son todos los departamentos que reciben lo que se denominan las regalías. Y ese fenómeno por eso se ve mucho más en regiones como Arauca, Casanare, el departamento del Meta, o las regiones de la costa Caribe que reciben regalías por temas de hidrocarburos. El Cerrejón, la Guajira, en Bolívar, allá hay una gran cantidad de elefantes blancos, incluso mayor en lo que el departamento del Meta tiene en estos momentos. El departamento del Meta estaba en el top 10 en el 2020 entre los 10 departamentos con mayores elefantes blancos.

Y hoy en día debe estar por fuera de los 20 departamentos. Eso se ha bajado significativamente. E incluso no han permitido que se generen nuevos elefantes blancos.

Creo que eso es una cuestión que hay que valorarle a los gobernantes que llegaron con esa visión. No hay que permitir más elefantes blancos y eso obviamente evita seguir generando este fenómeno repetitivo. Pero no, yo creería que donde más se ve el fenómeno es precisamente donde hay mayores recursos para invertir.

Ejemplo, el municipio que más tiene lugar en el departamento del Meta. El que más tiene elefantes blancos es el que más dinero tiene y el que más produce petróleo. Y es el municipio de Puerto Gaitán, allá sí es endémico.

O sea, hay elefantes blancos de todas las administraciones y con tanto dinero que hay todavía hoy no cuentan, por ejemplo, con un buen acueducto. Con un acueducto adecuado y un alcantarillado adecuado. Y uno dice, pues imagínese, y todo eso obedece a lo que te digo.

Uno va allá y llega, y llega uno a visitar y encontraba que construyeron una PTAR y lo que pasa es que básicamente no había un operario que tuviera la idoneidad de manejar la PTAR y entonces dejaban abandonada la obra. Y ahí estaban invertidos 5 mil, 10 mil millones de pesos. De igual manera hacen acueductos con líneas de captación que no funcionan sino tres veces al mes en el año.

Pues no tiene sentido hacer una inversión de esas. Una cosa es una línea alterna de acueducto que es cuando se vaya o se salga el acueducto principal, hay una línea de alternas que pueden suplir. Eso es distinto, pero en Puerto López existe una línea de adopción que se construyó y quedó un elefante blanco allá en estos momentos precisamente abandonado. Y el proceso de responsabilidad fiscal salió declarando responsable el contratista y la entidad.

**E:** Señor Danny, muchísimas gracias por su tiempo.

**DA:** Con gusto, para lo que necesiten estoy a la orden, Feliz día.