

INFORME DE AUDITORIA

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS- CONTRATOS PLAN

**CGR- CGR-CDIFTCEDR N°. 043
Noviembre de 2016**

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora

Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado para el Sector

Julián Eduardo Polanía Polanía

Director de Vigilancia Fiscal

Diego Alberto Ospina Guzmán

Coordinadora de Gestión

Martha Luz Conde Luna

Responsable de Auditoría

Juan Carlos Carrero Camacho

Integrantes del Equipo Auditor

Ana Marlen Gantívar Contreras
Consuelo de Jesús Jaramillo Rojas
Janneth Victoria Rivera Rincón
Iván Augusto Dávila Guzmán
Luis Alberto Caicedo Urbano
Luis Hernando Joya Neira
Miller Yesid Castro Bohórquez

Tabla de Contenido

	Página
1. ANTECEDENTES.....	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	15
4. ANEXO.....	62

1. ANTECEDENTES

El Contrato Plan¹, se fundamenta en las Leyes 1450 y 1454 de 2011, cuyo objeto es la planeación, ejecución y financiación mancomunada de políticas, programas y proyectos, para el desarrollo integral del territorio con visión de largo plazo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política, otorgando a las entidades u organismos del nivel nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales, la suscripción de contratos plan con las entidades u organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos Territoriales. Al constituirse en un instrumento de planificación que integra diferentes niveles del gobierno, significa que los recursos no solamente están focalizados para el sector transporte, sino para otros sectores estratégicos como son: Desarrollo Turístico, Ciencia, Tecnología e Innovación, Planificación y ordenamiento del territorio y Hábitat y Actualización Catastral.

El eje central de los contratos Plan se enfoca en desarrollar capacidades y establecer condiciones que mejoren los niveles de competitividad y dentro de los ejes estratégicos se encuentra el eje de acción de conectividad vial (accesibilidad e interconexión de las subregiones departamentales a la red vial troncal del país)

Los Contratos Plan tienen previsto ejecutarse en cinco (5) años, contados a partir de la firma de los acuerdos estratégicos con posibilidad de prorrogarse de acuerdos con las necesidades propias de cada uno de los actos o contratos realizados en desarrollo del respectivo acuerdo². Para el tema de interconectividad vial a cargo del Instituto Nacional de Vías, los recursos previstos fueron del orden de \$1.6 billones³. A continuación se describen los diferentes Contratos Plan y los respectivos convenios:

Cuadro 1. Descripción de los Contratos Plan y convenios derivados de los mismos.

CONTRATO	DESCRIPCION
<i>Contrato Plan de Atrato Gran Darién</i>	El Contrato Plan Atrato Gran Darién, previsto mediante Conpes 3772 de 2013, Intervención de 104.5 kilómetros en las zonas de Río Sucio, Belén de Bajirá, Carmen de Darién, San Pedro de Urabá y Mutatá. Por tanto, se suscribe Convenio 3158 de 2013 por \$13.800 millones.
<i>Contrato Plan Departamento de Boyacá</i>	El Contrato Plan con el Departamento de Boyacá, previsto mediante Conpes 3745 de 2013, donde se establece una intervención de 367,1 Kms aproximadamente. El Invías suscribió el Convenio 1724 de 2013 por \$486.650 millones.
<i>Contrato Plan Departamento de Tolima</i>	El Contrato Plan con el Departamento del Tolima, previsto mediante Conpes 3774 de 2013, con intervenciones en el Sur del Tolima se proyectó una intervención de 125.26 kilómetros, en jurisdicción de Chaparral, Río Blanco, Ataco, Planadas, Castilla y Coyaima, por tanto se suscribió con el Instituto el Convenio 2879 de 2013, por \$205.996 millones.
<i>Contrato Plan</i>	El Contrato Plan con el Departamento de Nariño, previsto mediante Conpes 3747 de 2013,

¹ El contenido de dicho capítulo es tomado de información suministrada por la Entidad.

² Tomado del Contrato Plan Boyacá.

³ No incluye adiciones

Departamento de Nariño	en el cual se proyecta proyectos de infraestructura vial en red primaria, red secundaria y accesos a red primaria y proyectos de infraestructura vial Compromiso Binacional y Zona de Frontera que corresponde al proyecto "La Espriella – Río Mataje". Intervención 285.1 kms aproximadamente. Suscribieron cuatro (4) convenios, así: 2732 de 2012 por \$30.927 millones, 3107 de 2013 por \$55.426 millones, 2179 de 2013 por \$70.560 millones y 2178 por \$111.600 millones.
-------------------------------	---

Contrato Plan Norte de Cauca	El Contrato Plan con el Departamento de Cauca, previsto mediante Conpes 3773 de 2013, donde se proyectó la intervención de red vial secundaria, red terciaria y la elaboración de un estudio de la línea férrea y plataforma de intercambio modal del norte del Cauca. Se previó la Intervención de 186.6 kilómetros que incluyen a Morales, Suárez, Timba, Santander de Quilichao, Buenos Aires, Caldono, Totoró, Silvia, Jambaló, Toribío, Miranda, Puerto Tejada, Caloto, Guachené y Villa Rica. Se suscribió el Convenio 2780 de 2013 por \$190.029 millones.
Contrato Plan Departamento de Arauca	El Contrato Plan con el Departamento de Arauca, no fue previsto mediante Conpes, Suscribieron dos (2) Convenios el 2651 de 2012 por \$15.000 millones (Invías) y el 2664 de 2013 por \$5.100 millones.
Contrato Plan Departamento de Santander	El Contrato Plan con el Departamento de Santander, para la ejecución de este Contrato Plan no se suscribió documento Conpes, para éste se estableció intervención de 420,3 kilómetros que incluyen a los municipios de San Gil, Charalá, Duitama, Girón, Zapatoca, San Vicente, Albania, Gambita, Vado Real, Suaita, San José de Suaita, Oiba, Guadalupe, Contratación, Chima, Simacota, Socorro, Páramo, Guadalupe, Guacamayo, Santa Helena, El Carmen, Aragua, Jesús María, Puente Nacional, Guavatá, Vélez, Chipatá, La Paz y Gualilo, Se suscribió el Convenio Interadministrativo 2963 de 2013, por \$543.833 millones, donde el Invías hace un aporte de \$457.033 millones.

Fuente: Información suministrada por el Invías en oficio OCI 38309 de agosto 16 de 2016 y de la página internet: sp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Septiembre/Paginas/20130930_07-Conpes-aprobo-billonarios-recursos-para-inversiones-en-el-pais.aspx. Nota: Los valores de los Convenios no incluyen las adiciones.

Cuadro 2. Relación de Convenios Asociados a Contratos Plan.

Contrato Plan	No. Convenio	Año suscripción	Plazo Final	Plazo Final con modificaciones	Cifras en millones de \$*
Atrato Gran Darién	3158	2013	31/12/2014	29/02/2016	13.800
Boyacá	1724	2013	31/12/2016	31/12/2016	486.650
Tolima	2879	2013	31/12/2017	31/12/2017	205.996
Nariño	2732	2012	25/02/2013	30/06/2016	30.927
Nariño	3107	2013	31/12/2014	31/12/2016	55.426
Nariño	2179	2013	31/12/2016	31/12/2016	70.560
Nariño	2178	2013	31/12/2016	31/12/2016	111.600
Cauca	2780	2013	31/12/2015	31/12/2016	190.029
Arauca	2651	2012	17/12/2012	31/12/2015	15.000
Arauca	2664	2013	31/07/2014	31/07/2014	5.100
Santander	2963	2013	31/12/2018	31/12/2017	457.033
Total					1.642.121

Fuente: Información suministrada por Invías. * Estos valores no incluyen las adiciones.

Se identificaron siete (7) contratos Plan o Acuerdos Estratégicos, para ello el Invias suscribió once (11) convenios interadministrativos por \$1.642.121 millones, de los cuales nueve (9) convenios fueron suscritos con Gobernaciones para red Tercera y Secundaria y dos (2) para red nacional. Para el desarrollo de los referidos convenios, se suscribieron 55 contratos de obra por \$1.903.710 millones, de los cuales cinco (5) fueron suscritos directamente por Invias por \$259.597.7 millones que equivale al 14% del valor total y cincuenta y cinco (55) suscritos por los Entes Territoriales equivalentes a \$1.568.592 millones. La entidad reportó la celebración de 29 Contratos de Interventoría asociados a los Contratos Plan por \$142.712 millones incluidas las adiciones.

Con lo anterior, se tiene un total de 89 contratos de obra e interventoría por \$2.060.902.1 millones, incluida las adiciones. *de*

2. CARTA DE CONCLUSIONES.

85111-

Bogotá, D.C.

Doctor
CARLOS ALBERTO GARCIA MONTES
Director General
Instituto Nacional de Vías -Invías-
Carrera 59 No. 26 – 60 CAN
Ciudad.

La Contraloría General de la República, (CGR) con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política adelantó auditoría al Instituto Nacional de Vías, Invías, para los evaluar la ejecución de los recursos focalizados por el Invías para el desarrollo de los contratos Plan conectividad vial, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, Eficiencia y Eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones Financieras, Administrativas y Económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada, esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados financieros, libres de errores e inconsistencias significativas, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga evaluación del cumplimiento de las obligaciones del Invías.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría - (NIA) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en la gestión y resultados de los convenios y contratos seleccionados.

En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y como resultado de dicho análisis se determinaron los hallazgos descritos en el presente informe de auditoría

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por el Invías y analizada por la Contraloría General de la República; nuestra responsabilidad consiste en producir un informe de auditoría que contenga el resultado de la evaluación realizada.

Alcance de la Auditoría:

Para dar cumplimiento a los objetivos establecidos se determinó el siguiente alcance:

- Macroproceso Gestión Financiera Presupuestal y Contable - Proceso Cierre y Ejecución del Presupuesto.

El análisis de recursos tuvo un cubrimiento de nueve (9) convenios firmados Invías Gobernaciones con recursos de Contratos Plan⁴, con el fin de establecer recursos previstos, ejecutados, sin ejecutar, saldos, rendimientos financieros para los convenios firmados entre Invías y los Entes Territoriales, con base en el análisis de la información reportada por Invías y bancos como respuesta a la información solicitada por la CGR.

⁴ 3158/13, 1724/13, 2879/13, 2178/13, 2179/13, 3107/13, 2780/13, 2664/13, 2963/13

- Macroproceso Planes Programas y Proyectos - Proceso Resultados e Impactos.

Análisis de cumplimiento de objetivos, metas e indicadores, establecidos en los once (11) Convenios y 55 contratos de obra derivados de los siete (7) Contratos Plan y sus respectivos documentos Conpes (Boyaca, Tolima, Nariño, Cauca, Arauca, Santander y Atrato Gran Darien).

Estrategia de auditoría: el análisis se enfocó a establecer el cumplimiento de objetivos y metas previstos frente a los resultados de la ejecución real de los proyectos, a través de la aplicación de pruebas de cumplimiento

- Materia Específica: Evaluación cumplimiento metas y objetivos previstos en los Contratos Plan y documentos Conpes.

La evaluación se realizó para los Contratos Plan, bajo el enfoque del cumplimiento de metas en términos de alcance y oportunidad.

- Macroproceso Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios - Procesos: Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones, Modificaciones y Supervisión e Interventoría.

Cuadro 3. Relación de Convenios y Contratos seleccionados para adelantar la evaluación técnica.

MUESTRA SELECCIONADA									
CONPES	CONTRATO PLAN	No. CONVENIO Y FECHA	PROYECTOS	TRAMOS Y/O ALCANCE EN KMS	CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORÍA	CONTRATANTE	VALOR INICIAL	AVANCE FISICO %	TERMINACION
3772	ATRATO GRAN DARIEN	3158 - 2013	Río Sucho - Belen de Bajirá - Caucheras	83,3 Km.	1787-2014	INVIAS	99.849.205.596	81%	29/03/2017
					2053-2014		6.307.272.336		
3773	NORTE DEL CAUCA	2780 - 2013	Mejoramiento de la Vía Miranda – Santa Ana – El Ortigal	(PR00+000 – PR07+050): 6,33 KM	615 - 2014	Gobernación de Cauca	9.950.220.103	100%	26/05/2016
					1531 - 2014		9.593.603.164		
3747	NARIÑO		Mejoramiento y Construcción, Gestión Social, Predial y ambiental del Proyecto Esprilla - Río Mataje	19,3 Kms y 4 puentes	654 - 2014	INVIAS	117.895.120.267	34%	03/05/2017
					1595 - 2014		9.721.462.068		
3774	TOLIMA	2879 - 2013	Atención Sitios Críticos Vía Secundaria Ataco – Planadas	Fase I del K34+960 al K36+450	419 - 2014	Gobernación del Tolima	4.393.972.454	100%	23/01/2016
					698 - 2014		21.868.500.000		
					Interventorías	1646 - 2014	INVIAS	10.689.967.991	**
3283 - 2013	966.200.000								
VALOR TOTAL DE LA MUESTRA							291.235.523.980	%	14%
MEDIANTE EL CONTRATO 1531 - 2014 SE REALIZA INTERVENTORÍA A LOS CONTRATOS Nos. 615, 856, 1039 Y 1168 DE 2014 Y A LOS CONTRATOS Nos: 1304 Y 1481 DE 2015, POR ESO EL VALOR ES DE ESA MAGNITUD.									
MEDIANTE EL CONTRATO 1646 - 2014 SE REALIZA INTERVENTORÍA A LOS CONTRATOS Nos. 698 Y 936 DE 2014 Y A LOS CONTRATOS Nos: 1261 Y 1391 DE 2015, POR ESO EL VALOR ES DE ESA MAGNITUD.									
MEDIANTE EL CONTRATO 3283 - 2013 SE REALIZA INTERVENTORÍA A LOS CONTRATOS Nos. 419, 420, 422 Y 776 DE 2014, POR ESO EL VALOR ES DE ESA MAGNITUD.									

Fuente: Información suministrada por el Inviás en las presentaciones realizadas en la fase de planeación y el oficio OCI 38309 de agosto 16 de 2016.

ca

En lo que respecta a la evaluación legal, se focalizó en una muestra de dos (2) contratos de obra ejecutados directamente por Invías (Contratos 654 y 1787 de 2014) y los convenios asociados a los mismos.

Para la evaluación de la gestión predial, se tomaron los Contratos 654 de 2014, 1787 de 2014. Adicionalmente, se analizó el Contrato 2670 de 2014 correspondiente al Convenio firmado con el Departamento de Santander.

Cuadro 4. Relación de Convenios y Contratos seleccionados, evaluación predial

CONPE S	CONTRATO PLAN	Nº CONV Y FECHA	PROYECTO S	ALCANC E EN KMS	CONTRATOS DE OBRA E INTERVEN TO R	CONTRATANTE	VALOR INICIAL (millones)	AVANC E FISICO	TERMINACI ON
3775 DE 2013	SANTAND ER	2963 de 2013	CORREDO R SAN GIL - CHARALA-LÍMITES	81,34	2670-2014	Gobernación de Santander	\$177.379	36.99%	25/03/201 8
					CONVENIO INTER. 918-2014	Invías	\$34.450 (incluye otros corredore s)		31/12/201 7

Fuente: Información suministrada por el Invías en las presentaciones realizadas en la fase de planeación y el oficio OCI 38309 de agosto 16 de 2016.

Limitaciones: En desarrollo de la auditoría se presentaron limitaciones relacionadas con la oportunidad y consistencia de la información aportada por parte del Instituto y por las entregas parciales de información respecto a los requerimientos realizados en la auditoría.

2.1 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.

La evaluación de la gestión y resultados del Invías se fundamentó en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y mecanismos de Control Interno frente a lo evaluado de los Contrato Plan y los Convenios suscritos para su ejecución: con los Departamentos de: Nariño, Boyacá, Tolima, Nariño, Cauca, Arauca y Santander, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Guía de Auditoría de la CGR, teniendo en cuenta los principios de la gestión fiscal de Eficiencia, Economía y Eficacia, obteniéndose una calificación final de gestión ponderada de 61.066 que la ubica en el rango DESFAVORABLE, soportado en los hallazgos consignados en el presente informe, de los cuales se resumen algunos aspectos:

Un monto importante de recursos financieros focalizados para el desarrollo de proyectos viales, derivados de los contratos plan, no fueron aplicados oportunamente para los fines para los cuales fueron girados, fue así como se identificó, de acuerdo con los reportes de los bancos a donde se giraron los dineros para el desarrollo de cuatro (4) convenios, a junio de 2016 había ~~Sin~~



ejecutar \$86.069 millones. Además, con base en reportes de información aportada por algunos bancos, a 30/07/2016 se generaron rendimientos financieros de siete (7) convenios en cuantía que ascendió a \$12.082 millones, sin embargo, la totalidad de estos rendimientos financieros no fueron girados oportunamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, lo cual refleja que los recursos focalizados para el desarrollo de los Contratos Plan, Convenios, Contratos de Obra para infraestructura vial a cargo del Invías, no se desarrollaron oportunamente, observándose además en algunos casos disminuciones en el alcance de algunos de los subproyectos e incremento en sus plazos de ejecución, impactando en la calidad, oportunidad y cobertura de las soluciones a la población y sectores productivos de las regiones.

El proyecto Variante San Francisco – Mocoa, registrado en el documento Conpes 3747 de 2013, con recursos previstos en el mismo por \$69.446 millones, no le fue suscrito convenio, contrato y/o ni ejecutado con cargo a este Conpes, toda vez que el proyecto con anterioridad a la expedición de citado documento Conpes había iniciado su ejecución y contaba con recursos de un crédito Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Subproyecto 9, Conpes 3745 de 2013, consistente en el mejoramiento de la movilidad en la ciudad de Duitama⁵ (15 Km de rehabilitación), por \$5.230.0 millones, con un plazo de ejecución de doce (12) meses, tampoco se ejecutó.

Proyectos declarados desde el 2013 de importancia estratégica. Sin embargo, hasta 30/06/2016 se encontraban en proceso de contratación: Proyectos Red Terciaria Norte del Cauca, por \$3.215 millones, estudios de la línea Férrea y Plataforma de intercambio modal del Norte del Cauca, por \$6.222 millones y Proyecto Señoritas – Palmichal – Rioblanco, (32.3 Km) por \$22.711 millones.

En la planeación, ejecución y seguimiento a los proyectos declarados de importancia estratégica, se presentaron falencias que dieron lugar a modificaciones en el alcance de los mismos y dilatando su ejecución en el tiempo, afectando con ello los beneficios esperados que vinculan actividades económicas, productivas, comerciales y sociales de alta importancia para el desarrollo de las regiones involucradas: en nueve (9) subproyectos que terminaron su ejecución construyeron menos kilómetros de lo proyectado. Recursos no ejecutados en cuantía de \$57.950 millones correspondiente a cinco (5) proyectos que terminaron ejecución, los cuales fueron asignados mediante convenios suscritos por el Invías con entes territoriales. Para 36 proyectos hubo programación de ejecución en un plazo diferente al inicialmente establecido en el documento Conpes. Los once (11) convenios interadministrativos celebrados con entidades territoriales, para

⁵ Conpes 3745 de 2013

ejecución de Contratos Plan, presentaron algún tipo de modificación o adición, tanto en recursos como en tiempo.

Deficiencias en la labor que debió adelantar el Invías frente a los convenios interadministrativos y/o contratos de obra e interventoría suscritos para el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial derivados de los Contratos Plan.

Incumplimiento de plazos pactados contractualmente para la entrega de Estudios y Diseños a Fase III y de gestión de cesión de Licencia Ambiental; deficiencias en la estructuración, seguimiento y control del proyecto; retraso en el desarrollo de las obras (Contrato de Obra 654 de 2014) y para el correspondiente contrato de interventoría (Contrato 1595 de 2014).

La gestión predial, adelantada en ocasión al desarrollo del Contrato de Obra 654 de 2014, presentó las siguientes deficiencias: Incremento de los recursos inicialmente asignados frente a los recursos comprometidos, para adelantar la gestión socio- predial que demanda el proyecto. De un presupuesto de \$5.521.7 millones pasó a \$9.558.4 millones (variación de 173%). Recursos adicionales que surgieron de modificar los valores inicialmente asignados para algunos ítems del contrato, situación que podría comprometer la sostenibilidad en materia de recursos para garantizar la ejecución de las obras conforme a las condiciones inicialmente previstas. Además, no se dio inclusión en la matriz de riesgo fase durante la fase precontractual para el caso del proyecto

Afectaron el oportuno desarrollo de la gestión predial, en la elaboración de los insumos en oportunidad, algunos rezagos en el pago a los Mejorarios, que afectó el desarrollo de la gestión predial delegada al contratista. Para el caso del proyecto San Gil-Charalá-Frontera, se determinó que no se había notificado a ningún propietario aún para iniciar el proceso de negociación voluntaria, cuando ya había transcurrido más del 50% del tiempo de ejecución contractual.

Se celebró el adicional 1 el 05/08/2015 al Contrato de Obra 1787 de 2014 para adicionar \$10.000 millones. Sin embargo, las justificaciones esgrimidas para la adición no fueron soportadas mediante documentos técnicos. El contrato para su ejecución, contaba con vigencias futuras 2015, 2016 y 2017 y los \$10.000 millones adicionados no correspondían a las vigencias futuras de los citados años. El Invías recibió del MHCP- \$4.000 millones, los cuales fueron girados por el Instituto en el 2015, considerando que los mismos correspondían a un anticipo de la vigencia futura 2017 y por tal razón se suscribió el 01/04/2015 modificadorio 1 al Contrato 1787 de 2014, reprogramando \$4.000 millones de la vigencia 2017, para ser ejecutados en la vigencia 2015, sin embargo, no existen los soportes

pertinentes de solicitud de modificación de la vigencia futura. Al no haberse soportado en Inviás como en el MHCP el anticipo de la vigencia futura, existe el riesgo que para la vigencia 2017, se giren el total de recursos aprobados inicialmente como vigencia futura 2017 por \$28.500 millones, sin descontar los \$4.000 millones anticipados en el 2015.

A continuación se describe los componentes tenidos en cuenta para la calificación de la gestión y resultados:

Cuadro 5. Calificación final.

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS – CONTRATOS PLAN					
COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Procesos Administrativos	15%	59,4	8,91	20%
	Indicadores	25%	60,0	15,00	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	57,5	20,13	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	61,3	15,31	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN					11,87
Control de Resultados 30%	Objetivos misionales	50%	61,9	30,94	30%
	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	61,9	30,94	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS					18,56
Control de Legalidad 10%	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	67,5	67,50	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD					6,75
Evaluación del Control Interno 10%	Calidad y Confianza	100%	55,650	55,65	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO					5,57
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA (Componente Financiero no aplica)					61,066

Fuente: Análisis de Gestión CGR - Contraloría General de la República -Guía de auditoría de la CGR actualizada al contexto SICA, Matriz de evaluación de Gestión y Resultados

2.1.1 Resumen de Hallazgos.

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron veintiséis (26) hallazgos administrativos, de los cuales trece (13) con presunta incidencia disciplinaria. Adicionalmente, un (1) hallazgo para Indagación Preliminar. Los hallazgos con las incidencias citadas serán trasladados a las instancias correspondientes.

2.1.2 Plan de Mejoramiento.

El sujeto de control debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y actividades que se implementarán, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el Equipo Auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

El Plan de Mejoramiento debe ser reportado al Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - (SIRECI), así como los avances del mismo, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013, dentro de los 30 días siguientes al recibido del presente informe, sin perjuicio de las acciones que se adopten desde el momento en que la Entidad ha conocido de los hallazgos aquí mencionados. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad, sino que dentro del siguiente proceso auditor, se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para subsanar los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C, 13 DIC. 2016


JULIAN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Director de Vigilancia Fiscal: Diego Alberto Ospina Guzmán.
Coordinadora de Gestión: Martha Luz Conde Luna
Responsable de Auditoría: Juan Carlos Carrero Camacho
Preparó: Equipo Auditor
Archivo: TRD: 85111- Informes
Comité Técnico: Acta 51 del 30 de noviembre de 2016.



3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

3.1 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA, PRESUPUESTAL Y CONTABLE

3.1.1 Recursos previstos y ejecutados

Hallazgo 1. Convenios con saldos sin ejecutar en bancos. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El plazo de ejecución de los Convenios 3158-13 y 2664-13 finalizaron y 3107-13 y 2780-13 finalizan el 31/12/2016⁶; sin embargo, de lo reportado por los respectivos bancos, con corte a 30/06/2016, se evidenció que no ejecutaron \$86.069 millones, y según el Invías \$59.564 millones, no obstante de haberse firmado acta de entrega y recibo definitivo de los convenios, es decir, se presenta una diferencia de \$26.505 millones. (Cuadro 6).

Las prórrogas solicitadas⁷ para dar respuesta a los requerimientos de rendimientos financieros, anticipos y amortización; así como las citadas diferencias, generan incertidumbre en los controles aplicados por Invías y permiten ver la inoportunidad del seguimiento realizado de conformidad con la obligación que le compete a Invías de acuerdo con la cláusula manejo de los recursos de cada uno de los Convenios referente a: "...Ejercer la supervisión administrativa del Convenio a través del Secretario General Técnico o quien este designe. Así mismo la supervisión del Convenio que será ejercida por el Director Territorial del Invías del Tolima o quien éste delegue".

A continuación se describe para cada convenio los saldos informados por el respectivo banco y lo indicado por el Invías a 30/06/2016:

- Antioquia: Gran Darién Convenio 3158-13: Invías con oficios: SRT 45695 y SRT45812 del 22/09/2016, respondió "...Si bien el convenio 3158 de 2013 finalizó el día 29 de febrero de 2016, los contratos que se relacionaron aún no han sido recibidos por compromisos pendientes y documentación final a presentar por parte de los contratistas". No obstante el Invías informó que no existen recursos pendientes por ejecutar y de acuerdo con la respuesta del Banco, el saldo de la cuenta a 30/06/2016 era de \$3.163.6 millones. En oficio DG 54672 Rad 9/11/2016 "...Que si bien había recursos pendientes por pagar

⁶ Invías con oficio DG 54672 radicado el 9/11/2016 aclara que los Convenios 2780-13 y 3107-13 finalizan el 31/12/2016.

⁷ Oficio OCI 48244 "...teniendo en cuenta que la consecución de la información requerida por ustedes debe ser tramitada ante entes externos, como son las entidades bancarias e Interventorías".



en esa fecha, ya se había ejecutado dichos recursos, las obras terminaron el 29/02/2016 por lo tanto, el saldo a 30/06/2016 era \$3.163,6 millones....”

- Arauca, Convenio 2664-13: El Banco respondió que existe un saldo de \$526.610 pesos en la cuenta aperturada para el giro y administración de los recursos del Convenio pero con oficio SRT 45695 del 22/09/2016 Invías informó que a 30/06/2016 existe un saldo no ejecutado y/o comprometido por \$12.9 millones.
- El Convenio 3107-13, aunque no ha finalizado; presenta inconsistencia por parte del Invías toda vez que el banco con corte a 30/06/2016 reportó un saldo de \$21.238 millones y el Invías con oficio OCI 49895 del 12/10/2016 informó que los recursos pendientes por ejecutar a 30/06/2016 era cero y con oficio DG 54672 Rad 9/11/2016 informó que los recursos ejecutados a 30/06/2016 ascienden a \$45.935 millones.
- Cauca, Convenio 2780-13: El reporte del banco indica que existe un saldo de \$61.667 millones en la cuenta aperturada para el giro y administración de los recursos del convenio. Sin embargo, con oficio de la Oficina de Control Interno (OCI) 49895 del 12/10/2016 Invías informó que los recursos pendientes por ejecutar a 30/06/2016 ascendían a \$50.060.4 millones.

Cuadro 6. Recursos pendientes por ejecutar.

Cifras en millones de pesos

Contrato Plan	Convenio	Fecha Final	Valor según Convenio	Valor Recursos Previstos en el Convenio		Adiciones (+)	TOTAL	Recursos Ejecutados DG 54672 rad 9/11/16 Invías	Recursos sin Ejecutar a 30/06/2016 Invías	Saldo a 30/06/2016 Según Banco	Diferencia Recursos sin Ejecutar
				Aporte Invías	Aporte Gobierno						
Gran Darien Antioquia	3158-13 7/11/2013	29/02/2016	13.800	13.800	0	7.000	20.800	20.800	0	3.164	-3.164
Nariño	3107-13 6/11/2013	31/12/2016	49.526	49.526	0	5.900	55.426	45.935	9.491	21.238	-11.747
Cauca	2780-13 30/10/2013	31/12/2016	155.078	175.696	2.954	20.618	199.268	125.636	50.060	61.667	-11.607
Arauca	2664-13 25/10/2013	31/07/2014	5.400	5.000	100	2.432 118	7.650	7.637	13	1	12
TOTAL			223.504	244.022	3.054	36.068	283.144	200.000	59.564	86.069	-26.506

Fuente: Respuesta de Invías oficio SRT 45695, SRT45812 del 22/09/2016, OCI49895 del 12/10/2016 y DG 54672 rad 9/11/2016.

Este hecho permite ver que existe riesgo inherente y de control en la obligación que le compete a Invías de conformidad con la cláusula del Convenio referente a: “...Ejercer la supervisión administrativa del Convenio a través del Secretario General Técnico o quien este designe”.

Lo anterior refleja que el Instituto no lleva un control efectivo sobre la ejecución y gestión de administración de los referidos recursos para el logro del objeto de los

respectivos Convenios. Lo identificado, presuntamente trasgrede el artículo 209 de la Constitución Política. Por tanto, el hallazgo administrativo se formula con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 2. Fuente de los recursos aportados por Invías Convenio 2664-13. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Convenio 2664-13 fue firmado el 25/10/2013 con la Gobernación de Arauca, finalizó el 31 de julio de 2014⁸. -El Invías aportó recursos por \$5.000 millones para ejecutar el referido convenio, sin embargo, no se suscribió con fundamento en documento Conpes que soporte el Contrato Plan Arauca. Ello teniendo en cuenta que con base en la información aportada por Invías con Memorando SRT 72756 del 22/10/2016⁹, y consultada en la página del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se observó que todos los convenios de contrato plan se sustentan en un documento Conpes, excepto el convenio en mención, hecho que no permite lograr el objeto de concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo; así como la coherencia con la apropiación de recursos presupuestales y el compromiso, obligación y pago de recursos del Convenio sin el respaldo del documento Conpes.

Con base en las respuesta entregada por Invías con oficio SRT 56087 rad 15/11/2016, se obtuvo evidencia que con Resolución 2853 del 30 de septiembre de 2013 se efectuó una distribución en el presupuesto de Gastos de Inversión del Departamento Administrativo Nacional de Planeación para la vigencia fiscal 2013 del origen de los recursos aportados por esta Entidad para la ejecución de este convenio, en aras de lograr la coherencia con la apropiación de recursos presupuestales y el compromiso, obligación y pago de recursos del Convenio respaldado en el documento Conpes.

De otra parte, el banco sucursal Arauca respondió que a 30/06/2016 quedaban recursos por \$526.610 pesos en la cuenta corriente aperturada para el giro y manejo de los recursos y el Invías reportó recursos sin ejecutar por \$12.9 millones.

⁸ De acuerdo con el plazo establecido en el Convenio y la información reportada por Invías en el oficio OCI45239 del 20/09/2016.

⁹ Los recursos para los proyectos viales del contrato del Plan Arauca fueron el resultado del trámite de una "Distribución Previo concepto desde el proyecto 20120110005855 del DNP por valor \$14.197 millones en el 2013. Lo anterior en coherencia y correspondencia entre el proceso de planificación nacional y territorial, a nivel estratégico de la gestión pública desde la concepción de la herramienta denominada "Contratos Plan" planteada en la Ley General del Plan de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). En este mismo sentido, el diseño del programa "Arauca", camino a la prosperidad" hizo referencia a la articulación de los lineamientos de la política nacional de "Más empleo, menos pobreza, más seguridad" especialmente enmarcadas dentro del pilar de "Crecimiento Sostenible". Es importante indicar que la priorización fue producto de la negociación o concertación entre el DNP, la Gobernación de Arauca y el Ministerio de Transporte. De los \$14.197 millones en el 2013, se adicionó el Convenio 2651-12 que estaba en ejecución con \$9.197 millones y con los \$5.000 millones restantes se celebró el Convenio 2664-13.

Este hecho no permite lograr el objetivo de concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial, así como la coherencia con la apropiación de recursos presupuestales; lo que genera riesgo inherente y de control en los compromisos presupuestales adquiridos y las obligaciones y pagos realizados en los contratos de obra ejecutados para el logro del objetivo del convenio.

Lo identificado, presuntamente trasgrede el artículo 209 de la Constitución Política. Por tanto, el hallazgo administrativo podría tener -presunta incidencia disciplinaria.

Cuadro 7. Recursos Convenio Arauca.

Cifras en pesos

Nº.	Contrato Plan	Convenio	Fecha Final	Valor Recursos Previstos en el Convenio		Adiciones (+) Reducciones (-)	TOTAL	Recursos Ejecutados	Recursos sin Ejecutar a 30/06/2016	% Ejecutado	Saldo a 30/06/2016 Según Banco	Diferencia
				Aporte Invías	Aporte Gobernación							
6	Arauca	2664-13 25/10/2013	31/07/2014	5.000.000.000	100.000.000	2.431.538.341 118.189.955	7.649.728.296	7.636.771.522	12.956.774	99,83%	526.610	-12.430.165
TOTAL				244.022.351.776	3.054.000.000	38.067.726.258	283.144.080.071	209.498.720.228	60.073.359.843		96.276.748.455	45.205.366.613

Fuente: Respuesta de Invías OCI 49895 del 12/10/2016.

Hallazgo 3. Recursos ejecutados Convenio 2879-13 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En la respuesta entregada por Invías con oficio OCI 49895 del 12 de octubre de 2016¹⁰, indicó que a 30 de junio de 2016 los recursos ejecutados más los recursos sin ejecutar del Convenio 2879-13 ascienden a \$163.029 millones de \$195.757 millones previstos de conformidad con la cláusula segunda del Convenio; de acuerdo con estas cifras no se evidencia ejecución de la totalidad del valor del convenio, debido a que no informó acerca de los \$31.997 millones que aportó la Gobernación del Tolima. Así mismo el banco reportó que a la misma fecha, el saldo de la cuenta bancaria era de \$45.067.6 millones y según el Invías el saldo pendiente por ejecutar era de \$57.138 millones.

Hecho que evidencia que no se realizó por parte de Invías control efectivo y oportuno de la ejecución de los recursos de acuerdo con el avance de las obras. Así mismo permite ver que existe riesgo inherente y de control en la obligación que le compete a Invías de conformidad con la cláusula octava del Convenio referente a: "...Ejercer la supervisión administrativa del Convenio a través del Secretario General Técnico o quien este designe. Así mismo la supervisión del Convenio que será ejercida por el Director Territorial del Invías del Tolima o quien éste delegue".

¹⁰ Como respuesta al oficio de la CGR ACPINV-048 del 5/10/2016.



Cuadro 8. Recursos pendientes por ejecutar.

Cifras en millones de pesos

N.	Contrato Plan	Convenio	Fecha Final	VALOR SEGÚN CONVENIO	Valor Recursos Previstos en el Convenio		Adiciones (*)	TOTAL	Recursos Ejecutados DG 54672 rad 9/11/16 Invías	Recursos sin Ejecutar a 30/06/2016 Invías	% Sin Ejecutar	Saldo a 30/06/2016 Según Banco	Diferencia Recursos sin Ejecutar
					Aporte Invías	Aporte Gobernación							
Fuente Respuesta a Oficio ACPIN-801				Respuesta Of ACPIN 848								Bancos	CGR
3	Tolima	2879-13 31/10/2013	31/12/2017	162.343	162.343	31.997	1.417	195.757	105.891	57.138	29,19%	45.068	12.070
									163.029				

Fuente: Invías oficio OCI 49895 del 12 de octubre de 2016 y respuesta de los Bancos.

Lo identificado, presuntamente trasgrede el artículo 209 de la Constitución Política. Por tanto, este hallazgo administrativo se formula con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 4. Rendimientos financieros, Convenios 3158-13, 2879-13, 2664-13 y 2963-13. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

De acuerdo con la información reportada por Invías con oficio SRT 49134 del 7 de octubre de 2016, DG54672 rad 9/11/16 mediante la cual dio respuesta a las observaciones comunicadas por la CGR, se observó diferencias de \$808.0 millones en los rendimientos financieros que han generado las cuentas aperturadas para el manejo de los recursos de los siguientes convenios desde su inicio y con corte a 30/06/2016 (Ver cuadro 9). Así mismo de acuerdo con la respuesta de Invías, se evidencia que los rendimientos generados en estas cuentas de los Convenios 3158-13, 2879-13, 2664-13 y 2963-13 no se reintegraron los rendimientos en el mes siguiente de su recaudo de conformidad con el artículo 33 del Decreto 4730 de 2005¹¹, como se indica en el cuadro 10:

De conformidad con el reporte de los bancos, los rendimientos financieros causados de los recursos girados para el desarrollo de los siete (7) convenios citados ascienden a \$12.082 millones, sin embargo, el Invías, con oficio SRT 49134 del 7 de octubre de 2016 y DG54672 rad 9/11/16, indicó que se causaron \$12.890 millones y que fueron reintegrados al Invías y a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se presenta diferencia de \$808.0 millones, lo que genera incertidumbre en el manejo y administración de los recursos.

¹¹ Rendimientos Financieros. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, incluidos los negocios fiduciarios, deben ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo. Se exceptúan los rendimientos financieros generados con aportes destinados a la seguridad social.



La entidad con oficio DG54672 radicado el 9/11/2016 manifestó que incluyó por error involuntario la información con corte a julio, agosto y septiembre de 2016, situación que confirma la incertidumbre en la información, dado que el Inviás no la envió con corte a 30/06/2016, lo que no permitió su verificación.

Lo identificado refleja riesgos en la aplicación efectiva de los controles por parte del Inviás, lo que a su vez demuestra de una parte, que los recursos focalizados para el desarrollo de los Contratos a desarrollarse a través de los citados convenios no se cumplieron cabalmente dentro de los términos previstos; además evidencia que existe riesgo inherente y de control en la supervisión administrativa de los Convenios que le compete al Inviás de conformidad con la cláusula "Obligaciones del Instituto"; así mismo, se observa que de acuerdo con lo informado por Inviás los rendimientos reintegrados son mayores que los causados.

Cuadro 9. Rendimientos financieros causados y reintegrados.

Cifras en millones de pesos

Contrato Plan	Ente Territorial	Convenio	Intereses Causados	Intereses Causados	Intereses Reintegrados al Inviás DTN	Diferencia Intereses Causados y Reintegrados Según Inviás	Diferencia Intereses Causados por Inviás y por el Banco
			En millones Bancos 30/06/16				
			Fuente: Bancos	Fuente Inviás		CGR	
1	Gran Darien 29/02/2016	Antioquia 3158-13	671	671	671	0	0
2	Boyacá 31/12/2016	Boyacá 1724-13	1.589	1.666	1.666	0	-78
3	Tolima 31/12/2017	Tolima 2879-13	1.892	2.098	2.098	0	-206
4	Nariño 31/12/2016	Nariño 2178-13	1.317	1.759	1.760	0	-442
		Nariño 3107-13	172	172	172	0	0
		Nariño 2179-13	150	233	233	0	-83
5	Cauca 31/12/2016	Cauca 2780-13	4.827	4.827	4.827	0	0
6	Arauca 31/07/2014	Arauca 2664-13	25	25	25	0	0
7	Santander 31/12/2017	Santander 2963-13	1.438	1.438	1.438	0	0
TOTAL			12.082	12.890	12.890	0	-808

Fuente: Inviás Resp Of ACPIV 037 y 062 oficios SRT 49134 7/10/16 y DG 54672 radicado el 9/11/2016.

Cuadro 10. Oportunidad en el reintegro de rendimientos financieros.

Cifras en millones de pesos

Contrato Plan	Convenio	Intereses Reintegrados	Giros realizados
1	Gran Darien -Antioquia 3158-13	671	6
2	Boyacá 1724-13	1.666	Mensualmente
3	Tolima 2879-13	2.098	3
4	Nariño 2178-13	1.760	Mensualmente
	Nariño 3107-13	172	Mensualmente
	Nariño 2179-13	233	Mensualmente
5	Cauca 2780-13	4.827	Mensualmente
6	Arauca 2664-13	25	4
7	Santander 2963-13	1.438	1
TOTAL		12.890	

Fuente Oficio Inviás SRT 49134 del 7/10/2016 y DG54672 rad 9/11/16. ₃

Hallazgo 5. Amortización de los Anticipos Convenios – Contratos Plan. Administrativo.

De acuerdo con la información reportada por Invías con oficio SRT 49361 del 10/10/2016 se observó que a 30/06/2016 se encontraban pendientes por amortizar \$117.222.8 millones que equivale al 55% del anticipo girado a los contratos de obra suscritos con ocasión de los siguientes convenios por \$213.134.5 millones, porcentaje representativo, toda vez que los Convenios 3158-13, 2780-13 y 2664-13 finalizaron; los Convenios 1724-13, 2178-13, 3107-13, 2179-13 finalizan el 31/12/2016.

Con oficio DG 54672 rad 9/11/2016 informó "(...) por las dificultades presentadas en el desarrollo de las obras como son redes de servicios públicos, paros desarrollados en las zonas del proyecto, temporada invernal entre otra. En Comités realizados en conjunto con la Gobernación de Nariño se está estudiando la posibilidad de ampliar el plazo para la ejecución de las obras".

Este hecho genera riesgo inherente y de control en la administración del anticipo y de la ejecución del Contrato de acuerdo con el plan de inversión del anticipo.

Cuadro 11. Anticipo pendiente por Amortizar.

Cifras en millones de pesos

Nº	Contrato Plan	Convenio	Fecha Final	VALOR INICIAL		Valor Total	AMORTIZACIÓN				% Amortizado
				Aporte Invías + Adiciones	Aporte Ente Territorial		Anticipo Girado	Dese Impuesto de Guerra	Amortizado	Saldo por Amortizar	
<i>Fuente Respuesta a Oficio ACPINV-001</i>				<i>OT ACPINV 048</i>			<i>Fuente Invías Resp ACPINV 042</i>				<i>CGR</i>
1	Gran Darien Antioquia	3158-13 7/11/2013	29/02/2016	20.800	0	20.800	0	0	0	0	
2	Boyacá	1724-13 30/09/2013	31/12/2016	500.320	13.950	514.270	0	0	0	0	
3	Tolima	2879-13 31/10/2013	31/12/2017	163.029	32.728	195.757	23.160	1.158	11.899	11.261	51,38%
4	Nariño	2178-13 11/10/2013	31/12/2016	99.600	12.000	111.600	16.455	0	2.151	14.304	13,07%
		3107-13 6/11/2013	31/12/2016	55.426	0	55.426	16.445	0	16.584	-139	100,84%
		2179-13 11/10/2013	31/12/2016	70.561	0	70.561	20.747	0	6.846	13.901	33,00%
5	Cauca	2780-13 30/10/2013	31/12/2016	196.314	2.954	199.268	20.971	0	12.904	8.067	61,53%
6	Arauca	2664-13 25/10/2013	31/07/2014	5.000	2.650	7.650	0	0	0	0	
7	Santander	2983-13 1/11/2013	31/12/2017	422.583	86.800	509.383	115.356	45.528	45.528	69.829	39,47%
				1.533.633	151.082	1.684.715	213.134	46.686	85.912	117.223	45,00%

Fuente: Invías oficio SRT 49361 del 10/10/2016 y DG 54672 rad 9/11/2016.



3.2 MACROPROCESO PLANES, PROGRAMAS, PROYECTOS Y EVENTOS EXTRAORDINARIOS.

3.2.1 Resultados e Impacto.

Hallazgo 6. Cumplimiento de metas. Proyectos de inversión – Contratos Plan. Administrativo.

Los siete (7) Contratos Plan¹² fueron declarados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (Conpes) como proyectos de importancia estratégica para el componente de “Infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria”. Evaluado el cumplimiento de los mismos, a 30/06/2016¹³, se determinó lo siguiente:

- En muestra selectiva de 36 contratos de obra de un total de 55¹⁴, derivados de los convenios interadministrativos suscritos para la ejecución de los contratos plan, se cotejó la cantidad de kilómetros proyectados frente a lo reportado como ejecutado, encontrando que en tres (3) subproyectos se cumplió con el número de kilómetros establecidos; en nueve (9) subproyectos que terminaron su ejecución construyeron menos kilómetros de lo proyectado y veinticuatro (24) no han terminado ejecución.
- Respecto a ejecución de recursos: No ejecutaron \$57.950 millones, que correspondían a cinco (5) subproyecto¹⁵ que terminaron ejecución, los cuales fueron asignados mediante convenios suscritos por el Invías con entes territoriales (Cuadro 13)
- En relación con el plazo: Para 36 de 55¹⁶ subproyectos hubo programación de ejecución en un plazo diferente al inicialmente establecido en el documento Conpes. (Cuadro 14).
- Los once (11) convenios interadministrativos celebrados con entidades territoriales, para ejecución de Contratos Plan, presentaron algún tipo de modificación o adición, tanto en recursos como en tiempo. Similar situación se presentó en dos (2) contratos de los cinco (5) contratos celebrados por la Red Nacional.

¹² Nariño, Cauca, Tolima, Arauca, Boyacá, Santander y Atrato Gran Darién

¹³ La evaluación se realizó con base en la información suministrada de manera oficial por el Instituto mediante oficios OCI-38309, OCI-47305, OCI-50436, OCI-50419 Y OCI-51713. Adicionalmente se realizaron reuniones con los Coordinadores asignados a cada contrato Plan para las cuales se levantaron y suscribieron las respectivas Actas de reunión.

¹⁴ 19 de los 55 proyectos contratados presentaban deficiencias en la información reportada

¹⁵ Circunvalar Galeras, Túquerres – Samaniego, Preinversión Variante El Encano – Santiago y Preinversión Acuapista del Plan Nariño, Subproyecto 5 vía Rioblanco – chaparral de Plan Tolima

¹⁶ Para los restantes diecinueve (19), en cuatro (4) se ejecutaron en el plazo indicado y para quince (15) la información suministrada no permitió su análisis.

Lo expuesto por deficiencias de planeación, ejecución y seguimiento a los proyectos declarados de importancia estratégica, dando lugar a modificaciones en el alcance de los mismos y dilatando la ejecución en el tiempo, afectando con ello los beneficios esperados para el desarrollo de las regiones involucradas.

El Instituto en respuesta a la observación formulada por la Contraloría adujo entre otros, que algunos de los proyectos no han terminado ejecución, por lo cual la observación no aplica. Frente a este argumento, para la CGR es importante anotar que teniendo en cuenta los kilómetros (Km) pendientes por realizar frente al tiempo que resta para la terminación de los convenios y/o contratos en doce (12) de los veinticuatro (24) que no han terminado ejecución, existe el riesgo que el tiempo restante para la terminación resulte insuficiente para construir la totalidad de los kilómetros proyectados.

Cuadro 12. Alcance ejecutado en Km.

Cuadro 12. Alcance real en Km Contrato Plan Nariño CONPES 3747/2013	Kilómetros			Fecha terminación	% pendiente de ejecución	Tiempo que resta en meses	Tiempo proyectado para ejecución en CONPES	Nota
	Proyectado	Real Pta oficio ACP/INV 033	Diferencia					
5.1.1. Ipiales - Guachucal - El Espino	24	20,9	-3,1	30/11/2015		0		Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
5.1.4. Túquerres - Samaniego	43	30	-13,0	31/12/2015		0		Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
5.1.5. Preinversión Variante El Encano - Santiago	28	26,44	-1,6	06/07/2016		0		Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
5.2.1. Junín - Barbacoas.	30	27	-3,0	03/10/2014		0		Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
5.2.2. El Empate-La Cruz-San Pablo-Higuerones	64,6	31						Cuenta con el 10% de tiempo proyectado para ejecutar el 52% de kilómetros proyectados
5.2.3. Finalización otras vías de acceso a Red Primaria	35	22,63	-12,4	31/12/2016	-52	6	60 meses	Cuenta con el 25% de tiempo proyectado para ejecutar el 35% de kilómetros proyectados

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 12. Alcance real en Km CONTRATO PLAN TOLIMA CONPES 3774/2013	Kilómetros			Fecha terminación	% pendiente de ejecución	Tiempo que resta en meses	Tiempo proyectado para ejecución en CONPES	Nota
	Proyectado	Real Pta oficio ACP/INV 033	Diferencia					
4.4. Subproyecto 4. Señoritas - Palmichal - Rioblanco	32,3	23	-9,3	20/08/2016	-29	2		Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
4.5. Subproyecto 5 Vía Rioblanco - Chaparral.	14,43	1,55		Pendiente	-37	0		Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
		7,51	-5,4	05/11/2014		0		



4.6. Subproyecto 6. Via chaparral – tuluní -señoritas	42	25	-17,0	07/11/2016	-40	5	48 meses	las longitudes a intervenir estarán sujetas al resultado del estudio y diseño y el resultado fue de 25 de 42 proyectados, el 60% de lo proyectado
---	----	----	-------	------------	-----	---	----------	---

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 12 Alcance real en Km CONTRATO PLAN BOYACA CONPES 3745/13	Kilómetros			Fecha terminación	% pendiente de ejecución	Tiempo que resta en meses	Tiempo proyectado para ejecución en CONPES	Nota
	Proyectado	Real Rta oficio ACPINV 033	Diferencia					
4.1 SUBPROYECTO 1. VIA MONQUIRÁ - SANTA SOFÍA - VILLA DE LEYVA (15 Km rehabilitación, 23 Km Pavimentación)	38	13,44	-24,6	31/12/2016	-65	6	24 meses	Cuenta con el 25% de tiempo proyectado para ejecutar el 65% de kilómetros proyectados
4.2. SUBPROYECTO 2. TIPACOQUE - EL ESPINO	31	9,88	-21,1	30/10/2016	-68	5	21 meses	Cuenta con el 24% de tiempo proyectado para ejecutar el 68% de kilómetros proyectados
4.3. SUBPROYECTO 3. PUENTE CAMACHO – JENESANO – TIBANÁ – CHINAVITA – GARAGOA – LAS JUNTAS (50 Km rehabilitación, 13 Km Pavimentación)	63	12,85	-50,2	30/11/2016	-80	5	30 meses	Cuenta con el 21% de tiempo proyectado para ejecutar el 80% de kilómetros proyectados
4.5. SUBPROYECTO 5. DESARROLLO VIAL DEL LAGO DE TOTA (39,5 Km rehabilitación, 24,1 Km Pavimentación)	63,6	39,00	-24,6	31/10/2016	-39	4	18 meses	Cuenta con el 20% de tiempo proyectado para ejecutar el 39% de kilómetros proyectados
4.6. SUBPROYECTO 6. BUENAVISTA – LA VICTORIA (12,5 Km rehabilitación, 68,3 Km Pavimentación)	66,29	18,00	-48,3	20/10/2016	-73	4	30 meses	Cuenta con el 13% de tiempo proyectado para ejecutar el 73% de kilómetros proyectados
4.7. SUBPROYECTO 7. CORREDOR VIAL DUITAMA – LÍMITE CON SANTANDER (CHARALÁ-SAN GIL) (6 Km rehabilitación, 48 Km Pavimentación)	54	9,30	-44,7	31/10/2016	-83	4	30 meses	Cuenta con el 13% de tiempo proyectado para ejecutar el 83% de kilómetros proyectados

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 12 Alcance real en Km CONTRATO PLAN ATRATO GRAN DARIEN CONPES 3772/13	Kilómetros			Fecha terminación	% pendiente de ejecución	Tiempo que resta en meses	Tiempo proyectado para ejecución en CONPES	Nota
	Proyectado	Real Rta oficio ACPINV 033	Diferencia					
4.1.2. Proyecto 2. El Tres – San Pedro de Urabá. (Mejoramiento de 43 Km)	43,5	38,0	-5,5	29/02/2016		0		Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
4.1.3. Proyecto 3. San Pedro de Urabá - Pueblito.	8	8,0	0,0			0		Cumplieron con lo proyectado en Km
4.2.1. Proyecto 4 Pueblito – Valencia.	23,9	26,0	2,1			0		Cumplieron con lo proyectado en Km

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 12 Alcance real en Km Contratos Plan Cauca CONPES 3773/13	Kilómetros			Fecha terminación	% pendiente de ejecución	Tiempo que resta en meses	Tiempo proyectado para ejecución en CONPES	Nota
	Proyectado	Real Rta oficio ACPINV 033	Diferencia					
4.1 PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL RED SECUNDARIA							15%	
4.1.2 Proyecto 2 Puerto Tejada - Puente El Hormiguero	10	9,45	-0,6	30/12/2015		0	10 meses	Terminaron ejecución con menos Km de lo



								proyectado
4.1.3 Proyecto 3 Pescador- Siberia- Caldoño -El Pital	15,6	10,95	-4,7	26/06/2016		0	27 meses	Terminaron ejecución con menos Km de lo proyectado
4.1.4 Proyecto 4 Totoró- Silvia-Jambaló- Toribio – El Palo (estudios y diseños en 29 Km, pavimentación tramo de 17,4 Km)	17,4	12,00	-5,4	30/01/2017	-31	7	27 meses	Cuenta con el 26% de tiempo proyectado para ejecutar el 31% de kilómetros proyectados
4.1.5 Proyecto 5 Miranda- Santa Ana- El Ortigal. (Se proyecta pavimentar 7,2 Km)	7,2	5,60	-1,6	25/10/2016	-22	4	15 meses	Cuenta con el 28% de tiempo proyectado para ejecutar el 22% de kilómetros proyectados
4.1.6 Proyecto 6 Puerto Tejada- la Sofía- Obando- Guachené- Crucero de Gualí (estudios y diseños de 13 Km, la pavimentación 5,6 Km y estudios y diseños para un puente)	5,6	6,69	1,1	10/02/2017	19	8	15 meses	Cumplieron con lo proyectado en Km
4.1.7 Proyecto 7 Caloto- La Placa (estudios y diseños 15 Km y pavimentarán 13 Km)	13	9,12	-3,9	30/10/2016	-30	4	27 meses	Cuenta con el 15% de tiempo proyectado para ejecutar el 30% de kilómetros proyectados

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro13. Recursos dejados de ejecutar de proyectos que terminaron ejecución, en millones de \$.

Cuadro 13. Subproyecto	Valor en millones
Contrato Plan Nariño	
5.1.3. Circunvalar Galeras	26.871
5.1.4. Túquerres - Samaniego	17.158
5.1.5. Preinversión Variante El Encano - Santiago	2.324
Preinversión Acupista	4.670
Contrato Plan Tolima	
4.5. Subproyecto 5 vía Rioblanco - Chaparral.	6.927
Total	57.951

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 14. Cumplimiento Plazos Contratación.

Cuadro 14 Cumplimiento Plazos Contratación Contrato Plan Nariño CONPES 3747/2013	Plazo meses	Contratación Convenio		Diferencia plazo establecido
		Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	
5.1. Proyectos de Infraestructura Vial Red Primaria				
5.1.4. Túquerres - Samaniego	36	07/01/2014	06/07/2016	-5
5.2. Proyectos de Infraestructura Vial Red Secundaria y de acceso a la Red Primaria				
5.2.1. Junín - Barbaças.	48	25/10/2013	31/12/2016	-10
5.2.2. El Empate-La Cruz-San Pablo-Higuerones	60	25/02/2013	31/12/2016	-14
5.2.3. Finalización otras vías de acceso a Red Primaria	24	07/11/2013	30/12/2016	13

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 14 Cumplimiento Plazos Contratación CONTRATO PLAN TOLIMA CONPES 3774/2013	Plazo meses	Contratación		Diferencia plazo establecido
		Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	
4.1. Subproyecto 1. vía Castilla - Coyaima	24	06/11/2013	31/12/2017	25
4.2. Subproyecto 2. vía Coyaima - Ataco	48	06/11/2013	31/12/2017	2



4.3. Subproyecto 3. Vía Ataco - Planadas.	24	06/11/2013	31/12/2017	26
4.5. Subproyecto 5 vía Rioblanco - Chaparral.	36	06/11/2013	31/12/2017	14
4.6. Subproyecto 6. vía Chaparral – Tuluní -Señoritas	48	06/11/2013	31/12/2017	2

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 14. Cumplimiento Plazos Contratación CONTRATO PLAN BOYACA CONPES 3745/13	Plazo meses	Contratación		Diferencia plazo establecido
		Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	
4.1 Subproyecto 1. vía Monquirá - Santa Sofía - Villa de Leyva (15 km rehabilitación, 23 km pavimentación)	24	31/10/2013	31/12/2016	14
4.2. Subproyecto 2. Tipacoque - el Espino	21	31/10/2013	30/10/2016	17
4.3. Subproyecto 3. Puente Camacho – Jenesano – Tibaná – Chinavita – Garagoa – las Juntas (50 km rehabilitación, 13 km pavimentación)	30	31/10/2013	30/11/2016	8
4.4. Subproyecto 4. Sogamoso - Tasco (16 km rehabilitación, 17 km pavimentación)	18	31/10/2013	30/10/2016	20
4.5. Subproyecto 5. Desarrollo vial del lago de Tota (39,5 km rehabilitación, 24,1 km pavimentación)	18	31/10/2013	31/10/2016	20
4.6. Subproyecto 6. Buenavista – la Victoria (12,5 km rehabilitación, 68,3 km pavimentación)	30	31/10/2013	31/10/2016	8
4.7. Subproyecto 7. Corredor vial Duitama – límite con Santander (Charalá-San Gil) (6 km rehabilitación, 48 km pavimentación)	30	31/10/2013	31/10/2016	8

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 14. Cumplimiento Plazos Contratación CONTRATO PLAN ATRATO GRAN DARIEN CONPES 3772/13	Plazo meses	Contratación		Diferencia plazo establecido
		Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	
4.1. Proyectos de Vías Secundarias				
4.1.1. Proyecto 1 Riosucio – Belén de Bajirá – Caucheras.	5	30/12/2013	29/02/2016	21
4.1.2. Proyecto 2. El Tres – San Pedro de Urabá. (Mejoramiento de 43 Km)	3	30/12/2013	29/02/2016	23

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 14. Cumplimiento Plazos Contratación Contratos Plan Cauca CONPES 3773/13	Plazo meses	Contratación		Diferencia plazo establecido
		Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	
4.1 PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL RED SECUNDARIA				
4.1.1 Proyecto 1 Morales – Suárez- Timba- Santander de Quilichao, incluye La Balsa-Buenos Aires	27	21/11/2013	31/12/2016	0
4.1.2 Proyecto 2 Puerto Tejada - Puente El Hormiguero	10	21/11/2013	31/12/2016	27
4.1.3 Proyecto 3 Pescador- Siberia- Caldone -El Pital	27	21/11/2013	31/12/2016	10
4.1.4 Proyecto 4 Totoró- Silvia-Jambaló- Toribio – El Palo (estudios y diseños en 29 Km, pavimentación tramo de 17,4 Km)	27	21/11/2013	31/12/2016	10
4.1.5 Proyecto 5 Miranda- Santa Ana- El Ortigal. (Se proyecta pavimentar 7.2 Km)	15	21/11/2013	31/12/2016	22
4.1.6 Proyecto 6 Puerto Tejada- la Sofía- Obando- Guachené- Crucero de Gualí (estudios y diseños de 13 Km, la pavimentación 5,6 Km y estudios y diseños para un puente)	15	21/11/2013	31/12/2016	22
4.1.7 Proyecto 7 Caloto- La Placa (estudios y diseños 15 Km y pavimentarán 13 Km)	27	21/11/2013	31/12/2016	10

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro 14. Cumplimiento Plazos Contratación CONTRATO PLAN SANTANDER CONPES 3775/13	Plazo meses	Contratación		Diferencia plazo establecido
		Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	
4.1. Proyectos de infraestructura de la red vial secundaria				
4.1.5. Tramos Complementarios	24	28/01/2014	31/12/2017	24

Fuente: Información suministrada por la Entidad

*Dos contratos con plazo de 36 meses y uno plazo de 48 meses



Hallazgo 7. Asignación de recursos y ejecución de proyectos declarados de importancia estratégica. Contratos Plan. Administrativo.

Los proyectos de inversión registrados en documentos Conpes 3747 y 3745 declarados como proyectos de importancia estratégica, requerían para garantizar su ejecución, de la asignación de recursos, no obstante, se presentan las siguientes deficiencias en la formulación

1. El Subproyecto Variante San Francisco – Mocoa, registrado en el documento Conpes 3747 de 2013, con recursos previstos en el mismo por \$69.446.0 millones¹⁷, no le fue suscrito convenio y/o contrato ni ejecutado con cargo a este Conpes, toda vez que el Subproyecto, con anterioridad al citado documento inició ejecución¹⁸ previo a la suscripción del Conpes y contaba con recursos de un crédito Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
2. El Subproyecto 9, Conpes 3745 de 2013, consistente en el mejoramiento de la movilidad en la ciudad de Duitama¹⁹ (15 Km de rehabilitación), por \$5.230.0 millones, con un plazo de ejecución de doce (12) meses, tampoco suscribió convenio ni se ejecutó
3. Proyectos que fueron declarados desde la vigencia 2013 como de importancia estratégica que se encontraban en proceso de contratación²⁰ a 30/06/2016:
 - Proyecto Red Terciaria Norte del Cauca, con asignación presupuestal en el Conpes 3773 por \$3.215²¹ millones.
 - Proyecto estudios de la Línea Férrea y Plataforma de intercambio modal del Norte del Cauca, con asignación presupuestal en Conpes 3773 por \$6.222 millones, con plazo de ejecución definido en Conpes de ocho (8) meses.
 - Proyecto Señoritas – Palmichal – Rioblanco (32.3 Km) con asignación de recursos en Conpes 3774 por \$22.711²² millones con plazo de ejecución de 48 meses.

Lo expuesto denota deficiencias en la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos definidos en los documentos de política del Consejo Nacional de Política Económica y Social, que se traducen en disminuciones al alcance y en el aplazamiento de beneficios esperados para la población objeto de estos proyectos.

¹⁷ Vigencias 2014 y 2015, recursos no fueron trasladados al presupuesto de Invias, pero si incluidos en Conpes

¹⁸ Contrato 407 de 2010, fecha de inicio 08/08/2011, fecha de terminación 07/08/2017

¹⁹ Conpes 3745 de 2013

²⁰ Los dos (2) primeros en proceso contratación, el último pendiente proceso contratación obras y estudios finalizados el 31/07/2016.

²¹ Vigencias 2014 y 2015 Conpes 3773 DE 2013

²² Recursos asignados en Conpes 3774 de 2013



Hallazgo 8. Información reportada por Invías para evaluación Proyectos Contratos Plan. Administrativo.

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó información para evaluar la gestión de los proyectos incluidos en los Contratos Plan, resultado del análisis realizado por la CGR a la documentación allegada por la Entidad, en respuesta a requerimientos²³, se determinó falta de coherencia en la misma, como se relaciona a continuación:

- Los valores de cinco (5) subproyectos de infraestructura vial, reportados en el oficio ACPINV-033²⁴, no son coherentes con los reportados en el oficio ACPINV-58²⁵. Situación que obedece a debilidades de los mecanismos de control respecto del registro y generación de información, lo cual afecta el seguimiento y toma de decisiones a cargo del Instituto, como la evaluación de gestión fiscal a cargo de la CGR. (Cuadro 15).

Cuadro 15. Diferencia valores reportados.

Diferencia valores reportados, Contrato Plan Narino CONPES 3747/2013	Recursos ejecutados		Diferencia	Fecha Terminación Contrato	
	Respuesta a Oficio ACPINV-033 (Recursos ejecutados)	Respuesta a Oficio ACPINV-58 No. Contrato de Obra			
Ipiales - Guachucal - El Espino	42.000	3856 de 2013	42.361	(361)	30/11/2015
Circunvalar Galeras	11.980	3855 de 2013 y 1706 de 2014	36.461	(24.481)	31/12/2015

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Diferencia valores reportados, Contrato Plan Tolima CONPES 3774/2013	Recursos ejecutados		Diferencia	Fecha Terminación Contrato	
	Respuesta a Oficio ACPINV-033	Respuesta a Oficio ACPINV-58 Numero de Contrato de Obra			
Vía Ataco - Planadas.	24.508	No suministraron número de contrato	26.263	(1.755)	20/08/2016*

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Diferencia valores reportados, Contrato Plan Atrato Gran Darién CONPES 3772/13	Recursos ejecutados		Diferencia	Fecha Terminación Contrato	
	Respuesta a Oficio ACPINV-033	Respuesta a Oficio ACPINV-58 Numero de Contrato de Obra			
Proyecto 2. El Tres – San Pedro de Urabá. (Mejoramiento de 43 Km)	43.219	2013-00-20-021	20.000	23.219	24/08/2016*

²³ ACPINV-033 y ACPINV-58

²⁴ valor total del Proyecto

²⁵ Número de contrato y valor asignado en el contrato al Subproyecto, teniendo en cuenta que en la observación fueron incluidos los contratos de Subproyectos cuya ejecución ya termino, se interpreta como recursos ejecutados.

Fuente: Información suministrada por la Entidad

*La información fue suministrada con corte a 30/06/2016, pero la evaluación se realizó a fecha 10/2016, teniendo en cuenta el corto plazo de ejecución 2 meses el avance fue mínimo

Diferencia valores reportados, Contratos Plan Cauca CONPES 3773/13	Recursos ejecutados		Diferencia	Fecha Terminación Contrato	
	Respuesta a Oficio ACPINV-033	Respuesta a Oficio ACPINV-58			
		Numero de Contrato de Obra			Valor asignado al contrato en el Subproyecto
Proyecto 2 Puerto Tejada - Puente El Hormiguero	11.243	744-2014	15.732	(4.489)	30/12/2015

Fuente: Información suministrada por la Entidad

3.3 MACROPROCESO GESTIÓN DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

3.3.1 Evaluación Legal Convenios asociados a Contratos Plan

CONTRATO DE OBRA 654 DE 2014²⁶

Hallazgo 9. Ejecución del Contrato de Obra 654 de 214. Administrativo.

Atraso en la ejecución del Proyecto "Mejoramiento y Construcción de la Vía Espriella - Río Mataje Departamento de Nariño", previsto para ejecutarse a través del Contrato de Obra 654 de 2014, al respecto, la interventoría en su informe 86 de julio de 2016, correspondiente a la semana del 25 al 31 de julio de 2016, informó que el contrato presenta un atraso del 5.29%, en relación con lo programado que fue de 32.7% y se solicita plan de contingencia para mejorar rendimientos en los diferentes frentes de obra.

Así mismo, en el numeral 4 Informe Ejecutivo del Proyecto, contenido en el Informe de Interventoría 20, se relacionan los siguientes inconvenientes presentados en el desarrollo del proyecto: "i) demoras en la gestión predial para la adquisición de predios y posterior apertura de frentes de trabajo, ii) procesos constructivos inadecuados para inicio de trabajos de perforación en la pila No. 2 del Puente Río Mira, iii) equipo de obra con fallas mecánicas recurrentes, iv) cese de actividades por parte de la comunidad, debido a incumplimientos en los acuerdos de consulta previa, a cargo de entidades responsable de los mismos, v) incumplimiento en los pagos por parte del contratista a los subcontratistas".

Igualmente, en el informe de seguimiento al proyecto del 25 de julio de 2016, se recomienda al contratista: " i) Reiniciar las labores de pilotaje para las pilas 2 y 3 ✓"

²⁶ Para ejecutar por el sistema de precios unitarios con ajustes el mejoramiento y construcción, gestión social, predial y ambiental del proyecto: Espriella – Río Mataje en el Departamento de Nariño, por \$117.895.120.267 incluido IVA, suscrito el 30 de julio de 2014, con plazo de 29 meses.



para evitar atrasos en el programa de inversiones, ii) Acelerar la Gestión Predial para la adquisición de los predios requeridos para el proyecto, es decir realizar la totalidad de los avalúos, fichas, determinar compensaciones y mejoras de los predios, para poder ejecutar los recursos indicados en el programa de inversiones; iii) Terminar la entrega de los estudios y diseños del PR15+300 al PR19+400, iv) Entregar los diseños de los puentes Pusbí, Pañambí y San Juan; v) Iniciar la pavimentación entre el PR0 y PR5, para cumplir con los compromisos adquiridos en el desarrollo del contrato”.

Situación que denota debilidades de control en el proceso de ejecución de las obras; lo que afecta el cumplimiento de los términos establecidos para finalizar los trabajos en el tiempo previsto.

CONTRATO DE OBRA 1787 DE 2014²⁷

Hallazgo 10. Modificación alcance Contrato de Obra 1787 de 2014. Administrativo.

Se excluyeron cuatro (4) km del alcance físico del proyecto “Corredor Vial Riosucio - Belén De Bajirá - Caucheras”; sin que se redujera el valor de la apropiación presupuestal de los contratos de obra 1787 de 2014 y de interventoría 2053 de 2014.

Al respecto, en el numeral 1.7 del Apéndice A del Pliego de Condiciones se estableció el Alcance del Contrato de obra en los tramos Belén de Bajirá - Caucheras y Belén de Bajirá – Riosucio.

Invías modificó el alcance del Contrato de Obra 1787 de 2014, en el sentido de excluir la atención en el sector comprendido entre el K83+300 hasta K87+553.82 del corredor vial Rio Sucio – Caucheras, mediante Modificatorio 2 del 29 de octubre de 2015,

Lo anterior, se soportó con oficio del 27 de agosto de 2015, suscrito por el Gobernador del Chocó, en el cual solicitó a Invías liberar del alcance del contrato 1787 de 2014, el tramo comprendido entre K83+300 hasta K87+553.82 del corredor vial Rio Sucio – Caucheras, en consideración a que la Gobernación tiene en curso un proceso licitatorio para “EL MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE 4 KMS DE LA VIA RIOSUCIO-BELEN DE BAJIRA-”

²⁷ Suscrito el 22 de diciembre de 2014, para el Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial Riosucio – Belén de Bajirá - Caucheras, Departamento de Chocó – Departamento de Antioquia), de acuerdo con Pliego de Condiciones de la licitación, la propuesta del contratista y condiciones del contrato, por valor con adición de \$89.849705.596 y plazo de 27 meses y una Adición con fecha 5 de agosto de 2015 por \$10.000.000.000 incluido IVA.

CAUCHERAS DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO, CHOCO, OCCIDENTE”, obras que se realizaran en la misma vía.

La interventoría dió aval para continuar con el trámite de exclusión del alcance de del contrato de obra del tramo mencionado, mediante oficio 011-0-063-2015 del 16 de septiembre de 2015 y, con memorando DT-ANT 66984 del 28 de septiembre de 2015, la Dirección Operativa de Inviás ve conveniente la modificación del alcance del contrato y la liberación del tramo, debido al proceso licitatorio adelantado por la Gobernación de Chocó, solicitud que fue aprobada en Acta 72 del 29 de septiembre de 2015 del Comité de Adiciones y Prorroga de Inviás.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que si bien Inviás tenía definido el alcance definitivo de las obras a realizar, acorde con lo establecido en el Pliego de Condiciones - Apéndice A y Cláusula Primera del Contrato; se denota deficiencias de planeación y de Coordinación Interinstitucional entre Inviás y la Gobernación del Chocó²⁸.

Situación que muestra debilidades de seguimiento y control y puede afectar el proceso de ejecución contractual.

Hallazgo 11. Supervisión por Inviás. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En lo que respecta a los Contratos de Obra 654 y 1787 de 2014, no se evidenciaron registros que soporten el cumplimiento por parte de los supervisores, de las funciones señaladas en el numeral 25.6 de la Resolución 01676 marzo de 20 de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Instituto Nacional de Vías -Inviás y del Manual de Interventoría Pública del Inviás.

Por tanto, se constituyen en situaciones que denotan debilidades en el proceso de supervisión por parte de Inviás, debido a la desatención de las obligaciones y responsabilidades, lo que puede afectar el cumplimiento contractual.

Debilidad que ha sido objeto de observación en anteriores procesos auditores, sin que se evidencie acciones correctivas efectivas frente a este aspecto.

²⁸ La Gobernación del Chocó, mediante oficio del 27 de agosto de 2015, informó a Inviás que "(...) considerando que la Gobernación tiene en curso un proceso licitatorio para el Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de 4 Kms de la Vía Río Sucio-Belén de Bajirá-Caucheras del Municipio de Riosucio, Choco, Occidente, obras a realizarse sobre la misma vía, para evitar inconvenientes de tipo contractual, se solicita al Instituto Nacional de Vías liberar del alcance de su contrato de obra No. 1787 de 2014, el tramo de vía comprendido desde el k83+300 hasta el k87+553.82, el cual será atendido dentro del alcance de las obras a ejecutar por parte de la gobernación del chocó"



3.3.2 Infraestructura Vial y Gestión Predial

3.3.2.1 Contrato Plan Nariño - Contrato 654 de 2014.

Cuadro 16 – Datos Generales del Contrato 654 de 2014.

	Fecha de suscripción	30 de julio de 2014
	Fecha de terminación	03/05/2017
	Valor inicial del contrato:	\$117.895.1 millones
	Plazo:	29 meses a partir de la orden de iniciación (diciembre 04 de 2014)
	OBJETO DEL CONTRATO:	Mejoramiento y construcción, gestión social, predial y ambiental del proyecto Espriella – Rio Mataje en el Departamento de Nariño
	Contrato de Interventoría 1595 de 2014	Valor inicial del Contrato de interventoría: \$9.721.4 millones

Fuente: Cuadro elaborado por la CGR con información de las presentaciones realizadas por el Invias.

Hallazgo 12. Determinación en la fase de planeación de los recursos necesarios para la gestión socio-predial – Contrato 654 de 2014. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Incremento de los recursos inicialmente asignados frente a los recursos comprometidos, para adelantar la gestión socio-predial²⁹ que demanda el proyecto. Se estableció un presupuesto de \$5.521.7 millones y posteriormente mediante Modificadorio 2 de abril 06 de 2016, adicionaron \$9.558.4 millones (incluye IVA), lo que significa una variación de 173%. Recursos adicionales que surgieron de modificar los valores inicialmente asignados para algunos ítems del contrato, situación que podría comprometer la sostenibilidad en materia de recursos para garantizar la ejecución de las obras conforme a las condiciones inicialmente previstas. En el siguiente cuadro, se presentan las variaciones surgidas a raíz del Modificadorio:

²⁹ Información solicitada mediante oficio ACPINV-01, respuesta suministrada mediante oficio OCI 38309 de agosto 16 de 2016.

Cuadro 17. Apropriación presupuestal para el contrato de Obra 654 de 2014
(Cifras en millones de \$)

CONCEPTO		VALOR ACTUAL	MODIFICACION	VALOR SEGÚN MODIFICATORIO 2
SUBTOTAL VALOR DE LAS OBRAS	a	92.861.1	-	92.861.1
VALOR PROVISION PARA AJUSTES OBRAS COMPLEMENTARIAS Y/O ADICIONALES	b	13.105	-\$9.099.9	4.005.4
PROVISION PARA ILUMINACIÓN	c	400	-\$400	-
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO IVA DE LAS OBRAS Y AJUSTES	d	654.5	-\$58.4	596.1
VALOR BASICO DE ESTUDIOS Y DISEÑOS	e	806	-	806
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO IVA DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS	f	128.9	-	128.9
VALOR BÁSICO GESTION SOCIAL Y PREDIAL	g	4.760	+\$8.240	13.000
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO IVA GESTION SOCIAL Y PREDIAL	h	761,6	+\$1.318.4	2.080
VALOR BASICO GESTION AMBIENTAL	i	3.808	-	3.808
IMPUESTO AL VALOR ABREGADO IVA GESTION AMBIENTAL	j	609.2	-	609.2
VALOR TOTAL DEL CONTRATO		117.895.1		117.895.1

Fuente: Información tomada del Acta 13 del Proceso de Supervisión y Ejecución, de marzo 15 de 2016, y contrastada con los valores del Modificadorio 2.

Dentro de los aspectos que han incido en el tema expuesto son los siguientes:

- En el Volumen XI, correspondiente a la “Gestión Predial”, Actualización de Estudios y Diseños Fase III de la carretera La Espriella – Rio Mataje³⁰, no se incluyó proyección de los recursos necesarios para adelantar dicha adquisición y compensación de factores sociales.
- La Interventoría en junio de 2016³¹ señala el incremento en el número de predios y mejoras a ser adquiridas, estimando un valor total para dicha gestión del orden de \$22.646 millones³².
- En la zona de influencia del proyecto se cuenta con la presencia del Territorio Colectivo, denominado Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, de conformidad con la Resolución 00525 de marzo 02 de 2006, expedida por Incoder; y el Instituto a la fecha no cuenta con una cuantificación de los recursos necesarios para dar cumplimiento a los acuerdos derivados del proceso de consulta previa³³. Es importante precisar que en el tema del cumplimiento de lo acordado en la consulta, depende de diferentes

³⁰ Documento suministrado por el Instituto mediante oficio SMA 39404 de agosto 22 de 2016, ante el requerimiento de la Contraloría General de la República en oficio 2016-ACPINV-003 con radicado Invias 71551 de agosto 10 de 2016.

³¹ Información plasmada en oficio con radicado Invias 50283 de junio 10 de 2016.

³² Información suministrada en oficio OCI 44672 de septiembre 16 de 2016 (punto 21), ante el requerimiento de la Contraloría en oficio 2016-APCINV-018 con radicado Invias 81750 de septiembre 08 de 2016.

³³ Información solicitada (punto 3) por la Contraloría General de la República mediante oficio 2016-ACPINV-041 con radicado Invias No.88900 de septiembre 29 de 2016; requerimiento que fue contestado por el Instituto Nacional de Vías en oficio OCI 48629 de octubre 06 de 2016 (fecha de recibo en la CGR).



responsables para su materialización³⁴, entre ellos el Instituto Nacional de Vías, donde de los 26 acuerdos³⁵, en 13 tiene injerencia el Inviás para su implementación.

Lo anterior refleja deficiencias en la aplicación del principio de planeación³⁶, contemplado en el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, con el riesgo de no contar con los recursos necesarios para finiquitar con las metas contractuales³⁷, dentro de un contexto fiscal restrictivo e insuficiente. Por tanto, esto conlleva a una presunta incidencia disciplinaria.

El Instituto Nacional de Vías frente al tema informó³⁸ que “[...] la provisión para la Gestión predial era estimada atendiendo a que el proyecto salió con ingeniería en Fase II y el Contratista debía adelantar la Gestión Predial...”. Al respecto, la Contraloría evidenció que en el Apéndice A, esta situación corresponde a 4 kms aproximadamente de los 19.3 kms, de intervención del proyecto, ya que en el numeral 1.4 relativo a “Estudios y Diseños” lo siguiente “[...]Para lograr los objetivos planteados en el objeto de la contratación, el Instituto Nacional de Vías cuenta con los estudios y diseños del proyecto: “Actualización de estudios y diseños fase III de la carretera La Espriella – río Mataje código 0501 incluye puente sobre el río Mataje (60m) y puente sobre el río Mira (360m)” los cuales se encuentran en el Instituto Nacional de Vías - Inviás a disposición de los interesados. Adicional a esto el contratista deberá realizar la revisión y ajuste de estos diseños si a ello diera lugar.”

Hallazgo 13. Determinación del riesgo predial para el desarrollo del proceso de licitación pública LP-DO-033-2014 que dio origen al Contrato de Obra 654 de 2014. Administrativo.

Dentro de la estructuración de la Matriz de Riesgos de la licitación pública LP-DO-033-2014 que dio origen al Contrato de Obra 654 de 2014, el tema predial no fue

³⁴ Entre los responsables de cumplimiento de los acuerdos derivados del proceso de Consulta Previa están las siguientes: Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Incoder, Corponariño, Cancillería, Ministerio de Transporte, Alcaldía de Tumaco-IPSE, entre otros.

³⁵ Información tomada del Acta de seguimiento de acuerdos llevada a cabo por el Ministerio del Interior, de fecha julio 18 de 2016. Información suministrada por el Inviás en oficio OCI 48629 de octubre 05 de 2016.

³⁶ Es de indicar que dentro de las observaciones presentadas al pliego de condiciones No. 2 de la LP-DO-033-2014, se solicitó los presupuestos detallados elaborados por la Entidad para llegar a los valores **no modificables**, entre ello “Gestión Social y Predial. Y dentro de los aspectos expuestos por la Entidad para dar respuesta a dicha observación fue “[...]Los rubros establecidos para estudios y diseños, Gestión social, predial y ambiental son valores estimados por la Entidad producto de las diferentes experiencias en este tipo de proyectos” (información tomada del Oficio OCI 48629 de octubre 05 de 2016)

³⁷ Concepto tomado del artículo Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra, Iriana Aponte Díaz, link "revistas.uexnado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087".

³⁸ La Contraloría dio a conocer la observación en oficio 2016-ACPINV-060 con radicado 99084 de octubre 27 de 2016, y el Inviás respondió en oficio DG 54699 de noviembre 09 de 2016.



tenido en cuenta, pese a que el mismo fue objeto de observación al pliego de condiciones. Frente a dicha situación, la Entidad no suministró los criterios de no inclusión. Es de indicar que no se evidenció para el tema predial, análisis de estimación, y asignación de los riesgos previsibles que en un momento dado podrían alterar el equilibrio económico del contrato, aspecto contemplado en el Decreto 1510 de 2013, numeral octavo del artículo 22 “Pliego de condiciones”; y compilado en el Artículo 2.2.1.1.2.1.1. “Estudios y documentos previos”, del Decreto 1082 de 2015.

A la fecha se presentaron situaciones asociadas a predios en desarrollo del contrato que evidencian la importancia de lo planteado, al tener impacto en el precio del contrato. Es así que con base a lo revisado en la documentación suministrada por Invías se ha presentado un incremento significativo del valor requerido para realizar la Gestión Social y Predial.

Hallazgo 14. Pago reconocido en acta de obra parcial 12 por concepto de gestión Social y Predial – Contrato de Obra 654 de 2014. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria e Indagación Preliminar.

Mediante acta de obra parcial 12 se reconoció al Contratista \$3.607 millones por Gestión Social y Predial, pago efectuado por el Instituto mediante orden de pago presupuestal 3735652015 de diciembre 14 de 2015, sin contar con el soporte de legalización respectivo debidamente formalizado, es decir, sin la suscripción de la respectiva Acta Predial; en consonancia con el Apéndice F - Predial, en el numeral 10.8 “FORMA DE PAGO”, el cual establece “[...]se pagará las actividades de adquisición de los inmuebles y/o mejoras que realice el contratista durante cada periodo, las cuales deberán ser aprobadas por la Interventoría, Gestor Técnico de Contrato y por la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social (SMA) del INVIAS (...) La gestión y adquisición predial serán pagadas al contratista mediante ACTA PREDIAL (ANEXA), la cual deberá ser presentada en los primeros cinco días hábiles del mes siguiente de su ejecución debiendo ser soportada por la respectiva preacta predial.”

Pese a lo anterior, se dio el reconocimiento de recursos correspondientes a “Gestión Social y Predial”, solicitados por el Contratista mediante factura 17 de diciembre 07 de 2015, y que fueron girados por el Invías electrónicamente³⁹ a su cuenta, tal como se evidencia mediante la obligación 1994815, sin que se anexara la respectiva ACTA PREDIAL, documento que relaciona las actividades ejecutadas por el Contratista debidamente cuantificadas y cuyo valor debe

³⁹ Aspecto soportado mediante registro del Sistema Integrado de Información Financiera, en reporte de orden de pago presupuestal de gasto comprobante 373565215 de diciembre 14 de 2015.

corresponder a lo facturado, constituyéndose en el soporte para el pago parcial al contratista.

Teniendo en cuenta que la cifra reconocida al Contratista en materia de Gestión socio predial, no cuenta con la totalidad de los soportes, por tanto no ha sido posible determinar el monto del presunto daño, razón por la cual la posible incidencia fiscal se abordará mediante indagación preliminar, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 610 de 2000. Así mismo, se determina un presunto incumplimiento de lo establecido en el Apéndice F Predial, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, principios de la función pública y el artículo 113 del Decreto 111 de 1996. Por tanto, se establece una presunción en materia disciplinaria. La pertinencia de lo referido será valorada por las instancias competentes.

Es importante indicar que para la evaluación de los pagos asociados a la gestión socio predial del Contrato de Obra 654 de 2014 del acta parcial de obra 12, la Entidad informó⁴⁰ frente a la solicitud de soportes de pago por parte de la Contraloría, que se trataba de un Desembolso Anticipado⁴¹, sin embargo en la respuesta a la observación comunicada manifiesta que⁴² “[...] se realizó un pago parcial de la Gestión Socio Predial que fuera autorizado por la Interventoría”; así mismo se suministró en calidad de soporte una preacta del Acta de recibo parcial 12, soporte que se había solicitado en varias oportunidades⁴³, la cual al ser objeto de revisión por parte de la Contraloría, se determinó una serie de inconsistencias⁴⁴ de contenido, aspecto que ratifica lo planteado en el hallazgo.

⁴⁰ En oficio OCI 49894 de Octubre 12 de 2016, ante el requerimiento de la Contraloría en oficio 2016-ACPINV046 con radicado Inviás No.90875 de octubre 05 de 2016.

⁴¹ En oficio OCI 49894 de Octubre 12 de 2016, ante el requerimiento de la Contraloría en oficio 2016-ACPINV046 con radicado Inviás No.90875 de octubre 05 de 2016.

⁴² Información resultante del proceso de comunicación por parte de la Contraloría de la observación mediante oficio 2016-ACPINV-059 con radicado Inviás 99082 de octubre 27 de 2016, y la Entidad dio la respectiva respuesta en oficio DG 54148 de noviembre 04 de 2016.

⁴³ Mediante oficios 2016-ACPINV-003 con radicado Inviás 71551 de 2016 se solicitó las actas de pago predial en el numeral 12 y en la respuesta dada por la Entidad SMA 39404 de agosto 22 de 2016, no se incluyó el Acta de la que habla el Apéndice predial; posteriormente mediante oficio 2016-ACPINV-046 con radicado 90875 de octubre 05 de 2016 en el numeral 1 se solicitó el soporte de pago por concepto predial de la factura No.17, la cual en respuesta en oficio OCI 49894 dentro de lo expuesto por la Entidad se llama a colación lo siguiente:

“[...] Esta factura no cuenta con los soportes requeridos, sin embargo como se informó en la respuesta al comunicado ACINV-018, los soportes de pagos realizados por el Contratista para la adquisición predial del proyecto fueron:

- CONTROL DE PAGO FACTORES SOCIALES – CALIDAD MSOAMB-FR-19 JULIO.
- VUELTA DE CANDELILLA 19 AGOSTO FINAL.”

⁴⁴ Entre las inconsistencias evidenciadas están: a) no cuenta con la totalidad de las firmas, solo cuenta con la del Contratista e Interventoría, es decir no tiene la debida aprobación del Gestor Técnico de Contrato y por la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, requisito sine qua non, para efectuar el pago b) Se observó que se incluyó actividades canceladas mediante Acta No.8, correspondiente a la factura 6, con radicado Inviás 79709 de agosto 27 de 2015, por un valor por concepto de Gestión Social y Predial c) En la Preacta se establecen pagos por concepto de factores sociales y/o compra de mejoras o inmuebles, sin embargo no se cuenta con la totalidad de los soportes de pago en las respectivas carpetas d) Se detectó el caso del predio 028ADMCEM donde en la preacta se reconoció al contratista un valor \$56.6 millones por concepto de compra de mejora, es de indicar que el pago de dicha preacta se dio en diciembre de 2015; sin embargo en oficio SMA 46330 de septiembre 26 de 2016 lo siguiente: *“A).Dentro del cronograma de actividades se tiene*



Hallazgo 15. Desarrollo de las actividades de gestión predial, Contrato de Obra 654 de 2014. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Se detectaron aspectos que han venido afectando el adecuado desarrollo de la gestión predial, derivadas en la mayoría de los casos por deficiencias en la implementación de las actividades asignadas al Contratista por delegación del Invías. A continuación se presentan algunas de ellas:

- En oficio⁴⁵ elaborado por el contratista, informa a la interventoría sobre unos reconocimientos económicos adicionales a lo inicialmente establecido para los valores de Palmas y Tecas, en el proceso de enajenación voluntaria para uno de los predios afectados por el proyecto, al respecto se indica que “[...] la Interventoría como la SMA⁴⁶ ratifica que el pago adicional realizado por el contratista no sería objeto de reconocimiento económico con recursos del Contrato, respuesta que a la fecha no ha sido objetada por parte del contratista⁴⁷. Sin embargo a éste Órgano de Control no le fue suministrada la comunicación donde se le da dicha respuesta al Contratista, pese a que se solicitaron los respectivos sopores relativos al tema.
- Retrasos en el cronograma de obra, situación evidenciada en la construcción del Puente y el Viaducto sobre el Río Mira, por las demoras presentadas en el desarrollo del proceso de enajenación de las franjas de terreno (enero de 2016), por falta de aprobación de los insumos prediales⁴⁸. Al respecto el Invías informa que⁴⁹ se ha dado retrasos en la entrega de dichas franjas por parte de los Mejoratarios de Vuelta de Candelilla.
- En el sector comprendido entre el K6+000 al K9+420, se encuentra pendiente definir la propiedad de dicha franja, que si bien ésta se encuentra inmersa en los terrenos adjudicados por el Incoder mediante la Resolución 525 de 2006 a favor de la comunidad Negra organizada en el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, tal adjudicación del precitado sector cuenta con una demanda por terceros que arguyen la titularidad de dichas tierras. El Instituto al respecto

programado adelantar el proceso de negociación a partir de la segunda semana de octubre”; es decir a octubre de 2016 aún no se había adquirido dicha mejora.

⁴⁵ Oficio de contratista de obra con referencia CVN-977-15 de noviembre 30 de 2015, tomada del informe de Interventoría No.3, Tomo 3.

⁴⁶ Las siglas SMA, corresponden a la Subdirección del Medio Ambiente.

⁴⁷ Información suministrada por Invías en oficio OCI 44672 de septiembre 16 de 2016 (numeral 6), ante el requerimiento de la CGR en oficio 2016-ACPINV-018 con radicado Invías 81750 de septiembre 08 de 2016.

⁴⁸ Información tomada del oficio del contratista de obra CVN-0043-16 de enero 20 de 2016, la cual hace parte del informe de interventoría del periodo enero 04 a febrero 03 de 2016, Tomo 3.

⁴⁹ La Contraloría comunicó la observación en oficio 2016-ACPINV-060 con radicado 99084 de octubre 27 de 2016, con respuesta Invías DG 54699 de noviembre 09 de 2016.



indica⁵⁰ que frente a los requerimientos de obra el proceso de adquisición predial no se ha iniciado en dicha zona, no obstante se informa que han llevado a cabo conversaciones con los demandantes, y el Instituto ha requerido al Contratista para adelantar el respectivo análisis jurídico. El Instituto indica⁵¹ que “[...] a la fecha no presenta cambio alguno en la propiedad dado que a la fecha la titularidad es del Territorio Colectivo Alto Mira y Frontera, no existiendo a la fecha fallo del Consejo de Estado sobre dicha controversia.”

- Como resultado de la revisión de una selectiva de las carpetas prediales se encontraron los siguientes aspectos, no sin antes indicar que ya han transcurrido 22 meses frente al plazo total de ejecución del contrato que corresponde a 29 meses. Lo anterior, con corte a septiembre de 2016:

Cuadro 18. Relación de aspectos detectados en la muestra selectiva de expedientes prediales

NUMERO DE FICHA PREDIAL	SITUACIONES DETECTADAS
148FIMCEM	Inoportunidad en el pago de las adquisiciones de las mejoras, teniendo en cuenta que el informe valuatorio de estas es de fecha octubre de 2015, sin embargo, a corte del mes de septiembre de 2016 aún falta por cancelar 30%, el Inviás informa que se tiene previsto la cancelación en la segunda semana del mes de octubre de 2016.
101CDMCEM	El área no ha sido liberada, toda vez que el Mejoritario no ha logrado trasladarse.
028ADMCEM	A la fecha el Contratista no ha reportado el diagnóstico de compensaciones sociales.
030DMCEM	El avalúo se encuentra vencido, el informe valuatorio es de abril de 2015, si bien fue notificada la oferta de compra en octubre de 2015, no existe soporte de aceptación de la misma. Es importante indicar que Inviás en comunicación citada en la fuente, hace alusión al artículo 24 parágrafo 2 de la ley 1682 de 2013, el cual reza “[...] El avalúo comercial tendrá una vigencia de un (1) año, contado desde la fecha de su comunicación o desde aquella en que fue decidida y notificada la revisión y/o impugnación”. Al respecto se indica que la COMUNICACIÓN hace referencia al momento en que la Lonja responsable del avalúo pone en conocimiento a quien solicitó la realización del mismo, que en éste caso es el Contratista, por delegación del Inviás, del resultado del avalúo mediante un informe. Aspecto que diverge sustancialmente de la NOTIFICACION , ya que ésta hace alusión al momento en que la Entidad adquiriente informa al propietario o mejoritario de la compra de un área o mejora para el desarrollo de un proyecto de infraestructura. Lo anterior basado en que las condiciones del mercado son fluctuantes, y los valores no permanecen en el tiempo, por lo tanto el Estado tiene que garantizar adquisiciones a valores justos.
018IMCEM	El avalúo se encuentra vencido, ya que es de fecha de abril de 2015, y no se cuenta con aceptación de oferta de compra, aunado a que no se ha logrado la aplicación de la figura jurídica de Saneamiento Automático ante el Banco Agrario de Colombia, solicitud realizada en oficio de la Subdirección del Medio Ambiente SMA 51284 de octubre 05 de 2015, la cual no obtuvo respuesta.
059DMCEM	Se evidencia la suscripción de un acta de entrega (documento sin fecha de suscripción), pese a lo anterior, se informa por parte de Inviás al mes de septiembre que el Contratista no ha reportado ningún pago, sin embargo a noviembre ⁵² se indica que el pago efectuado por el Contratista mediante cheque fue objeto de devolución, sin embargo en la comunicación no se suministró soporte.

Fuente: Cuadro elaborado con la información suministrada en oficio Inviás SMA 46330 de septiembre 26 de 2016, ante el requerimiento del a Contraloría en oficio 2016-ACPINV-029, con radicado Inviás No.85234 de septiembre 19 de 2016.

⁵⁰ Información suministrada mediante oficio Inviás OCI 48629, con fecha de recibo octubre 06 de 2016; ante el requerimiento de la Contraloría 2016-ACPINV-041 con radicado Inviás 88900 de septiembre 29 de 2016.

⁵¹ La Contraloría comunicó la observación en oficio 2016-ACPINV-060 con radicado 99084 de octubre 27 de 2016, con respuesta Inviás DG 54699 de noviembre 09 de 2016.

⁵² La Contraloría comunicó la observación en oficio 2016-ACPINV-060 con radicado 99084 de octubre 27 de 2016, con respuesta Inviás DG 54699 de noviembre 09 de 2016.

Por los anteriores hechos, se observó que la gestión predial desplegada, junto con las responsabilidades que le asisten a la Interventoría y al Instituto, por no tener mayor contundencia frente a la exigibilidad en la implementación de correctivos por parte del Contratista; lo anterior puede conllevar a un impacto negativo con relación a los tiempos inicialmente previstos en el cronograma, y subsecuentemente en la obtención en oportunidad de las metas contractuales orientadas a lograr la interconexión entre Colombia y Ecuador, objetivo contextualizado en marco del documento Conpes 3747 de 2014, al igual que la probabilidad de rezagos en la materialización de los beneficios en materia de calidad de vida regional y fortalecimiento de las actividades económicas⁵³.

De lo anteriormente señalado se desprende un presunto incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del Apéndice F de los Pliegos de Condiciones el cual determina la obligatoriedad del Contratista de Obra de adelantar la gestión predial por su cuenta y riesgo, en los términos establecidos contractualmente y bajo la norma vigente, especialmente lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013⁵⁴. Al día de la visita de inspección visual realizada por la Comisión de auditoría se establece que el proyecto está seriamente afectado por problemas de adquisición de los predios requeridos (ya sea por deficiencias de gestión de parte del contratista y/o la indefinición de los predios requeridos al no contar aún con los Estudios y Diseños definitivos) y de la Interventoría al haber incumplido su deber de solicitar el inicio de proceso sancionatorio en caso de incumplimiento de parte del Contratista.

Hallazgo 16. Contrato de obra 654 del 2014. Administrativo con posible incidencia disciplinaria.

Presuntas irregularidades que han hecho que a octubre de 2016 se encuentre atrasada la ejecución de las obras y posiblemente el cumplimiento del objeto del contrato.

- a) Plazos de entrega de Estudios y Diseños a Fase III. De acuerdo con el numeral 1.8 del Apéndice A de los Pliegos de Condiciones⁵⁵ el Contratista se obligaba a entregar la totalidad de los Estudios y Diseños definitivos (Fase III) del proyecto debidamente aprobados por la interventoría en un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la Orden de Inicio del contrato (Diciembre 04 de 2014). De la información aportada por Invias, mediante oficio DG-54150⁵⁶ del

⁵³ Información tomada de del documento "ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS Y ANÁLISIS DEL SECTOR: MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCION, GESTION SOCIAL, PREDIAL Y AMBIETAL DEL PROYECTO: ESPRIELLA - RIO MATAJE EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO." Documento que hace parte del proceso licitatorio LP-DO-003-2014.

⁵⁴ Capítulo 1, Título IV.

⁵⁵ Según la Cláusula Primera del Contrato 654 de 2014, los documentos de la Licitación Pública LP -DO-003-2014 hacen parte del Contrato.



04/11/2016 se identifica que de los 17 ítems de Diseños uno (1) fue entregado dentro del plazo previsto, once (11) fueron aprobados por fuera de los términos contractuales y a octubre de 2016 (23 meses después de iniciado el contrato) no se habían aprobado cinco (5) ítems. Situación que impacta directamente en la identificación de los predios requeridos por el proyecto y, por ende, se afecta el Cronograma de Adquisición predial. Estas situaciones han resultado determinantes para afectar negativamente la Ruta Crítica del proyecto.

b) Cesión de la Licencia Ambiental Los literales a, b, c y d del numeral 2 del Apéndice D de los Pliegos de Condiciones determinan la obligatoriedad del Contratista de aceptar la cesión total de la Licencia Ambiental⁵⁶. Esta "actividad precedente" se constituye en un prerrequisito para el inicio de la construcción de las obras civiles, pactado a 30 días después de firmada la Orden de Inicio. Sin embargo, el acto se dio el 12 de noviembre de 2015 (once meses después de firmada la Orden de Inicio). En consecuencia, se permitió el avance físico del proyecto (del 04 de enero al 12 de noviembre de 2015) con una Licencia Ambiental en cabeza de Invías.

c) Estructuración, seguimiento y control del proyecto. Al hacer revisión de los elementos que constituyen la línea base del tiempo y su relación con la línea base de costos (presupuesto), se evidencian falencias en su construcción, lo que conlleva a una presunta afectación a los procesos de control y seguimiento de este proyecto. Se incumplen presuntamente, los numerales 7.11 y 7.34 del Pliego de Condiciones debido a lo siguiente:

- Fallas en la estructuración y planeación de la línea base original, lo cual conlleva a que en el corto plazo se hayan presentado reprogramaciones sucesivas evidenciadas en adiciones, prórrogas y ajustes al contrato.
- No consideración específica de actividades diferentes a las de ejecución de obra (por ejemplo: trámite de licencias y permisos, adquisición predial, Estudios y Diseños a Fase III definitivos, etc.) que son determinantes para el inicio de actividades y, por ende, debían considerarse en la concreción de la Ruta Crítica del proyecto.
- Inexistencia de herramientas y técnicas (Análisis de la Ruta Crítica, de Valor Ganado, de la Cadena Crítica, Análisis de Tendencias) que permitan hacer un mapa del proyecto en las diferentes edades del mismo y tomar las respectivas acciones correctivas, en caso de que se evidencie que el proyecto presenta cambios considerables con respecto a la línea base planteada originalmente.
- Falta de control sobre la línea base. Las reprogramaciones no tienen en cuenta la línea base original como punto de partida, lo cual muestra deficiencia en el proceso de control de Cronograma, pues es la línea base la que indica el estado en que debería ir el proyecto para poder ser comparado

⁵⁶ Resolución 1276 de 2004, modificada por la Resolución 284 del 23 de febrero de 2005.



con la realidad y determinar si se requieren solicitudes de cambio (adiciones o prórrogas).

- No se evidencian controles adecuados a los Cronogramas de Obra, ni se llevan indicadores de Gestión de Proyectos (Análisis de Valor Ganado), lo cual conlleva a que las solicitudes de cambio en los proyectos (entiéndase como solicitudes de cambio, las adiciones o prórrogas) se hagan con criterios técnicos livianos o sin el soporte técnico debido (informes de programación, trazabilidad del proyecto, análisis de valor ganado, grado de responsabilidad en los cambios a realizar).
- d) Visita de Inspección visual de obras. El día 04 de octubre de 2016 se realizó visita de inspección visual al sitio de ejecución, evidenciándose un retraso en el desarrollo de las obras que hacen parte del objeto contractual⁵⁶ máxime si ha transcurrido el 80% del plazo pactado contractualmente (23 de 29 meses).

Cuadro 19. Avance físico.

Localización	Obra Contratada	Estado de las obras a octubre 04 de 2016	Grado de avance físico estimado, según CGR
K0+000-K5+000	Pavimentación en asfalto	Construidas alcantarillas y terraplen a nivel de sub-base	40%
K5+000-k9+430	Pavimentación en asfalto	Conformación de la calzada existente en parte del tramo	10%
k9+430-k14+000	Pavimentación en asfalto	Conformación de la calzada existente	30%
k14+000-k19,24	Pavimentación en asfalto	Ningún tipo de obra civil	0%
Puente sobre río Mira, Incluido accesos		Construcción de pilotes	10%
Puente sobre río Pañambi, Incluido accesos		Ningún tipo de obra civil	0%
Puente sobre río Pusbi, Incluido accesos		Ningún tipo de obra civil	0%
Puente sobre río San Juan, Incluido accesos		Ningún tipo de obra civil	0%

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los datos mostrados en el Acta de Obra 19 de junio de 2016, el grado de avance de ejecución de obra física de este contrato era del 21.9%. Al día de la visita se encontraron prácticamente paralizadas las obras, debido a que sólo un frente de trabajo se encontró en labores de construcción de terraplenes. Revisados los Informes de Interventoría se evidencia que esta situación ha sido recurrente en varios meses a lo largo del periodo de ejecución del contrato.

⁵⁶ Numeral 1.7 del Apéndice A de los Pliegos de Condiciones.



Cuadro 20. Estado de los frentes de trabajo.

Frente de Trabajo	Estado
Frente de Trabajo N°1 (k0+000-k5+000).	Inactivo
Frente de Trabajo N°2 (k5+000-k9+430)	Parcialmente activo
Frente de Trabajo N°3 (k9+430-k14+000)	inexistente
Frente de Trabajo N°4 (k14+000-k14+700)	Inactivo
Frente de Trabajo N°5 (PUENTE y VIADUCTO RIO MIRA)	inactivo
Tramo del k14+700-k19+240	inexistente
Puente sobre rio Pañambi, Incluido accesos	inexistente
Puente sobre rio Pusbi, Incluido accesos	inexistente
Puente sobre rio San Juan, Incluido accesos	inexistente

Fuente: Elaboración propia.

No se evidenció el acompañamiento y/o asesoría de la Interventoría para con el Instituto al permitir tan bajo avance físico del proyecto (desde el 04 de diciembre de 2014 a octubre de 2016) manteniendo los contratos de Obra e Interventoría siempre en ejecución y con plena capacidad instalada, situación que presuntamente puede resultar lesiva para el Instituto para lo cual existe el incremento del riesgo negativo de incurrir costos adicionales sin fundamento.

e) Ítem No Previsto "Mejoramiento de la subrasante con crudo de rio para vías de consulta previa".

En desarrollo del contrato de obra 654 de 2014 se pactó con la comunidad ("consulta previa") el ítem en mención para mejorar vías diferentes a las del objeto contractual. En la visita de inspección ocular se identificó la presencia en algunos sectores con presencia recurrente de "sobretamaños", presencia de material suelto, un producto terminado no muestra una superficie uniforme y ancho de vía irregular.

f) Conservación de vías de acceso a fuentes de materiales. En la Visita de verificó el pésimo estado en que se encuentra la vía (tramo comprendido entre el k3+300 a la "cantera Santa Helena") la cual fue utilizada como vía de "uso industrial" y, en consecuencia, aplica lo señalado en el numeral 1.5 del Apéndice A de los Pliegos de Condiciones: "Correrán por cuenta del Contratista..., los costos de construcción, mejoramiento y conservación de las vías de acceso a las fuentes de materiales...". En su respuesta, el Instituto manifiesta que "... una vez se dejó de utilizar la misma, fue mejorada por el contratista..., dicha vía de acceso ha sido utilizada por terceros ajenos al proyecto para extracción de material que han deteriorado el estado...". Sin embargo, no se aportaron los soportes documentales que demuestren lo afirmado.

Estas observaciones (de la a) a la f)) reflejan debilidades en la aplicación de mecanismos de control para el eficaz cumplimiento de las funciones y obligaciones



propias de la interventoría, de los Gestores y el Supervisor asignados; incrementándose el riesgo de incumplimiento de requisitos establecidos legalmente. Presuntamente, lo anterior vislumbra incumplimientos por parte de la Interventoría: numeral 7.4 del Manual de Interventoría (Resoluciones Invías 5282 de 2003 y 3009 de 2007 y del Supervisor y Gestores del Contrato de Interventoría: numeral 7.4 del Manual de Interventoría; Resolución Invías 5282 de 2003; Artículos 1 (numerales 1, 2 y 4), 2 y 4 de la Resolución 3376 de 2010 y numeral 25.6 del Manual de Contratación de Invías (Resolución 01673 de 2015).

Hallazgo 17. Contrato de Interventoría 1595 de 2014. Capacidad instalada. Administrativo con posible incidencia disciplinaria.

Realizada visita de inspección de obras, el 04 de octubre de 2016, se observó que la Interventoría cuenta con una capacidad instalada presuntamente sobredimensionada debido a las siguientes razones:

- a) El valor total del contrato de interventoría asciende a \$9.721.5 millones con un plazo de 29 meses, a junio de 2016 el valor acumulado pagado a la interventoría asciende a \$4.203.8 millones lo cual equivale al 43.2% habiendo transcurrido ya el 65% del plazo y sin que las obras que hacen parte del objeto del contrato se hayan construido como ya se enunció anteriormente.
- b) Se encuentra que la capacidad instalada de la interventoría presuntamente resulta desbordada frente a un contrato de obra cuya ejecución física es mínima. La interventoría viene funcionando con una capacidad instalada inclusive mayor a la máxima contratada (personal adicional, equipos de topografía y vehículos añadidos) aun cuando el contrato de obra se ha desarrollado mínimamente. Además, a Octubre de 2016 está prácticamente paralizado como se observó en la visita practicada por la Comisión.

Esta situación refleja debilidades en la aplicación de mecanismos de control para el eficaz cumplimiento de las funciones y obligaciones que en tal sentido le fueron conferidas al Supervisor y/o Gestor del Contrato de Interventoría incrementándose el riesgo de incumplimiento de requisitos establecidos legalmente y de requisitos normativos. Presuntamente, por incumplimientos del Supervisor y Gestores del Contrato de Interventoría: numeral 7.4 del Manual de Interventoría, Resolución Invías 5282 de 2003; Artículos 1 (numerales 1, 2 y 4), 2 y 4 de la Resolución 3376 de 2010 y numeral 25.6 del Manual de Contratación de Invías (Resolución 01673 de 2015)



3.3.2.2 Contrato Plan Atrato Gran Darién - Contrato 1787 de 2014

Cuadro 21. Datos Generales del Contrato 1787 de 2014

	Fecha de Iniciación	30 de diciembre de 2014
	Fecha de terminación	29 de marzo de 2017
	Valor inicial del contrato: \$89.849 millones	
	Plazo: 27 meses a partir de la orden de iniciación	
	OBJETO DEL CONTRATO: Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial Riosucio – Belén de Bajirá – Caucheras , Departamento de Chocó – Departamento de Antioquia	
	Contrato de interventoría: No.2053 de 2014 Valor: \$6.307 millones	
LA LONGITUD TOTAL DEL CORREDOR ES 88 KM.- Tramo a intervenir 83.3 Km.		

Fuente: Información tomada de las presentaciones del Instituto Nacional de Vías.

Hallazgo 18. Modificadorio 1 y Contrato Adicional 1 al Contrato 1787 – 2014. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El artículo 36, capítulo IV de la Ley General de Presupuesto de la vigencia 2015 y el numeral sexto de la Circular Externa 43 de 2008, establecen la necesidad de solicitar autorización previa del Consejo Nacional de Política Fiscal –Confis- en caso de modificación de vigencias futuras.

El Instituto recibió de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP- \$4.000 millones⁵⁷ adicionales a los \$11.160 millones⁵⁸ que había aprobado por el MHCP para la vigencia 2015⁵⁹. Sin embargo, Invias giró⁶⁰ estos recursos sin solicitar autorización previa al –Confis- de la modificación de la vigencia futura. El Instituto giró los recursos en 2015 lo hizo considerando que los mismos correspondían a un anticipo de la vigencia futura 2017 y por tal razón suscribió el 01/04/2015 modificadorio 1 al Contrato de Obra 1787 de 2014, reprogramando \$4.000 millones de la vigencia 2017, para ser ejecutados en la vigencia 2015, sin embargo, no existen los soportes pertinentes de solicitud de modificación de la vigencia futura.

⁵⁷ Mediante CDP 186115, de fecha 01/04/2015

⁵⁸ contrato 1787/2014 "Corredor vial Riosucio – Belén de Bajirá – Caucheras"

⁵⁹ Oficio MHCP con radicado # 2-2014-038017 del 07 de octubre de 2014

⁶⁰ Orden de pago 16689816 de fecha 02/02/2016

Lo anterior, pese al conocimiento previo del Invías de que el cupo para la asunción de obligaciones autorizado por el MHCP con cargo a apropiaciones de vigencias futuras para la vigencia 2015, era \$11.160 millones y para 2017 era de \$25.268,4 millones, como consta en los documentos: el pliego de condiciones del Contrato 1787/2014; el Oficio MHCP con radicado # 2-2014-038017 del 07 de octubre de 2014 acreditado por el Confis en la sesión del 03/10/2014 y en los valores solicitados por Invías mediante comunicaciones OAP-31664 y OAP 49391 del 12 de Junio y 11 de Septiembre de 2014.

Asimismo, al no haberse soportado en Invías como en el MHCP el anticipo de la vigencia futura, existe el riesgo que para la vigencia 2017, se giren el total de recursos aprobados inicialmente como vigencia futura 2017 por \$28.500 millones, sin descontar los \$4.000 millones anticipados en el 2015.

Por otra parte, el 5 de agosto de 2015, transcurridos siete (7) meses de ejecución del Contrato de Obra 1787 de 2014, se suscribió el adicional 1 con el fin de adicionar en valor el contrato \$10.000 millones; argumentando y avalando las siguientes razones o justificaciones:

- “Poder alcanzar las metas del proyecto”⁶¹.
- “Obtener mayor alcance del contrato, más específicamente permitir una ampliación en la intervención entre el sector de Belén de Bajirá y Riosucio.”⁶²
- “...teniendo en cuenta que el contratista cuenta con los equipos y recursos técnicos necesarios para ejecutar dicho monto.”⁶³
- “... además se tendrá un mayor alcance de ejecución del contrato pudiendo intervenir el trayecto de belén de Bajirá a Riosucio...”⁶⁴
- “... , maximizando la inversión, por encima de lo programado inicialmente, que se puede estimar en \$10.000 millones de pesos, por lo que se requiere la reprogramación de estos recursos.”⁶⁵

No obstante, ninguna de las razones y/o justificaciones expuestas corresponden a una justificación técnica para adicionar en valor el contrato, por cuanto no se está ampliando o adicionando el alcance físico estipulado en el apéndice A del mismo, tampoco se está justificando mayores cantidades de obra hasta ese instante de ejecución del contrato, es decir, hasta la fecha de la adición, las metas del proyecto eran alcanzables, con los recursos financieros del mismo, conforme la

⁶¹ Memorando del Director Territorial Antioquia No. DT-ANT-50556 del 29/07/2015

⁶² Oficio del Contratista No. 001-2015-0914 del 29/07/2015, solicitando adición presupuestal por \$10.000 millones.

⁶³ Oficio del Interventor No. 011-0-056-2015 del 29/07/2015, aprobando la solicitud del adición

⁶⁴ Formato MSE-FR-19 de solicitud de adición y/o prorroga del 29/07/2015, suscrito por el contratista, interventoría, gestores técnicos del proyecto y del contrato por parte del INVIAS y Jefe de la Unidad Ejecutora.

⁶⁵ Numeral 4 del Anexo No. 1 de la solicitud de adición, del 29/07/2015, Anexo suscrito por el contratista, la interventoría y el INVIAS.

distribución y posicionamiento de los recursos de cada vigencia (2014, 2015, 2016 y 2017).

Además, que el Acta de Modificación 1 suscrita el 13/08/2015, ocho (8) días después de la suscripción del contrato adicional 1, muestra mayores cantidades en todos los ítems del contrato, excepto por el ítem 28 “Tubería de concreto reforzado de D= 900mm de diámetro interior” el cual tiene una disminución de 896 ML, dichas mayores cantidades reflejan el valor adicional de \$10.000 millones, sin embargo, existe algunos ítems que tienen aumento en la cantidad inicialmente contratada, sin que la misma esté justificada técnicamente, bien sea por modificaciones al diseño estructural del pavimento y/o por que se modifique el alcance estipulado en el apéndice A del contrato, estos ítems son: 13, 14 y 16, correspondientes a la Subbase, Base y Mezcla Asfáltica respectivamente.

Lo mencionado se sustenta, en el acta de modificación de cantidades 4 suscrita el 16/06/2016, en la cual, los mismos ítems 13, 14 y 16 finalmente se disminuyen a las cantidades que por diseño (estructura del pavimento) y por alcance del contrato se deben ejecutar realmente.

Con base en lo expuesto se concluye que no existió justificación técnica para adicionar el valor del contrato en la cantidad referida en los párrafos anteriores; con la adición se apalancó más recursos en la vigencia 2015, dada la capacidad en cuanto recursos técnicos, humanos y de logística con que contaba el contratista, para ejecutar mayores recursos de los que estaban previstos para la vigencia 2015.

Todo lo anterior, denota debilidades por parte de la interventoría y los gestores del proyecto y del contrato para tramitar y obtener de manera adecuada, recursos financieros, específicamente para la vigencia 2015, los cuales resultaron insuficientes frente a la capacidad de ejecución física del contratista de obra para dicha vigencia, lo cual conllevó a adicionar el contrato en recursos por \$10.000 millones, que hasta la fecha de la adición no eran justificables técnicamente por mayores cantidades, mayor alcance físico del contrato u obras adicionales no previstas del mismo, con lo cual presuntamente se incumple el numeral 13 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993⁶⁶, los deberes de los Interventores establecida en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y la Resolución de Inviás 3376 de julio 28 de 2010⁶⁷.

⁶⁶ Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

⁶⁷ “Por la cual se establecen funciones y obligaciones de los Gestores Técnicos de Proyectos, de Contratos, Ambientales, Sociales, Prediales y Administrativos y se dictan otras disposiciones” y en el Manual de Interventoría de Obra Pública del Inviás



Hallazgo 19. Alcance del Contrato 1787 – 2014. Administrativo.

De acuerdo con el apéndice A, el alcance de las obras del contrato, para el paso urbano por el corregimiento de Belén de Bajirá, consiste en pavimentar 1,95 kilómetros, de vía en la zona urbana de dicho corregimiento; sin embargo, se observó, conforme los documentos presentados a la auditoría, el avance de las obras y el tiempo de ejecución y restante del contrato, que no se va a poder cumplir con el alcance proyectado por Belén de Bajirá, dado que: i) Para poder ejecutar la pavimentación, se debe haber ejecutado las redes de acueducto y alcantarillado de las calles por donde se hará el paso urbano, situación que hasta el momento no se ha llevado a cabo, por cuanto es un proyecto que adelanta el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) dentro del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de dicha población, y ii) Conforme los tramites y averiguaciones adelantados por el Invías, se conoce, que las construcción de dichas redes se estarían ejecutando y terminando el 30 de marzo de 2017, en caso tal de que la programación del proceso adelantado por el DNP y FONADE, para tal efecto se cumpla sin ningún contratiempo.

Por otra parte, de acuerdo a la información remitida por Invías a la Contraloría, solo hay solicitudes y gestiones relacionadas con el tema de las redes de acueducto y alcantarillado para el paso urbano de Belén de Bajirá, en la vigencia 2016, es decir un (1) año después de iniciado el contrato.

Por lo anterior, se concluye que ha faltado oportunidad en las gestiones y trámites adelantados por el Invías, frente a la búsqueda de soluciones para poder ejecutar las obras por Belén de Bajirá y debilidades de coordinación interinstitucional para la formulación del proyecto corredor vial Caucheras – Belén de Bajirá – Riosucio.

Por todo lo anterior, de no poder realizar la pavimentación del paso urbano de Belén de Bajirá, se estaría incumpliendo parte del alcance del contrato, lo que implicaría que se dejaran de invertir recursos en cuantía aproximada a los \$3.000 millones, y se afecte la continuidad del proyecto y por ende se impacte negativamente la población de Belén de Bajirá, por el deterioro de las vías urbanas a causa del paso de vehículos pesados que ocasionarían contaminación por desprendimientos de material granular (polvo).

Hallazgo 20. Calidad y Estado de las obras ejecutadas mediante el Contrato de Obra 1787 – 2014. Administrativo.

Durante la visita efectuada, entre el 28 al 30 de septiembre de 2016, por la Contraloría General de la República, al corredor Caucheras – Belén de Bajirá –



Riosucio, con el fin de inspeccionar las obras de mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de dicho corredor vial, realizadas mediante el Contrato de Obra 1787 de 2014, suscrito por el Invías, como parte del Contrato Plan Atrato Gran Darién, se observaron deficiencias menores de construcción, que a continuación se mencionan.

- En el K30+070 margen izquierda (Belén de Bajirá hacia Riosucio), pequeña erosión en el terraplén, al parecer por un broche que abrieron para entrada y salida de ganado hacia una propiedad.
- Entre K33+225 al K33+270, margen derecha, presunta inestabilidad del terraplén por una erosión que se está presentando, al parecer por falta de tratamiento con material orgánico, para estabilizar el talud, revegetalización.
- K33+790 se observó justo al borde del pavimento, se dejó una colombina o señal de tránsito enterrada, la cual puede ser causa para que se vaya presentando un fallo prematuramente del pavimento.
- En el K46+820 se observan unos pegotes de asfalto sobre la carpeta de rodadura en aproximadamente una longitud de 6 ML sobre el carril derecho.
- En las alcantarillas ubicadas en el K30+197 y K31+510, se observó, que no se emboquillo los tubos de entrada y salida de las alcantarillas, incluso, el hierro de refuerzo del tubo quedó a la vista, en una de las alcantarillas.
- K42+300 margen derecha, aproximadamente en una longitud de 25 ML, hay presencia de procesos erosivos que podría ocasionar fallo de la banca o calzada y presunta inestabilidad de la estructura del pavimento, el geotextil colocado sobre el pedraplen está a la vista.
- En el K25+600 carril derecho se observó una aparente afloración de agua en el pavimento en puntos localizados dentro de una longitud de aproximadamente 2,50 ML.

De igual forma se observaron aspectos relacionados con el estado de algunas de las obras, mantenimientos y elementos instalados en la vía, tales como:

- Los mantenimientos realizados por el contratista, en los sitios críticos, para mantener la transitabilidad entre el K54+400 sector denominado Playa Roja y la población de Riosucio K83+550, abscisa final del proyecto, después de la modificación No. 2 del contrato, ya presentan bastante deterioro, en algunos de los sitios intervenidos, por causa del tiempo transcurrido desde su ejecución (aproximadamente febrero de 2016), las temporadas de lluvia, el tránsito de los vehículos pesados (tractomulas) y la falta de obras de drenaje (alcantarillas). Lo anterior, ha ocasionado que el tránsito actualmente se vea reducido solo a vehículos tipo camperos o camionetas y vehículos pesados de carga, lo que ha impedido el transporte de pasajeros en vehículos tipo microbús o vans y se



realice el mismo en los camperos de forma inadecuada y sobrepasando el cupo y carga máxima autorizada.

- Cabe señalar, que de acuerdo con el apéndice A del contrato, entre Belén de Bajirá, la vía tiene el siguiente estado: 49 kilómetros en regular y mal estado de su superficie de rodadura en material granular (afirmado) y los últimos 10 kilómetros con superficie de rodadura de suelo orgánico y afirmado con muy poco espesor.
- Los sectores de vía ya pavimentados y terminados, muestran problemas de mantenimiento, por cuanto, la vegetación ha empezado a invadir la vía, existiendo sectores donde ya la vegetación a cubierto completamente la señalización horizontal, línea de borde, y algunos casos la señalización vertical, afectando la seguridad vial por falta de visibilidad de la señalización y demarcación.
- En el K41+390 esta derribada una señal vertical de paso de ganado, y se observaron algunas otras señales verticales averiadas por vandalismo o golpes de vehículos.

Lo anterior, revela debilidades en los mecanismos de control y supervisión de parte de la interventoría, en lo que tiene que ver con el control de calidad de la obra, frente a las deficiencias menores relacionadas.

Por otra parte, hay que resaltar, que a la fecha de la visita de la Contraloría, (27 al 30 de septiembre de 2016) al corredor vial objeto del Contrato de Obra 1787 de 2014, no se observó actividades constructivas por parte del contratista de obra y por ende de actividades de supervisión y control por parte de la interventoría, lo anterior, obedece, según informó el director de interventoría y el Gestor del Proyecto por parte del Invías, a que desde el 13 de septiembre de 2016, se encuentran suspendidos tanto el contrato de obra (1787-2014) como el de interventoría (2053-2014).

Hallazgo 21. Cronograma de adquisición predial, Contrato de Obra 1787 de 2014. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Se determinó que no se requirió al contratista para la presentación del cronograma de adquisición predial en consonancia con lo indicado en el Anexo Predial, donde se estipula que la compra debe ser acorde con dicho cronograma, y que para su elaboración se deberá tener en cuenta el cronograma de obra, condiciones de orden social y económico el proyecto, ya que de la adecuada planeación de los tiempos, depende en gran medida, el cumplimiento del desarrollo de las obras. ✓

Lo anterior conllevó a que la Entidad contratante no tuviera una herramienta de seguimiento para determinar y monitorear el cumplimiento de las actividades específicas en materia de gestión socio-predial.; aunado a que dicho documento es parte integral del contrato, según establece el mencionado Anexo, es así que taxativamente en el numeral 10.8 “FORMA DE PAGO” se indica lo siguiente “Para el cumplimiento del objeto contractual, deberá elaborarse un cronograma entre el Contratista y la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social (SMA) o la Dirección Territorial respectiva, sí es el caso, en el cual se establezcan los plazos de entrega de los predios requeridos”

Pese a lo anterior, es de señalar que éste Órgano de Control solicitó dicho cronograma⁶⁸, y la respuesta suministrada por la SMA, indicó lo siguiente “Para este proyecto este documento no forma parte de las obligaciones del contratista, por cuanto el apéndice predial del Invías consagra la obligación de una sábana predial que consigna la programación predial que este mismo adelante”. Por lo anteriormente expuesto, se establece una presunta incidencia disciplinaria, derivada en la deficiente implementación de los mecanismos de vigilancia y control orientados a la verificación de los compromisos contractuales, aspecto contemplado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993; y en particular la función desplegada por la Subdirección del Medio Ambiente, concerniente al seguimiento al cumplimiento del proceso de adquisición predial, la cual se establece en el artículo 13, numeral 13.7 del Decreto 2618 de 2013⁶⁹.

Hallazgo 22. Verificación de la información de las fichas prediales, Contrato de Obra 1787 de 2014. Administrativo.

El Contratista intervino algunos sectores, sin que la Interventoría pudiera realizar la verificación del contenido de las fichas prediales in-situ, aspecto que afectó la adecuada implementación de los mecanismos de control y vigilancia sobre el componente predial; ya que con base en el inventario de especies, cultivos y construcciones relacionadas en la ficha predial se realiza el avalúo, mediante el cual se hace la liquidación del valor indemnizatorio por la afectación generada en el desarrollo de las obras. Lo anterior va en contravía con lo estipulado en el Pliego de Condiciones del proceso licitatorio LP-DO-071-2014, en su numeral 7.28 “INTERVENTORIA DE LOS TRABAJOS”, donde taxativamente se indica que “El interventor está facultado para revisar todos los documentos del contrato...”

Al respecto, en Acta Predial de Octubre 26 de 2015, la Interventoría pone en manifiesto dicha situación, ante lo cual el Contratista alude que al atender la

⁶⁸ Información solicitada por la Contraloría General de la República en oficio 2016-ACPINV-009 con radicado Invías 74907 de agosto 22 de 2016.

⁶⁹ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías y se determinan las funciones de sus dependencias.



petición de esperar la verificación por parte de la Interventoría para poder adelantar obras “[...] podría generar un serio retraso de las obras”. Sin embargo en el Pliego en el numeral precitado, se establece que “El contratista deberá acatar las órdenes que le imparta por escrito la Interventoría; no obstante, si no estuviese de acuerdo con las mismas deberá manifestarlo por escrito al interventor, antes de proceder a ejecutarlas, en caso contrario..” Por lo anteriormente referido se observa que se generaron limitaciones al ejercicio e implementación de las funciones y principios rectores de las mismas, en particular en lo atinente al “CONTROL” definido en el Manual de Interventoría como “Verificar, evaluar, comprobar, inspeccionar y revisar...”.

Hallazgo 23. Gestión predial desplegada en desarrollo del contrato 1787 de 2014. Administrativo.

Con corte a noviembre de 2016, se encuentran aspectos pendientes dentro de la gestión predial delegada al Contratista, de conformidad con el corte de agosto 31 de 2016 (a 7 meses de que finalice este contrato. A continuación se enumeran algunos aspectos detectados:

Cuadro 22. Relación de aspectos detectados en la muestra selectiva de expedientes prediales.

NUMERO DE FICHA PREDIAL	SITUACIONES DETECTADAS
007 I T2 RBC	El Inviás informa que a la fecha no se ha logrado localizar al propietario de la mejoras para notificación de oferta de compra de mejora del avalúo de mayo 24 de 2016, al respecto la Entidad informó que en el mes de octubre se publicó el respectivo anuncio en periódico local ⁷⁰
017B D T2 RBC	Se encuentra pendiente el tema de “traslado de báscula para ganado”, se observa que si bien está relacionado en el informe valuatorio, dicha actividad no se valoró. La Entidad informa que para el cálculo del daño emergente, se requiere conocer el lugar de traslado de ésta. Pese a lo anterior se indica que está en trámite de firma el contrato de mejoras.
072 DI T3 RBC	En la ficha predial se relaciona el tema de dos cercas una en postes y otra en varetas; es de indicar que para el tema de cercas en la misma ficha en observaciones se indica que la restitución de éstas, se encuentra incluido en los valores reconocidos al contratista en el “[...] ítem suministro e instalación de cerca del contrato 1787...”. Sin embargo en el cálculo del valor del avalúo es de julio 21 de 2016, se incluyó el valor de la cerca en varetas. En la respuesta dada por la empresa que realizó el avalúo indica que para la cerca en vareta la ficha predial no la excluyó, razón por la cual se informa que procedieron a valorarla. Sin embargo, expresan lo siguiente “En caso de haber tenido mala lectura o interpretación por parte del avaluador por favor comunicar para realizar el ajuste correspondiente dentro del informe de avalúo y ajustar la liquidación del mismo”. No obstante lo anterior, en el oficio por el cual Inviás remite el comunicado de la empresa que realizó los avalúos; la Entidad no suministró las respectivas aclaraciones; incurriendo en un posible riesgo de que se reconozca un doble pago, por concepto de dicha cerca. Es de indicar que no se ha notificado la oferta de compra de mejoras.
073 DI T3 RBC	El Instituto informa que el Mejoratarario no acepto la venta, y se está en actividades de recuperación del espacio público; sin embargo en el expediente del predio no hay evidencias de dicha gestión, orientada a la implementación de mecanismos de recuperación de espacio público.
119 I T3 RBC	En la ficha predial para la construcción denominada RAMADA; se indica que “[...] cubierta en lamina de zinc soportada sobre estructura de madera...” Sin embargo en el avalúo para el cálculo del valor de ésta,

⁷⁰ La Contraloría comunicó la observación en oficio 2016-ACPINV-060 con radicado 99084 de octubre 27 de 2016, con respuesta Inviás DG 54699 de noviembre 09 de 2016.



NUMERO DE FICHA PREDIAL	SITUACIONES DETECTADAS
	se indica que dicha ramada tiene estructura en columnas en concreto reforzado. Al respecto, la Entidad informa que efectivamente se presentó un error y presentaron un avalúo con la correspondiente corrección; sin embargo el contratista mediante comprobante de egreso 0171 canceló el valor por concepto de compra de mejora, con base al valor del primer avalúo, reconociendo un mayor valor de \$0.66 millones; al respecto Invias no indicó que acciones a implementado frente dicho caso.

Fuente: Este cuadro se elaboró con información suministrada por el Instituto Nacional de Vías mediante oficio SMA 49912 de octubre 12 de 2016; ante el requerimiento de la Contraloría General de la República en oficio 2016-ACPINV-045 con radicado Invias No.90231 de octubre 03 de 2016.

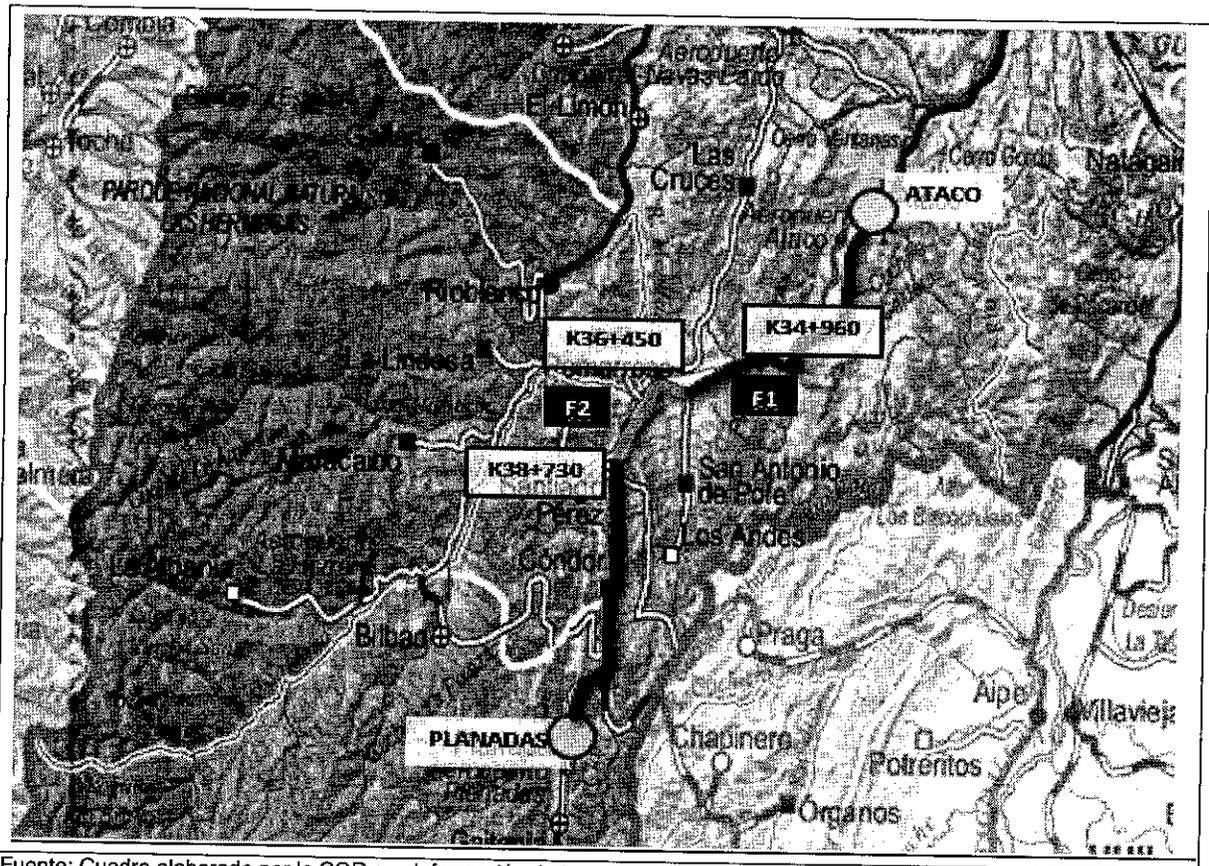
Lo anterior evidencia la importancia de finalizar las actividades asociadas al cuadro anterior, con el propósito de que al finalizar el contrato en marzo de 2017, de manera que no existan pendientes y que se posibilite efectuar el cierre predial oportunamente, y de ésta forma disponer física y jurídicamente las franjas requeridas para el desarrollo del objeto contractual. Es de señalar, que con corte del mes de agosto de 2016, la Entidad informó que el contratista no ha presentado ninguna acta para pago por concepto de gestión y adquisición predial⁷¹.

3.3.2.3 Contrato Plan Tolima – Contratos 419 y 698 de 2014

Cuadro 23. Datos generales de los Contratos de Obra 419 y 698 de 2014.

CONTRATO 419 DE 2014		CONTRATO 698 DE 2014	
Fecha de suscripción	8 de agosto de 2014	Fecha de suscripción	21 de febrero de 2014
Fecha de terminación	6 de diciembre de 2016	Fecha de terminación	2 de febrero de 2016
Valor inicial del contrato: \$18.566.3 millones		Valor inicial del contrato: \$2.977.5 millones	
Plazo: 360 días calendario a partir de la suscripción del Acta de inicio.		Plazo: 180 días calendario a partir de la suscripción del Acta de inicio.	
OBJETO DEL CONTRATO: Contratar la Fase 2 del Mejoramiento Y Construcción de la vía Secundaria Ataco - Planadas (del K36+450 al K38+730) en el Departamento del Tolima, en el Marco del Contrato Plan de la Nación con la Región del Sur del Departamento del Tolima		OBJETO DEL CONTRATO: Contratar la Fase 1 del Mejoramiento y Construcción de la vía Secundaria Ataco - Planadas (del K35+900 al K36+450; del K34+960 al K35+040; y del K35+526 al K35+541) En el Departamento del Tolima en el Marco del Contrato Plan del Sur del Tolima	

⁷¹ Información suministrada por el Invias en oficio OCI 40598 de agosto 29 de 2016, ante el requerimiento de la Contraloría General de la República en comunicado 2016-ACPINV-09 con radicado en el Instituto No.74907 de agosto 22 de 2016, (punto 11).



Fuente: Cuadro elaborado por la CGR con información de las presentaciones realizadas por el Invías.

Hallazgo 24. Estructuración Técnica del Proyecto de Mejoramiento y Construcción de la Vía Secundaria Ataco – Planadas del KM 35+900 al KM 38+730 en el Departamento del Tolima. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Departamento del Tolima, dentro del plan estratégico del Contrato Plan del Sur del Tolima, priorizó dentro de los proyectos viales a intervenir el relacionado con la vía secundaria Ataco – Planadas, el cual consiste específicamente en la atención de sitios críticos sobre la vía secundaria Ataco – Planadas, mediante la construcción de espolones o espigones (obras hidráulicas transversales) dentro del cauce del río Atá, que discurre por la margen derecha de la vía, para disminuir los procesos erosivos que existen sobre la banca de la vía.

El Conpes 3774 del 30 de septiembre de 2013 mediante el cual se declara la “importancia estratégica del componente de infraestructura vial del Contrato Plan de la Nación con la región del sur del departamento del Tolima”, establece para el proyecto en mención, la intervención del sector llamado Agua Dulce en una longitud total de 3,03 km, “...priorizando las obras para el control del cauce del río



Atá, que incluyen aproximadamente 18 espolones.”, la Gobernación del Tolima durante el 2014, adelantó dos procesos precontractuales para desarrollar las obras en el citado sector de Agua Dulce, los cuales culminaron con la suscripción de los Contratos 419 y 698 de 2014 para construcción de dichos espolones, tres (3) mediante el Contrato de Obra 419 y quince (15) mediante el Contrato de Obra 698 de 2014.

No obstante, se observó que en los documentos previos y pliegos de condiciones de los dos procesos precontractuales antes mencionados y que dieron origen a los Contratos 419 y 698 de 2014, no hay evidencia de estudios y diseños especializados que determinen, el por qué, solo se contrata la ejecución de 18 espolones no continuos, cuando en los diseños de la solución hidráulica, geotécnica, geológica y estructural para los problemas de socavación de la vía Ataco – Planadas en los tramos de vía adyacentes al río Atá en el tramo K36+200 al K41+450, (de fecha febrero de 2010) prevén la construcción de 42 espolones principales y 11 espolones de refuerzo, de los cuales, 22 espolones principales y 5 espolones de refuerzo se ubican entre las abscisas K36+200 al K38+800, es decir, que en el trayecto identificado como prioritario en el Conpes 3774 anteriormente mencionado, están especificados en los diseños de 2010, un total de 27 espolones entre principales y de refuerzo. Tampoco hay pronunciamientos de la interventoría en el sentido de procurar la ejecución de las obras conforme a la solución hidráulica planteada en los diseños.

Se destaca que, mediante el Contrato 419 de 2014 (terminado y liquidado) se contrataron y construyeron los espolones principales 1, 2 y 4 y mediante el contrato 698 de 2014, se contrataron 15 espolones principales desde el 6 hasta el 22, excepto los espolones 12 y 16, y se construyeron finalmente once (11) espolones (Nos. 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21 y 22), ubicados entre las abscisas K36+200 y K38+800 aproximadamente, es decir, que en total se han ejecutado 14 espolones principales no continuos, del total de los 22 espolones principales y 5 de refuerzo, existentes en los diseños, lo cual, refleja que con lo contratado y ejecutado hasta la fecha, no se estaría dando una solución definitiva, a los problemas de socavación que se vienen presentando sobre la margen derecha de la vía Ataco – Planadas, a causa de los efectos del cauce del río Atá. Lo anterior, teniendo en cuenta, que la solución hidráulica planteada en los diseños es integral y continua, porque de lo contrario, lo que se estaría es trasladando el problema a otros sitios del cauce del río, lo cual, pondría en riesgo las obras hasta ahora ejecutadas y eventualmente generaría la pérdida de las inversiones, al no garantizar la estabilidad de la vía en el tramo de inestabilidad del río.φ



Es importante resaltar, que al no haber continuidad de los espolones que quedaron construidos, entre el 1 al 22, ya que están pendientes la construcción de los espolones 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12 y 16, los sectores que quedaron sobre la margen izquierda del río, sin espolones especificados en diseños, generan unos espacios en los cuales el cauce del río, no tendrá el comportamiento esperado y previsto en diseños, y que busca alejar el cauce del río de la banca actual de la vía.

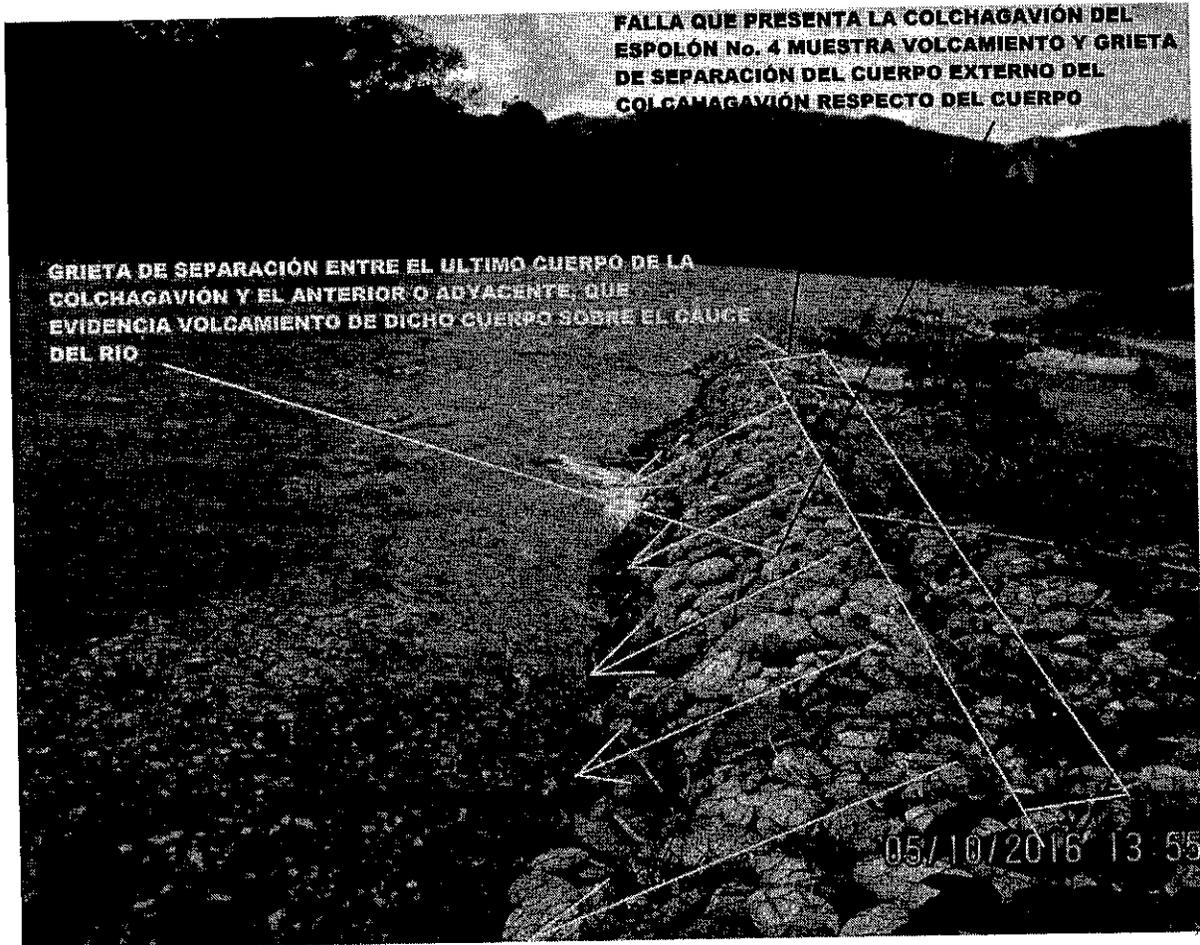
De acuerdo a la visita e inspección a las obras (espolones) ejecutadas bajo los Contratos 419 y 698 de 2014, realizada por la Contraloría durante el día 5 de octubre de 2016, se constató, que el espolón 4 construido mediante el Contrato 419, ya presenta una falla o volcamiento del primer cuerpo de gaviones de la colcha gavión del vértice del espolón, (ver fotografía 1) al parecer, a causa del comportamiento del cauce del río, el cual no es el previsto en los diseños, por cuanto, falta construir aguas arriba del espolón 4, los espolones 5, 6, 7 y 8 y aguas abajo el espolón 3.

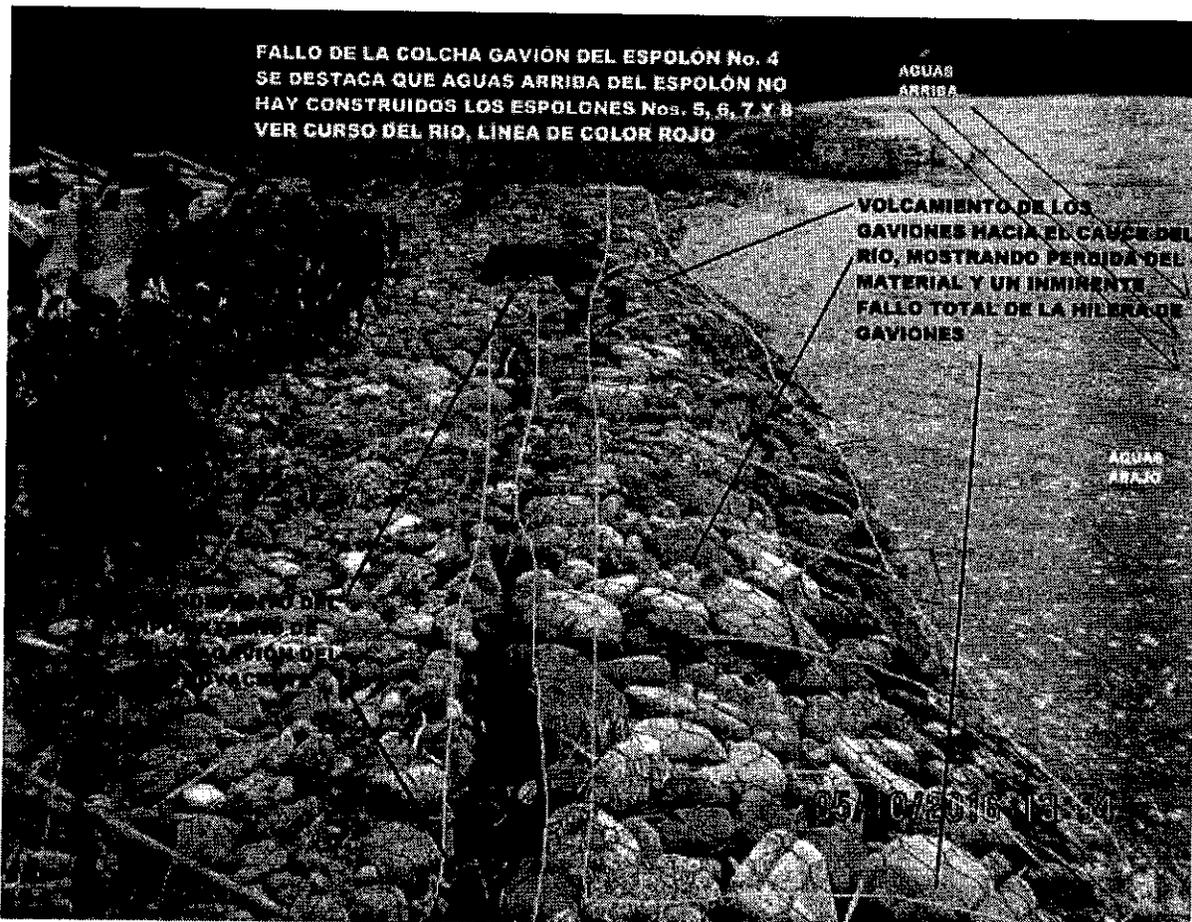
Es así, que una vez se retiren los jarillones o ataguías construidas, (obras temporales) para la construcción de los espolones, el río buscara el cauce normal y seguramente que en los sectores donde no quedaron construidos de manera continua los espolones diseñados, no se lograra los efectos buscados con la solución hidráulica integral, la cual consiste en retirar el cauce del río de la margen derecha de la vía en cuestión, al lograr que los espacios ubicados entre espolón y espolón se vayan sedimentando, para así propiciar que se aleje el cauce del río de la margen derecha del mismo, ocupando o discurriendo por la margen izquierda.

La problemática anteriormente relacionada, se presume a causa de las deficiencias en los estudios previos adelantados por la Gobernación del Tolima para la contratación de las obras especificadas en el proyecto de la vía secundaria Ataco – Planadas, priorizada en el Contrato Plan del sur del Tolima, lo cual puede generar que finalmente no se logren los objetivos del proyecto y por ende no se solucione de manera integral y definitiva los problemas de inestabilidad de la vía en el tramo intervenido, conllevando esto a una eventual pérdida de las inversiones efectuadas en las obras, que ascienden aproximadamente a \$24.500 millones entre los Contratos 419 y 698 de 2014. De igual manera, tampoco se tienen pronunciamientos de la interventoría en procura de que la construcción de los espolones se ajuste a la solución hidráulica planteada en los diseños.

Es importante señalar, que si bien el proyecto se ha venido desarrollando, por etapas o fases, (Contrato 419 - fase 1 y Contrato 698 - fase 2 iniciadas en el 2014) no ha existido continuidad construcción de los espolones, conforme lo especifican los diseños, y han trascurrido las vigencias 2014, 2015 y casi 2016, y no se

conoce para cuando estén previstas otras fases o contrataciones, para construir los espolones faltantes entre el espolón 1 al 22 y dar solución integral y continúa, prevista en los diseños, en el sector comprendido entre las abscisas K36+200 al K38+800.





Lo anterior por debilidad de control y seguimiento de la etapa precontractual, lo que conlleva a un presunto incumplimiento del Principio de Planeación Contractual, establecido en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, en el cual se señala “Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”.



De igual manera, refleja deficiencias del contratista e interventor al no procurar la implementación de la solución hidráulica en las condiciones previstas en los diseños.

Hallazgo 25. Ítems No Previstos Pactados Contrato 698 de 2014. Administrativo.

En desarrollo del Contrato 698 de 2014, para el mejoramiento y construcción de la vía secundaria Ataco – Planadas del K36+450 al K38+730, se aprobaron por parte de la interventoría y se validaron por parte del departamento del Tolima, los ítems no previstos que a continuación se relacionan:

No obstante, el ítem NP-2 *Transporte de materiales Pétreos*, se considera no era necesario establecerlo, dado que si el material para los gaviones y colcha gaviones, proviene de las excavaciones efectuadas para los respectivos espolones, el valor del transporte de los materiales pétreos está inmerso dentro del APU de los gaviones y colcha gaviones, el cual contempla un acarreo libre de 2 kms, (distancia aproximada que existe entre los espolones a construir, espolón 6 al espolón 22) es decir, que al establecerse el ítem NP-2 *Transporte de materiales Pétreos* para pagar por m³-Estación (m³-E), se puede estar incurriendo en un sobrecosto por cuanto, en la especificación de dicho ítem⁷², no hay claridad en la forma de medida y su forma de pago, por cuanto hay una contradicción o incoherencia, al referir que las estaciones se consideran entre distancias entre 100 y 1.000 metros (m) y luego se refiere que la medida corresponderá al número de metros cúbicos, aproximado al entero, de material transportado medido en su posición original, y multiplicado por la distancia de transporte, en estaciones de cien metros (100 m).

Hasta la información entregada por el Inviás de las actas de recibo parcial del Contrato 698 de 2014 (Acta 11 del 23/02/2016), no habían efectuado cobros por el nuevo ítem no previsto NP-2 *Transporte de materiales Pétreos*, y con la respuesta a la observación comunicada, aseguran que no se efectuaran cobros por ninguno de los dos nuevos ítems NP-1 y NP-2 por transporte de materiales pétreos, en lo que resta de facturar y recibir de cantidades del contrato.

⁷² "a. El transporte de materiales para una distancia entre cien metros (100 m) y mil metros (1.000 m), la unidad de medida será el metro cubico – estación (m³-E). La medida corresponderá al número de metros cúbicos, aproximado al entero, de material transportado medido en su posición original, y multiplicado por la distancia de transporte, en estaciones de cien metros (100 m), con aproximación al décimo de estación."

Cuadro 24. Ítems no previstos

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	PRECIO UNITARIO
900.2P	NP-1 Transporte de Materiales Pétreos para gaviones y colcha gaviones	M3-KM	\$1.050.00
900.1P	NP-2 Transporte de materiales Pétreos	M3-E	\$1.042.00
600P	Excavación mecánica bajo agua	M3	\$17.815.00

Fuente: Información suministrada por el Invias

3.3.2.4 Contrato Plan Santander – Contrato de Obra 2670 de 2014

Cuadro 25.- Datos Generales del Contrato 2670 de 2014 (Celebrado por la Gobernación de Santander) en marco del convenio interadministrativo 2963 de 2013 entre el Invias y el departamento de Santander.

	Fecha de Iniciación	26 de noviembre de 2014
	Fecha de terminación	25 de marzo de 2018
	Valor inicial del contrato: \$185,046 millones Valor Modificado: \$177,378 (se resta el valor de adquisición predial)	
	Plazo inicial : 40 meses a partir de la orden de iniciación	
	OBJETO DEL CONTRATO: Mejoramiento, rehabilitación y pavimentación de la red secundaria para la conectividad regional en el programa estratégico de infraestructura de conectividad para Santander enmarcado dentro del contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander Conpes 3775 de 2013 – Corredor San Gil – Charalá – Límites. Contrato de interventoría celebrado por el Invias mediante convenio 918 de 2014, con orden de inicio de sep-04-2014 : Valor: \$13.017 millones	

Fuente: Información tomada de las presentaciones del Instituto Nacional de Vías.

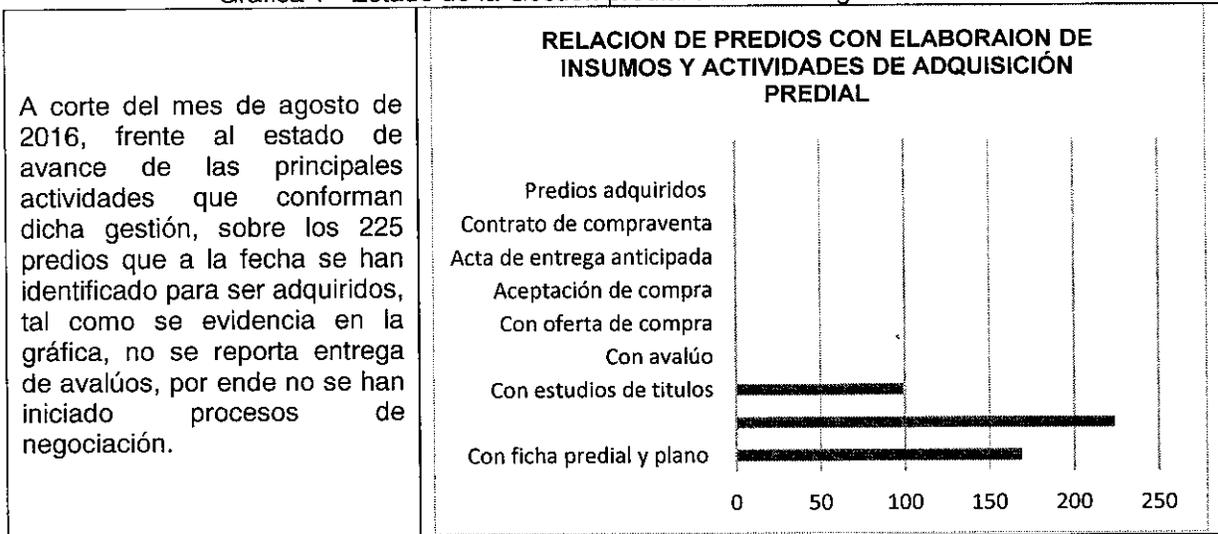
Hallazgo 26. Gestión predial desplegada en desarrollo de las obras del Contrato 2670 de 2014 y Contrato de Interventoría mediante Convenio 918 de 2014. Administrativo.

El desarrollo de la gestión predial, orientada a la elaboración de insumos y gestión de negociación para la adquisición de las franjas de terreno requeridas (exceptuando el pago por compra del predio)⁷³, se encuentra delegada al Contratista; las cuales no se realizaron dentro del tiempo inicialmente establecido.

⁷³ Es de indicar que los pagos por concepto de compra predial los realizará directamente la Gobernación de Santander, razón por la cual descontó del valor asignado al contrato para la compra de predios la suma de \$7.667.546.091, aspecto que se plasmó en el modificatorio No.2 de julio 28 de 2015.

contractualmente, de seis (6) meses⁷⁴, razón por la cual mediante Modificadorio 3 de octubre 23 de 2015, se amplió en seis meses más, sin afectar el plazo inicial del contrato.

Gráfica 1 - Estado de la Gestión predial a corte de agosto de 2016



Fuente: Gráfica elaborada con la información suministrada por Invias en oficio OCI 40706 de agosto 29 de 2016, frente al requerimiento CGR 2016-ACPINV-011 con radicado agosto 24 de 2016.

Sin embargo frente a la información suministrada por la Entidad a corte de agosto que corresponde a la gráfica anterior, posteriormente señaló, que en el mes de noviembre de 2016, los 225 avalúos se encuentran en elaboración por parte del contratista⁷⁵, aunado a que el Departamento de Santander se encuentra en proceso de suscripción de convenio interadministrativo con un operador para realizar los pagos por concepto de adquisición predial.

A continuación se relacionan aspectos que han incidido en el desarrollo de la gestión predial:

- A la fecha, no se cuenta con la totalidad de los diseños definitivos de los tramos a intervenir, cuando ya han transcurrido 23 meses del plazo para el desarrollo del objeto contractual, pese a lo estipulado en la cláusula sexta del contrato, donde se señala “[...] tres (3) meses para realizar el ajuste a los estudios y diseños del proyecto contados a partir del acta de inicio...”, insumo en el cual debe estar totalmente definido para determinar las zonas objeto de compra.

⁷⁴ Tiempo estipulado en la Cláusula 6, del Contrato 2670 de 2014, relativa a “PLAZO DEL CONTRATO Y CRONOGRAMA ESTIMADO DE OBRA”.

⁷⁵ La Contraloría comunicó la observación en oficio 2016-ACPINV-060 con radicado 99084 de octubre 27 de 2016, con respuesta Invias DG 54699 de noviembre 09 de 2016.



- Cambios del alcance de las obras a realizar, toda vez que para el Tramo 2 Charalá – Límites, se informó⁷⁶ a éste Órgano de Control que la Gobernación de Santander ordenó suspender la gestión predial en dicho tramo, ya que van a concentrar la totalidad de los recursos en el sector San Gil – Charalá, posteriormente se indicó⁷⁷ que depende de la definición de lineamientos técnicos de Charalá-Cantera. Con relación a la construcción de la variante en el cruce del casco urbano del Municipio de Charalá, su construcción fue excluida del alcance del contrato, decisión tomada a mediados de los meses de marzo – abril de 2016. Es de indicar que a septiembre de 2016, no se cuenta con modificatorio alguno, que refleje los cambios frente a lo inicialmente contratado, debidamente motivado desde el contexto técnico, legal y financiero⁷⁸.

Por lo expuesto, se observa que la gestión desplegada, en el desarrollo del contrato en materia predial ha presentado deficiencias que se han materializado en mayores tiempos de los inicialmente previsto, y subsecuentemente en la oportunidad para la elaboración de los insumos para efectuar las respectivas negociaciones⁷⁹, a cargo del Contratista; situación que a su vez afecta el cronograma de ejecución de las obras, al igual que el desplazamiento del retorno de los beneficios potenciales, esbozados en el Conpes 3775 de 2013, dentro de los contextos económicos, turísticos y culturales planteados en dicho documento.

⁷⁶ Información suministrada por el Inviás mediante oficio SRT 50056 de Octubre 13 de 2013, ante el requerimiento de la CGR en oficio 2016-ACPINV-049 con radicado 91625 de septiembre 06 de 2016.

⁷⁷ La Contraloría comunicó la observación en oficio 2016-ACPINV-060 con radicado 99084 de octubre 27 de 2016, con respuesta Inviás DG 54699 de noviembre 09 de 2016.

⁷⁸ En respuesta Inviás DG 54699 de noviembre 09 de 2016, se indica que "[...] Se instó a la Interventoría que justificara de manera técnica su exclusión, es así que mediante escrito borrador que fue enviado a la Secretaría de Infraestructura mediante email del 29 de junio de 2016... se ha manifestado por parte del Departamento que va a formalizar la exclusión de la variante en un solo Contrato modificatorio con otros temas...."

⁷⁹ Es de indicar que los pagos por concepto de compra predial los realizará directamente la Gobernación de Santander, razón por la cual descontó del valor asignado al contrato para la compra de predios la suma de \$7.667.546.091, aspecto que se plasmó en el modificatorio No.2 de julio 28 de 2015.

4. ANEXO.

RELACION DE HALLAZGOS, AUDITORIA CONTRATOS PLAN, INVIAS 2016.

Nº.	HALLAZGO	INCIDENCIA			
		A	D	F	IP
1	Convenios con saldos sin ejecutar en banco.	X	X		
2	Fuente de los recursos aportados por Inviás Convenio 2664-13.	X	X		
3	Recursos ejecutados Convenio 2879-13.	X	X		
4	Rendimientos financieros, Convenios 3158-13, 2879-13, 2664-13 y 2963-13.	X	X		
5	Amortización de los Anticipos Convenios – Contratos Plan.	X			
6	Cumplimiento de metas. Proyectos de inversión Contratos Plan.	X			
7	Asignación de recursos para proyectos declarados de importancia estratégica.	X			
8	Información reportada por Inviás para evaluación Proyectos Contratos Plan.	X			
9	Ejecución del Contrato.	X			
10	Modificación alcance Contrato de Obra.	X			
11	Funciones Supervisores designados por Inviás.	X	X		
12	Determinación en la fase de planeación de los recursos necesarios para la gestión socio-predial.	X	X		
13	Determinación del riesgo predial para el desarrollo del proceso de licitación pública LP-DO-033-2014.	X			
14	Pago reconocido en acta de obra parcial No.12 por concepto de gestión Social y Predial.	X	X		X
15	Desarrollo de las actividades de gestión predial.	X	X		
16	Contrato de obra 654 del 2014.	X	X		
17	Capacidad instalada de la Interventoría.	X	X		
18	Modificadorio 1 y Contrato Adicional 1 al Contrato 1787 – 2014 Mejoramiento, Mantenimiento Y Rehabilitación del Corredor Vial Riosucio – Belén de Bajirá - Caucheras (Departamentos De Choco Y Antioquia).	X	X		
19	Alcance del Contrato 1787 – 2014 "Mejoramiento, Mantenimiento Y Rehabilitación del Corredor Vial Riosucio – Belén de Bajirá - Caucheras (Departamento de Choco - Departamento de Antioquia).	X			
20	Calidad y Estado de las obras ejecutadas mediante el contrato No. 1787 – 2014 Mejoramiento, Mantenimiento Y Rehabilitación Del Corredor Vial Riosucio – Belén de Bajirá - Caucheras (Departamento De Choco - Departamento de Antioquia).	X			
21	Cronograma de adquisición predial.	X	X		
22	Verificación de la información de las fichas prediales.	X			
23	Gestión predial desplegada en desarrollo del Contrato 1787 de 2014.	X			
24	Estructuración Técnica del Proyecto de Mejoramiento y Construcción de la Vía Secundaria Ataco – Planadas del KM 35+900 al KM 38+730 en el Departamento del Tolima.	X	X		
25	Ítems No Previstos Pactados Contrato 698 de 2014.	X			
26	Gestión predial desplegada en desarrollo de las obras.	X			
TOTAL		26	13	0	1

A: Hallazgo Administrativo
D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria
F: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal
IP: Hallazgo Administrativo para Indagación Preliminar