INFORME DE AUDITORÍA

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS

VIGENCIA 2011

CGR-CDIFTCEDR- No

Diciembre de 2012

Contralor Delegado Sector	Nelson Izáciga León
Director de Vigilancia Fiscal	León Balmore Aguinaga Borja
Supervisor	Luis Edgar Michaels Rodríguez
Responsable de Auditoria	Teresa Bonilla de la Torre.
Integrantes del Equipo Auditor	Claudia Constanza Navarrete Irma Peñaranda Salas Melba Trujillo Cedeño Luis Hernando Joya Neira Luis Alejandro Rodríguez A. Alexander Barón Ibáñez Adán Peña Gamboa Luis Alberto Mojica Morales Alberto Alemán (Apoyo) Tulia Beatriz Ramos (Apoyo) Vicente Wilches (Apoyo) Alexandra Ospina (Apoyo) Martha Rojas (Apoyo) Marleny Mantilla (Apoyo) Fernando Garnica (Apoyo)

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO 5

2. CARTA DE CONCLUSIONES 7

2.1 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO 18

2.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS 30

2.3 PLAN DE MEJORAMIENTO 31

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 32

3.1 GESTIÓN Y RESULTADOS 32

Contratos de Administración Vial Norte de Santander 81

Contratos de Administración Vial Departamento del Huila 83

Contratos de Administración Vial Departamento de Caldas 85

Contratos de Administración Vial Departamento de Tolima 88

Contratos de Administración Vial Departamento de Boyacá 89

Contratos de Administración Vial Departamento del Quindío 90

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Antioquia .. 94

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Putumayo . 97

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Risaralda .. 99

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Guajira ... 100

Contratos de Administración Vial Departamento del Meta 104

Contratos Administración Vial Departamento de Nariño 106

Contratos Administración Vial Departamento de Chocó 111

Contratos Administración Vial Departamento de Magdalena 112

3.2. EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES 170

3.3 GESTION PRESUPUESTAL 179

3.4 OLA INVERNAL 193

3.5 DEFENSA JUDICIAL 266

3.6 CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. 276

3.7 SISTEMA DE CONTROL INTERNO 281

3.8 DENUNCIAS Y OTRAS SOLICITUDES 290

3.9 RENDICIÓN DE LA CUENTA FISCAL EN EL SIRECI 338

3.10 SEGUIMIENTO FUNCION DE ADVERTENCIA S "INVIAS" DIRECCION TERRITORIAL CESAR 344

3.11 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO 347

ANEXOS 351

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

De acuerdo con el Índice de Competitividad Global del WEF (World Economic Forum o Foro Económico Mundial 2011-2012, que mide la capacidad de un país para aumentar su productividad y sus posibilidades de crecimiento en el largo plazo), Colombia a nivel mundial ocupa el puesto 68 entre 142 países y el 8 a nivel de América Latina, presentando un atraso en infraestructura vial, y deficiencias en puentes, transporte fluvial y ferrovías, dificultades que no ha logrado superar el país para aprovechar convenientemente los beneficios que ofrece el TLC suscrito con Estados Unidos y otros tratados de libre comercio en vigencia o que están en proceso de negociación[1].

En Infraestructura, Colombia presentó un retroceso de 6 puestos, luego que en el 2010 hubiera avanzado 4 puestos. Sin embargo, el índice para esta variable se incrementó 0.12 unidades. Lo anterior significa que a pesar de algunos avances en este frente, ciertos países latinoamericanos prosperan a un ritmo mayor y dejan rezagado al país en materia de competitividad[2].

En lo que tiene que ver con la red vial nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías, se encuentran en ejecución algunos grandes proyectos entre los que están la Troncal Bogotá-Buenaventura, con un valor aproximado de $923.000 millones, con un licenciamiento ambiental efectuado de manera parcial, para los tramos I, III y IV. Presentándose adicionalmente deficiencias en la gestión previa dirigida a las comunidades afectadas y en la debida articulación con las autoridades involucradas; lo anterior, se constituye en otro de los factores que ha venido afectando la ejecución normal del proyecto, dados los retrasos en la construcción de las obras, que adicionalmente, desencadenan en prórrogas y adiciones que podrían incrementar los costos inicialmente considerados.

En las vías pavimentadas, no obstante los cuantiosos recursos que se invierten cada vigencia, el porcentaje de kilómetros en mal estado se mantiene a través del tiempo. La anterior situación evidencia que las inversiones realizadas por el INVIAS, en rehabilitación y mantenimiento de la red a su cargo[3], no se traducen en conservación de la Red Vial y menos en la mejora de las especificaciones técnicas

[1] Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2011-2012Resultados para Colombia – 2011 Dirección de Desarrollo Empresarial- DNP2 7 de septiembre de 2011

[2] Foro Económico Mundial 2011-2012

[3] La Inversión Según la ejecución presupuestal de 2010 fue de $1.056.129,92 millones y en 2011 de $875.133,54 millones

viales, adicionalmente el país no cuenta con una política continua de mejoramiento de su infraestructura vial.

En el mismo sentido se observa un estado precario de la red de carreteras terciarias, que a 31 de diciembre de 2011, tenía apenas un 13% bueno, mientras que 42% es regular y el 45% malo, es importante señalar que a través de este sistema son transportados los alimentos hacia los centros de acopio para posteriormente ser trasportados a los puertos y aeropuertos; condiciones que le restan posibilidades inmediatas a sectores agrícolas como: frutas, verduras y hortalizas, que de acuerdo con lo negociado pueden ingresar a los Estados Unidos sin aranceles[4]. Dificultad a la que también se ven abocados los productos y alimentos con destino al consumo interno.

El Instituto Nacional de Vías tiene como misión Institucional garantizar a la sociedad la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial no concesionada a cargo de la Entidad, (dentro de la cual está la red férrea), contribuyendo así al desarrollo sostenible y a la integración del país a través de una red eficiente, cómoda y segura; sin embargo, en cuanto al tema férreo, el Invías focaliza sus actividades únicamente en la operación de pasos a nivel, mantenimiento de equipos de operación y mantenimiento rutinario de edificios de estaciones[5].

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que los kilómetros de red férrea a cargo del Invías fuera de funcionamiento son 1611 km[6], muchos de los cuales, según señala la propia Entidad se encuentran inactivos desde la década de los 80, lo cual demuestra que el Instituto después de recibir dicha infraestructura de la liquidada Empresa Colombiana de Vías Férreas - Ferrovías ha realizado una precaria gestión para solucionar esta problemática.

Pese a esta situación, no se han implementado estrategias, ni se han realizado estudios técnicos orientados a la formulación de proyectos para la interconexión, modernización o mejoramiento del sistema férreo, focalizado en la integración regional y con visión de un sistema integral entre los centros de producción exportable con los puertos marítimos; potestades y atribuciones que le son inherentes a su naturaleza[7] y que no ha realizado de manera directa e inmediata.

---

[4] Oficio SRT 13094 del 23 de marzo de 2012.

[5] De acuerdo a lo consignado en los informes de gestión en cuanto a la atención de la red férrea.

[6] Oficio STR 14084 recibido el 28 de marzo de 2012.

7 Artículo 5°. ley 489 de 1998

Bogotá,

Doctor
LEONIDAS NARVAEZ MORALES
Director General
Instituto Nacional de Vías- INVIAS
Bogotá, D.C

La Contraloría General de la República, en desarrollo del Plan General de Auditoría 2011, con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política, realizó Auditoría al Instituto Nacional de Vías- INVIAS, con el fin de conceptuar sobre la gestión y los resultados obtenidos por la Entidad en el cumplimiento de sus objetivos misionales y opinar sobre la razonabilidad de los Estados Contables de la vigencia 2011, con el propósito de emitir un concepto sobre el fenecimiento de la Cuenta Fiscal correspondiente a la vigencia 2011.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría –(NIA´s) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría se desarrolló en el Nivel Central y contó con el apoyo de las Gerencias Departamentales de Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Huila, Meta, Nariño,

Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. Las observaciones resultantes fueron comunicadas a la Entidad por parte del Nivel Central y los hallazgos fiscales detectados se validaron y trasladaron en la Gerencia Departamental, siguiendo el procedimiento de articulación entre control fiscal micro y responsabilidad fiscal.

Los 12 proyectos evaluados en la presente auditoria se encuentran en etapa de ejecución, por tal razón no se auditó la formulación, ni se revisó la evaluación expost.

En el desarrollo del proceso auditor se examinaron las líneas de auditoría, descritas a continuación, con el siguiente alcance:

GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación contempló el proceso estratégico, la coherencia del plan Táctico con el Plan Estratégico y el Plan Nacional de Desarrollo, así como el nivel de cumplimiento de los planes formulados por la Entidad, en coherencia con la evaluación de los Proyectos de inversión.

Se evaluaron los procesos misionales de contratación, supervisión, ejecución y seguimiento y el proceso estratégico de planeación institucional. La evaluación se centró en doce proyectos de inversión definidos en el objetivo específico de Gestión y Resultados y el alcance consistió en revisar las metas e indicadores de la fase de ejecución, considerando para ello los contratos de obra e interventoría seleccionados para cada proyecto, desde el punto de vista técnico, financiero y jurídico. Para esta evaluación se tuvieron en cuenta los principios de la Gestión fiscal de eficiencia, economía, eficacia y equidad.

Proyectos evaluados:

Ord	Proyecto	Evaluación técnica a Cargo de
1	Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional.	Gerencias CGR
2	Mantenimiento, mejoramiento y conservación de vías, caminos de prosperidad nacional.	Nivel Central CGR
3	Construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional	Gerencias
4	Construcción de obras anexas y Túnel del Segundo Centenario Departamentos de Tolima y Quindío.	Nivel Central CGR
5	Conservación de Vías a través de microempresas y administradores viales.	Gerencias

6	Construcción Segunda Calzada Buga Buenaventura – Valle	Gerencias
7	Construcción de la Variante San Francisco – Mocoa, Departamento de Putumayo	Nivel Central CGR
8	Construcción de obras de emergencia para la Red Vial Nacional	Gerencias
9	Mejoramiento y mantenimiento Carretera Rumichaca – Atlántico	Gerencias
10	Análisis y Estudios Varios	Nivel Central CGR
11	Rehabilitación, mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación	Nivel Central CGR
12	Adecuación y dotación de infraestructura para la seguridad vial.	Nivel Central CGR

EVALUACIÓN CONTRACTUAL

Con el apoyo de las Gerencias Departamentales se evaluaron los contratos relacionados a continuación, que ascienden a $2.084.609 millones.

De los proyectos para “Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional” y “Construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional” se evaluaron los siguientes contratos:

DIRECCIÓN TERRITORIAL	NÚMERO DEL CONTRATO	NOMBRE DEL PROYECTO	VALOR Millones $
Santander	656/2009	Doble calzada Bucaramanga Cúcuta	295.139
Caldas	663/2009	Proyecto Honda Manizales	109.055
Nariño	653/2009	Troncal Norte de Nariño y Anillo del Macizo Colombiano	135.558
Boyacá	780/2009	Transversal de Boyacá	120.865
	807/2009	Transversal de Cusiana	95.161
Putumayo	850/2009	Corredor del Sur y Marginal de la Selva	289.285
TOTAL			1.045.065

Del proyecto Conservación de Vías a través de microempresas y administradores viales se revisaron los siguientes contratos:

DIRECCIÓN TERRITORIAL	NO. CONTRATO	VALOR millones$
Antioquia	1003/2011	395
	944/2011	220
Atlántico	965/2011	536
	974/2011	175
Bolívar	849/2011	455
	860/2011	214
Caldas	1152/2011	265
	1105/2011	219
	1098/2011	147
Caquetá	1228/2011	431
	1232/2011	553

	1055/2011	189
Casanare	1544/2011	436
	1463/2011	536
	813/2011	168
Cauca	1394/2011	602
	1393/2011	475
	996/2011	140
Cesar	1006/2011	536
	1021/2011	456
	1040/2011	158
Córdoba	1093/2011	536
	1100/2011	456
	1029/2011	148
Chocó	1712/2011	456
	1219/2011	536
Guajira	1120/2011	536
	1047/2011	126
Huila	1888/2011	680
	1167/2011	536
	1487/2011	139
Magdalena	1039/2011	455
	968/2011	143
Meta	1229/2011	680
	1068/2011	200
Nariño	1498/2011	396
	1309/2011	481
	830/2011	175
Norte de Santander	1223/2011	536
	1251/2011	455
	1091/2011	130
Putumayo	1862/2011	406
	1749/2011	371
	896/2011	129
Quindío	1241/2011	421
	907/2011	150
Risaralda	1170/2011	680
	878/2011	131
Sucre	1302/2011	536
	1017/2011	126
Tolima	1274/2011	456
	1832/2011	589
	1121/2011	135
TOTAL		19.266

El proyecto Segunda Calzada Buga Buenaventura – Valle se evaluó en la Dirección Territorial del Valle, a través los siguientes contratos:

CONTRATOS	**VALOR EN MILLONES DE PESOS**
3361/2007	120.585
3407/2006	58.603
3396/2006	85.459
599/2009 Construcción Segunda Calzada Cisneros – Loboguerrero	348.446
TOTAL	613.095

El proyecto para la "Construcción de obras de emergencia para la Red Vial Nacional" se evaluó a través de los siguientes Contratos:

DIRECCIÓN TERRITORIAL	No. Contrato	Valor Millones$
Santander	1700/2010	2.999
	325/2011	530
	1698/2010	4.987
Tolima	1932/2011	1.132
Boyacá	1272/2010	807
	785/2011	299
	1328/2011	2.899
Nariño	232/2011	490
	1153/2011	3.878
Norte de Santander	1227/2011	1.592
Risaralda	244/2011	486
Nivel Central	1603/2010	10.000
TOTAL		30.104

El proyecto para el "Mejoramiento y mantenimiento Carretera Rumichaca – Atlántico, se evaluó por medio de los siguientes contratos:

GERENCIA DEPARTAMENTAL	CONTRATOS	Valor Millones$
Cauca	1255/2011	6.431
Nariño	1256/2011	4.410
Valle	1383/2011	4.154
Caldas	1448/2011	2.181
Bolívar	1213/2011	1.815
	1210/2011	2.630
Córdoba	1211/2011	3.592
TOTAL		25.215

En el nivel central se revisaron los siguientes proyectos:

Proyecto Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de Vías Caminos de Prosperidad, se evaluó teniendo en cuenta la situación descrita a continuación:

Este proyecto consiste en la ejecución de labores de mantenimiento periódico, rocería y desmonte, remoción de derrumbes menores, limpieza de obras de drenaje, reparación de sitios críticos, mejoramiento puntual de superficie de rodamiento a través de afirmado, placa huella y bacheo, reparaciones menores en puentes y pontones y la construcción de obras de drenaje sobre las vías que conforman la Red Terciaria del país.

Para la vigencia 2011, al proyecto de mantenimiento de la Red Terciaria, se le denominó "Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de Vías, Caminos de Prosperidad" inscrito en el DNP con la Ficha BPIN 2010011000031, Programa 0113, Subprograma 0600, proyecto 0611 con una apropiación de $354.500 millones de pesos para dicha vigencia. El proyecto ejecutado consiste en la suscripción de Convenios con los diferentes municipios del país quienes posteriormente efectúan los procesos contractuales y firman los correspondientes contratos de ejecución de obra. Paralelamente, el INVIAS, contrató la interventoría de las obras con FONADE.

A 31 de diciembre de 2011 se efectuaron pagos por $157.810 millones del total de recursos comprometidos, $324.764 millones, así:

DESCRIPCION UTILIZACION RECURSOS	INVERSION 2011 Millones$
CONVENIOS FIRMADOS CON MUNICIPIOS Y GOBERNACIONES A NIVEL NACIONAL	$ 287.689
INTERVENTORIAS A TRAVÉS DEL CONVENIO 1567 DE 2011 SUSCRITO ENTRE INVIAS Y FONADE	$ 35.275
ADICION CONVENIOS VIGENCIAS ANTERIORES	$ 1.798
TOTAL COMPROMETIDO	$ 324.763

Se han suscrito 424 Convenios con alcaldes y gobernadores, siendo beneficiados 440 municipios; en general, los desembolsos se pactaron así: un primer desembolso, equivalente al 50% del valor del Convenio, con la aprobación de la garantía constituida por el municipio para garantizar el buen uso de los recursos y, el 50% restante con la suscripción del contrato de obra a nivel territorial y la incorporación de los recursos al presupuesto del municipio.

La interventoría está siendo realizada por FONADE mediante Convenio Interadministrativo 1567/11 suscrito con INVIAS por $33.693 millones. Los desembolsos se pactan así: un primer desembolso equivalente al 50% del valor del Convenio con la firma del Convenio y, el 50% restante con la suscripción de los contratos de obra a nivel territorial.

Como se mencionó anteriormente, a 31 diciembre de 2011 se han efectuado pagos por $157.810 millones, de acuerdo como se pactaron los desembolsos; sin embargo, a marzo de 2012, el avance real de ejecución física de las obras es mínimo.

Por otra parte, el presupuesto asignado para la vigencia 2010 para el proyecto "Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de Vías de la Red Terciaria" asciende a $107.337 millones.

Por otra parte, se evaluó el proyecto: "Construcción obras anexas y túnel del segundo centenario" a través de los contratos de obra e Interventoría:

CONTRATO	VALOR Millones $
3460/2008	629.052
0157/2009	10.979

Así mismo, el proyecto "Construcción de la variante San Francisco – Mocoa" se evaluó a través de los contratos de obra e Interventoría:

CONTRATO	VALOR Millones $
407/2010	401.550
473/2010	21.682

El proyecto "Rehabilitación, mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación", se evaluó a través de los siguientes contratos:

CONTRATO	VALOR Millones $
Convenio 1660/2010	8.400
Convenio 1203/2009	34.785
1179/2011	9.452
1197/2011	230

El proyecto "Análisis y Estudios varios" se evaluó a través de los siguientes contratos:

CONTRATO	VALOR Millones $
1361/2010	895
1326/2011	299
1144/2010	49
604/2010	51
224/2011	4.950

El Proyecto de inversión para la adecuación y dotación de infraestructura para la seguridad vial tiene por objeto principal, garantizar el derecho a la libre circulación de personas por el territorio nacional, incentivar el intercambio comercial entre las regiones, reactivar el turismo y permitir el transporte de carga y mercancía desde y hacia los principales puertos del país.

Este programa tiene dentro de sus actividades principales la ejecución de contratos de mantenimientos, suministros, comunicaciones y servicios

encaminados a ejecutar las directrices impartidas por la Comisión Intersectorial de Seguridad en Carreteras.

En este Proyecto se evaluaron los siguientes contratos:

OBJETO DEL CONTRATO	NUMERO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR VIGENCIA 2011 Millones $
AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL PSCN, PONAL Y FORPO, PARA CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD VIAL	254	20/05/2011	3.500
MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PARA LAS MOTOS MARCA SUZUKI PERTENECIENTES AL PSCN	164	15/04/2011	2.700
MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PARA LAS MOTOS MARCA SUZUKI PERTENECIENTES AL PROGRAMA DE SEGURIDAD EN CARRETERAS NACIONALES	184	03/05/2010	3.120
ADQUISICION DE MOTOCICLETAS INCLUIDOS ACCESORIOS PARA PROGRAMA DE SEGURIDAD EN CARRETERAS NACIONALES	1994	06/12/2011	2.503.9
SERVICIOS DE COMUNICACIONES PARA LA LINEA VIAJERO SEGURO DEL PSCN	8872649		3.482.5

La evaluación de los contratos seleccionados en la muestra y los que fueron objeto de la denuncias, se efectuó teniendo en cuenta el marco normativo aplicable al Invías, como Establecimiento Público Descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio principal en Bogotá D.C.

Por otra parte, se revisó documentalmente el Convenio 267 de 2009 con ocasión de una denuncia formulada a este Ente de Control. Sin embargo, no se evaluaron los contratos suscritos en desarrollo de dicho Convenio.1098

Finalmente, se evaluaron 67 contratos de prestación de servicios por valor de $5.932.2 millones.

EVALUACIÓN PRESUPUESTAL

Se analizó el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de las operaciones Presupuestales y Financieras.

El Presupuesto de Gastos de INVIAS para la vigencia 2011, presenta un total de apropiación de $ 2.310.270 millones, con origen de recursos Nación en un 86% y

recursos Propios en un 14%. A su vez los rubros que conforman el presupuesto corresponden a Gastos de Inversión por $ 2.113.173 millones, siendo el más representativo y equivalente al 91% del presupuesto; los gastos de Funcionamiento por valor de $ 132.446 millones equivalen al 6% y los de Servicio de la Deuda por $ 64.650 millones, que representan el 3%.

Con base en el Decreto 4803 del 29 de diciembre de 2010, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011, la auditoría se enfocó en evaluar con una muestra del 30% en valor, la constitución de las reservas presupuestales que para el 2011 sumaron $500.010 millones, cuentas por pagar por $525.795 millones. Así mismo, se evaluó la constitución, ejecución, reprogramación y aplazamiento de vigencias futuras aplicadas en el 2011 y con base en una muestra del 20% se evaluó la constitución de las mismas para los periodos 2012-2016. Se evaluó el manejo dado a los excedentes de tesorería y recursos disponibles de las cuentas de bancos y portafolios de inversión (saldos promedios diarios, inversiones permitidas).

ESTADOS CONTABLES

Se realizaron pruebas de auditoría atendiendo la materialidad y representatividad de los saldos presentados en las cuentas de Activo y Pasivo y sus cuentas correlativas así:

Activo: Bienes de Beneficio de Uso Público e Histórico y Culturales (81%), Deudores (13%) y Efectivo (1%)

Pasivo: Pasivos Estimados (74%) y Cuentas por Pagar (18%)

Patrimonio: Capital Fiscal (83%)

Se evaluó el Sistema de Control Interno Contable de la Entidad, con el fin de conceptuar y medir el riesgo del mismo; en el desarrollo de esta línea se efectúo seguimiento del cumplimiento y efectividad de las Glosas de la Cámara de Representantes, así como la presentación de la Cuenta Fiscal de la Vigencia 2011, respecto a la parte financiera.

Teniendo en cuenta las situaciones reveladas en las Notas Explicativas a los Estados Financieros que evidencian el impacto negativo que tuvo la implementación del aplicativo SIIF NACIÓN II en la razonabilidad de los Estados Financieros; en las incertidumbres, los errores y las inconsistencias detectadas durante el proceso auditor, mediante muestras selectivas, que son apenas una

mínima evidencia de ese impacto y que representaron más del 10% del activo total de la Entidad, los estados financieros del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, **no presentan razonablemente** en todos los aspectos importantes la situación financiera de la Entidad a 31 de diciembre de 2011 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha .

Los hallazgos establecidos durante la evaluación de los Estados Contables han sido recurrentes, de acuerdo con los resultados de las últimas auditorias. La no amortización de los anticipos entregados por el incumplimiento de los procedimientos establecidos para tal fin, arrojó una incertidumbre de $226.214 millones, situación que impacta directamente en la cuenta de Bienes de Beneficio de Uso Público e Histórico y Culturales, es decir que existe duda sobre la razonabilidad de la información financiera en más del 80% de los activos de la Entidad.

La ejecución de los procedimientos se vio limitada por las dificultades que presenta el aplicativo SIIF NACION II, en temas como el de la consulta de las transacciones y la precariedad de la información contenida en los libros auxiliares, entre otros.

SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Se realizó seguimiento a lo consignado en la Gaceta del Congreso en relación con las glosas de la vigencia 2010 evidenciándose recurrencia en varias de las observaciones planteadas por la Comisión Legal de Cuentas..

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE

Se evalúo el Control Interno Contable de la Entidad, el cual arrojó un resultado de 2.00, que corresponde al calificativo de “Ineficiente”.

OLA INVERNAL

Esta línea se realizó con el apoyo de las Gerencias Departamentales de acuerdo con el programa, los lineamientos y procedimientos establecidos por el Nivel Central.

Se evaluaron los contratos suscritos Ola Invernal en el 2011, en virtud de los convenios celebrados con Colombia Humanitaria, los cuales ascienden a $361.357 millones.

DEFENSA JUDICIAL

En esta línea se evaluó la gestión en la defensa judicial de la Entidad en los procesos reivindicatorios en los cuales se profirió sentencia en contra del INVIAS y las actuaciones realizadas en relación con la Sentencia T-696 de 2010 de la Corte Constitucional. Igualmente, se analizaron las actuaciones de los apoderados judiciales en los procesos cuyos fallos desfavorables a la Entidad superen los $5.000 millones.

Por otra parte, se evaluó la gestión de la Entidad en el análisis de la procedencia de las acciones de repetición.

TALENTO HUMANO

En esta línea se revisaron los siguientes aspectos:

1) Personal que laboró durante el 2011 de acuerdo con la clase de vinculación
2) Reglamentación de Selección del Personal
3) Manual de Funciones y Procedimientos
4) Procesos de selección realizados en los últimos dos años
5) Informe de gestión realizada por la Entidad durante el 2011 para ampliar la planta de personal
6) Contratación de prestación de servicios

DENUNCIAS

Se dio trámite a las denuncias y otras solicitudes entregadas por la Dirección de Vigilancia Fiscal desde el 20 de febrero hasta el 15 de julio de 2012.

Para la evaluación de las anteriores líneas de auditoría, los procedimientos de auditoría fueron seleccionados conforme al criterio profesional del auditor y aprobados por la supervisión de la auditoría.

CONTROL INTERNO

La evaluación del Sistema de Control Interno se hizo con base en los resultados obtenidos en cada línea de auditoría.

LIMITANTES

Durante la auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la misma, relacionados con que el Instituto Nacional de Vías- INVIAS, en varias ocasiones no entregó, dentro de los plazos establecidos, la información solicitada por la CGR, o la remitió incompleta o no la facilitó, situación que afectó el normal desarrollo de la Auditoría. Producto de esta situación, se solicitó a la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física de la CGR el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio.

El proyecto para el "Mejoramiento y mantenimiento Carretera Rumichaca – Atlántico, no pudo ser evaluado integralmente, dado que la Entidad dio información parcial sobre su ejecución.

Los hallazgos se dieron a conocer a la Entidad en el desarrollo de la auditoría, las respuestas aportadas por la administración fueron analizadas y se incorporaron en el informe, las que se soportaron debidamente.

Se presentaron dificultades en el aplicativo SIIF NACION II, en temas como el de la consulta de las transacciones y la precariedad de la información contenida en los libros auxiliares, entre otros.

2.1 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS							
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS							
	COMPONENTE	**PRINCIPIOS**	**Factores Mínimos**	**Ponderación Subcomponente %**	**Calificación Equipo Auditor**	**Consolidación de la Calificación**	**Ponderación Calificación Componente %**
EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	**Control de Gestión**	Eficiencia, Eficacia	Procesos Administrativos	25%	86,82	**21,71**	**20%**
			Indicadores	25%	77,03	**19,26**	
			Ciclo Presupuestal	25%	87,33	**21,83**	
			Población objetivo y beneficiaria	25%	65,72	**16,43**	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN			**100%**		79,23	15,85
	Control de Resultados	Eficacia, Efectividad, Economia, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	Objetivos misionales	50%	80,00	**40,00**	**30%**
			Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	50%	90,00	**45,00**	

CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS			**100%**		85,00	**25,50**
Control de Legalidad	Eficacia	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	68,33	68,33	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD			**100%**		68,33	**6,83**
Control Financiero	Economía, Eficacia	Razonabilidad Financiera	100%	0,00	0,00	30%
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO			**100%**		0,00	**0,00**
Evaluación SCI	Eficacia, Eficiencia	Calidad y Confianza	100%	2,02	2,02	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO			**100%**		2,02	**0,20**
CALIFICACIÓN FINAL DE GESTIÓN PONDERADA						48,38

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión contractual del INVIAS en los temas evaluados **es desfavorable** y no cumple a cabalidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, como se evidencia en los siguientes hechos:

Existe un desfase entre el avance físico de los proyectos de inversión evaluados y el avance financiero de los mismos, teniendo en cuenta las deficiencias en la planeación, gestión social, predial y ambiental e inobservancia de los principios de la función administrativa, como se detallará en los resultados del presente informe

En cuanto al Túnel de la Línea, es necesario indicar que a 15 de julio de 2012 éste carece de una conexión con la concesión San Rafael en el Tolima (doble calzada hacia Bogotá). En las mismas condiciones se encuentra la doble Calzada desde Versalles (Quindío) hasta la Paila (Valle del Cauca).

De otra parte, el 2 de abril de 2012, la Corporación Autónoma del Quindío - CRQ mediante Resoluciones 238 y 239 impuso al Instituto Nacional de Vías y al contratista Unión Temporal Segundo Centenario, respectivamente, como medidas preventivas: “suspender de manera inmediata y preventiva todas las actividades que generen vertimientos de aguas residuales industriales en el proyecto Cruce de la Cordillera Central: Túneles del segundo Centenario Túnel de la Línea, por haberse constatado afectación al cuerpo de aguas receptor Quebrada La Gata del municipio Calcará (Quindío) y en los predios La América, La América I y La Cucarronera del mismo municipio”.

Posteriormente, la ANLA expidió el 26 de junio de 2012 la resolución 507 de 2012, en la cual impuso a la Unión Temporal Segundo Centenario, la medida preventiva de suspensión inmediata de las actividades de construcción del viaducto El Salado, por la afectación que está generando en la quebrada San Rafael, fuente abastecedora del acueducto de Calarcá, también se suspenden las actividades de excavación del Túnel Principal y sus Galerías por cuanto las aguas industriales y de infiltración provenientes de la excavación de los mismos, están afectando la quebrada La Gata, afluente de la Quebrada El Salado, que es fuente abastecedora del acueducto de Calará; en el mismo sentido, se suspende la utilización del tramo denominado “Obras Anexas” construido por el INVIAS. Es de anotar que hasta tanto no se adelanten por parte del Instituto y del Contratista las obras necesarias que eviten la afectación de los cuerpos de agua, no se levantarán las medidas de suspensión impuestas por la ANLA.

Uno de los elementos que más pone en riesgo la reanudación de las obras y el cumplimiento mismo del cronograma del proyecto, es que el INVIAS no tiene permiso de vertimientos por vencimiento del mismo ocurrido el 12/03/12, según resolución 123 de 2007 notificada el 08/03/07; para que se pueda dar el levantamiento de las medidas impuestas por la ANLA y la CRQ, con base en las anteriores Consideraciones la CGR formuló función de advertencia.

En lo que tiene que ver con el proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa, la Contraloría General de la República, realizó una función de advertencia por presuntas irregularidades que afectan una gestión pública eficiente en la inversión de los recursos públicos, debido a que se considera que las especificaciones técnicas son insuficientes en relación con la importancia del corredor, puesto que el proyecto fue concebido a nivel multilateral y nacional, como de importancia regional para la integración y el desarrollo, lo que permite considerarlo como un corredor primario (con importancia Nacional y Regional), de lo se puede inferir que esta vía es estratégica para el desarrollo del sur de Colombia, por lo tanto debe estar armonizada con las especificaciones del tipo Primario de manera que permita ofrecer un adecuado nivel de servicio al tránsito que haría uso de dicha carretera, en especial si ofrecerá una conexión multimodal del Pacifico con el Atlántico.

Sin embargo, y a pesar del requerimiento técnico de la normatividad del INVIAS, en el documento para la licitación se indica como velocidad de diseño para todo el corredor 40 km/h, independientemente del tipo de terreno, especificación que, si se ubica en la tabla de Velocidades de Diseño Tramos Homogéneos, corresponde a una carretera del orden terciario en lo que respecta a los tramos planos y ondulados; para los tramos montañosos y escarpados se puede localizar en el rango de carreteras de la red secundaria, pero en ningún momento clasifica como

red primaria, que es el tipo de proyecto que se pretende desarrollar, como se ha expresado previamente.

En igual sentido se puede verificar el incumplimiento de especificaciones de diseño tales como velocidad de parada y de adelantamiento. Adicionalmente, las especificaciones del diseño efectuado no cumplen con los mínimos para la velocidad propuesta.

Se debe indicar que de ejecutarse el proyecto tal como se diseñó, a futuro sería necesario hacer una rectificación y actualización de diseños y, en consecuencia, realizarse inversiones importantes para llevar el nivel de la vía propuesta hasta una carretera de primera categoría, de acuerdo con su importancia.

Adicionalmente, es importante resaltar que la construcción de un afirmado (obra contratada en la actualidad) debe contar con la garantía del mantenimiento para preservar la transitabilidad del corredor y su nivel de operación, máxime en un área como la del proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa, que tiene una pluviosidad media anual que varía entre los 2000 y 5000 mm, teniéndose como media anual 3000 mm[8], la cual es una precipitación importante[9], además se puede considerar como un clima TEMPLADO – HÚMEDO y CÁLIDO MUY HÚMEDO, con temperaturas entre los 13 y 30ºC[10] y humedad relativa media anual entre 85.7 y 86.8%.

Es necesario recordar que dentro de los factores a considerar en el diseño de pavimentos se tienen el TRÁNSITO de la vía, el tipo de suelo que soportará la estructura de la carretera llamada SUBRASANTE, el CLIMA y la diversidad de MATERIALES DISPONIBLES en la región para la construcción del corredor.

El clima cobra gran importancia, dado que es uno de los elementos para tomar decisiones sobre el tipo de inversión; las lluvias, por ejemplo, generan aumento del nivel freático el cual puede modificar el comportamiento volumétrico de la subrasante y en algunas ocasiones de las capas estructurales del pavimento.[11] Por este motivo, las obras de drenaje son básicas para garantizar la conservación y estabilidad de la estructura de la carretera. De no hacerse este tipo de obras de

---

[8] Informe Final Resumen, Volumen XII. Contrato INV 2688 de 2006, Consorcio DIN SEDIC. Bogotá, Septiembre de 2008, Pág. 91.
[9] Distribución Espacial y Ciclos Anual y Semianual de la Precipitación en Colombia. Mejía F., Mesa O., Poveda G., Vélez J. Universidad Nacional de Colombia, Medellín. 1999.
[10] Ingeniería de Pavimentos para Carreteras. Montejo Fonseca, Alfonso. Ediciones y Publicaciones Universidad Católica de Colombia, Segunda Edición. Bogotá 2002.
[11] Ingeniería de Pavimentos para Carreteras. Montejo Fonseca, Alfonso. Ediciones y Publicaciones Universidad Católica de Colombia, Segunda Edición. Bogotá 2002.

arte de manera adecuada, se condena la obra a reparaciones y mantenimientos rutinarios frecuentes y costosos, sin olvidar que un afirmado (obra contratada) permite la infiltración de las aguas, además el tránsito de la vía generaría un deterioro acelerado del corredor.

Otro de los aspectos importantes a resaltar es que la vía San Francisco – Mocoa, pasará de tener un volumen inexistente (ruta actual) de camiones de más de tres ejes (C4 y mayores), a un flujo del orden de 133 camiones diarios (C5 y >C5)[12] en el año 2016 con la construcción de la variante, tráfico que debe ser atendido por una vía en óptimas condiciones, las cuales no se tendrán si la infraestructura es a nivel de afirmado.

Llama la atención una recomendación que hace la firma DIN SEDIC, relacionada con el tráfico que circulará por la variante, en el sentido que una vez se materialice la integración de Colombia con el Ecuador en la ruta QUITO – SAN MIGUEL – MOCOA – BOGOTA, se prevé una disminución del flujo por el corredor QUITO – IPIALES – PASTO – MOCOA – BOGOTA, por lo que el consultor recomienda tener en cuenta dicho evento en el tráfico del corredor de la variante y su impacto económico en la sostenibilidad de la misma.

Es necesario recordar que el proyecto cruzará por la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Mocoa, zona con diversidad biótica importante y que no ha sido intervenida, lo que la hace vulnerable a las afectaciones antrópicas generadas por el proyecto, que de darse en dos etapas o fases (como está programado) obligará a una doble permanencia de equipos pesados adelantando actividades e impactando la zona.

En cuanto a la Gestión Social y Predial es conocido por la Contraloría General de la Republica, que existen pronunciamientos por parte del Ministerio del Interior y de Justicia e INCODER, en relación con que "…el área de influencia directa del proyecto no se traslapa con territorios de comunidades étnicas…",[13] sin embargo, el INVIAS, junto con el Ministerio del Interior, INCODER y el Alto Consejero Presidencial para las Comunidades Indígenas, entre otros, han realizado algunas mesas de trabajo para retomar procesos de concertación, en temas como: Actualización de los proyectos y actividades del plan de apoyo a comunidades indígenas del PMASIS.[14]. Realización del Proceso de Consulta Previa para la ampliación de la reserva forestal de la Cuenca Alta del Río Mocoa.

---

[12] Informe Final Resumen, Volumen XII. Contrato INV 2688 de 2006, Consorcio DIN SEDIC. Bogotá, Septiembre de 2008. Pág. 13.
[13] Oficio SGT12928 del 23 de Marzo de 2012 del Instituto Nacional del Vías.
[14] PMASIS: Plan de Manejo Ambiental Social Integrado y Sostenible

Dicha situación permite concluir que sí existen comunidades étnicas en la región de influencia, sin que necesariamente ellas se crucen directamente con el área de intervención del proyecto o derecho de vía, las cuales debieron ser consultadas previamente.

Para dar inicio al proyecto, el INVIAS debía adelantar consulta previa con las comunidades étnicas de la zona de influencia, de conformidad con el Convenio 169 de 1989[15]. Sin embargo, no se agotó dicho requisito, prueba de ello es que el Instituto señala en su oficio SGT 12928 del 23 de marzo de 2012: "… Durante 2011 se adelantó una mesa de trabajo con resguardos del valle de Sibundoy, con reuniones periódicas, visitas individuales a los cabildos y difusión en medios locales sobre estado del proyecto por parte de CorpoAmazonia e INVIAS…"

Por otra parte, no hay certeza sobre la propiedad de algunos predios que se verán afectados por la ejecución del proyecto, es así como el Instituto señala en el mismo oficio: "… Esta actividad permitió entender las situaciones que motivaron las quejas para plantear soluciones escalonadas en un contexto de corresponsabilidad institucional, dado que el objetivo principal es el reconocimiento de pretensiones territoriales sobre un título colonial actualmente en evaluación por INCODER…"

Así mismo, algunos delegados de los grupos indígenas del alto Putumayo, iniciaron acciones legales tales como una acción de tutela que perseguía que se ordenara la realización de las consultas previas, la cual fue negada en segunda instancia y una acción popular que pretende se ordene la suspensión del inicio de la construcción de la variante, acción que se encuentra en etapa probatoria.

Dado que las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas[16], se infiere que el proyecto se verá afectado en su cronograma con los consecuentes efectos económicos por mayor permanencia en obra de los contratistas; adicionalmente, existe el riesgo de

---

[15] La Consulta Previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales del mundo, reconocido por las Naciones Unidas mediante el Convenio OIT 169 de 1989 e incorporado en la legislación nacional por la Ley 21 de 1991 que aplica a los grupos étnicos. Busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales.

[16] Art. 6°, numeral 2 del Convenio 169 de 1989

no lograrse las concertaciones con las comunidades, situación que eventualmente puede retrasar la materialización del proyecto. Como se puede concluir de la gestión social, no es claro que la comunidad a la fecha del presente documento haya aceptado la realización del proyecto, como tampoco son claras las exigencias que ellas hacen para su aceptación.
En el Proyecto Doble Calzada Buenaventura – Loboguerrero se evidencian marcadas deficiencias en la planeación, que se reflejan en las siguientes situaciones y en los hallazgos presentados en los resultados de este informe:

- Falta de planeación del proyecto, evidenciado en las recurrentes deficiencias en los diseños, modificaciones que generaron nuevos diseños, ajustes y complementación realizados por los constructores contratados.

- Ineficiencia e ineficacia en la gestión del Instituto, al no ejercer acciones efectivas tendientes a obtener el deber de colaboración y articulación con las entidades territoriales, Ministerios del Medio Ambiente y del Interior y Justicia, el INCODER, y el IGAC, las Alcaldías de Buenaventura y Dagua, por falta de protección del derecho de vía y omisión de actuaciones que evitaran y erradicaran la práctica de minería ilegal, afectando en consecuencia la ejecución y sostenibilidad del proyecto, así como su financiación.

- Debilidades en la gestión y capacidad de negociación con la comunidad asentada en zonas del derecho de vía que le pertenece al Estado, por negociaciones que han generado retrasos y traumatismo en la ejecución de las obras.

- Contratos adicionales de obra en cifras cercanas al 50% del valor inicial de los contratos, sustentados en mayores cantidades de obra no previstas.

- Retrasos excesivos para la obtención de la licencia ambiental y de sus modificaciones.

- Indefiniciones técnicas en el desarrollo de las obras, las cuales en algunos casos derivaron en obras de infraestructura de mayor complejidad, tal es el caso del tramo I, se consideró la construcción de dos (2) viaductos.

- Inconsistencias en información de los pliegos de condiciones que para el tramo 1, no se contempló término para la etapa de preconstrucción por considerar que los diseños eran definitivos, y por otro lado el valor estimado del contrato contempló diseños faltantes, ajustes de estudios y diseños, además de la obtención de la licencia ambiental e IVA.

- Falta de publicación en el SECOP de actos y contratos adicionales.

- Entrega de anticipos en cuantías significativas antes de iniciar los contratos, tal es el caso del contrato 3361 de 2007, se pagaron $39.637,8 millones[17], 7 meses antes de la suscripción de la Orden de Iniciación[18], los cuales a julio de 2008 representan $42.214 millones[19], para una pérdida del costo de oportunidad de **$2.576,2 millones**.

- El contrato 3361 de 2007 en su objeto se menciona que es por el sistema de precios unitarios sin ajustes, lo que generó que durante la etapa de preconstrucción, modificación de la metodología de ajustes de precios con base en modificación de la amortización de los anticipos.

- Mayores valores pagados a la interventoría, por extensiones de plazo de los contratos de obra; en algunos casos exceden el 50% del valor inicial, infringiendo el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Tal es el caso del contrato de 2006 que excede en un 11% adicional al porcentaje señalado.

- Deficiencias de gestión en la adquisición de predios, entre otros aspectos debido a la falta de concertación social, consulta previa y trámites jurídicos oportunos, que revelan la falta de 252 predios que representan el 21% del total de los predios requeridos inicialmente para el proyecto, con el agravante que existen nuevos asentamientos y comunidades con los cuales aún no se encuentra resuelto su reconocimiento.

- Debilidades en el compromiso de la alta dirección y las áreas vinculadas al proceso contractual para la adopción de decisiones oportunas y efectivas que corrijan o solucionen los reiterados inconvenientes.

- El contrato de obra 3361 de 2007 contempló la protección del tubo del poliducto de Ecopetrol, mediante la construcción de un cárcamo de concreto, el cual tiene un costo de $8.000 millones aproximadamente. De acuerdo con el informe[20] y aseveración de la interventoría[21], se prevé a futuro cercano por Ecopetrol construir una línea paralela del poliducto por fuera de la influencia de la vía, con lo cual la tubería protegida quedaría inutilizada, la protección se hubiera podido obviar de existir una articulación interinstitucional adecuada

[17] 26 de diciembre de 2007.
[18] 1º de agosto de 2008.
[19] IPC a julio de 2008.
[20] Informe a septiembre de 2011 de la Cámara Colombiana de Infraestructura.
[21] En visita técnica de ingenieros civiles de la CGR en asocio con la Interventoría del 4 al 8 de junio/2012.

entre los distintos actores, para realizar el traslado del poliducto previo a la intervención de la vía y evitar la gestión antieconómica del proyecto con recursos del INVÍAS, que generaría un presunto detrimento patrimonial por valor de $ 8.000 millones.

- Nuevos procesos licitatorios para la ejecución de obras nuevas y de obras que no alcanzaron a ser ejecutadas a través de los contratos celebrados, debiéndose excluir de los mismos. Una de las licitaciones se adelantó en abril de 2010 por $233.095 millones.

Por otra parte, la Entidad no dio solución con oportunidad, celeridad y economía a los problemas presentados en las vías del país con ocasión de los daños ocurridos por el fenómeno de la niña en el último trimestre de 2010 y en el primer semestre de 2011. Lo anterior se evidencia en que a julio de 2012, más de un año después de ocurridos los daños, aún se siguen interviniendo las vías, sin soluciones definitivas, como se evidencia en los diferentes contratos considerados como críticos, dadas las deficiencias en estudios y diseños, en la ausencia de una mínima planeación requerida, carencia de análisis de necesidades en la adopción de planes de manejo ambiental y en el trámite de autorizaciones, licencias y permisos, lo que conllevó a que se pactaran plazos insuficientes e irrealizables, sobre los cuales fue necesario realizar múltiples prórrogas, lo que desvirtuó la atención inmediata de la emergencia declarada. No existe una adecuada dirección, control y vigilancia de la ejecución de los contratos de ola invernal, dado que en algunos casos no se cumple con los requisitos mínimos de calidad y estabilidad de las obras.

En cuanto a la deficiente gestión en la defensa judicial que se observa en los procesos reivindicatorios adelantados ante los jueces civiles y agrarios en contra del Instituto Nacional de Vías, la CGR también formuló una advertencia, en virtud a que con ocasión de los fallos proferidos por los jueces de los distintos departamentos del territorio nacional, se evidencia que el Invías no interpuso en tiempo los recursos con que contaba, ni ha impetrado las acciones constitucionales y judiciales que proceden, para evitar las condenas proferidas por los jueces civiles y agrarios, con lo cual ha puesto en riesgo el patrimonio público. Esta omisión le ha impedido recuperar los dineros pagados que ascienden a $25.966.9 millones, situación que tiene presunta incidencia fiscal.

Adicionalmente, el Instituto aún registra las sentencias en turno de pago con requisitos por $6.855.1 millones y en sustanciación sin cumplimiento de requisitos por $1.076.7 millones, sin que se evidencie gestión efectiva para evitar la pérdida de estos recursos. Además, en los 241 procesos vigentes por valor de $273.518.9

millones, se observa negligencia en la interposición de recursos y en la incoación de las acciones de tutela por violación al debido proceso.

En cuanto al área Financiera es importante señalar que a pesar de que el Decreto 2789 de 2004 establecía que las entidades debían desmontar a más tardar el 31 de diciembre de 2004, el software paralelo utilizado para hacer los registros contables, fue solo hasta el 2011 que se pudo poner en marcha el SIIF NACION II.

El proceso de implementación para las operaciones contables trajo variados inconvenientes a la calidad de la información, que generó que se incumplieran principios de contabilidad generalmente aceptados como Registro, Devengo o Causación y Revelación, entre otros.

La Contaduría General de la Nación, como ente rector del sector no pudo contener la situación, sino que por el contrario coadyuvó para que se generaran estados financieros que no garantizan ni reflejan la verdadera situación financiera de la Entidad.

Las notas explicativas a los Estados Financieros del Instituto revelan la situación y son soporte fundamental de la opinión que expresa la Contraloría General de la República:

1. La activación tardía de los motores contables del aplicativo SIIF NACION II, originó un retraso de 8 meses en la verificación de los registros contables, generados automáticamente y en la elaboración de los comprobantes manuales, situación que incidió de manera directa en el hecho que no se dispusiera de manera oportuna de la información contable.

2. Las estructuras dadas a los libros auxiliares no permiten realizar análisis fácilmente, como tampoco los comprobantes contables, toda vez que el detalle de los primeros corresponde a siglas y de los últimos a descripciones preestablecidas.

3. Cuando se verifica un comprobante contable correspondiente a un pago, si es presupuestal hay que acudir al soporte para establecer qué obligación se está cancelando, pero si es no presupuestal no es posible saber a qué cuenta por pagar corresponde.

4. Es muy dispendioso analizar la información, por cuanto los auxiliares detallados se deben consultar mes por mes, lo que implica generarlos uno a uno cuando se

requiere hacer un seguimiento a un registro cuya fecha de contabilización se desconoce.

5. Durante la vigencia del 2011, con la entrada en operación del aplicativo SIIF NACION II, que conllevó la utilización de matrices contables parametrizadas por la Contaduría General de la Nación, la contabilidad se vio impactada en **montos indeterminados**, fundamentalmente en lo relacionado con los pasivos, en razón a que se tuvo en cuenta más el concepto presupuestal que el hecho financiero económico en sí.

6. Es así como por ejemplo por gastos de inversión se cancelan conceptos como, comisiones, honorarios, servicios públicos (iluminación de túneles) que de acuerdo con el régimen contable tienen su propio pasivo, no obstante el sistema lo parametrizaron para que afectara, en todos los casos, el pasivo correspondiente a proyectos de inversión.

7. Atendiendo el volumen de operaciones, era imposible reclasificar las obligaciones porque implicaría a la vez reclasificar los pagos correspondientes, razón por la cual se reflejan en la cuenta afectada de manera automática

8. Similar situación se presenta con la clasificación de los gastos en administración y operativos que, igualmente, se parametrizaron como operativos todos los gastos que presupuestalmente se consideren de inversión y la realidad es que por estos conceptos también se asumen gastos catalogados en el Régimen de Contabilidad Pública, como administrativos.

9. Hasta el año 2010, el registro de la causación de las retenciones practicadas se realizaba al momento del pago, dado que estas se manejan por el sistema de caja, de manera tal que el saldo de esta cuenta siempre correspondía al valor a declarar en el mes siguiente. Con la entrada en funcionamiento del SIIF NACION II, la causación de la retención se realiza al hacer la obligación presupuestal y por tanto su saldo corresponde tanto al valor a declarar en enero de 2012, como a las retenciones practicadas sobre las cuentas por pagar.

10. El aplicativo SIIF NACION II no permite impresiones masivas, para lo cual se tendría que bajar uno a uno en archivo de Excel y guardar para luego imprimir.

11. El aplicativo SIIF NACION II maneja un concepto de pagos no presupuestales que abarcan, inclusive, pagos a proveedores cuando se realiza traspaso a pagaduría.

12. La retención ICA, otras ciudades, inicialmente fue parametrizada para su registro automático en la cuenta 243628, retención por venta, lo cual no era correcto, posteriormente, corrigieron la parametrización para que la contabilización se hiciera por la cuenta correcta 243627, esta situación conllevó a que se debiera realizar la reclasificación de las deducciones realizadas con anterioridad a la modificación, y que igualmente fuera necesario reclasificar los pagos.

Es de anotar que la Entidad está implementando la herramienta SEPRO para el seguimiento y supervisión de proyectos, la cual se encuentra apenas en desarrollo.

Se presentan deficiencias en el seguimiento a la ejecución de los proyectos que se encuentra en cabeza de las Direcciones Territoriales

Por otra parte, la Oficina de Control Interno del Invías no cuenta con titular desde el primero de septiembre de 2010; adicionalmente, durante los periodos 03 al 07 de septiembre de 2011; 18 al 25 de octubre de 2011 y del 25 al 31 de enero de 2012, no ha tenido un funcionario encargado[22], y no se observan gestiones efectivas por parte de la Dirección del Invías, tendientes a lograr la provisión de dicho cargo; en consecuencia, se dificulta desarrollar las actividades, operaciones y actuaciones de acuerdo con las normas constitucionales y legales que le son aplicables dentro de las políticas trazadas por la Dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

Finalmente, es necesario señalar que durante los últimos 8 años la CGR no ha fenecido la Cuenta Fiscal del Invías, adicionalmente en el período 2007-2010 el sistema de control interno presentó un riesgo alto, aunado a lo anterior, los resultados institucionales tanto misionales como de apoyo (financiero, contable, presupuestal, jurídico y de planeación) son ineficientes tal y como se refleja en los informes emitidos por este Ente de Control, lo cual indica, que las acciones formuladas y ejecutadas como consecuencia de los diferentes planes de mejoramiento del Instituto Nacional de Vías no han contribuido a corregir y evitar que se sigan presentando los hallazgos detectados por la CGR. Adicionalmente se advierte sobre situaciones que generan riesgo de pérdida de recursos por más de un billón de pesos, como se detalla en los resultados de la presente auditoría.

Opinión sobre los Estados Contables

[22] Oficio OCI 30290 recibido el 22 de junio de 2012.

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos de resultados y con base en la materialidad determinada, los estados financieros del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, **no presentan razonablemente** en todos los aspectos importantes la situación financiera de la Entidad a 31 de diciembre de 2011 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

La opinión se sustenta en las situaciones reveladas en las Notas Explicativas a los Estados Financieros que evidencian el impacto negativo que tuvo la implementación del aplicativo SIIF NACIÓN II en la razonabilidad de los Estados Financieros; en las incertidumbres, los errores y las inconsistencias detectadas en el proceso auditor, mediante muestras selectivas, que son apenas una mínima evidencia de ese impacto y que representaron más del 10% del activo total de la Entidad.

De acuerdo con los resultados de la presente auditoría, la gestión de la Entidad sobre la vigencia 2011 es desfavorable, los estados contables no son razonables, el Sistema de Control Interno es ineficiente, en consecuencia NO se fenece la Cuenta Fiscal.

2.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 264 hallazgos administrativos, de los cuales 28 corresponden a hallazgos con alcance fiscal por $ 24.418 millones; 5 hallazgos por $ 39.126 millones que serán objeto de indagación preliminar; 141 tienen posible alcance disciplinario; y 23 con posible incidencia penal, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente. Adicionalmente, este Ente de Control se constituirá en parte civil y presentará incidentes de reparación, según el caso, por $25.966,9 millones.

Por otra parte, se realizaron 3 funciones de advertencia del orden de $1 billón y solicitud de dos procesos administrativos sancionatorios por inobservancia de requisitos de contenido en la Cuenta Fiscal y entrega de información incompleta

Adicionalmente se obtuvieron cuatro beneficios de auditoría por $148.623 millones por legalización de anticipos, consignaciones al Tesoro y legalización contratos.

2.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe elaborar un plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el presente informe, tal como lo establece la Resolución Orgánica No 6289 de 2011.

Bogotá, D. C,

NELSON IZÁCIGA LEÓN
Contralor Delegado Sectorial

Director de Vigilancia Fiscal: León Balmore Aguinaga Borja
Supervisor. Luis Edgar Michaels Rodríguez.
Responsable de Auditoría. Teresa Bonilla de la Torre

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 GESTIÓN Y RESULTADOS

Hallazgo 1. Formulación y evaluación Planes Tácticos. Administrativo

De acuerdo con el Modelo Estándar de Control Interno, en el componente de autoevaluación a la Gestión, se establece que la entidad basada en indicadores debe evaluar sus planes y programas, con el fin de tomar los correctivos de manera oportuna; sin embargo, no existe coherencia entre los indicadores definidos y el resultado del cumplimiento de estos; por otra parte, en algunas metas no se identificaron los corredores, tramos o sitios a los que corresponden dicha formulación.

Es de anotar que dichas deficiencias dificultan un adecuado seguimiento sobre el avance y cumplimiento de los planes tácticos y demuestran debilidades en la elaboración de los planes mencionados a continuación:

DEPENDENCIA	PLAN TÁCTICO /OPERACIÓN VIGENCIA 2011				Seguimiento CGR
	No. Operación	Meta	Formula Indicador	Indicador cuantificado	
OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN	1. Gestión y programación de proyectos de inversión	1.Diseño de indicadores producto y gestión requeridos por el SUIFP	Indicadores diseñados/Indicadores requeridos	100	El seguimiento durante los trimestres 1º, 2º y 4º reporta 1, no coherente con el indicador definido.
		2. Análisis y Evaluación de las necesidades de inversión para la Entidad, Vigencia 2012.	Necesidades de inversión analizadas/Necesidades de inversión recibidas	100	En los dos trimestres reportados el Avance es de 110 proyectos, aunque en el 2do tri mestre se anota que Se registraron 142 proyectos en el BPIN.
		3.Seguimiento físico a las metas de los proyectos de inversión (SPI)	Proyectos de inversión Con seguimiento/proyectos de inversión	12/12	En el seguimiento al cumplimiento se reporta 110, para el primer y tercer trimestre, y el avance total de un 100%., por lo anterior se deduce que no hay coherencia entre el indicador definido y el seguimiento, por otra parte, se relaciona cumplimiento (4) trimestres iguales al 25% y el seguimiento solo se realizó en dos trimestres, primero y tercero, por lo tanto el avance seria del 50%

OFICINA DE PREVENCIÓN ATENCION DE EMERGENCIAS	1.Mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y atención de emergencias y sitios críticos en la Red Vial principal	Atención del 100% de las Urgencias Manifiestas Declaradas de finales 2010 y 2011	No. Urgencias Manifiestas Atendidas/No. Urgencias Manifiestas Declaradas	100%	La información registrada no es coherente, debido a que en el primer trimestre se relacionan 2 y en el avance se registran 4, en el segundo trimestre anotan que se declaran 2 y no las registró
		Atención de 2 Puntos Críticos identificados	No. Puntos Críticos Atendidos	2/2	La información que se registra en el avance no indica cuáles son los sitios críticos sobre los que se trabaja en el primer, segundo y tercer trimestre.
SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO	1. Estudios de preinversión, para la construcción, mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura vial a cargo del INVIAS	Elaboración de 3 estudios	No. de estudios de la red vial elaborados/No. de estudios de la red vial programados elaborar	3/3	La meta formulada para Elaboración de 3 estudios, no identifica los estudios a realizar, razón por la cual cualquiera que se coloque allí dará cumplimiento a la meta.
SUBDIRECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y GESTIÓN SOCIAL	2. Gestión integral para la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad	Reforestar 50 hectáreas como medida de compensación de manejo ambiental	Hectáreas reforestadas / Total hectáreas programadas a reflorestar	50/50	De acuerdo con los avances trimestrales se reforestaron 202 hectáreas, lo que indica que la planeación no es el resultado de la consulta con los diferentes ejecutores.
	4. gestión para la participación de la comunidad en los proyectos a cargo del INVIAS	Gestión social para el desarrollo, obtención y seguimiento de acuerdos de consulta previa	Proyectos con acompañamiento para gestión de consultas previas/Total proyectos programados a acompañar	7/7	En avance trimestral no se reporta el número de seguimiento, sin embargo, al final del trimestre se reporta cumplida la meta al 100%.
SUBDIRECCIÓN RED NACIONAL DE CARRETERAS	1. Mejoramiento rehabilitación y mantenimiento de vías en la red vial nacional	Construcción de 14 puentes en la red vial primaria	No. de puentes en la red vial primaria construidos/ No. De puentes en la red vial primaria programados construir	14/14	La sumatoria de puentes construidos en los 4 trimestres es igual a 12, sin embargo, el cumplimiento reporta 100%
SUBDIRECIÓN MARITIMA Y FLUVIAL	1. Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura fluvial				El cumplimiento de esta operación en el año fue del 59%
SUBDIRECCIÓN RED TERCIARIA Y FERREA	1. Mantenimiento de la infraestructura férrea a cargo	Mantenimiento a 4 sedes férreas	N° de sedes férreas con mantenimiento / N° de sedes férreas programadas a mantener	4/4	Se reporta cumplimiento del 100% en el cuarto trimestre cuando Se contrató el Mantenimiento, pero el mismo no se ha realizado.
		Mantenimiento rutinario de 15 Km. de red férrea	N° de Km. Com mantenimiento / N° de Km. Programados a mantener	15/15	

	1. Mantenimiento de la infraestructura de la red terciaria	Mantenimiento periódico de 1.330.26 Kms.	Kilómetros con mantenimiento periódico / Kilómetros programados a mantener	1.330.26 / 1.330.26	El cumplimiento no detalla el proyecto, tramo o carretera donde se realizará el mantenimiento o pavimentación.
		Pavimentación de 35.98 Kms.	Kilómetros pavimentados/ Kilómetros Programados a pavimentar	35.98 / 35.98	

En la respuesta no hubo explicación a lo observado a los Planes tácticos de Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, Subdirección Red Nacional de Carreteras, y Subdirección Red Terciaria y Férrea.

Hallazgo 2. Reuniones Consejo Directivo. Administrativo y Disciplinario.

El Artículo 12 del Acuerdo 005 de 2006 que modificó y actualizó los estatutos internos del Invías y reglamentó el Consejo Directivo, estableció que este organismo se reunirá ordinariamente al menos una vez cada mes en la fecha que determine su Presidente; sin embargo, durante los meses de enero, febrero, marzo y julio de 2011, no se llevó a cabo reunión, lo cual demuestra debilidades de Control e Incumplimiento de los estatutos del Instituto y tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 3. Red Férrea Nacional. Administrativo

El Decreto 2056 de 2003, en Artículo 17, estableció que la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea, será la encargada de administrar integralmente los procesos de construcción, conservación, rehabilitación, operación, señalización, y de seguridad de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada. Sin embargo, el Invías en comunicación SRT 14084, señala: "...A la fecha no existe un registro del estado actual de cada uno de los puentes". Es importante señalar que según reporte del Instituto se recibieron de Ferrovías 1801 puentes, de lo cual se colige que el Invías no ha desarrollado ninguna actividad de conservación, rehabilitación sobre dichos bienes. Adicionalmente, se cuenta con 1611 Km de red inactiva. Situaciones que demuestran descuido en materia férrea por parte de Invías, y carencia de una política estatal orientada a la modernización para estar a tono con los estándares internacionales, dentro de una visión integral del sistema de transporte; solo hasta el 2 de febrero de 2012 y teniendo en cuenta los cuestionamientos de la CGR con oficio SRT 3249, el Instituto Nacional de Vías remitió al Ministerio de Transporte la solicitud de definición de las políticas para la Red Férrea a cargo del Instituto.

Proyectos de Inversión

MATRIZ CONSOLIDADA DE CALIFICACION PROYECTOS DE INVERSION													
COMPONENTE	PRINCIPIO	Factores a evaluar	PROYECTO DE INVERSION										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Control de Gestión y Resultados	Eficacia	cobertura	43,59%	32,03%	40,05%	39,74%	46,29%	45,00%	29,63%	47,33%	39,15%	40,20%	36,98%	53,41%
		focalizacion												
		Legalidad												
	Eficiencia	Costo Unitario de Producción												
		Productividad Media												
		Ejecución Presupuestal según Programación												
	Calidad	Oportunidad												
		Accesibilidad												
CONTROL FINANCIERO	Eficacia y Economia	Gestión Financiera	21,00%	4,50%	21,00%	15,00%	21,00%	21,00%	18,00%	24,00%	24,00%	18,00%	21,00%	24,00%
MECANIS-MOS DE CONTROL INTERNO	Eficacia, Eficiencia	Calidad y Confianza de los Mecanismos de Control	7,00%	5,00%	7,00%	7,00%	5,00%	4,00%	8,00%	5,00%	8,00%	7,00%	6,00%	7,00%
CALIFICACIÓN DE GESTIÓN PONDERADA POR PROYECTO DE INVERSION			71,59%	41,53%	68,05%	61,74%	72,29%	70,00%	55,63%	76,33%	71,15%	65,20%	63,98%	84,41%

Hallazgo 4. Cumplimiento de metas/ indicadores de producto vigencia 2011. Administrativo

La ley 152 de 1994, estableció en el artículo 27 que: “El Banco de programas y Proyectos de Inversión Nacional es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socio-económicamente, susceptibles de financiación con recursos del presupuesto general de la Nación”, así mismo, el Departamento Nacional de Planeación – DNP elaboró la Metodología General Ajustada – MGA, con el objeto de proveer un sistema de información ágil y eficiente en el proceso de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión. El instituto Nacional de Vías – Invías, basado en la anterior metodología, registra los proyectos de inversión a ejecutar durante un período de tiempo determinado, estableciendo las metas para los años de vida de los mismos.

Como resultado del examen de una selectiva de doce proyectos de inversión, se observa que los mismos no cumplieron las metas establecidas para la vigencia 2011, situación que genera dilación en la obtención de los beneficios planeados y una disminución sustancial de la rentabilidad financiera, económica y social de los

proyectos y denota debilidades en mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte del Instituto.

En el siguiente cuadro se presenta el nivel de cumplimiento para la vigencia 2011 de las metas/indicadores de cada uno de los proyectos analizados:

Resumen de Cumplimiento de metas

Proyecto -BPIN		Cumplimiento promedio de metas 2011
1	41012840000	47,67%
2	2010011000031	0,00%
3	41012850000	52,70%
4	41012660000	53,96%
5	11001560000	100,00%
6	41012790000	0,00%
7	0041017380000	0%
8	0011045660000	74,16%
9	0041010890000	0%
10	0011049100000	0%
011	0011080669999	0%
12	0041008120000	62,15%

Fuente: Cumplimiento de Metas a diciembre 31 del Sistema Seguimiento a Proyectos de Inversión del SPI-DNP.

En la respuesta dada por el INVIAS a nuestra comunicación AINV 045, presenta justificación del no cumplimiento de las metas para algunos proyectos[23].

Hallazgo 5. Avance Físico y Financiero de los proyectos de Inversión. Administrativo.

Para la vigencia 2011 en algunos proyectos de inversión ejecutados por el Invías, existe desfase entre el avance físico y financiero, tal es el caso de: Construcción de la Variante San Francisco – Mocoa, Departamento de Putumayo y proyecto de Análisis y Estudios Varios, cuyos avances físicos y financieros se reflejan en el cuadro anexo; adicional a lo anterior, en la información presentada en el SPI el avance físico por Región con corte a 31 de diciembre de 2011 difiere del reportado en el cuadro Resumen avances 2011. El primer caso se debe a que el Invías ha tenido demoras en el cumplimiento de algunos requisitos exigidos por el

[23] BPIN 0011080669999,41012660000,4101279000 y 004101738000

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible[24]. Este desfase genera el riesgo que la implementación de los mismos exceda el tiempo total destinado para ello y que se incremente el costo de los proyectos.

Los proyectos de la muestra seleccionada presentan el siguiente avance físico Vs. el financiero.

Proyecto		Año inicio /final	Avance Acumulado por Proyecto a dic.31 de 2011[25]		Avance Proyecto a dic. 31 de 2011[26]		
					Avance Proyecto a dic. 31 de 2011		Avance Físico Proyecto a dic. por Región de la Inversión
			Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico
1	41012840000	**2008/2013**	19,19%	25,11%	69,5	98,74%	22,00%
2	2010011000031	2011/2014	12,00%	11,16%	12	46,77%	0%
3	41012850000	**2008/2013**	14,75%	25,24%	44,2	97,74%	34,30%
4	41012660000	2006/2016	32,50%	33,87%	66,5	97,21%	66,50%
5	11001560000	1995/2012	79,00%	68,44%	23,3	68,07%	100,00%
6	41012790000	2006/2012	55,40%	59,96%	5,3	31,60%	5,60%
7	41017380000	**2010/2016**	0,00%	1,65%	0	11,69%	0,00%
8	11045660000	1995/2012	67,40%	57,06%	67,6	71,48%	47,10%
9	41010890000	**2004/2011**	0,00%	121,18%	0	78,50%	0,00%
10	11049100000	1995/2013	0,00%	19,65%	0	21,90%	0,00%
11	11080669999	1996/2012	29,95%	24,91%	0	10,97%	0,00%
12	41008120000	2004/2019	72,75%	17,49%	91,5	90,30%	91,60%

Fuente: Sistema Seguimiento a Proyecto de Inversión- SPI

[24] Entre los cuales están: Realización de un programa estructurado orientado a compensar el área de sustracción ii) Elaboración del Plan de trabajo y la documentación soporte técnico y jurídico para la ampliación de la RFPCARM,
iii) Preparación del plan de acción para el levantamiento de campamentos y depósitos en las zonas Industriales, iv) Realización de los programas complementarios al Plan de Manejo Ambiental que incluyan las siguientes medidas: seguridad para los peatones y vehículos, planeación para la entrega en iguales o mejores condiciones de las vías barriales y veredales que se utilicen para el proyecto, manejo en el diseño paisajístico, manejo de aguas residuales, traslado de la bocatoma del acueducto del municipio de San Francisco,
v) Presentación del mecanismo de participación para los municipios de Mocoa y San Francisco,
vi) Discriminación de las actividades para la colaboración en el proceso de revisión de los POT´s,
vii) Caracterización socio económica de las familias asentadas en el corredor vial,
viii) Ajuste al programa de Acción Social para la negociación predial en el marco de mejorar las condiciones del desplazado por el proyecto,
ix) Inclusión de indicadores de efectividad para los programas de seguimiento y monitoreo del programa de gestión social,
x) Socialización del plan de contingencias con las autoridades municipales y comunidad en general,
xi) Declaraciones de formulación de los POMCAS de los ríos Mocoa, Putumayo;

25 Consulta realizada al SPI a abril de 2012
26 De acuerdo con la respuesta dada por el INVIAS a nuestra comunicación ANV-125 se actualizó el avance según la nueva presentación del SPI a julio 16 de 2012.

La respuesta del INVIAS a nuestra comunicación AINV-45, se soportó en los cambios que presenta el sistema de seguimiento de proyectos a mayo de 2012, la que no permite validar el avance físico y financiero acumulado de los proyectos (consultado de abril de 2012 antes del cambio en la presentación de la información del SPI); sin embargo, para la vigencia 2011 se mantiene que el avance financiero es superior al avance físico.

Hallazgo 6. Estudios de los proyectos de Inversión. Administrativo.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP elaboró la Metodología General Ajustada – MGA, con el objeto de proveer un sistema de información ágil y eficiente en el proceso de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión. La MGA permite al usuario consignar la información de identificación del problema o necesidad a partir de las causas, los efectos y las posibles alternativas de solución. Igualmente señaló que a estas alternativas se le realizarán los estudios institucional – organizacional, localización, técnico, ambiental, económico, comunitario, de mercado, financiero y legal; sin embargo, el Invías registró en Sistema de Proyectos de Inversión del DNP- SPI el proyecto con código BPIN 2010011000035 denominado “Construcción Puentes Binacionales Nacional” sin que los puentes Rumichaca, Simón Bolívar en la vía Cúcuta - El Táchira y Puente La Unión en Puerto Santander contaran con estudios y diseños[27]; en consecuencia, no ha sido posible iniciar los procesos licitatorios, lo cual demuestra debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los proyectos.

Hallazgo 7. Población beneficiaria de los proyectos. Administrativo.

La Metodología General Ajustada – MGA, contempla la elaboración del perfil del proyecto dentro del cual se deben identificar los beneficiarios del mismo[28], sin embargo, en varios proyectos de Inversión registrados en el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública, el Invías consideró como beneficiaria toda la población del país y no los Beneficiarios o destinatarios del proyecto, a quienes va dirigido. Lo que evidencia debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo e indican deficiencias en la elaboración de los perfiles de los proyecto; en consecuencia, se incumple el manual o metodología de identificación, preparación y evaluación de proyectos, y se generan dificultades en la selección de las alternativas, de manera que se

27 Acta No 09 del 23 de Diciembre de 2011 Consejo Directivo Invías y Ficha EBI
28 De ACUERDO CON EL MGA, EL NUMERAL 6.8 Población Objetivo

facilite plantear cuáles ameritan estudios más detallados, con el fin de aplazar o descartar un proyecto.

Hallazgo 8. Ciclo de vida de los proyectos de inversión. Administrativo y Disciplinario.

El Ciclo del Proyecto corresponde a las diferentes etapas que recorre un proyecto desde que se concibe la idea hasta que se materializa. Estas etapas son: preinversión, inversión, ejecución, operación y evaluación ex post, lo que significa que es una organización temporal que tiene un comienzo y un final claramente definidos. No obstante los proyectos del INVIAS definen un principio y un fin, se observa que algunos tienen período de vida largos, hasta quince años, otros son muy amplios y complejos en los que durante la vida del mismo hay partes que no se abordan[29], sin tener en cuenta que en período largos las condiciones del proyecto cambian; situaciones que impiden la optimización en la asignación de los recursos, al no poderse efectuar la evaluación ex post de manera oportuna, en consecuencia, no se puede conocer su eficacia, es decir, establecer si las metas propuestas se realizaron en la cantidad y oportunidad programadas, así como el impacto y determinar si el beneficio alcanzó la dimensión programada.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, el Artículo 26 del Decreto 2844 de 2010, señala: ".Ajustes que implican la formulación de un nuevo proyecto de Inversión. Cuando la variación en las condiciones de un proyecto de inversión en ejecución en el Banco Nacional de Programas y Proyectos implique la revisión y ajuste del nombre del proyecto, de sus objetivos, o la inclusión de nuevas actividades que no sean coherentes con el objetivo del mismo, corresponderá a la entidad responsable de su ejecución formular y adelantar la evaluación previa de un nuevo proyecto de inversión..."; sin embargo, en los Proyectos construcción y 41012840000 MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE CORREDORES ARTERIALES COMPLEMENTARIOS DE COMPETITIVIDAD NACIONAL, se cambió el nombre del mismo; además con las modificaciones contempladas en los documentos Conpes 3705 y 3706 de 2011, se incluyen nuevas actividades y el INVIAS no formuló y adelantó la Evaluación previa de nuevos proyectos; lo cual evidencia incumplimiento del mencionado Decreto y afecta el seguimiento a los proyectos referidos, así como una adecuada toma de decisiones.

[29] Tal es el caso de los "Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad" que inicio en el anterior cuatrienio y que hoy se denominan como Corredores Prioritarios Para la Prosperidad; Proyecto Adecuación y Dotación de Infraestructura para la Seguridad Vial que inicio en el 2004 y está programado hasta el momento terminar en el 2019; Adecuación Mejoramiento y Mantenimiento de la Red Fluvial Nacional, inicio en 1999 y termina en el 2012; Construcción Mejoramiento, Rehabilitación y Dotación de Muelles de Interés Regional, inicio en el 2000 y finaliza en 2012; Mejoramiento y Mantenimiento de la Transversal del Carare. Puerto Araujo- Cimitarra-Landázuri-Vélez-Barbosa-Tunja. Santander-Boyacá inicio en el 2000 y finaliza en 2014.

Por el incumplimiento de la norma antes citada, este Hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria.

Hallazgo 9. Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública. Administrativo y Disciplinario.

El Decreto 3286 de 2004 creó el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública, determinó los responsables del suministro de información, así como la forma y periodicidad de la actualización; además el Departamento Nacional de Planeación – DNP elaboró la Metodología General Ajustada – MGA, con el objeto de proveer un sistema de información ágil y eficiente en el proceso de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión.

Del análisis de una selectiva de 12 proyectos de inversión[30], se evidencia desactualización de la información registrada en las fichas EBI, así como en el seguimiento a los mismos[31]. Lo anterior se origina en debilidades en los mecanismos de control, al no verificar la calidad de la información registrada en el Sistema, por parte del INVIAS, situación que genera incumplimiento de lo dispuesto en el decreto 2844 de 2010, Artículo 28. Reportes de seguimiento a los proyectos de Inversión[32].

[30] Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional.; Mantenimiento, mejoramiento y conservación de vías, caminos de prosperidad nacional; Construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional; Construcción de obras anexas y Túnel del Segundo Centenario Departamentos de Tolima y Quindío; Conservación de Vías a través de microempresas y administradores viales; Construcción Segunda Calzada Buga Buenaventura – Valle; Construcción de la Variante San Francisco – Mocoa, Departamento de Putumayo; Construcción de obras de emergencia para la Red Vial Nacional; Mejoramiento y mantenimiento Carretera Rumichaca – Atlántico; Análisis y Estudios Varios; Rehabilitación, mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación y Adecuación y dotación de infraestructura para la seguridad vial

[31] Situación que se presenta con los proyectos de inversión 41012840000 Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional. y 41012850000 Construcción De Corredores Arteriales Complementarios De Competitividad. Nacional, en la que La Información que presenta el SPI (Seguimiento a Proyectos de Inversión) del Departamento Nacional de Planeación -DNP, se encuentra desactualizado, las metas modificadas por los Conpes 3075 y 3076 de 2011 no fueron actualizadas.

[32] Que Dice: “Las entidades ejecutoras deberán reportar mensualmente al sistema que administra el Departamento Nacional de Planeación el avance logrado por el proyecto durante ese periodo. Las Oficinas de Planeación de las entidades ejecutoras, o quien haga sus veces, serán las responsables de verificar la oportunidad y calidad de la información registrada en el Sistema”.

De acuerdo con la respuesta dada por el INVIAS a nuestra comunicación AINV-045 del 26 de abril de 2012, numeral 3, hace referencia al proceso de actualización de los proyectos, en la que efectivamente actualizan la Ficha y se modifican las metas, pero no implica un ajuste a las metas/yo indicadores de producto reportados en el SPI.

Por el incumplimiento de la norma antes citada este hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria.

1- PROYECTOS EVALUADOS

Proyecto 1- Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional[33]. Código BPIN 41012840000

Objetivo: Realizar proyectos de infraestructura que mejoren la productividad y la competitividad y permitan el desarrollo equitativo de las regiones.

El mejoramiento del sistema de transporte y de la infraestructura física asociada, son actividades claves para aumentar la competitividad del país, fomentar la integración regional y promover la prestación de servicios de calidad. Así mismo, como parte del desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte, la socialización y difusión de los mismos será una estrategia prioritaria para el Gobierno Nacional. La globalización de las economías es una realidad latente que exige de los países un esfuerzo para optimizar los procesos productivos, concentrándose en las actividades que se pueden desarrollar de forma más eficiente. En este sentido, la infraestructura es fundamental para el desarrollo económico al ser motor de crecimiento de otros sectores, servir de base para el desarrollo de la actividad económica, reducir costos de transacción, incrementar la productividad y mejorar las condiciones para competir a nivel regional y global[34].

Sin Resumen y ficha en el SPI, en la fecha de la consulta.

---

[33] **Programa de Corredores Arteriales-**De acuerdo con el documento Conpes 3536 de julio 18 de 2008 el programa "Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad" se desarrollará en un período de 10 años (2007-2016), y la priorización y orden de ejecución de cada uno de los tramos a intervenir será definida por el Ministerio de Transporte en coordinación con el INVIAS. Dependiendo de la financiación establecida en el plan de inversiones y de la existencia de recursos adicionales.
Este proyecto hace parte del "Programa de Corredores Arteriales complementarios de Competitividad" del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que fue ratificado en el PND 2011-2014 en el que se le denomina CORREDORES PRIORITARIOS PARA LA PROSPERIDAD[33], según los documentos Conpes 3075 y 3076 de 2011. Sin embargo, la fase 1 del programa fue modificado mediante Conpes 3076 de 2011, por lo que la 1ª. Fase queda conformada por 20 corredores, de los cuales 15 vienen desde la definición de la primera fase en 2008 y 5 nuevos, de los cuales dos son tramos que hacen parte del corredor Bogotá –Buenaventura.

[34] Tomado de la ficha EBI y, corresponde a la descripción del proyecto

Hallazgo 10. Valor del Proyecto. Administrativo

El valor inicial del proyecto era de $2.516.000 millones[35] de 2008, que expresados en pesos corrientes ascienden a $2.801.083 millones para mantenimiento y construcción. De acuerdo con la información presentada en los cuadros siguientes, los que incluyen el plan de inversiones, así como la asignación y ejecución de recursos para los Proyectos de Mantenimiento y Construcción, el costo de estos proyectos pasó de $2.081.083 millones de pesos corrientes (valor Inicial) a $4.228.468,14 millones[36] (resultado de sumar, lo ejecutado hasta 2011 más las vigencias futuras aprobadas para el periodo 2012 a 2016, a precios corrientes, lo que expresado en porcentaje representa un incremento del 51% del valor inicial del proyecto, además, de presentar ampliación del tiempo hasta 2016 para la 1ra. Fase; fecha que coincide con la establecida para atender los 38 corredores que conforman el Programa de "Corredores complementarios de Competitividad. Nacional[37]". Lo anterior genera incertidumbre respecto del momento en que se abordarán los corredores restantes que hacen parte del proyecto y que según consideraciones del Documento Conpes 3705 de 2011, fueron priorizados según criterios de competitividad, integración regional y nacional, conectividad de los principales centros de producción con los nodos de comercio exterior.

Proyecto mantenimiento[38]

Plan de inversiones según Conpes 3536 de 2008		**SPI del proyecto por vigencia**	
Vigencia	**Inversión Millones de $ corrientes**	**Asignación de recursos $ millones**	**Ejecución de Recursos $ millones**
2008		1.491,84	
2.009	389.428,00	209.912,00	204.463,17
2.010	652.310,00	370.904,00	344.322,59
2.011	652.667,00	450.000,00	444.345,76
2.012	708.497,00	783.419,00	
2013*	398.181,00	398.181,00	
Total	**2.801.083,00**	**2.213.907,84**	

***corresponde a vigencias futuras**

[35] Según documento Conpes 3536 de julio de 2008 Tabla 2 Corredores priorizados para se desarrollados en la etapa 1.

[36] Es el resultado de sumar las siguientes cifras *$2.213.907,84+1.072447,3+942113*

[37] De acuerdo con lo contemplado en el Plan de inversiones del Conpes 3536 de 2008

[38] La respuesta del INVIAS a nuestra comunicación INV-0125 a pesar de citar los mismos documentos presenta información diferente.

Proyecto construcción:

Plan de inversiones Conpes 3536		SPI del proyecto	
Vigencia	**Inversión Millones de $ corrientes vigencias futuras**	**Asignación de recursos $ millones**	**Ejecución de Recursos $ millones**
2008		126.619,00	
2.009		88.066,00	88.066,00
2.010		249.790,00	212.232,66
2.011		153.966,00	150.478,75
2.012		323.672,00	
2013*	574.272,30		
2014*	335.100,00		
2015*	115.900,00		
2016*	47.175,00		
Total	1.072.447,30	942.113,00	

***información tomada de la ficha del proyecto, numeral 4 - costo total del proyecto.**

Hallazgo 11. Corredores excluidos de la primera etapa. Administrativo

Corredores excluidos de la primera etapa según Documento Conpes 3706 de 2011

		Detalle ejecución	**Pago a dic.2011 (Millones $)**
Transversal de la Macarena. Objetivo: ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL, MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO Por $160.930.000.000 periodo 2009 a 2013	San Juan-de Arama-La Uribe-Colombia Baraya	Estos dos corredores –tramos son desarrollados mediante CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No 0267 del cual se giraron los recursos de las vigencias 2009 y 2010. con mínimo avance durante 2011(CD)	103.111,00
Carretera de la Soberanía: objeto. ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y MEJORAMIENTO DEL PROYECTO: "CARRETERA DE LA SOBERANÍA" $116.398.000.000 periodo 2009 a 2013[39]	La Lejía – Saravena (150 KM) según estudio.unal.		
Corredor del Paletarà	Popayán - Paletarà -Isnos	679-2009, SIN EJECUCION DURANTE 2011 (CD), cuenta con vigencias futuras hasta 2013.	27.024,03

A sólo 15 días de haber ratificado mediante Documento Conpes 3705 de octubre de 2011 la 1ª. Fase del programa prioritario y en el mismo documento se

[39] *De acuerdo con el parágrafo tercero de la cláusula tercera el Convenio 267 de 2009, la Directora General del presupuesto público Nacional autorizó comprometer vigencias futuras según oficio 5.2.1. del 9 de febrero de 2009*

expresara que, la Transversal de la Macarena y del Paletará, mantenían la programación original, y que al de la Soberanía, se le desplaza la ejecución para las vigencias 2012 y 2013, fueron excluidos del Proyecto. Sin embargo, lo anteriormente expresado no es coherente con lo expresado en *el informe de gestión 2011, en el que se precisa que faltan recursos para financiar el proyecto en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, debido a que la Transversal de la Macarena y la Carretera de la Soberanía requieren cambios de diseño, se desconocen las metas físicas y los recursos necesarios para alcanzarlas.* Lo anterior evidencia deficiencias en la planeación de los Proyectos, deficiencias en la informaron manejada en relación a la ejecución de los proyectos, lo que se traduce en inadecuada aplicación de recursos al no concluir obras iniciadas, en corredores que ya habían sido declarados de importancia estratégica y que a quince días 15 de salir un Nuevo documento Conpes dejaron de serlo.

Hallazgo 12. Gestión Social y Ambiental. Administrativo.

Este proyecto se encuentra afectado por demoras en la realización de algunas consultas previas a las Comunidades ubicadas en la zona de influencia y por no obtener oportunamente las licencias ambientales. Tal situación se presentó en los siguientes corredores: del Paletará, del Sur, Marginal de la Selva, Transversal Medellín - Quibdó, Transversal de la Macarena y Doble Calzada Honda – Manizales. Lo anterior evidencia fallas en la planeación del INVIAS, situación que afecta la oportunidad en la ejecución de obras[40]. En el siguiente cuadro se muestra el Corredor, la fecha de inicio de obras así como la fecha de terminación, con el fin de relacionar la oportunidad de la gestión social y ambiental realizada por el INVIAS.

Corredores arteriales complementarios de competitividad nacional afectados por Gestión social y ambiental			
Corredor	**Fecha de Inicio**	**Fecha de Terminación**	**Observación**
Corredor del Paletará	17-Sep-09	16/09/2013	- Actualmente, el Contratista se encuentra adelantando el estudio de Impacto ambiental para la Obtención de la Licencia. - Adicionalmente, el 18 de mayo de 2012 se firmaron y protocolizaron los acuerdos con comunidades Indígenas de Coconucos y Paletara.
Marginal de la Selva-Corredor del Sur	23-Sep-09	23/09/2013	- Se encuentra en proceso de consulta con las comunidades indígenas Kofan-Resguardo Yarinal y Resguardo San Marcelino, para llegar a preacuerdos.-También se reinició el proceso de consulta previa con la comunidad negra AfroTesalia.
Transversal Honda Manizales	08-Oct-09	07/10/2013	-Se obtuvo mediante resolución 0085 del 15 de noviembre de 2011, demoró 2 años aproximadamente la obtención de la licencia.
Transversal de la Macarena	17-Jun-09	31/12/2013	- Aunque el proyecto cuenta con el Estudio Ambiental de Alternativas, a 14 de Junio de 2012 no se ha definido la Alternativa para el trazado de la vía.

[40] Es de aclarar que dicha situación fue aceptada por el INVIAS, según respuesta dada a nuestra comunicación INV- 125 observación 9.

Transversal Medellín - Quibdó	04-Sep-09	04/09/2013	Solo el 22 de mayo de 2012 se Firma el Convenio entre Contratista y Asociación Orewua para adelantar proceso de consulta, cuyo objeto es la elaboración y construcción del plan de vida para las comunidades indígenas Embera,Katio y Chami en el marco de la consulta previa del proyecto.

Fuente: Respuesta a Ofic. INV-0125 de junio de 2012

Hallazgo 13. Coherencia entre estudios previos y proyecto de pliego de condiciones. Administrativo.

De la revisión de los documentos publicados en el portal único de contratación (SECOP) para la licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009 (Contrato 653-2009 “Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental y Mejoramiento de los Proyectos "Troncal Norte De Nariño" y " Anillo del Macizo Colombiano"), se encuentra que en aviso informativo publicado el 3 de febrero de 2009 se hace remisión a los documentos de la etapa precontractual expedidos dentro de la licitación pública LP-SGT-GIC-024-2008, la cual fue revocada mediante resolución 00916 de 30 de enero de 2009 invocando para tal efecto la modificación sustancial de los estudios previos. En este sentido, se encuentra que en la nueva licitación pública no se expidió, ni publicó el proyecto de pliego de condiciones en forma concomitante con los estudios previos del nuevo proceso de licitación pública iniciado (LP-SGT-SRN-004-2009), ni guardando correspondencia con su contenido, máxime cuando en los nuevos estudios previos se modifica los factores de selección y la matriz de riesgos, aspectos que naturalmente inciden en el proyecto de pliego de condiciones a expedir, sino que por el contrario se hace remisión al proyecto de pliego de condiciones expedido en un proceso licitatorio revocado. Así se procede incluso en el acto administrativo de apertura en el cual se señala que pese a que dicha licitación fue revocada "conservándose todo lo actuado en relación con las actuaciones previas a la apertura del proceso" lo cual es un contrasentido por un lado porque el acto de revocatoria no hace tal salvedad y porque justamente la revocatoria se fundamentó en la variación sustancial de los estudios previos, los cuales constituyen la base de todos los documentos emitidos con anterioridad a la apertura del proceso. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Hallazgo 14. Contrato 653 de 2009. Administrativo, Disciplinario e Indagación Preliminar.

La licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009 (Contrato 653-2009 “Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental y Mejoramiento de los Proyectos "Troncal Norte de Nariño" y " Anillo del Macizo Colombiano"), se desarrolló de la siguiente manera: se publicó aviso de convocatoria el 3 de febrero de 2009, no se expidió el proyecto de pliego de condiciones, los estudios previos se publicaron

junto con el acto administrativo de apertura y el pliego de condiciones definitivo el día 10 de febrero de 2009, pretermitiendo el término de diez días hábiles que debe existir entre la expedición del proyecto de pliego de condiciones y el acto administrativo de apertura, etapa que tiene por efecto que los posibles oferentes presenten observaciones al proyecto de pliego de condiciones, para tal efecto la entidad tomó como tales las observaciones presentadas en la licitación pública LP-SGT-GIC-024-2008 que fue objeto de revocatoria directa y que corresponden a un proyecto de pliego expedido con base en estudios previos diferentes. Se omite señalar el plazo de la licitación, entendido como el término para la presentación de las ofertas y por tanto se confunde el acto administrativo de apertura del proceso de selección, con la apertura de la licitación entendida como la iniciación de dicho plazo. Adicionalmente, pese a que el pliego de condiciones se expide en la misma fecha del acto administrativo de apertura cada documento presenta un cronograma diferente. La etapa de evaluación comprendió dos aspectos, por un lado, la evaluación de requisitos habilitantes y, por otro, la evaluación del sobre 2 que contenía la oferta económica como uno de los factores ponderables, sin embargo, únicamente el informe de evaluación del sobre 1 se puso a disposición para el ejercicio del derecho de contradicción durante los cinco días hábiles establecidos en la norma (del 29 de abril al 6 de mayo de 2009), sobre la evaluación del sobre 2 se efectuó el 28 de mayo de 2009 sin que tal informe de evaluación se haya puesto a disposición de los oferentes por el término legal para la presentación de observaciones.

Por otra parte, en la ejecución del contrato, se evidencian deficiencias en los siguientes elementos estructurales de la obra civil, puente en concreto rígido ubicado en el PR 68+550 sector la Rinconada:
a. Fisuras en las vigas cargueras. Viga carguera 1, Viga carguera 2, Viga carguera 3, Viga carguera 4.
b. Fisuras en la losa por retracción (FIR). RECUBRIMIENTO INADECUADO (RE) y EXPOSICION DEL ACERO DE REFUERZO adicional (EXA)
Pavimento concreto rígido en PR 82+000 al PR 83+000 se evidencia deficiencias como:
a. Fisuras transversales del pavimento longitud 2.2 m ubicado en X = 994890 Y = 664434 coordenadas U.T.M.
b. Separación de pavimento con la berma X = 994847 Y = 664552 coordenadas U.T.M.
c. Desgaste superficial X = 994871 Y = 664359 coordenadas U.T.M.
d. Desportillamientos X = 9946600 Y = 664692 coordenadas U.T.M .

Hallazgo 15. Plazo de la licitación. Administrativo.

En desarrollo de la licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009 (Contrato 653-2009 “Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental y Mejoramiento de los Proyectos "Troncal Norte De Nariño" y " Anillo del Macizo Colombiano"), el plazo de la licitación estaba establecido inicialmente en el pliego de condiciones hasta el 9 de marzo de 2009, posteriormente, mediante Adenda No. 1 se amplió dicho plazo hasta el 26 de marzo de 2009 y a través de Adenda No. 4 hasta el 31 de marzo de 2009, ampliando el plazo inicial en 15 días hábiles, excediendo el término autorizado por la norma. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Hallazgo 16. Conservación documental de las ofertas. Administrativo.

En el numeral 8.2 del pliego de condiciones de la licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009 (Contrato 653-2009 “Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental y Mejoramiento de los Proyectos "Troncal Norte De Nariño" y " Anillo del Macizo Colombiano"), se establece que transcurridos quince (15) días contados a partir de la fecha de adjudicación, los proponentes no favorecidos podrán reclamar las copias de sus ofertas, de lo contrario, luego de transcurrido un mes el INVIAS podrá destruirlas.

El Instituto Nacional de Vías –INVIAS- al no tener implementado un procedimiento unificado de gestión archivística, no establece un periodo de conservación general de los soportes documentales de las ofertas presentadas durante el proceso de la licitación pública, este hecho genera el riesgo de no contar con información necesaria para la toma de decisiones con base en la memoria histórica y también genera el riesgo de no contar con los soportes probatorios necesarios que se puedan requerir ante las instancias judiciales frente a eventuales demandas y para el ejercicio de las labores propias de los organismos de control y del control del ciudadano. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Proyecto 3- Construcción de Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad. Nacional. Código BPIN 41012850000

Objetivo: Brindar al país una infraestructura vial con excelentes niveles de servicio, que facilite la conexión de los centros de producción y consumo con los principales puertos, acorde con los procesos de integración comercial que se desarrollan en el país.

Colombia, posee una de las geografías más accidentadas del planeta, así mismo se distingue por tener un patrón de localización de la población muy especial; cerca de la mitad del territorio se encuentra prácticamente despoblado, en tanto que en la parte más densamente poblada, los índices de dispersión de la población son los más altos de la región latinoamericana. Estas características,

además de otros rasgos del territorio como la localización y el clima han tenido fuertes implicaciones en la provisión de infraestructura, especialmente la de transporte.

Adicionalmente, las actividades económicas están concentradas en la región Andina, relativamente alejada de los puertos. El 75% del valor agregado de todos los sectores, excluidos hidrocarburos y minería, es generado en la región Andina del eje Bogotá-Medellín-Cali; mientras que la región de la costa Atlántica, produce un 15% y el restante 10% se genera en el resto del territorio. Así mismo, el 80% del comercio exterior, está concentrado en cinco ciudades y su área de influencia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena). Es así como, en el contexto de América Latina, Colombia presenta una de las distancias más altas de los centros industriales a los puertos marítimos (Banco Mundial, 2006).

El Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo ha considerado vitales para el desarrollo nacional y regional e indispensable para el éxito del comercio exterior ante la globalización, los corredores de las autopistas de competitividad.

El proyecto pretende en los próximos cinco años crear una infraestructura que permita la integración entre los diferentes modos con una fuerte participación del sector privado.

Hallazgo 17. Ejecución contractual Proyectos de Inversión. Administrativo

Carretera de la Soberanía y Transversal de la Macarena. Mediante Convenio 267 de 2009 firmado con el Ejército Nacional se estableció: “CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: Mediante el presente Convenio Interadministrativo las partes se comprometen a gerenciar, promocionar, ejecutar y financiar los proyectos denominados “Carretera de la Soberanía” y Transversal de la Macarena”, Aunando esfuerzos para: 1) Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del Proyecto “CARRETERA DE LA SOBERANIA”, Tramo La lejía – Saravena, hasta el monto de los recursos. 2) Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental, mejoramiento y construcción del Proyecto “TRANSVERSAL DE LA MACARENA” Tramo San Juan de Arama - La Uribe -Colombia –Baraya, hasta el monto de los recursos”.

Al revisar la ejecución del Convenio 267 de 2009 correspondiente a la vigencia 2011, para la “CARRETERA DE LA SOBERANIA” reporta que se realizó mantenimiento periódico de 140 km. de vía y de la “TRANSVERSAL DE LA

MACARENA" mantenimiento periódico de 100 km41. Mantenimiento periódico no claramente definido en el informe de ejecución42, dado que para la primera hace referencia al mantenimiento y o mejoramiento específico para estructuras de drenaje y para la segunda alude al "Mejoramiento y Mantenimiento de estructuras que interfieran en la transitabilidad de la vía". Por lo anterior, persiste incertidumbre respecto del cumplimiento del objeto del Convenio.

Igual situación se presenta con el CORREDOR DEL PALETARA, respecto del contrato 679 de 2009 con la Unión Temporal Corredores Arteriales. La cláusula primera del contrato estipula que el contratista se obliga a realizar para con el Instituto la ejecución de las actividades necesarias para la realización del Proyecto ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y MEJORAMIENTO DEL PROYECTO " CORREDOR DEL PALETARÀ", por el sistema de precios unitarios con ajustes, de acuerdo con los pliegos de condiciones de la Licitación Pública LP-SGT-SRN-012-2009, sus apéndices A,B,C,E,F y G, la propuesta del Contratista Aceptada por EL INSTITUTO y bajo las condiciones estipuladas en el presente contrato"

La ejecución reportada para el Corredor del Paletará, presenta mantenimiento periódico de 53 km, y el contrato no especifica qué tipo de mantenimiento se hará y el INVIAS, tampoco aportó el apéndice A del pliego de condiciones el cual estableció los términos del mantenimiento. Por lo anterior, persiste incertidumbre respecto al cumplimiento del objeto del contrato.

De acuerdo con la ejecución reportada por el INVIAS para estos tres (3) Corredores existe incertidumbre respecto del mantenimiento realmente efectuado, debido a que la ejecución reporta mantenimiento periódico, y el informe de Gestión de la vigencia 2011 informa que: "se realizó mantenimiento rutinario a lo largo de los tres corredores[43]".

---

41 Información suministrada por el INVIAS en relación con la ejecución de corredores de competitividad nacional

42 Los estudios y documentos previos para la celebración del convenio interadministrativo de cooperación 267, descripción del objeto a contratar, Para la transversal de la Macarena, numeral 1.1- ... Actividades, dice: "Mejoramiento y Mantenimiento de estructuras que interfieran en la transitabilidad de la vía". En relación, con la carretera de la Soberanía, de acuerdo con el documento antes citado en el numeral 2.1 actividades, dice: "el mantenimiento y o mejoramiento es especifico para estructuras de drenaje..,"

43 Según respuesta al numeral 5 de nuestra comunicación AINV-050 " Los kilómetros programados generalmente son los mismos ejecutados, ya que mensualmente toda la longitud esta atendida por las actividades que realiza el Administrador Vial.."

Lo anterior evidencia falta de calidad en la información reportada en los informes e inadecuado seguimiento a obras en ejecución que afecta la información manejada por el INVIAS.

Hallazgo 18. Contrato 807 DE 2009. Administrativo

OBJETO: ESTUDIOS Y DISEÑOS GESTION SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y MEJORAMIENTO DEL PROYECTO TRANSVERSAL DEL CUSIANA
Valor Inicial: $ 95.161.205.446
Valor actualizado $ 146.408.005.446
Plazo Actualizado: (51) meses y 10 días.
Fecha de Iniciación: 22 de Septiembre de 2009
Fecha de Terminación: 31 de Diciembre de 2013

El estatuto contractual define que se deben adelantar revisiones sobre la calidad de las obras ejecutadas para verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas y los contratistas deben responder por ello.

Dentro de las primeras obras ejecutadas en desarrollo del contrato 807 de 2009, se encuentra la pavimentación de 13 kilómetros del tramo desde el sitio El Crucero hasta el municipio de Aquitania

Entre las abscisas identificadas como K2+500 y el K3+500 se han presentado deterioros en la capa de pavimento instalada, consistente en la presencia de algunas ondulaciones, fisuras longitudinales y de piel de cocodrilo en sitios localizados y principalmente en el carril derecho. Al parecer estos daños están ocasionados por la presencia de agua en las capas inferiores del pavimento, provenientes del talud izquierdo que recoge aguas de una cuenca importante que hacia la laguna de Tota. Aunque los daños no afectan la transitabilidad en el sector, es posible que evolucionen y acaben por afectar la seguridad en el tránsito de los vehículos.

En otros sitios del trayecto no se han presentado deterioros, por lo cual estos se deberían a problemas localizados en el sitio antes mencionado y por tanto la causa debe ser objeto de investigación.

El interventor del contrato 807 de 2009 ha reportado esta situación en los informes mensuales, determinando en 440 m la longitud de vía afectada. También indica que junto con el contratista de obra se están estudiando alternativas de reparación de estos daños, donde la principal variable es la determinación del origen de los daños. En la visita de inspección se verificó que ya se habían construido trincheras

de drenaje antes y bajo los fallos en algunos sitios, con el fin de monitorear si esta solución ayuda a menguar los daños en la capa de pavimento.

Al 19 de noviembre, el interventor ha reportado que se realizaron estudios sobre el problema de fraccionamiento de la capa de pavimento ya instalada, los cuales han determinado que las corrientes de la zona aledaña contribuyen a la saturación de la subrasante, afectando la capa de pavimento. En los sitios PR 2+230, PR 2+500 y en el PR 4+550 se han agravado los daños ante movimientos rotacionales transversales al eje de la vía, lo cual requirió de la construcción de muros en concreto reforzado y cimentados sobre caissons para la contención de la banca, según se observa en el registro fotográfico de soporte. Finalmente, informó que una vez ejecutada la totalidad de drenajes, se procederá al fresado y reposición de la capa de pavimento.

En conclusión, se han venido ejecutando obras complementarias para recuperar la estabilidad de la vía, sin embargo, su eficacia se revisará en próximo proceso auditor.

Hallazgo 19. Contrato 780 de 2009. Administrativo

OBJETO: Estudios y Diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “Transversal de Boyacá”.
VALOR: $120.865.437.576.
INICIO: 7 de septiembre de 2009.
PLAZO: 49 meses. Hasta el 6 de octubre de 2013.

Mediante la ejecución de contratos, las entidades estatales buscan la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y, el INVIAS, debe velar por el mantenimiento de la infraestructura vial, garantizando una red cómoda, eficiente y segura.

Desde el inicio del contrato 780 de 2009, el INVIAS determinó la no intervención de los sectores definidos entre los PR 0+000 y el PR14+000, así como entre el PR 43+000 y el PR 75+000. La anterior decisión se realizó teniendo en cuenta que dichos sectores habían sido intervenidos hacía poco tiempo antes del inicio del contrato 780 de 2009 y que ante la presencia de algunos daños, el INVIAS se encontraba adelantando procesos de reclamación de estabilidad de dichos contratos, por tanto no podían realizarse nuevas inversiones hasta no decidir los procesos de reclamación de garantías en curso.

No obstante, a la fecha se han presentado deterioros en distintos puntos de estos sectores, en especial hay seis sitios donde se ha perdido hasta la mitad de la banca por acción de las lluvias, disminuyendo de manera importante el ancho de la calzada y por tanto representan un riesgo para el tránsito de los vehículos y se puede llegar incluso a la pérdida del total de la banca ante la no intervención de estos sitios, lo cual impediría de manera definitiva la circulación por la vía.

Aún en el evento de que no se llegue a tal extremo de pérdida total del ancho de la vía, la demora en la definición de la intervención en estos sitios puede llegar a afectar el rendimiento en la obra, pues en el momento en que se decida la intervención de los sitios se hace necesaria la elaboración de los correspondientes estudios y diseños para su estabilización o rehabilitación, lo cual demandaría de algún tiempo prudencial.

La interventoría ha venido reportando esta situación en sus informes mensuales. Una vez planteado el hallazgo, el Director General del INVIAS en reunión del 30 de julio, solicitó realizar los estudios, diseños y obras necesarias para la atención de estos sitios críticos en el sector, con cargo al contrato 780 de 2009 y el Subdirector de Red Nacional de Carreteras ya impartió orden a la interventoría en ese sentido. Por tanto, la situación requiere de seguimiento a las acciones que se adelanten para dar atención a los mencionados sitios críticos.

2) Proyecto Mantenimiento Mejoramiento Y Conservación De Vías, Caminos de Prosperidad. Nacional. BPIN 2010011000031

Objetivo: Brindar condiciones de transitabilidad y conectividad mediante una adecuada infraestructura del transporte que permita integrar los centros de producción y consumo, realizar una fácil comercialización de los productos y generar bienestar en la calidad de vida de las comunidades mediante la generación de empleo, la disminución de los costos de transporte y la reducción en los índices de accidentalidad.

La red Vial terciaria de Colombia cuenta con una longitud aproximada de 100.000 Km, de cuales el INVÍAS tiene una longitud 27.577.45 Km de acuerdo con el documento “Lineamientos Generales” de La Corporación Andina De Fomento - CAF, de los cuales existe una importante participación de vías en afirmado, los que demandan de un mantenimiento que permita conservar una infraestructura básica para el tránsito de autos, buses y camiones, ya que sin tales mantenimientos se puede llegar a generar una difícil transitabilidad por deterioro y pérdida de los materiales, además de la dificultad de evacuación de aguas lluvias especialmente en época de invierno y mayores índices de accidentalidad.

Las vías municipales presentan un estado de deterioro permanente que trae limitaciones y aumentos en los costos en el transporte, tanto de pasajeros como de carga, con interrupción ocasional del tráfico en época de invierno, por la pérdida de material de afirmado y la presencia de grandes baches con la disminución del tráfico vehicular, implicando altos costos de operación vehicular, de continuar el problema.

El estado de la red terciaria actualmente es: 13% Bueno, 42% Regular y un 45% Malo. Dicha red de 100.000 Km aproximadamente, que se constituye en torno de los 1.102 municipios Colombianos, presenta un tránsito promedio diario de 80 Vehículos/Día, y está habitada por población rural que corresponde al 25% de la población total del país. Costo total del proyecto $1.600.981,2 millones a precios corriente de 2011[44]

Hallazgo 20. Cumplimiento de metas. Administrativo

Para la vigencia 2011 el cumplimiento de metas fue del 0,00%.

Cuadro de Cumplimiento de Indicadores para 2011

Indicador	Meta total Proyecto	Meta Vigencia	Avance Vigencia	% Cumplimiento Vigencia
	2011-2014	2011	2011	2011
(P) Kilómetros Mantenidos En La Red Terciaria	15,690.82	7,831.72	0.00	0.00 %
(P) Puentes En La Red Terciaria Construidos	4.00	2.00	0.00	0.00 %
(P) Municipios beneficiados con recursos para atención de la red terciaria	544.00	544.00	433.00	79.60 %
(P) Kilómetros de la red vial terciaria intervenidos con mantenimiento rutinario	12,980.84	1,077.84	0.00	0.00 %
(P) Empleos generados con la ejecución de obras de infraestructura	8,535.00	1,406.00	0.00	0.00 %

Fuente: DNP-SPI vigencia 2011

Debido a que la ejecución del proyecto no se inició en el 2011 como se tenía previsto, en especial este proyecto se ve afectado por el no cumplimiento del Indicador de generación de empleos para la vigencia analizada. Lo anterior debido a que no fue oportuna la celebración de Convenios y afecta el cumplimiento del objeto del proyecto para la vigencia 2011.

[44] Valor tomado de la ficha EBI que se encuentra en el SPI

Hallazgo 21. Concentración en la Asignación de Recursos. Subdirección Red Terciaria y Férrea. Administrativo y Disciplinario

Los recursos asignados para el proyecto *"Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de Vías, Caminos de Prosperidad"* tuvo una apropiación de $354.500 millones para el año 2011; se suscribieron 424 Convenios con alcaldes y gobernadores siendo beneficiados 440 municipios; paralelamente el INVIAS contrata la interventoría de las obras. El proyecto ejecutado consiste en la suscripción de Convenios con los diferentes municipios del país, quienes posteriormente efectúan los procesos contractuales y firman los correspondientes contratos de obra.

De la relación de Convenios suscritos con los recursos del año 2011[45], la CGR establece una presunta concentración en su destinación en pocos proyectos[46]. Es así como el 50%[47] del presupuesto de la subdirección se concentra en la ejecución de 57 de los 424 Convenios suscritos, siendo beneficiados principalmente seis departamentos de la costa caribe colombiana (Magdalena, Cesar, Bolívar, Córdoba, Sucre y Atlántico) con el 49%[48] del total de los recursos disponibles para la vigencia. Aunque la Subdirección argumenta que para la distribución se tuvo en cuenta una "Matriz de Priorización" se verifica que no todos los resultados de tal Matriz coinciden con las asignaciones realizadas en 2011.

En relación con la "priorización de los recursos", INVIAS, en sus respuestas a las solicitudes de información de la CGR, comunica que sólo desde 2011 se ha tratado de implementar una "Matriz" para asignar recursos conforme a la prioridad de las vías; revisada esa información, la CGR evidencia la inexistencia de parámetros técnicos concretos; no se muestran los criterios ni la calificación detallada de los mismos; no se presentan los resultados de la aplicación de la "matriz" y, como ya se dijo, resultan incoherentes tales resultados con las destinaciones que en definitiva terminó adoptando INVIAS. En estas circunstancias, resulta inadecuado que las asignaciones que realiza la Entidad no estén basadas en criterios sociales, económicos, técnicos, ambientales, etc.; predeterminados, claros y medibles, ponderando también la exigencia económica de cada proyecto y el alcance de las obras a ejecutar.

---

[45] Oficio de respuesta SRT 9763 del 07/03/2012
[46] En el análisis se exceptúa el Convenio 1567/11 de interventoría
[47] Resulta de dividir la sumatoria de los recursos asignados a las convenios de mayor cuantía sobre la totalidad de recursos asignados
[48] Resulta de dividir la sumatoria de los recursos asignados a esos departamentos sobre el valor total de recursos asignados

Por otro lado, se evidencia que buena parte de los recursos se utilizan para ejecutar la pavimentación en asfalto o concreto rígido de tramos cortos de vía, cuyo costo resulta elevado considerando el presupuesto asignado en INVIAS anualmente para Red Terciaria; cabe anotar que este tipo de intervenciones se alejan notablemente de los objetivos básicos que se persiguen para la Red Terciaria en el Instituto como labores de mantenimiento periódico, rocería y desmonte, remoción de derrumbes menores, limpieza de obras de drenaje, reparación de sitios críticos, mejoramiento puntual de superficie de rodamiento a través de afirmado, placa huella y bacheo, reparaciones menores en puentes y pontones y la construcción obras de drenaje.

Resulta importante señalar que INVIAS no cuenta con un "inventario" detallado de la Red Terciaria nacional bajo su responsabilidad y/o influencia, ni mucho menos de las inversiones históricas que se han hecho sobre las mismas y su estado físico actualizado. Lo anterior considerando que sobre la Red Terciaria se ejecutan permanentemente trabajos por parte de diferentes entes (Gobernaciones, municipios, Fondo Nacional de Regalías, Federación Nacional de Cafeteros, INVIAS, Colombia Humanitaria, etc.) trabajos que generalmente no perduran en el tiempo (ya que se trata principalmente de mantenimientos) dificultándose el control fiscal sobre los mismos.

En consecuencia se evidencia que presuntamente INVIAS no aplica criterios predeterminados, claros y conmensurables para distribuir los recursos asignados a la Red Terciaria en aspectos tan importantes como la priorización, montos solicitados para invertir y alcance de los trabajos a realizar. Lo anterior debido a debilidades en la aplicación de mecanismos de control para el eficaz cumplimiento de las funciones y obligaciones que en tal sentido le fueron conferidas a la Subdirección incrementándose el riesgo de incumplimiento de requisitos establecidos legalmente y el probable incumplimiento de principios normativos, en especial, el de la transparencia y equidad en la distribución de los recursos contraviniendo lo establecido en el artículo 24 de la ley 80 de 1993.

Hallazgo 22. Convenio INVIAS 940–2010. Administrativo, Fiscal y Disciplinario.

El Convenio fue suscrito con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia por valor de $12.000.000.000 cuyo Objeto es la "Rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de las vías terciarias, ubicadas en el territorio nacional, en beneficio de la comunidad".

De acuerdo con el "Informe de Ejecución de trabajos" presentado por la Federación Nacional de Cafeteros, con corte a abril de 2012; a la información aportada por INVIAS mediante oficios de respuesta SRT 9763 del 07/03/2012 y SRT 45000 del 25/07/2012 y a los resultados de la visita de obra realizada por la Comisión de Auditoría el 08/05/12, se evidencia que existe un presunto pago no debido para el ítem "conformación de calzada existente" ejecutado en el tramo Minca – Oriente – El Campano – La Tagua en el departamento de Magdalena. Lo anterior debido a que la "conformación de la calzada" consiste en la escarificación, la conformación, re nivelación y compactación del material existente en una longitud aproximada de 8.9 kilómetros de vía[49], actividades reportadas como "ejecutadas" en los informes de la FNC y Actas de Obra suscritas por las partes; sin embargo, la ejecución de tal obra no es evidente para la CGR físicamente al día de la visita ni luego de revisar los informes de ese tramo. Lo anterior denota falta de control por parte de la Interventoría de obras, evidenciándose un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de **$17.9 millones**. Presuntamente se incumplen los Artículos 3, 6 y 40 de la ley 610/00; articulo 4 y 26 de la Ley 80/93; artículo 8 de la Ley 42/93, Resolución INVIAS 5282 de 2003, por la cual se adopta el Manual de Interventoría, y demás normas que rigen la contratación pública y la gestión fiscal estatal.

Hallazgo 23. Interventoría y Supervisión de los contratos de la Subdirección Red Terciaria y Férrea. Administrativo y Disciplinario

Como resultado de las visitas efectuadas por la CGR a varios contratos suscritos con recursos de Red Terciaria, se identificaron deficiencias en algunas obras ejecutadas las cuales fueron corregidas en desarrollo del proceso auditor o hubo requerimiento a los entes territoriales por parte de INVIAS; aún así, estas situaciones reflejan debilidades en el control ejercido por la Interventoría y la Supervisión de las obras. Presuntamente se incumple lo establecido en el numeral 1, artículo 26 de la ley 80 de 1993 y la resolución INVIAS 5282 de 2003, por la cual se adopta el Manual de Interventoría, y demás normas que rigen la contratación pública y la gestión fiscal estatal, en los siguientes convenios:

a) Convenio INVIAS 493-2010, suscrito con el departamento de Bolívar. Contrato 671-2011. Contratista: "Consorcio Vía Turbaco Cañaveral". Valor: $ 1.944.689.243. Objeto: "Construcción en pavimento asfaltico de la vía Turbaco - Corregimiento de Cañaveral, municipio de Turbaco, departamento de Bolívar": Se identifica la inexistencia de empalmes o remates entre las cunetas

[49] Resulta de dividir los 44.330 m2 reportados como "ejecutados" en los informes de la FNC entre 5 metros promedio de ancho de calzada.

construidas y las obras de drenaje existentes de manera que el agua de escorrentía se apoza sobre el suelo causando erosión con riesgo de deterioro prematuro de las obras construidas.

b) Convenio INVIAS 1493-2010, suscrito con el departamento de Bolívar. Contrato 891-2011. Contratista: "Asircon Contratista Ltda". Valor: $662.881.397. Objeto: "Mejoramiento de la vía Turbaco - Turbana, municipio de Turbaco, departamento de Bolívar: El día de la realización de la visita, el contrato de obra aún se encuentra en ejecución, quedando pendiente la construcción de varios tramos de cunetas y un tramo de afirmado de aproximadamente 200 m de longitud. Respecto a lo anterior, el contratista pretendía utilizar una gran cantidad de material ya puesto en obra que a simple vista no cumple con las especificaciones para un material tipo afirmado, por lo que se solicitó al interventor su pronunciamiento al respecto. Se observa que las líneas de demarcación de los carriles a lado y lado de la vía no están ubicadas acorde con los diseños.

c) Convenio INVIAS 1485-2010, suscrito con el municipio de Sahagún. Contrato 0080-2011. Contratista: "Unión Temporal Siglo XX". Valor: $ 4.326.438.570. Objeto: "Construcción en pavimento rígido de vías rurales del municipio de Sahagún - departamento de Córdoba": En los diferentes tramos de pavimento rígido construidos se identificaron fisuras transversales en varias losas de concreto para las cuales, como exigencia de la interventoría, se vienen reemplazando total o parcialmente. Por otra parte, a lo largo del tramo 2, el municipio de Sahagún viene adelantando la instalación de la red de acueducto para lo cual se están realizando excavaciones de más de 2m de profundidad, situación que podría afectar la estabilidad de la obra especialmente en lo relacionado con las cunetas y sardineles construidos.

d) Convenio INVIAS 1519–2010, suscrito con el municipio de San Benito. Contrato 036–2011. Contratista: Constructora FG S.A. Valor $ 1.432.042.992. Objeto: "Pavimentación de la vía principal desde el límite con el municipio de Guepsa, Santander hasta el sitio conocido como alto San Roque en el municipio de San Benito": Los resultados del diseño contemplan la construcción de cunetas a lado y lado de la vía lo que se hizo en los primeros 400m de vía, dejando el tramo restante con cunetas en tierra, las cuales para la fecha de visita se encontraron con alto grado de deterioro. Con la ejecución de la obra y debido a la falta de coordinación entre las partes involucradas se dejó sin reponer aproximadamente 200 m de tubería de agua potable, afectando directamente a la comunidad vecina.

e) Convenio INVIAS 1510–2010, suscrito con el municipio de Palmas del Socorro. Contrato 031–2011. Contratista: Asoingenieria del Oriente Ltda. Valor: $982.564.204. Objeto: "construcción huellas vehiculares red terciaria en jurisdicción del municipio de Palmas del Socorro – departamento: Con base en la visita realizada se evidencia la falta de mantenimiento periódico sobre las obras construidas, situación que podría incidir en un deterioro prematuro. Así mismo, no se construyeron cunetas o canales para evacuar las aguas de escorrentía sobre todo en zonas de alta pendiente, es así como ya son evidentes la existencia de erosión y cárcavas en puntos críticos con el consecuente riesgo de deterioro prematuro.

Hallazgo 24. Convenio INVIAS 2600–2009, suscrito con el municipio de Galeras (Sucre). Administrativo, fiscal y disciplinario.

Objeto: "Mejoramiento y mantenimiento de las vías terciarias en el municipio de Galeras". (Contrato de obra 39/2010).

El plazo original del contrato de obra era de cuatro meses a partir del 09/07/2010; se suscribieron dos prórrogas por 45 y 90 días calendario respectivamente, siendo la fecha de terminación final el 24 de marzo de 2011. Sin embargo, la CGR evidencia que a la fecha de visita (31/10/2012), ampliamente vencidos los términos contractuales, no se han terminado las obras, se han recibido parcialmente las ejecutadas y, por lo tanto, no se ha suscrito el Acta de Recibo Final de las Obras ni la de liquidación.

De acuerdo con la información suministrada a la mano por el contratista durante la visita, se han pagado cinco actas de obra por $504.957.721; el contratista reclama el pago del acta de obra 6 por $407.700.848 y no se ejecutaron obras por $234.183.233. Revisadas las Actas de Obra se evidencia que carecen total o parcialmente de las firmas de quienes deben suscribirlas (contratista, Interventoría, Alcaldía, Invías, etc.)

Aunque en la visita técnica efectuada por la Contraloría se evidenció la construcción de obras de arte en concreto hidráulico (pontones, bateas y box-coulverts) se constata que parte de estas no necesariamente cumplen con su cometido ya que su ubicación no garantiza el adecuado drenaje de las corrientes de agua permanentes y estacionales presentes en la vía intervenida. Esta situación pone de manifiesto incoherencias en los factores topográficos, hidrológicos y de pendiente que tuvieron que haberse tenido en cuenta en su ubicación y diseño.

El grueso del presupuesto se enfocaba en la construcción de terraplenes y colocación de afirmado sobre la vía buscando dejarla en buenas condiciones de transitabilidad. La CGR evidencia que se intervinieron sólo algunos tramos, los cuales se encontraron con alto grado de deterioro, afectando gravemente el tránsito; siendo prácticamente imposible para el auditor la verificación de longitudes, espesores, cumplimiento de especificaciones técnicas, cantidades y calidad de la obra ejecutada. En concordancia con lo anterior, no fue posible determinar con exactitud cuáles tramos fueron recibidos a satisfacción por parte de la Interventoría y, por ende, existe incertidumbre sobre los daños o deterioros, independientemente de su causa, sufridos por la obra entregada, imputables al contratista.

Aunque esta observación se presentó a INVIAS de manera reiterada, la Entidad no dio respuesta. Se concluye que con ocasión del Convenio INVIAS 2600–2009, existe un presunto detrimento al patrimonio público por **$320.9 millones** del año 2009[50], por las razones expuestas con anterioridad, debido a la presunta carencia, insuficiencia y/o inoportunidad en la aplicación de mecanismos de control para el eficaz cumplimiento de las funciones y obligaciones que en tal sentido le fueron conferidas legalmente a la Interventoría y a los funcionarios del INVIAS. Se incrementa el riesgo de incumplimiento de requisitos establecidos legalmente y la probable Inoportunidad y/o deficiencia en la toma de decisiones e implementación de acciones correctivas tendientes a la mejora continua de los procesos que desarrolla la Entidad, en procura de finiquitar con éxito los procesos contractuales que adelanta. Presuntamente se incumplen los Artículos 4 y 26 de la Ley 80/93; artículo 8 de la Ley 42/93, Resolución INVIAS 5282 de 2003, por la cual se adopta el Manual de Interventoría, y demás normas que rigen la contratación pública y la gestión fiscal estatal.

Hallazgo 25. Contrato INVIAS 627–2010 Red Nacional, suscrito con el Consorcio VISAP 1. Administrativo, fiscal y disciplinario.

El objeto del contrato es el “Mejoramiento y mantenimiento de la carretera Cuatro vientos - Codazzi”.

El plazo original del contrato de obra era de cinco meses; se suscribieron tres prórrogas por 65, 60 y 60 días calendario respectivamente y una suspensión por 30 días, siendo la fecha de terminación final el 06 de agosto 2011. Sin embargo, la CGR evidencia que a la fecha de visita (29/10/2012) ampliamente vencidos los

[50] equivalentes saldo por amortizar del anticipo, dinero que presuntamente se encuentra en poder del contratista con inminente riesgo de pérdida

términos contractuales, no se han terminado las obras (el grado de avance es del 53%), se han recibido parcialmente las ejecutadas y por lo tanto no se ha suscrito el Acta de Recibo Final de las Obras ni la de liquidación.

De acuerdo a información suministrada a la mano por INVIAS durante la visita se han pagado seis actas de obra por $938 millones de los $2.434 millones del valor final del contrato (incluida una adición de $811.3 millones)

Casi la totalidad del presupuesto se enfocaba en la conformación de la vía y mejoramiento de superficie con afirmado (del PR 0+000 al 35+000) y reconstrucción del pavimento asfáltico existente (del PR 40+000 al 64+011) buscando dejar la vía en buenas condiciones de transitabilidad. La CGR evidencia que se intervinieron sólo algunos tramos, los cuales se encontraron con alto o severo grado de deterioro afectando el tránsito; siendo prácticamente imposible para el auditor la verificación de longitudes, espesores, cumplimiento de especificaciones técnicas, cantidades y calidad de la obra ejecutada.

En concordancia con lo anterior, no fue posible determinar con exactitud cuáles tramos fueron recibidos a satisfacción por parte de la Interventoría y, por ende, existe incertidumbre sobre los daños o deterioros, independientemente de su causa, sufridos por la obra entregada, imputables al contratista. De acuerdo al Informe Ejecutivo de la Interventoría del 29/07/2011 y a los resultados de la visita de obra efectuada por la CGR, el estado de las obras es el siguiente:

PR 0+000 al 20+000 y PR 29+000 al 33+640: no se ejecutó ningún tipo de obra. PR 35+000 al 40+000: Existe un pavimento asfáltico en buenas condiciones, este tramo no fue intervenido con ocasión del contrato 627/10. PR 33+640 al 35+000: terraplén y afirmado. La CGR evidencia que sobre este tramo se ejecutó inmediatamente después un pavimento asfáltico mediante la suscripción de otro contrato de obra por parte de INVIAS. Al respecto se observa la falta de planeación de la entidad y la consecuente pérdida de los recursos invertidos en terraplenes y afirmados con ocasión del contrato 627/10, cuya vida útil fue corta.

PR 20+000 al 29+000: Cuatro alcantarillas, terraplén y afirmado. La CGR evidencia que se intervinieron sólo algunos tramos, los cuales se encontraron con alto o severo grado de deterioro afectando el tránsito; siendo prácticamente imposible para el auditor la verificación de longitudes, espesores, cantidades y calidad de la obra ejecutada.

PR 40+000 al 64+011: Se pretendía enfocar la intervención en la reconstrucción del pavimento existente mediante ejecución de excavación, colocación de base granular y construcción de carpeta asfáltica. De acuerdo al citado informe de

interventoría el contratista dejó las obras a nivel de base granular por un largo periodo de tiempo, ocasionando su grave deterioro y pérdida de propiedades debido a las condiciones climáticas y tránsito de vehículos, en estas circunstancias es cuestionable el pago de este ítem. La CGR evidencia el día de la visita que efectivamente existen tramos con material altamente deteriorado y en los restantes ya hubo ejecución de pavimento asfaltico colocado con posterioridad al vencimiento del plazo contractual y, presuntamente, sin el debido control por parte de la interventoría.

Aunque esta observación se presentó a INVIAS de manera reiterada, la Entidad no dio respuesta. Se concluye que con ocasión del Contrato INVIAS 627–2010, existe un presunto detrimento al patrimonio público por **$190 millones** del año 2010[51], por las razones expuestas con anterioridad, debido a la presunta carencia, insuficiencia y/o inoportunidad en la aplicación de mecanismos de control para el eficaz cumplimiento de las funciones y obligaciones que en tal sentido le fueron conferidas legalmente a la Interventoría y a los funcionarios del INVIAS. Se incrementa el riesgo de incumplimiento de requisitos establecidos legalmente y la probable Inoportunidad y/o deficiencia en la toma de decisiones e implementación de acciones correctivas tendientes a la mejora continua de los procesos que desarrolla la Entidad en procura de finiquitar con éxito los procesos contractuales que adelanta. Presuntamente se incumplen los Artículos 4 y 26 de la Ley 80/93; artículo 8 de la Ley 42/93, Resolución INVIAS 5282 de 2003, por la cual se adopta el Manual de Interventoría, y demás normas que rigen la contratación pública y la gestión fiscal estatal.

Hallazgo 26. Convenio INVIAS #341–2011 Red Terciaria, suscrito con el municipio de Margarita (Bolívar). Administrativo.

El Objeto del contrato es el “Mejoramiento y mantenimiento de la vía Puente Chuvijo-Cantera” (Contrato de obra MMB-001/2011).

El contrato de obra se encuentra en ejecución, habiéndose suscrito una prórroga de sesenta días calendario hasta el 29 de diciembre de 2012, aduciendo “razones de fuerza mayor” según consta en el otrosí 1 del 29/10/12. La comisión de auditoría evidencia que existe retraso de al menos el 15% a la fecha de visita aun habiéndose reprogramado el Cronograma de Ejecución de Obra con ocasión de la suscripción de la Prorroga, quedando pendientes por ejecutar importantes cantidades de obra de los ítems más representativos (grado de avance:

[51] equivalentes saldo por amortizar del anticipo, dinero que presuntamente se encuentra en poder del contratista con inminente riesgo de pérdida

terraplenes, 75%; mejoramiento de calzada con afirmado, 20% y construcción de obras de arte, 0%).Se identificaron inconsistencias en el cálculo de los volúmenes de material transportado para terraplén ya que en campo se evidencia que se cumplen parcialmente las especificaciones INVIAS[52]

Hallazgo 27. Convenio INVIAS #1458 de 2010 Red Terciaria, suscrito con el municipio de Cumaral (Meta). Administrativo.

El Objeto del contrato es el "Mejoramiento de la vía Cruce – Caney Medio"

La obra no se ha recibido definitivamente y no se ha liquidado el Convenio ni el contrato derivado. Se verifica en el sitio la construcción de 1900 ml aproximadamente de pavimento asfaltico con un ancho promedio de 5.5 m y espesor de 7 cm. La interventoría en su Informe Final reporta incumplimiento de especificaciones producto de los resultados de los ensayos de laboratorio para el asfalto entre el PR 1+150 al PR 1+850, informando sobre la existencia de un ahuellamiento incipiente. Al respecto la alcaldía de Cumaral informa a la comisión de auditoría sobre la existencia de ensayos hechos por el contratista cuyos resultados fueron satisfactorios. Ante estas divergencias la interventoría no ha emitido concepto final sobre las obras cuestionadas.

En algunos tramos de las cunetas construidas se ha presentado lavado evidenciándose pérdida del concreto. Del PR 1+900 al PR 2+314 se colocó Sub-base Granular y Base Granular e imprimación. Sin embargo, sobre este tramo no se construyó carpeta asfáltica. En estas circunstancias este tramo se encuentra expuesto a los fenómenos atmosféricos y el tránsito vehicular, evidenciándose un deterioro progresivo de la misma y, en consecuencia, la pérdida de sus características.

Hallazgo 28. Contrato 1313/2005, vía del grupo 29, Plan 2500, Tramo 1, Trinidad – Bocas del Pauto. Administrativo.

Como resultado de la Inspección visual del PR 0+000 al 6+000 se observan algunas fisuras longitudinales sin tratar principalmente en el PR 1+500. Del PR 6+000 al 10+000 el estado de la vía es aceptable, encontrando de manera recurrente fisuramientos longitudinales sobre las huellas y el centro de la vía. Para

[52] *La distancia de transporte será la existente entre el centro de gravedad de las excavaciones y el centro de gravedad de los sitios de utilización o disposición, menos cien metros (100 m) de distancia de acarreo libre. Para el caso de materiales que se utilicen en la construcción y deban ser compactados, su volumen se calculara a partir del volumen de material colocado y compactado, en su posición final, multiplicado por la relación entre las densidades secas del material compactado y del material en su posición original.*

la fisuración existente el contratista actualmente realiza trabajos de sellado con material asfáltico. Sin embargo, en los sitios hasta ahora intervenidos, es evidente el incumplimiento de los procedimientos, uso de equipos y especificaciones mínimas que deben cumplirse para la realización de este tipo de trabajos (Por ejemplo: especificación INVIAS 466-07); en estas circunstancias, se presentan deficiencias de ruteo de grietas y el levantamiento, afloramiento y escurrimiento del material sellante, entre otras. Situaciones que no permitirán la correcta adhesión del sello a largo plazo. En tramos críticos las fisuras longitudinales ya se encuentra interconectadas entre sí, evidenciándose piel de cocodrilo sobre las huellas con severidad baja, situación que demuestra fatiga del pavimento. Estos tramos críticos, a la fecha de visita, aún no han sido intervenidos por el contratista requiriendo un tipo de intervención mayor y diferente al simple sellado. Si no se corrigen los daños actualmente existentes su evolución será rápida alcanzando grados de severidad mayores en el corto plazo, siendo muy probable el deterioro prematuro del pavimento construido mucho antes de cumplir su vida útil.

Hallazgo 29. Pérdida de poder adquisitivo del dinero en el tiempo convenios RED TERCIARIA – 2011. Administrativo, Disciplinario y con alcance fiscal.

El INVIAS en el año 2011, suscribió con Municipios del país un total de 421 Convenios por valor de $290.106 millones, con el fin de contratar el Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de Vías Caminos de Prosperidad Nacional-, previo Concepto DNP, Red Terciaria. De la información entregada por el INVIAS sobre los Convenios y una vez analizada se tiene lo siguiente:
El 99%, de los Convenios se suscribieron entre el 15 y el 29 de junio de 2011, donde durante los días 28 y 29 de junio, se firmaron 171 Convenios por valor de $ 105.032 millones, es decir el 40% del total de Convenios y el 36% de lo apropiado. Llama la atención un gran porcentaje de los convenios se celebraron a tan solo un día de entrar a regir la Ley de Garantías, que para el año 2011, aplicaba entre el 30 de junio y el 30 de octubre.

Los Convenios tenían un plazo de ejecución hasta el 31 de Diciembre de 2011, que incluían adelantar las Licitaciones Públicas y ejecutar las obras; sin embargo, tal y como se puede deducir de la información entregada por la Entidad, existe una deficiente planeación, dado que el tiempo pactado era inalcanzable para ejecutar el objeto de los contratos, lo que obligó a prorrogar la vigencia de la mayoría de dichos Convenios, hasta julio y diciembre de 2012.

El valor del primer desembolso de todos los Convenios suscritos para la vigencia 2011, suman un total de **$146.212,8 millones**, de los cuales tan solo en uno, correspondiente al Convenio No. 475-11 de fecha 23/06/2011 Municipio de

SANTA ROSA DEL SUR por valor de $100 millones, se suscribió el contrato de obra en la mencionada vigencia (13 de Diciembre de 2011), sobre el cual se efectuó un desembolso el día 8-9-2011, por el 50% del valor del convenio al Banco de Colombia Cta. cte. 29771030437.

Los Municipios tardaron en promedio 100 días para legalizar el primer desembolso, que consistía en la constitución de garantías para el manejo de estos recursos.

Al 31 de Mayo de 2012, fecha de reporte de la Información, se tiene que solo 49 Municipios han tramitado y recibido el segundo desembolso por valor de $ 21.299 millones, lo que demuestra una deficiente gestión, teniendo en cuenta que los alcaldes celebraron los contratos de obra tardíamente, lo que obligó a prorrogar los plazos de ejecución de los convenios.

De los 421 Convenios suscritos por valor de $292.425,6 millones, sobre el primer desembolso, que asciende a $146.212,8 millones, la mayoría no reporta rendimientos financieros, como quiera que dichos convenios no los contemplaron. En promedio, el tiempo de permanencia de estos recursos es de 8 meses en cuentas bancarias[53], beneficiando a las Entidades Financieras en detrimento del cumplimiento del fin público para el cual fueron destinados, lo que se podría considerar como una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz en el manejo de los recursos, al no ejecutar oportunamente el objeto contractual, lo que ha generado una pérdida del poder adquisitivo, calculada con base en el IPC, e incurrir en actualización de precios de las obras o desmejora en la calidad de las mismas.

Con lo anterior y tomando como base la fecha de desembolso de los recursos respecto de la fecha en la cual Inician la obra, se indexan estos valores con el factor calculado con base en el DTF[54], de forma mensual, para lo cual se obtuvo como resultado un valor Indexado de $1.810 millones, cifra considerada como rendimientos financieros dejados de percibir por la deficiente estructuración de los convenios y, en consecuencia, un presunto detrimento patrimonial por ese valor. Esta situación tiene presunta connotación fiscal y una posible incidencia disciplinaria.

[53] Tal es el caso del convenio No 430 y No 588 con la Gobernación de Córdoba que utilizó 272 días y del Convenio No 537 con el municipio de Villanueva con 406 días.
[54] Banco de la República. Tasa de Captación. Periodo 2010-2012

Se encontró que en 38 entidades territoriales no se han suscrito ni iniciado contratos de obra, sin embargo en la información reportada por el INVIAS, ya se inició el contrato de Interventoría para los Municipios de: Coloso, Soledad, Cuitiva, Tipacoque, Sotaquira, Copacabana, San Jose de la Montaña. Valparaiso, Rio viejo, Aipe, Cumaral, Castilla la Nueva, Calamar, Aguachica, Gamarra, Chiriguana, Tierra alta, Los patios, aAlpujarra, La playa, Tuquerres, Falan, Paolocabildo, Cisneros, Margarita, Tauramena, Lorica,Fresno, Maceo, San Martin, Puerto Tejada, Pensilvania , Villa Nueva, Calamar Sucre, Espinal, Sabanalarga, Gobernación de Córdoba, San Pelayo, Colombia.

Ahora bien, respecto a la Ejecución Presupuestal de este proyecto, para la vigencia 2011, se tenían dos partidas para el mismo rubro de Inversión 113-600-611 *MANTENIMIENTO MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE VIAS, CAMINOS DE PROSPERIDAD. NACIONAL- PREVIO CONCEPTO DNP,* por valor total inicial de $ 306.000 millones de pesos y final de $ 354.500 millones, por efecto de una adición neta de $ 48.500 millones. Tal como se puede leer en el siguiente cuadro:

EJECUCION PRESUPUESTAL PROYECTO No. 113-600-611
VIGENCIA 2011

Cifras en Miles de pesos

DESCRIPCION	APROPIACION. INICIAL	APROPIACION. VIGENTE	CDP	DISPONIBLE	COMPROMISO	PAGOS	TOTAL RESERVA	TOTAL CUENTAS POR PAGAR
MANTENIMIENTO MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE VIAS, CAMINOS DE PROSPERIDAD. NACIONAL- PREVIO CONCEPTO DNP	186.000	235.000	233.898	1.101	208.047	106.985	95.468	5.594
MANTENIMIENTO MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE VIAS, CAMINOS DE PROSPERIDAD. NACIONAL- PREVIO CONCEPTO DNP	120.000	119.500	119.500	-	118.600	50.824	65.379	2.397
Total Inversión	**306.000**	**354.500**	**353.398**	**1.101**	**326.647**	**157.809**	**160.847**	**7.991**

Fuente: Ejecución Presupuestal 2011- INVIAS.

En la evaluación a la ejecución presupuestal y física de este rubro, se observa que de acuerdo al registro presupuestal, se comprometieron $ 326.647 millones, es

decir un 92% del presupuesto apropiado de $354.500 millones, en razón a los Convenios suscritos con los Municipios para contratar las obras y ejecutar estos recursos con plazo hasta el 31-12-2011, fecha de vigencia de los Convenios. Sin embargo, sobre esta partida se constituyeron Reservas Presupuestales por valor de $ 160.847 millones, equivalentes al 49.2% del total comprometido, la diferencia por $ 157.809 millones, registrada como pagos se entendería como una ejecución física y financiera, lo cual no es cierto ya que corresponde únicamente al primer desembolso transferido por el INVIAS, a los Municipios para contratar, más no por una ejecución real, con el agravante que estos recursos reposan en cuentas corrientes de bancos por más de 10 meses, sin ningún tipo de rendimiento.

Lo anterior se corrobora si se observa cómo en los Convenios que tenían un plazo hasta Diciembre de 2011, en su mayoría fueron prorrogados a Diciembre de 2012, debido al plazo insuficiente contemplado por el INVIAS para la Contratación y Ejecución de las obras, -6 meses, desde Junio, fecha de suscripción del Convenio a Diciembre de 2011, de acuerdo con lo contemplado en la cláusula primera parágrafo tercero de los convenios, se establece las siguientes obligaciones: "… *Para el cumplimiento del objeto del presente convenio* ***EL MUNICIPIO****: 1) Invertirá integralmente los recursos del objeto de este convenio, llevando a cabo proceso de selección por licitación pública a fin de seleccionar al contratista idóneo que ejecute la obra, sin que se supere el término de cuatro (4) meses siguientes a la fecha de la orden de iniciación impartida por la Subdirector de la Red Terciaria y Férrea…"* (Subrayado nuestro).

Con lo anterior se puede afirmar que en estas condiciones los procesos de selección, contratación y ejecución de las obras, además de la Contratación de la Interventoría, no se podían llevar a cabo dentro del plazo pactado inicialmente, lo que una vez más nos permite considerar una gestión ineficaz por parte del INVIAS para el cumplimiento del Objeto de los Convenios y de los objetivos del Proyecto, consistente en el de Mejoramiento y Mantenimiento de vías.

Como se observa en la ejecución presupuestal, el Saldo por Apropiar es de $ 27.853 millones (Valor Apropiado menos Valor Comprometido), que a la Luz del Artículo 89 del Decreto 111 de 1996, al cierre de cada vigencia expira, saldo que no se puede contra acreditar, adicionar, transferir o comprometer. Como se mencionó anteriormente, se autorizó al INVIAS una adición al presupuesto por $48.500 millones; sin embargo, no se comprometieron recursos por $ 27.853 millones y, en consecuencia, la Entidad dejó de beneficiar a un sin número de Municipios que requieren de esta Inversión para el Mejoramiento y Mantenimiento de estas vías de Red terciaria, lo anterior por falta de una Gestión eficiente,

efectiva y eficaz, contraviniendo los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa. Esta situación tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 30. Convenio 1568 de 2010. Plazos irrealizables. Administrativo, Disciplinario y Penal

El Convenio 1568 de 2010 se firmó el 28 de diciembre de la misma anualidad con plazo hasta el 31 de diciembre de 2010, cuyo objeto era "EL MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y REHABILITACION DE VIAS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES, VIAS PARA LA COMPETITIVIDAD EN JURISDICCION DE DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA" por un valor de MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA Y CINCO MIL PESOS ($1.589.135.000) MONEDA CORRIENTE, obras que se debían realizar en los Municipios de Anolaima, Arbeláez, Quebrada Negra, Caparrapí, Choachí, Fómeque, Fusagasugá, Gachalá, Gama, Granada, Medina, Pasca, Pandi, Sasaima, Silvania, Quipile, para un total de 19 contratos de obra; plazo de un (1) día, en el cual el Departamento no podía llevar a cabo el proceso de contratación y posterior ejecución de los contratos de obra. En vista de lo anterior, la Gobernación de Cundinamarca solicitó al INVIAS, en primer lugar, efectuar una prórroga para de ejecución del Convenio, quedando establecido hasta el 31 de diciembre de 2011 y en segundo lugar, designar como ejecutor del mismo al Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca – ICCU.

Posteriormente y en virtud de las facultades otorgadas, se suscribió el Contrato 344 de 2011 de fecha 17 de junio de 2011 entre el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca – ICCU y el CONSORCIO COMPETITIVIDAD; efectuando las modificaciones y adecuaciones al Convenio, solo hasta el 8 de agosto de 2011, ocho meses después, se dio inicio a la ejecución de las obras y el plazo estipulado con prórrogas era hasta Junio 30 de 2012.

El Contrato de Obra ICCU 344-2011 se dividió en los siguientes Grupos y plazos:
GRUPO 1: Quebrada Negra, Caparrapi y Sasaima; plazo: 5 meses
GRUPO 2: Anolaima, Quipile; plazo: 4 meses
GRUPO 3: Arbeláez, Fusagasugá, Pandi, Silvania, Granada, Pasca; plazo: 2 meses.
GRUPO 4: Gachalá, Gama, Medina, Choachí, Fomeque; Plazo: 2 meses
Se evidenció que el máximo plazo para ejecución de obras, pasó de un día, inicialmente, a 5 meses y terminó en 13 meses. Lo anterior tiene presunta connotación disciplinaria y penal.

Hallazgo 31. Convenio 1569 de 2010. Plazo irrealizable. Administrativo, Disciplinario y Penal

El Convenio 1569 de 2010 se firmó el 28 de diciembre de la misma anualidad con plazo hasta el 31 de diciembre de 2010, cuyo objeto era "MEJORAMIENTO, OBRAS DE EMERGENCIA, CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE PUENTES DE VIAS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y VIAS DE LA RED TERCIARIA NACIONAL, FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS, EN JURISDICCION DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA" por un valor de MIL NOVECIENTOS DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES MIL PESOS ($1.910.143.000) MONEDA CORRIENTE, obras que se deben realizar en los Municipios de El Colegio, El Peñón, Guaduas, Junín, Nimaima, Quebrada Negra, San Antonio del Tequendama, Silvania, Tena, Ubala, Villapinzón y Viotá, para un total de 12 contratos de obra; plazo de un (1) día, en el cual el Departamento no podía llevar a cabo el sistema de contratación y posterior ejecución de los contratos de obra. Este Convenio también fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2011.

Dentro del convenio se encuentra en ejecución el Contrato de Obra ICCU 296-2011 de fecha 17 de junio de 2011 con el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca – ICCU y el CONSORCIO COMPETITIVIDAD. Efectuando las modificaciones y adecuaciones al Convenio, solo hasta el 8 de agosto de 2011, ocho meses después, se dio inicio a la ejecución de las obras y el plazo estipulado con prorrogas era hasta Junio 30 de 2012.

El Contrato de Obra ICCU ICCU 296-2011 se dividió en los siguientes Grupos y plazos:
GRUPO 1: El Colegio y Silvania; plazo: 3 meses Verificados los informes
GRUPO 2: Guaduas, Nimaima, Quebrada Negra, El Peñon; plazo: 4 meses
GRUPO 3: San Antonio del Tequendama, Tena, Viota; plazo: 4 meses.
GRUPO 4: Junín, Ubala, Villapinzón; Plazo: 4 meses

Las anteriores actuaciones demuestran una deficiente gestión del INVIAS en planeación y desarrollo de los programas de inversión de la Institución, tal como se presentó durante ese período, contraviniendo lo estipulado en los numerales 6, 7 y 12 a 14 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Se evidenció que el máximo plazo para ejecución de obras, pasó de un día, inicialmente, a 5 meses y terminó en 13 meses. Lo anterior tiene presunta connotación disciplinaria y penal.

Hallazgo 32. Falta de supervisión y seguimiento a la ejecución de los Convenios y de las Obras. Administrativo y Disciplinario.

Verificados los informes allegados por parte del Interventor, Consorcio Vías Tolima, durante septiembre de 2011 al mes de abril de 2012, se vislumbra incumplimiento por parte de los contratistas en la ejecución de las obras, situación que se observó en los contratos de obra realizados en los municipios de Junín y Guaduas, que durante 4 meses las obras presentaron atrasos continuos; a pesar de esto, no se evidencian las acciones adelantadas por parte del INVIAS, conducentes para dar cumplimiento al objeto contratado, ejerciendo su labor de supervisor en la gestión de los mismos y, por el contrario, se aprobaron prórrogas y ampliación de plazos para la ejecución de las obras hasta el 30 de junio de 2012.

Dentro de las observaciones aportadas por los Interventores se mencionan las siguientes:

- Para los Municipios de Ubalá, Villapinzón y Junín, se refleja suspensión del contrato desde junio 29 de 2011 hasta al 4 de agosto de 2011, por inconvenientes de giros de anticipos y por dificultad de inicio de obras. Se firma acta de inicio el 4 de agosto de 2011 hasta el 3 de diciembre de 2011.

- Mediante informe de fecha 24 de octubre de 2011, el interventor Consorcio Ingeniar, manifestó a la Gobernación de Cundinamarca, que debido a los múltiples incumplimientos generados durante la ejecución del Contrato de Obra No. 296 de 2011 cuyo contratista es UNION TEMPORAL SOLO VIAS & VIAS, solicitaban la aplicación de las multas respectivas por cuanto presentaban varios incumplimientos entre ellos, en la ejecución de las obras como se refleja a continuación:

Ítems	Municipio	Programado	Ejecutado	Atraso
1	Villapinzón	63.74%	21.42%	42.32%
2	Úbala	12.13%	1.10%	11.03%
3	Junín	27.38%	4.15%	23.23%

- Así mismo, mediante informe No 5 de fecha febrero de 2012, el Consorcio Vías Tolima, presenta a través de sus conclusiones y recomendaciones el avance promedio de los cuatros municipios a su cargo: Guaduas, Nimaima, Quebrada Negra y El Peñón, con un porcentaje de ejecución del 49.45%, valor que está por debajo de la programación de obra del Grupo 2 que corresponde a la fecha del 100%. Esto se debía básicamente al retraso que presentaban las obras correspondientes a los Municipios de Guaduas y

Nimaima, puesto que se había presentado suspensión de trabajos por parte del contratista.

Adicional a lo anterior, no se evidencia la aplicación del Manual de Interventoría implementado mediante Resolución No. 005282 del 18 de diciembre de 2003, de obligatoria atención por parte de los contratistas, consultores, gestores técnicos y demás servidores públicos y particulares de la Entidad que participan en los procesos contractuales, así como lo determinado a través de la Cláusula Novena de los Convenios 1568 y 1569 de 2010 que establece: "…la vigilancia y control de la ejecución del Convenio y de las Obras, el INVIAS debe vigilar las obligaciones del Departamento…".

Si bien es cierto, existen comunicados por parte del INVIAS solicitando información frente a los Convenios, y adicionalmente, se cuentan con actas de comité, se puede observar que esas acciones no son suficientes para llevar a cabo una adecuada supervisión para la totalidad de los contratos de obra; adicionalmente, es importante resaltar que dentro de las actividades enmarcadas dentro de un seguimiento no solo está el requerir información, sino de llevar a cabo una continua verificación a la ejecución de las obras a través de visitas técnicas, revisión de informes presentados, análisis de las diversas situaciones presentadas en los comités, iniciando las acciones conducentes para obtener el objeto contratado y requerir el cumplimiento de las obras, haciendo efectivas las pólizas de cumplimiento para aquellos contratos de obra donde se evidenciaron continuos incumplimientos, velando por el manejo de los recursos públicos y cumplir con los fines del Estado.

Frente a las situaciones planteadas, se reflejan mecanismos deficientes en la consecución de los objetivos propuestos, al no aplicar los principios que orientan la actividad de la administración pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución Nacional, Artículo 2 del Código Contencioso administrativo y Artículos 23, 24, 25 y 26 de la ley 80 de 1993, para el cumplimiento de los fines de la contratación, la vigilancia de la correcta ejecución del objeto contratado y la protección de los derechos de la Entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Lo anterior tiene presunta connotación disciplinaria

Hallazgo 33. Formatos de informes de interventoría. Administrativo

A pesar de que el Interventor Consorcio Vías Tolima asignado al Grupo 4 del Convenio 1569 de 2010, presenta sus informes ante el INVIAS aportando para tal fin los formatos requeridos por la Entidad atinentes al Proceso Supervisión,

Ejecución y Seguimiento a Proyectos - Manual de interventoría de Obra pública dirigidos a orientar las actividades de: avance físico, informe de inversión y buen manejo del anticipo, equipo de obra, equipo de interventoría, personal del contratista, informe financiero de la obra, en los mismos solo aparece la firma y aprobación por parte del Interventor, sin la suscripción de la firma y aprobación del Contratista, ni del INVIAS, reflejando que los mismos no han sido consolidados y verificados por las partes intervinientes. Situación que también se evidencia en los informes presentados por el Consorcio Ingeniar.

Es importante señalar, que el manual de interventoría implementado por el INVIAS mediante la resolución 005282 del 18 de diciembre de 2003, es un documento de obligatoria aplicación por parte de los contratistas, gestores técnicos y demás servidores públicos o particulares de la Entidad que participan en los procesos contractuales; por lo tanto, esta situación refleja una incidencia administrativa.

Hallazgo 34. Impacto Ambiental. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

Analizados los documentos soportes de los expedientes contentivos de los Convenios 1568 y 1569 de 2010, y en los informes allegados al equipo auditor por parte del Interventor, no se evidencia el manejo dado al aspecto ambiental, estipulado en la Cláusula Décima Tercera de los Convenios referenciados: IMPACTO AMBIENTAL- a través del cual el Departamento debía no solo incluir en los procesos de contratación de las obras este aspecto, sino garantizar el cumplimiento de las normas y políticas ambientales establecidas por el gobierno nacional, a través de la Ley 99 de 1993 y sus decretos y normas reglamentarias; como lo dispuesto en la Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura del Sector Vial, máxime cuando dentro de los presupuestos de obras asignados en cada Convenio por municipio y obras, se incluyó el rubro para la ejecución del PAGA, como se detalla a continuación:

Ítems	Convenio	Contrato	Valor
1	1568 de 2010	344-2011	$ 15.497.986
2	1569 de 2010	296-2011	$ 18.623.958

Total valor asignado para cumplir PAGA **$ 34.121.944**

Aunado a lo anterior, se observa que dentro de los formatos establecidos por el INVIAS, denominado informe semanal de Interventoría, no se enuncian por parte del interventor dentro de las actividades realizadas o por realizar las acciones desarrolladas frente al PAGA, demostrando que las mismas no fueron ejercidas por el contratista.

Esta situación se ve soportada, en el comunicado calendado en octubre 12 de 2011, dirigido al Contratista UNION TEMPORAL SOLO VIAS & VIAS, por parte del Interventor – Consorcio Vías Tolima, quien además de requerir el acatamiento de sus obligaciones, le resalta que no se ha cumplido con la entrega de los documentos del informe PAGA de cada uno de los Municipios a Intervenir, información que es prioritaria para el inicio de las obras.

Es importante resaltar, que en virtud de lo dispuesto por la normatividad ambiental y con ocasión de la obligación estipulada en el Convenio y en los Contratos de obra, se debía dar cumplimiento al manejo ambiental a través de la implementación del PAGA. Si bien es cierto se aportó por parte del INVIAS en virtud del requerimiento AINV-176, los documentos de adaptación del PAGA, en ellos no se soportan las acciones adelantadas en cada uno de los municipios frente a este tema, solo se estipulan lineamientos generales a desarrollar a futuro y su contextualización se encuentra marcada igual en todos los documentos de los municipios, hacen alusión a las mismas acciones a desarrollar; así mismo, no se cuenta con un cronograma, con un presupuesto desagregado del PAGA por cada Municipio y los formatos o actas debidamente diligenciados que permitan constatar que efectivamente dieron cumplimiento a estos Manuales.

Por lo tanto, no se demuestra una ejecución de la tarea ambiental, solo se refleja una proyección a futuro de unos cumplimientos; es pertinente indicar que estas acciones son las que permiten verificar cómo llevó a cabo el seguimiento y control adecuado a este requisito. Adicionalmente, no se evidencia el soporte de aprobación de estos PAGAS por parte del Interventor, de la Gobernación y del INVIAS.

La anterior situación tiene presunta incidencia fiscal por $34.121.944 y connotación disciplinaria.

Hallazgo 35. Incertidumbre inversiones realizadas frente a cantidades de obra ejecutadas. Administrativo y Disciplinario.

Verificada la información allegada al Equipo Auditor, dentro de las carpetas administrativas de los Convenios y en los informes presentados por los Interventores Consorcio Ingeniar y Consorcio Vías Tolima, no se evidencian las actas parciales y final de obra de cada uno de los contratos que permitan establecer las inversiones asignadas dentro de los Convenios 1568 y 1569 de 2010, y las cantidades de obra a la fecha entregadas, tal como se exige en los contratos de obra ICCU-296-2011 e ICCU-344-2011 en su Cláusula Quinta, las cuales deberían estar soportadas a través de actas elaboradas y presentadas en

conjunto entre contratista e interventor, con el propósito de determinar el avance físico y financiero de la ejecución de las obras, situación que genera incertidumbre en la inversión por valor de $3.449 millones, comprometiendo recursos sin la debida supervisión por parte de la Gobernación, del Interventor y del INVIAS, situación que tiene presunta connotación disciplinaria.

Proyecto 4 Construcción Obras Anexas y Túnel del Segundo Centenario. Departamentos de Tolima y Quindío. Código BPIN 41012660000

El proyecto del cruce de la Cordillera Central Colombiana está localizado en la Transversal Bogotá – Buenaventura, en el tramo comprendido entre las poblaciones de Cajamarca y Calarcá. Dicho proyecto consiste en la construcción de dos túneles unidireccionales con sus obras anexas y en la construcción de la segunda calzada en los tramos Américas - Calarcá - Armenia (Portal Quindío) y Bermellón – Cajamarca (Portal Tolima). Debido a la magnitud y costos del proyecto, se tiene planeada su ejecución en tres etapas, las cuales se describen a continuación:

Etapa I

Construcción del Túnel Piloto o de Rescate

El estudio fase III realizado en el año 2.000 por el consorcio La Línea, estableció como alternativa de ejecución del proyecto la construcción del Túnel de Rescate y posteriormente la construcción de un Túnel Principal. El Túnel de Rescate tiene un diámetro mínimo de 4.5 metros y está ubicado de forma paralela al Túnel principal a una distancia menor a 80 metros, este último cuenta con una longitud total de 8.6 metros.

Etapa II (2008 - 2012)

Construcción Primer Túnel Unidireccional: Cajamarca – Calarcá Consiste en la construcción de un primer túnel unidireccional, paralelo al túnel piloto, el cual por geometría y localización de sus portales, servirá al flujo vehicular que circula en el sentido Cajamarca -Calarcá. El túnel inicia en el portal Las Américas (Quindío) a una altitud de 2.422 msnm y finaliza en el portal Bermellón (Tolima) a una altura de 2.505 msnm. Tendrá una longitud de 8.8 Km. aproximadamente, un ancho de calzada mínimo de 8 m (que incluye dos carriles y bermas en ambos costados), andenes laterales mínimo de 1 m. Esta obra se ejecutará entre el año 2008 y el 2012.

Etapa III (2012 - 2017)

Construcción Segundo Túnel Unidireccional: Calarcá - Cajamarca. Teniendo en cuenta la importancia de la Transversal Bogotá - Buenaventura, y especialmente del tramo comprendido entre las poblaciones de Cajamarca y Calarcá, mediante el cual se comunica la zona centro y la zona suroccidental del país, se planea la construcción de un segundo túnel para el tránsito vehicular en el sentido Calarcá - Cajamarca, ya que el primer túnel unidireccional construido no puede operar en dos sentidos de viaje debido a que el sistema de ventilación no lo permite, adicionalmente, en eventos como accidentes, demoras por altos volúmenes de tráfico ó por fallas mecánicas colapsaría el túnel, generando demoras a lo largo del corredor.

Valor del proyecto: $638.500 millones pesos corrientes 2008-2013[55].

Cambios relevantes en el proyecto

De acuerdo con la respuesta dada por el INVIAS a nuestra comunicación AINV-045, numeral 4, relacionada con la afectación al cumplimiento de las metas expresa: “El planteamiento original de las metas del proyecto sufrió un ajuste debido a que se llegó a la conclusión, que el método de construcción del túnel más conveniente sería el de indicar por la sección superior y luego continuar con la banca o sección inferior, cumpliendo con el Nuevo Método austriaco de Túneles NATM. (…). Igual situación se dio con las vías a cielo abierto, teniendo en cuenta que de acuerdo a los nuevos diseños del contratista hay mayor cantidad de viaductos y túneles, lo que se adapta a la condición geotécnica de la vía y crea mejoras en la operación. (…)”.

Lo anterior implicó ajustes en las mediciones, la cual empezará a reflejarse a partir de la vigencia 2012.

Hallazgo 36. Conectividad Bogotá – Buenaventura. Administrativo

Entendiendo el proyecto Cruce de la Cordillera Central Túnel II Centenario como pieza fundamental del eje vial Bogotá – Buenaventura, es necesario indicar que este corredor, a 15 de julio de 2012, carece de una conexión con la concesión San

[55] De acuerdo con la distribución de recursos contenida en el resumen ejecutivo del proyecto.

Rafael en el Tolima (doble calzada hacia Bogotá). En las mismas condiciones se encuentra la doble Calzada desde Versalles (Quindío) hasta la Paila (Valle del Cauca), implicando que en estas zonas la conectividad se verá disminuida por la transición de una carretera de doble calzada a calzada sencilla.

Es necesario indicar, que este proyecto se declaró de importancia estratégica en el CONPES 3485 de agosto de 2007, en consideración a que esta vía es pieza fundamental para transportar la carga del país soportando buena parte de su desarrollo económico.

Así las cosas, como está concebido el proyecto y con una inversión cercana a los $629.052.99 millones, éste se encuentra aislado y no constituye una solución integral de conectividad en doble calzada en el corredor Bogotá – Buenaventura.

Hallazgo 37. Obras Anexas. Administrativo y Disciplinario.

El proyecto está previsto como una solución vial continua entre los municipios de Cajamarca (Tolima) y Calarcá (Quindío). Sin embargo, es necesario indicar que iniciando en el portal Quindío y finalizando en el intercambiador Américas, existe un tramo denominado “Obras Anexas” con una longitud aproximada de 2.5 km que no hace parte del objeto del contrato 3460 de 2008, se encuentra en la estructuración y elaboración de diseños definitivos, por parte de la Fundación Universidad del Valle.

De la construcción de las obras anexas depende la continuidad del proyecto *“Cruce de la Cordillera Central, Túnel Segundo Centenario – Túnel de la Línea*” que en la actualidad se ejecuta, toda vez que aunque ya se contrató la elaboración de los estudios definitivos para la implementación y terminación de las obras anexas con la FUNDACION UNIVERSIDAD DEL VALLE (Convenio 1689 de 2010), no existe certeza de cuándo y quién ejecutará las obras, sin dejar de lado que este estudio se adelanta de manera tardía poniendo en riesgo el avance normal de los cronogramas de implementación del proyecto.

Así las cosas, se puede decir que el proyecto no contó con una adecuada planeación, como lo establece el Numeral 12 del Art. 25 de la ley 80 de 1993. Situación que tiene presunta incidencia disciplinaria, según lo establecido en el Art. 34 de la ley 734 de 2002.

Hallazgo 38. Vía Alterna de Competitividad. Administrativo

Conociendo la geología y vulnerabilidad de la zona del proyecto, no existe un corredor alternativo en el evento de presentarse un hecho que interrumpa la transitabilidad de la vía, ya sea de manera transitoria o definitiva, cortando una de las principales arterias comerciales y de abastecimiento para el centro y occidente del país.

Se debe recordar, que la Gestión del Riesgo de Desastres, es una política nacional definida en el Art. 1 de la Ley 1523 de 2012. En el mismo sentido se hace referencia en la misma la responsabilidad relacionada con la gestión del riesgo, en especial con el conocimiento, reducción y manejo de desastres.

Así las cosas, es pertinente indicar que como respuesta y atención ante un evento natural de considerables proporciones como los que amenazan el corredor no existe un plan alterno que permita garantizar el desarrollo sostenible en concordancia con el principio de precaución establecido en la ley 1523 de 2012.

Hallazgo 39. Plazo del Contrato 3460 de 2008. Administrativo

La fecha de iniciación de las obras de construcción del proyecto fue el mes de julio de 2009, luego, el 1 de julio de 2012 se completaron 36 meses desde que se impartió la orden de inicio de la construcción del proyecto, lo que significa que a la etapa de construcción le restan 14 meses para su terminación según los plazos fijados en el contrato[56].

En relación con lo anterior, una vez se realizó la visita de inspección ocular por parte de la Contraloría General de la República, se puede decir que el tiempo que resta para el vencimiento del plazo no es suficiente para la terminación de las obras, en consideración a que faltan aproximadamente 2000 m para lograr el cale (conexión continua del túnel), con lo que se estima que en condiciones normales de avance se cumpla con la excavación de la bóveda en el mes de febrero de 2013, por lo que la sección total del túnel se conseguirá en el segundo semestre del mismo año.

Así las cosas, es necesario indicar que no se podría cumplir con el plazo, dado que a pesar de excavarse la totalidad del túnel, falta cumplir con los demás aspectos del contrato, entre los que se puede citar: revestimiento en donde

[56] Cláusula tercera del contrato adicional No 4 (50 meses)

corresponda, construcción de sus drenajes (alcantarillados y filtros) y la pavimentación.

Hallazgo 40. Suspensión de las Obras y Medio Ambiente. Administrativo, Disciplinario y Penal.

Un aspecto que pone en riesgo la continuidad y puesta en marcha a tiempo del proyecto es el cumplimiento de las actividades impuestas como medida preventiva en la Resolución 507 del 26 de junio de 2012 emanada de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y las que adoptó la Corporación Autónoma del Quindío - CRQ en las Resoluciones 238 y 239 del 2 de abril de 2012, tendientes a recuperar las condiciones del medio ambiente afectado por las actividades del túnel y obras anexas.

La problemática ambiental que ha generado el proyecto incluyendo el túnel piloto con sus obras anexas en general, se relacionan con el vertimiento de aguas industriales y la disposición de material de la excavación, las cuales han motivado que las autoridades ambientales impongan medidas cautelares que impactan la ruta crítica de la ejecución contractual.

Por otra parte, el 7 de noviembre de 2012, mediante Resolución 0926, la ANLA resolvió, con base en el informe técnico de visita realizada a las obras, imponer a la Unión Temporal Segundo Centenario, la medida preventiva de suspensión inmediata de construcción de las obras en algunos tramos de la segunda calzada, debido a que no cuentan con la licencia ambiental, o la modificación o autorización respectiva, que comprenda los cambios en los trazados aprobados inicialmente y que implican impactos nuevos no evaluados sobre los recursos naturales y la posible pérdida de servicios ambientales para la población que se sirve de estos.

Hasta tanto no se adelanten por parte del Instituto y del Contratista las obras necesarias que eviten la afectación de los cuerpos de agua, no se levantarán las medidas de suspensión impuestas por la ANLA. Adicionalmente y considerando lo manifestado por el INVIAS en su respuesta "*…Es pertinente mencionar que han existido suspensiones por temas ambientales que han afectado el rendimiento diario, no obstante también* ***son responsabilidad del Contratista en su obligación de Gestión Ambiental*** *y se ha trabajado en estos aspectos lo que permitirá que en el futuro inmediato se esté retomando la normalidad en el proyecto,* ***no se puede disminuir el esfuerzo técnico ni las medidas de contingencia en estos aspectos****, para evitar que se torne en ruta crítica y se debe mantener controles adecuados, los cuales se han exigido a Interventoría…"*

(Subrayado y negrita fuera de texto), se deduce que no ha existido una apropiada ejecución contractual en lo que a las obligaciones ambientales del contrato 3460 de 2008 se refiere, ni una adecuada supervisión de las mismas. En consecuencia, existe una presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80/93, en especial de las obligaciones establecidas en el numeral 1.

De conformidad con las medidas ambientales impuestas por la CRQ y la ANLA y con base en la visita realizada por la Contraloría Delegada para Medio Ambiente, se pudo establecer que en la zona de intervención directa e indirecta de la ejecución del proyecto Túnel de la Línea hay un presunto daño al patrimonio natural de la Nación representado en menoscabo, disminución, detrimento, pérdida y deterioro del cauce, el lecho y los recursos hidrobiológicos de las quebradas La Gata, El Salado, San Rafael y Santo Domingo, así como a la fauna (riparia) y la flora (riparia, bosques nativos y especies epífitas), ocasionada por una gestión fiscal de administración, manejo, protección, conservación, uso y explotación ineficaz, ineficiente e inoportuna.

En consecuencia, se dará traslado para iniciar una Indagación Preliminar, debido a que durante la presente auditoría, contrato Túnel de la Línea, no se pudo determinar la magnitud, naturaleza y características del daño ambiental y la estimación en términos monetarios del daño al patrimonio natural de la Nación.

Hallazgo 41. Licencia de Vertimientos Vencida. Administrativo y Disciplinario.

La reanudación de las obras y el cumplimiento mismo del cronograma del proyecto, está puesto en riesgo en consideración a que el INVIAS no tiene permiso de vertimientos por vencimiento del mismo ocurrido el 12/03/12, según resolución 123 de 2007 notificada el 08/03/07; para que se pueda dar el levantamiento de las medidas impuestas por la ANLA y la CRQ, en razón a que está vencida la licencia de vertimientos no se ha solicitado un nuevo permiso, que incluya las respectivas medidas de manejo y control de las aguas residuales industriales del corredor.

Aunque en el proyecto no se adelantaban trabajos propios de construcción en el sector llamado Obras Anexas, el Instituto era consciente de la importancia de este tramo para la construcción del túnel principal y aunque no tenía intervención de manera permanente, si genera aguas industriales contaminando el cauce de la quebrada La Gata, debido a la carencia de estructuras de control y manejo de éstos vertimientos. Esta situación tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 42. Mantenimiento del Túnel Piloto. Administrativo

Es importante señalar, que pese a que existe un manual de mantenimiento del Túnel Piloto entregado por el Consorcio CONLINEA[57], no se ha implementado su ejecución por parte del INVIAS, poniendo en riesgo la estabilidad de éste y aumentando la problemática de vertimientos no controlados.

Hallazgo 43. Estructuración del Contrato. Administrativo y Disciplinario

El contrato 3460 de 2008 estableció en la cláusula 12 el valor y forma de pago del mismo, según esta, la estructuración financiera del contrato ocasionó que durante buena parte del proyecto existiera un desbalance entre la ejecución física del mismo y los pagos o avance presupuestal, desequilibrio que a la fecha no ha logrado superarse y que puso en riesgo la inversión.

Por otra parte, el contrato fue concebido como un acuerdo llave en mano, que no ha demostrado ser la fórmula más eficiente, toda vez que la obra contratada, en particular la construcción de túneles, encierra un alea demasiado alta y debido al grado de autonomía del contratista, no se ha podido realizar un adecuado control y supervisión, puesto que el contrato 157 de 2009 contempla como directriz el manual de interventoría adoptado por el INVIAS, el cual resulta inaplicable casi en su totalidad a un contrato de obra bajo la modalidad de llave en mano. En consecuencia existe una presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80/93, en especial de las obligaciones establecidas en el numeral 1.

Proyecto 5: Conservación de vías a través de microempresas y administradores viales. Código BPIN 11001560000

Objetivo: Mantener estándares o niveles de servicio con el fin de garantizar la transitabilidad de las vías, prolongar la vida útil del pavimento existente o evitar su deterioro anticipado a través de la adecuada administración vial y mantenimiento rutinario.

Garantizar la atención permanente y adecuada de todas y cada una de las labores del mantenimiento y de la conservación rutinaria de la red vial nacional, en actividades como: 1) Bacheo, parcheo y sello de fisuras en carreteras pavimentadas y bacheo en carreteras destapadas. 2) Limpieza de bermas, cunetas, zanjas de coronación, encoles, descoles, canales obras de arte, puentes,

[57] Constructor del Túnel Piloto

lechos de ríos, cursos de agua, barandas, la calzada, señales, mojones y defensas metálicas. 3) Despeje de derrumbes. 4) Rocería y desmonte manual. 5) Poda, corte y retiro de árboles. 6) Empradización manual con semillas y/o cespedones. 7) Arborización. 8) Jardinería.

Hallazgo 44. Cumplimiento de metas. Administrativo

A pesar que los indicadores del proyecto reportan cumplimiento del 100% el avance físico es inferior al 100% para la vigencia 2011.

Cuadro de Cumplimiento de Indicadores para 2011

Indicador	Meta total Proyecto	Avance Acumulado Total Proyecto	% Cumplimiento	Meta Vigencia	Avance Vigencia
	1995 - 2012	1995 - 2010	1995 – 2010	2011	2011
(P) Kilómetros De Red Vial Nacional Primaria Intervenidos Con Mantenimiento Rutinario	45,541.65	24,586.00	53.99 %	11,212.00	11,233.97

Fuente: DNP-SPI vigencia 2011

De acuerdo con la información suministrada por el indicador la meta referida a éste fue del 100%. Sin embargo, al revisar el cumplimiento de la meta a nivel de departamento se encuentra que en algunos departamentos se reporta cumplimientos superiores a lo programado, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cumplimiento de meta por departamento.

Indicador / Departamento	Meta Vigencia	Avance Vigencia
Kilómetros De Red Vial Nacional Primaria Intervenidos Con Mantenimiento Rutinario	11,212.00	11,233.97
---Antioquia	947.00	828.22
---Atlántico	154.00	149.00
---Bolívar	87.00	221.69
---Boyacá	729.00	733.00
---Caldas	178.00	65.59
---Caquetá	425.00	445.32
---Cauca	1,206.00	1,068.99
---Cesar	363.00	507.62
---Córdoba	356.00	395.11
---Cundinamarca	243.00	332.65
---Choco	276.00	275.98
---Huila	750.00	750.22
---Guajira	144.00	144.48
---Magdalena	124.00	316.81
---Meta	637.00	583.45
---Nariño	654.00	653.60
---N. Santander	660.00	659.13
---Quindío	89.00	66.79
---Risaralda	226.00	170.62
---Santander	744.00	900.33
---Sucre	129.00	143.13
---Tolima	300.00	226.13

---Valle	**260.00**	**230.72**
---Arauca	**305.00**	**176.25**
---Casanare	**466.00**	**595.69**
---Putumayo	**419.00**	**419.30**
---San Andrés	**50.00**	**0.00**
---Amazonas	**21.00**	**0.00**
---Guaviare	**174.00**	**174.15**
---Vichada	**96.00**	**0.00**

Fuente: DNP-SPI vigencia 2011

De acuerdo con la respuesta dada por el INVIAS, a nuestra Comunicación AINV-050 numeral 5, en la que reporta los Km. a cargo de cada territorial, se presenta diferencia con los reportados en el SPI, situación que evidencia falta de control a la calidad de información que reporta y seguimiento al cumplimiento de las metas a nivel territorial[58]. Lo que deja en evidencia deficiencias en la información suministrada por el INVIAS

Contratos de Administración Vial Norte de Santander

Hallazgo 45. Publicación en el SECOP. Administrativo y Disciplinario

El artículo 8 del Decreto 2474 de 2008 establece "Publicidad del procedimiento en el SECOP. La Entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva (…)".

Una vez consultado el SECOP, se pudo verificar que el INVIAS Territorial Norte de Santander no publicó todos los actos y procedimientos correspondientes a los procesos contractuales revisados, pues si bien aparecen algunos de los que corresponden a la etapa precontractual, no se publicaron los contratos ni documentos suscritos con posterioridad, tal como sucedió con los contratos 1223/11 cuyo objeto es la ADMINISTRACION VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DE LA DIRECCION TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER, RUTA 55 TRAMO 55NS08 VIA CUCUTA SAN CAYETANO CORNEJO, SECTOR SAN CAYETANO CORNEJO DEWL PR 25+0000 AL PR33+0000, RUTA 70 TRAMO 7008 VIA OCAÑA SARDINATA, SECTOR ALTO EL POZO SARDINATA PR69+0000 AL PR128+0000, RUTA 70 TRAMO 7009 VIA SARDINATA ASTILLEROS CUCUTA, SECTOR SARDINATA ASTILLERIOS CUCUTA DEL PR0+0000 AL PR57+0600 Y RUTA 70 TRAMO 7009A VIA SARDINATA PUENTE GOMEZ CORNEJO EL ZULIA, SECTOR CORNEJO EL

[58] De acuerdo con la respuesta a nuestro oficio dice " A continuación relaciono los kilómetros atendidos por casa una de las Direcciones Territoriales en los contratos vigentes hasta junio de 2011, así mismo relaciono los kilómetros atendidos para la nueva contratación que iniciaron en agosto de 2011, en los cuales se puede evidenciar algunas diferencias por cuanto existen algunos tramos que fueron entregados al ANI y otros Recibidos por el Invías, estos datos fueron registrados y alimentados en el sistema por el grupo de Administradores Viales"·.

ZULIA DEL PR70+0000 AL PR75+0000 EN UNA LONGITUD TOTAL DE 129.08 KM PARA INVERTIR EN LE DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER; el contrato 1091/11 para el MANTENIMIENTO RUTINARIO GRUPO 4 VIA 7009A, 55NS08, SEGUN ANEXO 1 SELECCION ABREVIADA DE MENOR CUANTIA, SOL 1464 y el contrato 1251/11 para la ADMINISTRACION VIAL DE CARRETERAS NACIONALES A CARGO DE LA DIRECCION TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER, CODIGO 5505 VIA PRESIDENTE PAMPLONA CUCUTA, SECTOR PRESIDENTE PR71+0000 DEL PR0+0000 AL PR71+0000; CODIGO 6603 VIA BUCARAMANGA PAMPLONA, SECTOR CUESTABOBA PAMPLONA DEL PR70+0000 AL PR123+0909, EN UNA LONGITUD DE 124.06 KM PARA INVERTIR EN EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, sin que exista evidencia de su publicación a través de otros medios, contrariando la norma antes mencionada e incurriendo en una posible incidencia disciplinaria. Situación que afecta la transparencia de los procesos contractuales, generando además desinformación en la ciudadanía.

Los hechos observados son recurrentes y prestan el mérito suficiente para destacar las evidencias encontradas.

Hallazgo 46. Mecanismos de control interno. Administrativo

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado, especialmente en su artículo 2 Literal e: “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; “y literal g: “Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.

Del contrato 1251 de 2011 11 para la ADMINISTRACION VIAL DE CARRETERAS NACIONALES A CARGO DE LA DIRECCION TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER, CODIGO 5505 VIA PRESIDENTE PAMPLONA CUCUTA, SECTOR PRESIDENTE PR71+0000 DEL PR0+0000 AL PR71+0000; CODIGO 6603 VIA BUCARAMANGA PAMPLONA, SECTOR CUESTABOBA PAMPLONA DEL PR70+0000 AL PR123+0909, EN UNA LONGITUD DE 124.06 KM PARA INVERTIR EN EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER no se allegaron los listados de asistencia de proponentes, que se citan como adjuntos a las actas suscritas.

Hallazgo 47. Adiciones a los contratos. Administrativo, Disciplinario y Penal

El parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 señala “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada

de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. (…) Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales."

En el contrato 1091/2011 se hizo adición al contrato el 29-02-2012 por $69.098.238, contraviniendo lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues, este valor es superior al 50% del valor inicial del contrato por $130.726.397, incurriéndose en una presunta incidencia disciplinaria y penal.

Contratos de Administración Vial Departamento del Huila

Hallazgo 48. Publicación actos administrativos. Administrativo y Disciplinario.

El artículo 8 del decreto 2474 de 2008 establece que la Entidad es la responsable de la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados al proceso de contratación.

El Contrato 1487 de 2011 cuyo objeto es Mantenimiento Rutinario a través de microempresas en las vías 2402 Candelaria Laberinto. PR0+000 (Candelaria) – PR 48 + 000 (La Plata) a Cargo de Instituto Nacional de Vías Dirección Territorial Huila se suscribió el 10 de octubre de 2011, el contrato adicional No 1 se suscribió el 28 de diciembre de 2011 y el adicional No 2 se suscribió el 28 de febrero de 2012, sin embargo, estos actos administrativos no se han publicado en el SECOP, el último documento publicado corresponde al acto de adjudicación publicado el 30 de septiembre de 2011.

El contrato No 1167 de 2011 cuyo objeto es la Administración Vial de las carreteras nacionales a cargo de la Dirección Territorial Huila Módulo 1 se suscribió el 5 de agosto de 2011, el otrosí No 1 se firmó el 17 de agosto de 2011, sin embargo, estos actos administrativos se publicaron en el SECOP el 29 de febrero de 2012. El otrosí No 2 se suscribió el 30 de diciembre de 2011 y se publicó en el SECOP el 7 de mayo de 2012.

El contrato No 1188 de 2011 cuyo objeto es la Administración Vial de las carreteras nacionales a cargo de la Dirección Territorial Huila grupo No 3 se suscribió el 30 de noviembre de 2011, el otrosí No 1 se firmó el 6 de diciembre de 2011 y el otrosí No 2 se suscribió el 30 de diciembre de 2011, sin embargo, estos actos administrativos se publicaron en el SECOP el 7 de mayo de 2012

Debido a deficiencias en el cumplimiento de las disposiciones legales, lo cual conlleva a que la ciudadanía no tenga acceso oportuno a la información y se vulnere los principios de transparencia y publicidad.

Hallazgo 49. Plazo del contrato. Administrativo y Disciplinario

Los pliegos de condiciones son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y la base para la integración del mismo; las cláusulas contractuales deben reflejar los términos de los pliegos de condiciones publicados por la Entidad.

Contrato No 1888 del 30 de noviembre de 2011 por $682.3 millones suscrito entre INVIAS y el CONSORCIO ADMINISTRACIONES VIALES DE COLOMBIA cuyo objeto es la Administración Vial de las carreteras nacionales a cargo de la Dirección Territorial Huila, Código: 2402 Candelaria – Laberinto; sector Candelaria – Laberinto PR0+000 al PR+100+368. Código: 3701 Garzón – La Plata – Guadualejo; Sector La Plata – Valencia, PR55+352 – PR 77+000; Código 24HL01 Puerto Nolasco – Nataga; Sector Puerto Nolasco – Nataga PR0+000 – PR 12+000; Código: 24HL02 Acceso a Itaibe; Sector Acceso a Itaibe (Cruce Ruta 24 – Itaibe) PR0+000 – PR 5 +000; Código 4301 Cruce Tesalia – Teruel - Palermo; Sector Tesalia - Teruel PR0+000 – PR 49+500; ; Código 24HL03 Cruce ruta 24 – Tesalia; Sector Cruce ruta 24 – Tesalia PR0+000 – PR 3+100; en una longitud de 192.64 Km y con plazo hasta el 31 de diciembre de 2012

El pliego de condiciones del concurso de méritos establece en la propuesta económica, un plazo de ejecución de 17 meses por valor de $680.282.000, sin embargo, el contrato se celebró hasta el 31 de diciembre de 2012 por el principio de anualidad, con lo cual el plazo de ejecución se reduce a 12 meses ya que inició el 26 de diciembre de 2011, sin embargo, el valor continúa siendo el mismo, generando un desfase en costos de la vigencia 2012 por $213 millones en la consultoría contratada, la modalidad de pago del contrato es mediante actas mensuales de conformidad con el personal y logística empleado, debido a deficiencias de planeación, lo que conlleva a que la Entidad y el contratista modifiquen el plazo contractual de acuerdo con el pliego de condiciones si se constituye la reserva para el año 2013 o liquidar el contrato en el estado en que se encuentre por terminación del plazo contractual. Situación que tiene presunta incidencia disciplinaria.

Contratos de Administración Vial Departamento de Caldas

Hallazgo 50. Constitución Seguro de Vida en favor de los afiliados de las microempresas. Administrativo y Disciplinario

Ley 80 de 1993: En artículo 14 numeral 1°. Establece que las entidades estatales tienen la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, igualmente en su Artículo 26 numeral 1° del Principio de Responsabilidad, señala la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la Entidad.

En los contratos de Microempresas Nos. 1098-2011 y 1105-2011 suscritos entre el Invías y las Cooperativas de Trabajo Asociado Colombia Alejandría y Los Nevados respectivamente, estipulan en la cláusula sexta – Obligaciones del contratista -, numeral 8: Constituir en favor de sus afiliados Seguro de Vida de acuerdo a las normas y leyes vigentes y numeral 10: "Informar por escrito a la Dirección Territorial Caldas el remplazo temporal de un asociado o a la suplencia temporal con el visto bueno del Administrador de Mantenimiento Vial; en ningún caso podrá haber más de dos (2) no asociados, los cuales no podrán permanecer con vinculación temporal por más de diez (10) días, el Director Territorial Caldas deberá autorizar por escrito el remplazo o la suplencia".

En el Contrato 1098-2011: De las doce personas presentadas como asociados a la Cooperativa de Trabajo Asociado Colombia Alejandría, cuatro de ellos, han sido cambiados durante la ejecución del contrato por otras personas, sin que obre la información por escrito del contratista sobre el remplazo temporal de un asociado o a la suplencia temporal con el visto bueno del Administrador de Mantenimiento Vial, para este contrato – Consorcio Diadcol contrato 1152-2011. Y no se observa en la carpeta del contrato, las pólizas de vida correspondientes.

En el Contrato 1105-2011. De las doce personas presentadas como asociados a las Cooperativa de Trabajo Los Nevados, dos de ellos fueron remplazados de manera definitiva, sin que obre la información por escrito por parte del contratista sobre el cambio de los asociados, con el visto bueno del Administrador de Mantenimiento Vial, para este contrato – Consorcio Diadcol contrato 1152-2011. Y no se observa dentro del contrato, las pólizas de vida correspondientes.

Los contratos 1098-2011 y 1105-2011, en la cláusula vigésima primera, estipulan que el Instituto vigilará el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista por conducto del Interventor contratado para tal fin, por lo tanto, corresponde al

Gestor Técnico del Contrato velar por el cumplimiento de los contratos de mantenimiento por intermedio del Administrador Vial.

Se observa en los contratos referidos que tanto microempresarios como administrador vial incumplen con las obligaciones contractuales estipuladas y el Instituto no ejerce el control y seguimiento con el fin de velar por el cumplimiento de estas obligaciones.

Esta situación se origina porque no existe control y seguimiento a los cambios de los cooperados, se puede dejar expuestos tanto al asociado de la Microempresa, corriendo el riesgo de no estar amparado con la respectiva póliza de vida, como al Invías que puede verse involucrado en futuras demandas.

Con respecto a los contratos 1098 de 2011 y 1105 de 2011, el equipo de apoyo auditor, de conformidad con lo manifestado por la entidad y soportado en los documentos allegados, concluye que la entidad recuperó el equivalente a los dobles pagos realizados en estos contratos durante el mes de diciembre, esto es la suma de $9.646.779.

Esta recuperación por valor de $9.646.779, fue aprobada como beneficio del proceso auditor por el Comité de Evaluación de la Gerencia Colegiada Caldas.

- Con respecto al contrato 1152 de 2011, en el que se reportó un doble pago por $16.077.010, (que había quedado pendiente), la entidad aportó los documentos por medio de los cuales se evidencia que la suma de dinero pagada doblemente, fue recuperada.

Esta recuperación por valor de $16.077.010, fue aprobada como beneficio del proceso auditor por el Comité de Evaluación de la Gerencia Colegiada Caldas.

Hallazgo 51. Contrato de arrendamiento Equipo de Oficina. Administrativo.

La Ley 42 de 1993, en el artículo 14 señala: “La revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones”.

En el Contrato 1152-2011: Administrador Vial Consorcio Diadcol. Cláusula Quinta del contrato: Gastos imputables al valor del contrato literal f: Dotación de oficina,

obran en la carpeta número 3 del contrato las cuentas de cobro y recibos de caja menor que sustentan el pago por concepto de arrendamiento de equipo de oficina a favor de una persona natural distinta a la que suscribió el contrato de alquiler de oficina, que es el Consorcio DIADCOL con otra persona natural, el 18 de agosto de 2011; que es diferente a la que suscribe las cuentas de cobro y la beneficiaria de los recibos de caja por dicho concepto. Con la respuesta la Entidad informa que existen una relación contractual entre el ingeniero residente de DIACOL y quien presenta las facturas, sin embargo, esta situación no estaba evidenciada en los documentos entregados a la auditoría. Lo anterior se presenta por falta de control por parte del Invias sobre los soportes anexados por el contratista para el pago de las respectivas actas.

Hallazgo 52. Requisitos de las facturas. Administrativo.

La Ley 42 de 1993, en su artículo 14, establece que la revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante en un periodo determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

Contrato 1152-2011 – Soporte de actas y facturas

Valorados los soportes de las actas de obra de las facturas presentadas por Diadcol para su pago, se encontró que se presentan recibos justificando gastos de papelería que no permiten identificar el proveedor del bien y/o que no cumplen con los requisitos mínimos de una factura (Artículos 772 y 774 del Código de Comercio)

-Fotocopia recibo de caja menor por $22.500,oo, concepto: fotocopia para Consorcio Diadcol (folio 703).

-Fotocopia recibo de caja menor por $61.600,oo, concepto : fotocopias (folio 704).

-Fotocopia recibo de caja menor por $700,oo, concepto: fotocopias (folio 739).

-Fotocopia recibos de caja menor por $300,oo y $800,oo respectivamente, concepto: fotocopias (folio 761).

-Fotocopias de facturas por compras efectuadas a “Hogar es… y más” del 22 de agosto de 2011, por $75.900,oo y a “Mundo maravillo” de 12 de septiembre de

2011, por $75.500,oo sin que se especifique en la factura, los artículos que se adquirieron (folio 606).

-Fotocopia factura “Papelería Géminis” del 23 de agosto de 2011 por valor de $15.800,oo, no se especifica el o los artículos adquiridos (folio 676).”

Dicho hallazgo obedece a deficiencias en la supervisión del contrato y en la verificación de los soportes de las actas y facturas que presenta el contratista para acceder a los pagos. Si bien es cierto, la sumatoria de los soportes reportados en la presente observación no representan materialidad económica, no es menos cierto que dicha situación denota falencias en el control que se ejerce sobre los soportes anexados por el contratista para la legalización de los respectivos pagos. Tiene connotación Administrativa.

Contratos de Administración Vial Departamento de Tolima

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley 80 de 1993 “Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”.

Hallazgo 53. Administraciones Viales en el Departamento del Tolima. Administrativo

En los contratos No. 1274 y 1832 de 2011 suscrito para realizar la ADMINISTRACION VIAL DE CARRETERAS NACIONALES EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA por valor de $456.043.328 y $589.347.744, respectivamente, se encuentran las siguientes deficiencias:

- INVIAS no ha destinado material para la instalación de señalización vertical, empradización y arborización, a pesar de contar con la disponibilidad del talento humano para la administración y para ejecución de mano de obra por parte de las Cooperativas de Trabajo Asociado contratadas.

- En los tramos administrados, INVIAS no ha iniciado actividades de toma de datos con GPS, cálculo de patrimonio de las vías, ni el estimativo de la vida residual de los pavimentos, a pesar de haber contratado con la Administración Vial la supervisión y colaboración en el desarrollo de tales actividades.

- La actualización de los costos de mantenimiento vial (Análisis de Precios Unitarios– APU), se ha realizado mediante la actualización de los precios de los materiales y mano de obra, pero no se encuentra coordinación entre el Administrador Vial e INVIAS para validar los rendimientos utilizados para dicho cálculo y no se conoce el desglose del factor prestacional utilizado para la mano de obra.

Lo anterior, debido a deficiente coordinación y planeación de INVIAS, lo que genera que exista ineficiencia parcial de la utilización de los recursos destinados a la Administración Vial y que la vía no esté recibiendo a cabalidad con los trabajos de mantenimiento preventivo requeridos.

Hallazgo 54. Señalización Vertical en Vías Del Tolima. Administrativo.

En el Contrato 1395 del 21 de septiembre de 2011, suscrito para el SUMINISTRO E INSTALACION DE SEÑALES VERTICALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE BOYACA, CALDAS, CUNDINAMARCA, HUILA, METQ, QUINDIO Y TOLIMA, MÓDULO 3. por valor de $1,966,602,550 se presentan deficiencias tales como agrietamiento y falta de empotramiento de anclajes, incoherencia de la velocidad máxima permitida respecto al estado, alineamiento y nivel de servicio de la vía, no se tuvo en cuenta el conocimiento de las Administraciones Viales contratadas por el INVIAS quienes presentan en sus informes trimestrales los requerimientos de señalización y se contrató la instalación a pesar de que el costo de la mano de obra está cubierto dentro de los contratos de mantenimiento rutinario suscrito con las cooperativas de trabajo asociado. Lo anterior, debido a deficiencias en la ejecución e interventoría lo que pone en riesgo la inversión realizada en las vías del Tolima si se liquida el contrato sin tener en cuenta los informes de la Administraciones Viales y las Direcciones Territoriales.

Contratos de Administración Vial Departamento de Boyacá

Hallazgo 55. Manejo de información Contrato 1603 de 2011. Administrativo

OBJETO: ADMINISTRACION VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DE LA DIRECCION TERRITORIAL BOYACA RUTA 5503, 6211,55BY11, 62BY05.

VALOR: $536.945.887

FECHA INICIO: 04 de noviembre de 2011.
PLAZO: 14 meses
Los registros de ejecución de los contratos deben estar organizados y actualizados.

Durante la visita de inspección a la oficina de la administración Vial en el municipio de Belén, se encontró que el manejo de la información el contratista, que es de su competencia, viene cumpliendo; sin embargo revisada la documentación correspondiente a la programación y control de las actividades desarrolladas por las Cooperativas Conquistadores y El Progreso, encargadas de tareas de mantenimiento rutinario, se encuentra que no está debidamente organizada por fechas, o por actividades lo que genera dificultad en su consulta; así mismo, para cada una de las cooperativas a su cargo, se encuentra que se establece la programación de actividades pero no se evidencia el seguimiento y cumplimiento correspondiente en tiempo real de lo ejecutado diariamente, sino que se registra el cumplimiento en los informes mensuales presentados al INVIAS.

Contratos de Administración Vial Departamento del Quindío

Hallazgo 56. Registro Presupuestal. Administrativo

En el Contrato de Administración Vial No. 1241 del 30-08-2011 por $421.818.743 y Mantenimiento Vial No. 907 del 21-07-2011 por $150.258.563, se observó que el contratista presentó oportunamente el recibo de publicación del contrato y la garantías aprobadas por la Dirección Territorial, sin embargo, el registro presupuestal por parte del Instituto se hizo 9 y 10 días hábiles después, respectivamente, retrasando el inicio de la ejecución contractual, evidenciando demoras por parte de INVIAS en el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, cuya oportunidad solo se exige al contratista, generando retrasos en el inicio de la ejecución del objeto, de acuerdo a lo pactado en las cláusulas séptima y veintiocho del documento contractual.

Hallazgo 57. Oportunidad en los pagos. Administrativo

En el Contrato de Administración Vial 1241 del 30-08-2011 por $421.818.743 la Entidad efectuó el pago al contratista de las actas de costo 1, 2 y 3, correspondientes a los períodos 26 al 30 de septiembre, 1º al 30 de octubre y 1º al 30 de noviembre de la vigencia 2011, pasados 90 días calendario siguientes a la fecha de radicación, que además de afectar al contratista podría generar el cobro

de intereses en contra del Instituto por el incumplimiento de la cláusula décima segunda del contrato. En la siguiente tabla se detalla la cronología de los pagos atrasados:

Relación de pagos administrador vial

Acta No. y fecha	Fecha de radicación	Valor	Orden Pago Presupuestal SIIF	Fecha
Acta 1 - 3/10/2011	25-11-2011	3.509.581	2811791012	22/3/2012
Acta 2 - 3/11/2011	25-11-2011	21.207.157	281807612	22/3/2012
Acta 3 - 2/12/2011	19-12-2011	20.969.337	281785912	22/3/2012

Fuente: Expediente contractual y análisis de auditoría

Hallazgo 58. Texto del Contrato de Administración Vial No. 1241. Administrativo

El valor del Contrato de Administración Vial 1241 del 30-08-2011 por 17 meses de ejecución, contados a partir de la fecha de la orden de inicio (26-09-2011) se presupuestó y pactó en $421.818.743, de los cuales $118.125.120 corresponden a 5 meses de la vigencia 2011, lo que equivale a un valor mensual en este periodo de $23.625.024. El 21-09-2011, antes del inicio de la ejecución y sin exposición de motivos, se suscribió contrato aclaratorio No. 2, reduciendo el plazo de ejecución establecido en la cláusula séptima del contrato hasta el 31-12-2012, 15 meses, es decir, 2 meses menos de la vigencia 2011, sin embargo, no se realizó el ajuste correspondiente al valor pactado en la cláusula cuarta del contrato inicial, pasando por alto que estos dos meses representan $47.250.048 menos. Esta situación se presenta por falta de claridad del texto del contrato aclaratorio, que no guarda coherencia entre el nuevo plazo de ejecución y el valor del mismo, genera un saldo a favor de la entidad en el valor indicado. Se advierte sobre esta situación a fin de evitar un posible detrimento patrimonial conforme al Art. 6 de la Ley 610 de 2000, teniendo en cuenta que el contrato se encuentra en ejecución.

Hallazgo 59. Etapa precontractual Administrador Vial. Administrativo y Disciplinario

En el Contrato de Administración Vial No. 1241 del 30-08-2011 por $421.818.743, adjudicado previo Concurso de Méritos CM-DT-QUI-001-2010 y CM-DT-QUI-001-

2011, se detectaron fallas respecto a la disponibilidad presupuestal del recurso, conformación del Comité Asesor responsable de evaluar las propuestas, verificación de los requisitos habilitantes en el proceso de precalificación y cumplimiento del cronograma del concurso de méritos, que evidencian presuntas irregularidades en la etapa precontractual del trámite, tal y como seguidamente se detalla:

a) El concurso de méritos CM-DT-QUI-001-2010, se inició sin contar con Disponibilidad Presupuestal razón por la cual una vez conformada la lista corta, el proceso estuvo suspendido desde el 06-12-2010 hasta el 10-06-011 *"por falta de aprobación de vigencias futuras excepcionales 2011 y 2012 solicitadas por INVIAS para tal fin"*, fecha en la cual se publicó el aviso informativo del concurso de méritos CM-DT-QUI-001-2011. La situación se presenta por la deficiente planeación del proceso contractual por parte del Instituto, que pese a no tener certeza sobre la disponibilidad del recurso, que estaba supeditado a autorización de vigencias futuras, inició el proceso de selección, conllevando a la suspensión del cronograma precontractual programado omitiendo lo establecido en el Decreto 2474 de 2008 Artículo 57, Ley 80 de 1993 Art. 5 numeral 6).

b) El informe de evaluación del 19-11-2010 correspondiente a la etapa de precalificación y la respuesta a las observaciones al informe de evaluación de la precalificación del 24-11-2010, publicados en el portal de contratación, fueron suscritos por 6 profesionales que actuaron como responsables de la evaluación jurídica, financiera y técnica, evidenciando que el comité asesor, del cual no existe evidencia de designación, no estuvo integrado por un número impar de miembros, situación que obedece a falta de diligencia en la conformación del mismo en esta etapa del trámite que podría generar eventuales inconformidades por parte de los interesados, por falta de aplicación de este lineamiento normativo que se establece en desarrollo del deber de selección objetiva conforme a lo consagrado en el Decreto 2474 de 2008 Art. 12 numeral 3, parágrafo 2 y Art. 58. Nota: Para esta observación se tuvieron en cuenta los documentos publicados en el SECOP.

c) En la documentación que hizo parte de la manifestación de interés presentada en la etapa de precalificación por el Consorcio R Ingeniería Arquitectura Colombiana (fl. 1 a 33), al cual se le adjudicó el contrato, se omitió la certificación del profesional que se desempeñaría como ingeniero residente, únicamente se diligenció el formato relacionado con el ingeniero auxiliar (fl. 33), sin embargo, el Comité Asesor, no dejó registro en ese sentido, circunstancia que denota una deficiente verificación del cumplimiento de los requisitos habilitantes en esta etapa del trámite por parte de los miembros del comité asesor, que trajo como consecuencia habilitar una propuesta que cumplió parcialmente con la

acreditación del requisito Capacidad Técnica Operacional, conforme al documento de precalificación capitulo III Requisitos habilitantes y verificación, numeral 3.5 capacidad técnica operacional y el Decreto 2474 de 2008 Artículo 64.

d) El cronograma del proceso precontractual contenido en la Resolución No. 231 del 10-06-2011 con la cual se dio apertura al Concurso de Méritos No. CM-DT-QUI-001-2011 estipulaba el 07-07-2011 para realizar la audiencia pública para dar a conocer el orden de calificación de las propuestas técnicas, apertura de la propuesta económica (Sobre No. 2), acta de acuerdos alcanzados e instalación adjudicación, sin embargo, en la diligencia se presentaron inconformidades por parte de los demás proponentes con relación a la oferta del CONSORCIO R INGENIERIA ARQUITECTURA, que solo pudieron ser resueltos hasta el 10-08-2011, fecha en la que se culminó la audiencia, es decir un mes después de la fecha establecida. Esta situación tuvo lugar por falta de oportunidad por parte del nivel central del Instituto en la remisión de un concepto que sobre sus observaciones exigieron los demás proponentes, generando no solo incumplimiento del cronograma preestablecido en los pliegos de condiciones numeral 1.9 y la Resolución No. 231 del 10-06-2011, sino también retraso en el inicio de la ejecución del objeto contractual y cambio del equipo de trabajo inicialmente presentado por el contratista.

Lo expuesto constituye una posible inobservancia al Art. 34 numeral 1) de la ley 734 de 2002, con una presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 60. Vigencia de las Garantías Nivel Territorial. Administrativo y Disciplinario y Penal

En los contratos 1241 del 30-08-2011 y 907 del 30-08-2011 se observaron deficiencias en la vigencia de las pólizas aprobadas, que no cubren los plazos pactados, evidenciando fallas en el proceso de verificación de las garantías, que ocasionan que el recurso no esté amparado conforme a los tiempos pactados en el contrato y establecidos la resolución No. 3367 del 17-07-2011. A continuación se detalla la falencia en cada contrato:

- En el Contrato de Administración Vial No. 1241 del 30-08-2011 por $421.818.743, la póliza No. 330-47-9940000003570 amparos correcta inversión del anticipo y calidad del servicio, aprobada mediante oficio DR-QUI 39937 del 08-09-2011, no cubre la totalidad de las vigencias exigidas en el contrato cláusula decimocuarta numeral 2: “Correcta inversión del anticipo… por el término de duración del contrato y seis (6) meses más” y, numeral 4. “Calidad del Servicio suministrado… por el término de duración del mismo y cinco (5) años más”:

Vigencia garantías correcta inversión del anticipo y calidad del servicio

Amparo	Vigencia constituida		Vigencia pactada en el contrato	Deficiencia
Anticipo	31/8/2011	31/1/2013	15 m + 6m (21 meses)	Se hizo por 17 meses
Calidad	2/9/2011	2/8/2016	5 anos + 15m (75 meses)	Se hizo por 4 años 11 meses

Fuente: Expediente contractual y análisis de auditoría

- La póliza AA003550 amparó correcta inversión del anticipo del otrosí del 28-12-2011 que amplia en 2.5 meses el plazo de ejecución del contrato de Mantenimiento Vial No. 907/ 30-08-2011, aprobada mediante oficio DR-QUI 61072 del 29-12-2011, no cubre la totalidad de la vigencia exigida en la cláusula decimosexta del contrato literal b que establece: "…con una vigencia igual al plazo del mismo y 6m mas."

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Antioquia

Hallazgo 61. Incumplimiento de indicadores de mantenimiento rutinario. Administrativo.

En los contratos de mantenimiento rutinario a través de microempresas, se especifica en la cláusula primera: Objeto "el objeto del presente contrato es el mantenimiento rutinario a través de microempresas….., para obtener un nivel óptimo de servicio, según los indicadores de mantenimiento rutinario establecidos por el INSTITUTO de acuerdo con el pliego de condiciones No SA-MC-DT-ANT-010-2011, …..", "numeral 7.2. Actividades e Indicadores de Mantenimiento Vial ", sin embargo, en las vías Medellín- Caucasia (contratos 998, 953 y 962 de 2011) y vía La Mansa- Primavera y La Pintada- Peñalisa, los indicadores propuestos para mantenimiento rutinario de las vías inspeccionadas, no se están cumpliendo al nivel exigido en el pliego de condiciones (Limpieza de cunetas, Rocería y desmonte manual, Limpieza de obras de drenaje "alcantarillas", Limpieza de Barandas), debido a que se está realizando el retiro de derrumbes de gran magnitud que requieren el uso de maquinaria, lo que puede ocasionar la obstrucción de las obras de drenaje y deterioro de la vía. Además, falta mejorar el suministro de materiales como cemento, balastro y asfalto por parte de INVIAS para tapar por lo menos de forma temporal los huecos presentes en las vías, a fin de evitar el riesgo de accidentes o deterioro y daño de la vía. (administrativo).

Hallazgo 62. Información en actas (cuadros) mensuales de ejecución de obras de mantenimiento rutinario. Administrativo

En el contrato 1124 de 2011, Administración vial de la vía La Unión- Sonsón (PR 49+000 – PR 103+000), según la "Clausula Tercera: Informes- además de los informes y otros documentos a que se hace referencia en el capítulo séptimo de los pliegos de condiciones, el Consultor deberá presentar los siguientes informes periódicos: a) Cuadro mensual de ejecución de obras por parte de trabajadores de mantenimiento rutinario (de conformidad con el manual de interventoría) y el acta de recibo correspondiente con su visto bueno como interventor, para aprobación del Director Territorial y d) Informe final de gestión, en el cual se autoevalúe la gestión y se analice el comportamiento general de trabajadores de Mantenimiento Rutinario, el grado de cumplimiento de las labores asignadas, la calidad de los trabajos, los rendimientos y costos, los problemas de solución pendiente con su prioridad de atención y se proponga un programa de trabajo anual para la próxima vigencia. Igualmente, el informe deberá contener todas las recomendaciones que se consideren pertinentes para mejorar la gestión del INSTITUTO en el mantenimiento de carreteras y ….", sin embargo en las actas mensuales presentadas por la microempresa de Mantenimiento Rutinario (contrato 944 de 2011), se adiciona un cuadro de cumplimiento de indicadores, pero falta la presentación de las cantidades ejecutadas en las actividades del mes (incluyendo retiro de derrumbes mayores), para evaluar mensualmente si los rendimientos son adecuados, teniendo en cuenta las características propias del tramo de vía atendido o incidencia de factores como el invierno, debido a que no se anexa esta información a las actas, lo cual puede traer como consecuencia bajos rendimientos en las labores de mantenimiento, que no serían detectados oportunamente, por falta de la información pertinente en las actas mensuales "cantidades", lo que podría generar una gestión ineficiente y antieconómica.

Hallazgo 63. Ausencia de trabajadores. Administrativo

En los contratos de Mantenimiento Rutinario, se especifica en la "Clausula Duodécima: Ejecución Directa. El Contratista realizará directamente las labores objeto de este contrato y no podrá subcontratar o ceder el presente contrato. Para ello deberá disponer como mínimo los asociados referenciados en el Anexo No 1 del pliego de condiciones. En caso, necesario, el Contratista se compromete a suplir la ausencia temporal de uno o varios asociados con trabajadores contratados por la misma. En ningún caso el número de trabajadores no asociados podrá ser superior a dos…..", sin embargo durante la visita de inspección el día 30 de mayo de 2012, se encontró que la cooperativa Miraflores No 1 (contrato 971 de 2011)- vía Taraza- Caucasia del PR 7+000 a PR 63+996, tenía trabajando en la

vía 11 trabajadores, faltando uno (1) de acuerdo a lo exigido en el pliego de condiciones (12), siendo informado que uno de los asociados había solicitado un permiso, lo anterior debido a falta de previsión para tener adicionalmente trabajadores conocidos afiliados a seguridad social al día, para suplir temporalmente la ausencia repentina de algún asociado, lo cual disminuye el rendimiento y metas de trabajo diarias.

Hallazgo 64. Señales temporales de obreros en la vía. Administrativo y Disciplinario

En los contratos de mantenimiento rutinario, se especifica en la cláusula sexta: Obligaciones del contratista, numeral 4: "utilizar las señales temporales durante el tiempo de duración de los trabajos en la vía, conforme a la Resolución 1050 del 5 de mayo de 2004, por la cual se adopta el Manual sobre dispositivos para regulación de tránsito en calles, carreteras y ciclo rutas por Colombia" y del numeral 7.5 del pliego de condiciones: Relación del equipo requerido, donde se exigen: 4 Unidades de señales temporales SP38 con el texto obreros en la vía y 1 malla protectora movible para rocería", sin embargo, se observó durante las visitas de inspección a las vías, la falta de algunos de estos elementos en la microempresa Nuevo Milenio (contrato 944 de 2011), faltando la malla de protección para rocería y una (1) señal temporal con el texto "obreros en la vía" en el sitio de retiro de un derrumbe, donde se encontraban trabajando siete asociados de la microempresa, debido a que algunas vallas fueron dañadas por vehículos, según información del personal de la microempresa, lo cual debe ser corregido lo más pronto posible, para garantizar una señalización adecuada y evitar la ocurrencia de accidentes en la vía. La anterior situación tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 65. Falta Elaboración Acta de Liquidación. Administrativo

En el contrato 128 de 2011, se indica en la "Clausula Vigésima: Liquidación. La liquidación del contrato se debe efectuar dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento o al acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga", sin embargo a pesar de haberse suscrito acta de entrega y recibo definitivo de obra, el 30 de septiembre de 2011 y habiendo transcurrido 8.5 meses.

Hallazgo 66. Inadecuada planificación del mantenimiento rutinario. Administrativo

En algunos contratos de Mantenimiento Rutinario a través de Microempresas, se observa una inadecuada planificación por parte de INVIAS pues se dejan sin mantenimiento rutinario las vías por tiempo igual o superior a un mes, pues en la vía Medellín- Caucasia se encuentra que los contratos 948, 998, 953, 962 y 971 de 2011 fueron suscritos hasta el 31 de diciembre de 2011 y tienen prórroga hasta el 30 de junio de 2012 y el nuevo Proceso de Licitación No LP-DT-ANT-007-2012, para Mantenimiento de las Vías a través de Microempresas a Cargo del INVIAS en Antioquia, tiene como fecha de adjudicación el 25 de julio de 2012, requiriendo tiempo adicional para el perfeccionamiento de tales contratos, por lo cual se quedara un mes o más tiempo sin mantenimiento rutinario la mencionada vía. Además en la vía La Unión- Sonsón, el contrato No 944 de 2011 de Mantenimiento Rutinario finaliza el 4 de Julio de 2012, mientras que el contrato 1124 de Administración Vial de esta misma vía sigue en ejecución hasta el 15 de enero de 2013, quedando el Administrador prácticamente solo un mes, sin Microempresa a la cual revisar el trabajo de Mantenimiento y ocasionando el deterioro de las vías y riesgos de accidentes.

Hallazgo 67. Problemas en limpieza de alcantarillas. Administrativo.

En los contratos de mantenimiento rutinario a través de microempresas, se especifica en la cláusula primera: Objeto “el objeto del presente contrato es el mantenimiento rutinario a través de microempresas….., para obtener un nivel óptimo de servicio, según los indicadores de mantenimiento rutinario establecidos por el INSTITUTO de acuerdo con el pliego de condiciones No SA-MC-DT-ANT-010-2011, …..”, “numeral 7.2. Actividades e Indicadores de Mantenimiento Vial ”, sin embargo, en la vía Taraza- Caucasia PR0+000 – PR63+996 (contrato 971 de 2011), se encontraron varias alcantarillas que no han sido limpiadas completamente, quedando material de sedimento en la tubería, debido a la presencia de murciélagos en el interior de la misma, situación a la cual no se ha dado la solución adecuada.

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Putumayo

Hallazgo 68. Etapa de planeación contrato 1055 de 2011. Administrativo y Disciplinario

Revisado este contrato, se observó que a la fecha de la segunda adición hecha en tiempo y en dinero, ya la apropiación presupuestal había sido agotada, veamos más detalladamente:

Acta N°	Concepto	Valor Pagado
Acta 1	Actividades del 26/07/2011 a 30/08/2011	$ 27.011.880
Acta 2	Actividades del 01/09/2011 a 30/09/2011	$ 27.011.880
Acta 3	Actividades del 01/10/2011 a 30/10/2011	$ 27.011.880
Acta 4	Actividades del 01/11/2011 a 30/11/2011	$ 27.011.880
Adicional 1	26/12/2011 prórroga por 2 meses, con un avance del 94%)	
Acta 5	Actividades del 01/12/2011 a 30/12/2011	$ 27.011.880
Acta 6	Actividades del 01/01/2012 a 30/01/2012	$ 27.011.880
Adicional 2	**24/02/2012 prorroga por 106 días**	**$94.541.580**
Acta 7	Actividades del 01/02/2012 a **28/02/2012**	$ 27.011.880

Es decir, que con el último pago en Febrero de 2012 fue ejecutado el valor inicial del contrato, pues le fue cancelado al contratista el valor total $189.083.160, que sería la suma de las actas de la 1 a la 7, sin contar con el adicional 2); sin embargo, se hizo un adicional 2 que prorrogó el plazo del contrato y adicionó el 50% del valor inicial, teniendo en cuenta que el contratista adujo condiciones naturales que hacían necesario dar continuidad al contrato, este hecho generó la necesidad de indagar el porqué de esa situación, siendo que lo procedente era iniciar nuevo proceso contractual para el mantenimiento vial entre Villa Garzón y San José del Fragua.

Es así que el 24 de Mayo de 2012 en las instalaciones de INVIAS el equipo auditor de apoyo se reunió con el Gestor Técnico del Contrato 1055 de 2011 funcionario de INVIAS, quien explica que el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras, solicitó analizar la necesidad de continuar con los contratos que se encontraban vigentes, ya que los nuevos contratos serían por 18 meses, para lo cual se requería la aprobación de vigencias futuras, fue así como el Director Territorial, respondió mediante correo electrónico el 14 de Febrero de 2012.

Esta adición y prórroga fue estudiada por el equipo de apoyo, encontrando que INVIAS justifica la misma, atendiendo a situaciones naturales tales como, inconvenientes registrados por la pasada Ola Invernal, Niveles de corriente de aguas permanentes cercanas o paralelas a sitios de obra intervenidos, factores topográficos, entre otros; analizadas estas, se encuentra que son situaciones previsibles, por su presencia permanente en la región, no siendo eventos aislados o eventuales. Por otra parte, las situaciones que aduce INVIAS para la adición y

prórroga corresponden a las mismas actividades que se venían desarrollando en la ejecución del contrato, es decir, que no correspondía a actividades nuevas o a un nuevo tramo, sino que se dio continuidad al mismo objeto contractual.

Lo anterior vislumbra deficiencias administrativas, al no aplicar el Artículo 2 numeral 2 de la ley 1150 de 2007 que trata sobre las modalidades de selección (selección abreviada), trasgrediendo además el artículo 23 de la ley 80 de 1993, por lo que se traduce en presunto hallazgo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 69. Desactualización en el SECOP. Administrativo y Disciplinario

Una vez revisada la página www.contratos.gov.co se encontró que los procesos de selección SA-MC-DT-CAQ-006-2011, CM-DT-CAQ-002-2011 y CM-DT-CAQ-003-2011, correspondientes a Contrato de Mantenimiento Rutinario con Microempresas N° 1055/2011 y a los contratos de administración vial 1228/2011 y 1232/2011, respectivamente, están desactualizados y por consiguiente se evidencia un presunto incumplimiento al Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”; el artículo 8 del Decreto 2474 de 2008 “Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones”, la anterior situación tiene una presunta incidencia Disciplinaria.

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Risaralda

Hallazgo 70. Pago costos de interventoría. Administrativo.

Inobservando el numeral noveno y décimo del artículo 4°, numeral 1° del artículo 5° de la Ley 80 de 1993 y la cláusula 12 del contrato 1170 de 2011 para la Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Risaralda del INVIAS, el Instituto Nacional de Vías INVIAS, efectuó el pago de la Factura de Venta N° 2 del 02 de noviembre de 2011 por valor de $24.896.909, correspondiente al Acta de Costos de Interventoría N° 2 del 28 de octubre de 2011, de manera extemporánea el 04 de junio de 2012, la cual debió haber sido cancelada a más tardar el 02 de febrero de 2012.

Lo anterior obedece a debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema, incumplimiento que puede ocasionar que el

contratista suspenda la ejecución de la obra, además de un mayor costo para la entidad por posibles intereses de mora a favor del contratista.

Contratos de Administración Vial y mantenimiento rutinario Departamento de Guajira

Hallazgo 71. Proceso SA-MC-DT-GUA-003-201. Administrativo y Disciplinario

En el Sistema Electrónico para la Contratación Pública el Proceso SA-MC-DT-GUA-003-2011, se encuentra publicado con la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía, por un valor total de $364.3 millones, los cuales fueron desglosados de la siguiente manera:

Contrato 1047 de 2011

Contrato de Mantenimiento Rutinario de la carretera 4902 La Paz - Buenavista, PR6+0199 (Puente Pereira) - PR56+0000 (San Juan del Cesar), sector 1, de la Dirección Territorial Guajira. Este contrato sufrió tres (3) modificaciones, como se ve en el cuadro 3:

Modificaciones al Contrato 1047 de 2011

Modificación	Fecha	Plazo	Valor
1	20-12-2011	2 meses y 15 días hasta el 15-03-2012	No implica adición en valor ni sobrecosto.
2	30-12-2011	Mismo plazo	No implica adición en valor ni sobrecosto, sin embargo, se establece que para la vigencia 2011, son $81.28 millones y para la vigencia 2012, con la vigencia futura por $45.1 millones de pesos.
3 Adición (en plazo y valor)	13-03-2012	3 meses y 15 días hasta el 30-06-2012	$63.2 millones de pesos

Contrato 1049 de 2011

Contrato de Mantenimiento rutinario de la carretera 49GJB Paso por San Juan del Cesar, PR0+0000 -PR3+0000. 4902 La Paz - Buenavista, PR56+0000 (San Juan del Cesar) - PR75+0237 (Buenavista) 8801 Buenavista - Maicao, PT| *0+0000 (Buenavista) PR 27+0000 (Hatonuevo), sector 2, de la Dirección Territorial Guajira

Modificaciones al Contrato 1049 de 2011

Modificación	Fecha	Plazo	Valor
1	20-12-2011	2 meses y 15 días hasta el 15-03-2012	No implica adición en valor ni sobrecosto.
2	30-12-2011	Mismo plazo	No implica adición en valor ni sobrecosto, sin embargo, se establece que para la vigencia 2011, son $77.91 millones y para la vigencia 2012, con la vigencia futura por $43.2 millones.
3 Adición (en plazo y valor)	13-03-2012	3 meses y 15 días hasta el 30-06-2012	$60.6 millones

Contrato 1050 de 2011

Contrato Mantenimiento Rutinario de la carretera 8801 Buenavista - Maicao, PR27+0000, (Hatonuevo) - PR66+0300 (Paradero). 88GJ02 acceso a Albania, PR0+0000 - PR 3+0000. Sector 3, de la Dirección Territorial Guajira.

De igual manera este contrato sufrió tres (3) modificaciones.

Modificaciones al Contrato 1050 de 2011

Modificación	Fecha	Plazo	Valor
1	20-12-2011	2 meses y 15 días hasta el 15-03-2012	No implica adición en valor ni sobrecosto.
2	30-12-2011	Mismo plazo	No implica adición en valor ni sobrecosto, sin embargo, se establece que para la vigencia 2011, son $75.4 millones y para la vigencia 2012, con la vigencia futura por $41.8 millones de pesos.
3 Adición (en plazo y valor)	13-03-20 12	3 meses y 15 días hasta el 30-06-2012	$58.6 millones de pesos

El Decreto 2474 de 2008 Artículo 84, referente a la Publicación de los contratos, estableció que "*de conformidad con lo previsto en el Decreto 2150 de 1995 y el decreto 327 de 2002, deberán publicarse en el Diario Único de Contratación Pública, o en su defecto en la Gaceta Oficial de la respectiva entidad territorial o*

por algún mecanismo determinado en forma general por la autoridad administrativa territorial, que permita a los habitantes conocer su contenido, todos los contratos que celebren las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública, cuyo valor sea igual o superior a cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes".

En la etapa precontractual se presentó inobservancia del Principio de Transparencia consagrado en los numerales 2 y 3 del artículo 24 de la ley 80 de 1993 los cuales establecen: *"2. En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permiten el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones.3. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política".*

En la Resolución 0168 del 14 de junio de 2011, expedida por el Director Territorial Guajira de INVIAS, se encuentra relacionado dentro del cronograma como lugar de estudio de observaciones al proyecto, inscripción de formularios, audiencia de sorteo, y otras actividades relacionadas con el proceso de apertura del proceso de Selección Abreviada . SA-MC-DT-GUA-003-2011, la DIRECCION TERRITORIAL VALLE, ubicada en la avenida Vásquez Cobo 23 N 47, piso 3.

El acta que relaciona el listado de inscritos establece como la Dirección Territorial Guajira, la que procede a conformar la lista; por ser el sitio donde estos se presentaron, de la siguiente manera: *"El día 20 de junio de 2011 a las: 09:00 am, y considerando que al proceso SA-MC-DT-GUA-003-2011, se inscribieron Cuatro (04) proponentes, el Instituto obrando de conformidad con lo previsto en el numeral 1.9 del pliego de condiciones, La Dirección Territorial Guajira, procede a conformar la lista de oferentes para presentar propuesta de conformidad con el cuadro que se muestra a continuación, quienes deberán presentar propuestas para el correspondiente proceso de selección, en los términos establecidos en el pliego de condiciones."*

Igualmente la resolución 0207 del 13 de julio de 2011, por la cual se adjudica el contrato objeto de selección abreviada de menor cuantía SA-MC-DT-GUA-003-2011 para el "Mantenimiento rutinario a través de microempresas en las vías a cargo del Instituto Nacional de Vías Dirección Territorial Guajira." en el aparte del considerando menciona: " Del 15 al 17 de Junio de 2011 para el presente proceso

se inscribieron en las instalaciones de la Territorial Guajira, Calle 15 No. 7-12 de Riohacha, acorde con los pliegos de condiciones..:"

Lo anterior indica falta de control de lo publicado en el Sistema electrónico de Contratación Pública, originando desinformación en la ciudadanía e interesados que consultan la página en mención

De igual manera en el Sistema Electrónico de Contratación Pública se encuentra como fecha de publicación de los diferentes procedimientos y actos el 11 de abril de 2012, siendo que los contratos fueron suscritos en el mes de agosto de la vigencia 2011.

Lo anterior evidencia deficiencias en el control interno aplicado al proceso contractual y presunto incumplimiento del numeral 17 del Artículo 8º del Decreto 2474 de 2008, referido a la publicación de los contratos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). La anterior situación tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 72. Contrato 1120 de 2011. Administrativo y Disciplinario

Administración vial de las carreteras nacionales a cargo de la Dirección Territorial Guajira, ruta 4902 La paz - Buenavista, PR6+0199 (Puente Pereira) - PR56+0000 (San Juan del Cesar), 49GJB paso por San Juan del Cesar, PR0+0000-PR3+0000, 4902 La paz - Buenavista, PR56+0000 (San Juan del Cesar) - PR75+0237 (Buenavista), 8801 Buenavista – Maicao PR0+0000 (Buenavista) - PR27+0000 (Hatonuevo), 8801 Buenavista - Maicao, PR27+0000 (Hatonuevo) - PR66+0300 (Paradero), 88GJ02 Acceso a Albania, PR0+0000 - PR 3+0000, en una longitud total de 144.48 Kms.

Al contrato de la referencia se le realizó la modificación 1 para respaldar las obligaciones contraídas en la vigencia 2011. El Instituto contó con el CDP. 43411 del 14 de febrero de 2011, expedido por el área de presupuesto de la Subdirección Financiera, la modificación se realizó para respaldar las obligaciones contraídas en 2012. El Instituto cuenta con la aprobación de vigencias futuras excepcionales de acuerdo al oficio 5.2.1 del 14 de abril de 2011.

Una vez realizada la visita al contrato la CGR observó lo siguiente:

En cuanto a la compañía de Consultores e ingeniería Ltda., se visitó la oficina, la cual se encuentra ubicada en San Juan del Cesar; encontrándose que se estaba organizando capacitación a todos los integrantes de las cooperativas de los

contratos de mantenimientos rutinarios. Se les cuestionó sobre cuáles funciones desempeñaban ellos, diferentes a los seguimientos de los contratos de mantenimiento rutinario; a lo cual la ingeniera residente respondió que dicho seguimiento es apenas una de las veintisiete (27) actividades que desarrollan de acuerdo a lo estipulado en su contrato.

Al revisar los contratos, se determinó que hubo un presunto incumplimiento en el contrato, según los informes presentados por la firma, al existir varios tramos a los que no se le han realizado trabajos continuos de limpieza.

Por otro lado, se observa que las prórrogas a los contratos se dieron, pero no se observó optimización de los servicios prestados, debido a falta de planeación en la disposición de los jornaleros al laborar, ya que resulta difícil dar cumplimiento a cabalidad con el objeto contractual solamente con 10 hombres laborando.

Durante la visita realizada al recorrido de los contratos a los que el Administrador ejerce la interventoría, se observó que según el cronograma de actividades del contrato 1050 con la Cooperativa Cootracary que en fecha 30 de mayo, las actividades de rocería y desmonte manual, limpieza manual de cunetas, limpieza de bermas y calzadas, limpieza de descole y poda de árboles corte y retiro, deberían estar ubicados en el PR27+0000 a 31+0500. Durante el recorrido se verificó la lista de los trabajadores, se hizo el conteo y se encontraron las 10 personas laborando haciendo actividades del cronograma pero en el PR 51+0200 de la Ruta 8801, el canal del Cerro de Cuestecitas y el de Villa Reina no se mantiene con la limpieza requerida, con el fin de evitar que se llenen de basuras y sedimentos, para lograr la evacuación de las aguas lluvias y no se presenten inconvenientes en las escorrentías de las aguas.

Se inspeccionó un tramo de la vía que se encuentra sin pavimento, totalmente abandonado, deteriorado y lleno de basuras, no cumpliendo con el objeto contractual.

Contratos de Administración Vial Departamento del Meta

Hallazgo 73. Cumplimiento de actividades en ejecución de contratos. Administrativo y Disciplinario

En virtud del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación y a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.

En la cláusula segunda de los contratos No. 1229 y 1463 de 2011 se establecieron las actividades a llevar a cabo por parte del contratista, para desarrollar el objeto del contrato. Verificado los expedientes de los contratos, no se evidenció el cumplimiento de lo establecido en los numerales 3, respecto a las acciones y estudios adelantados relacionados con el entorno de la vía, para su ornato y preservación del medio ambiente ni a lo establecido en los numerales 16 y 20, por cuanto no reposan los soportes relacionados con la supervisión, los conteos manuales de tránsito y la toma de información en campo de las encuestas de origen y destino, flujo de carga, pasajeros y tipo de carga.

Por lo anterior se evidencia deficiencias en los mecanismos de control por parte de la entidad en el cumplimiento del objeto de los contratos mencionados, Situación que tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 74. Aportes en seguridad social. Administrativo y Disciplinario

El Artículo 65 del Decreto 806 de 1998 y el Artículo 29 del Decreto 1406 de 1999, señalan que todo afiliado debe cotizar sobre la totalidad de ingresos que perciba, es decir, sobre aquellos provenientes de sus varios ingresos laborales como trabajador dependiente, pensionado, independiente o contratista. En el mismo sentido se pronunció el Ministerio de la Protección Social (Concepto 132363 del 12 de junio de 2011).

En el contrato 1229 de 2011, se evidenció la falta de pago de aportes en seguridad social en salud durante los meses de febrero y marzo, por parte de un trabajador vinculado por el contratista, el cual tiene la condición de pensionado. De conformidad con establecido por la normatividad legal, el trabajador debió pagar aportes a la EPS por $145.000 mensuales, correspondiente al 12.5% del 40% del valor recibido mensualmente por concepto de salario.

Lo anterior evidencia deficiencias en los mecanismos de control por parte de la Interventoría del contrato y genera incumplimiento a lo establecido en la cláusula Décima Primera del contrato - Aportes Parafiscales y de Seguridad Social. De conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002, se evidencia una presunta incidencia disciplinaria.

La Dirección Territorial Meta, subsanó lo detectado por el equipo auditor, por medio de oficio DT-MET-50880 del 4 de octubre de 2012, en el que se allegan los soportes de los respectivos pagos de aportes a salud, realizados el 18 de septiembre de 2012, dando alcance al comunicado DT-MET- 43296, corrigiendo el hallazgo.

Contratos Administración Vial Departamento de Nariño

Hallazgo 75. Estimación de costo de servicio en propuesta técnica detallada y valor de CDP. Administrativo

En los pliegos de condiciones de los concursos de méritos CM-DT-NAR-001-2011 (Contrato 1309-2011- Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Módulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km.) y CM-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 KM.) se establece como causal de rechazo de la propuesta que “el valor total corregido de la oferta económica para el proceso, módulo (s), al cual se presente oferta, exceda el presupuesto oficial establecido”; de igual manera, se establece como causal para declarar desierto el proceso: cuando habiendo un único proponente calificado con puntaje igual o superior al mínimo, el valor total corregido de su propuesta económica, exceda el presupuesto oficial. Tratándose de procesos para obtener propuesta técnica detallada, en dichas propuestas tanto la metodología como el plan de cargas lo establece el proponente, por tal motivo, pueden presentarse divergencias entre el costo estimado del servicio fijado por la entidad como el establecido por el contratista, motivo por el cual la norma autoriza para que el CDP sea expedido por un valor mayor al costo estimado por la entidad, permitiendo que la propuesta supere tal estimación pero en ningún caso el valor del CDP.

La entidad, al no acudir a los mecanismos que la norma contractual autoriza por desconocimiento o errónea interpretación, genera el riesgo de impedir la participación en el proceso y en los casos en que por esa razón eventualmente se declare desierto el proceso, se vulneraría el principio de economía, al incurrir en mayores gastos en virtud del nuevo proceso de selección que se debiera iniciar.

Hallazgo 76. Reglas objetivas, claras y completas en el pliego de condiciones. Administrativo.

En el pliego de condiciones del concurso de méritos CM-DT-NAR-001-2011 (Contrato 1309-2011- Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Módulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La

Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km.) en el numeral 3.8 folio 29 se establece que no aplican las propuestas parciales, sin embargo, el objeto del proceso se dividió en 4 módulos permitiendo como se puede observar en los numerales 3.10 y 4.2.3 que se presente propuesta por un solo módulo o por varios. La falta de claridad y coherencia en la redacción del pliego de condiciones puede generar disminución en la participación al proceso y confusiones a los posibles oferentes. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Hallazgo 77. Valor probatorio de los contratos celebrados con particulares. Administrativo.

En los pliegos de condiciones de los concursos de méritos CM-DT-NAR-001-2011 (Contrato 1309-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km) y CM-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 Km) y en la selección abreviada SA-MC-DT-NAR-002-2011 (Contrato 232-2011 - Atención Obras de Emergencia por el Sistema de Monto Agotable en Carreteras a Cargo de la Dirección Territorial Nariño), se establece que en los casos en que se pretende acreditar experiencia mediante contratos celebrados con particulares se deberá aportar adicionalmente el documento que acredite el pago del impuesto de timbre.

La falta de actualización de la entidad en las modificaciones normativas conducen a establecer en los pliegos de condiciones reglas inconstitucionales que eventualmente generan el riesgo de excluir oferentes, con las consecuentes responsabilidades que la entidad deba asumir por ese hecho. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Hallazgo 78. Conformación de lista corta en concurso de méritos. Administrativo

En la precalificación CM-PRE-DT-NAR-001-2010 que condujo a la celebración del contrato 1309 de 2011(Precalificación del Contrato 1309-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Módulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR.

118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km), se dividió el objeto del proceso en 4 módulos, de modo que se conformó no una sola lista como lo ordena la norma sino 4 listas cada una con 6 integrantes. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Hallazgo 79. Suspensión del proceso de selección. Administrativo y Disciplinario.

Mediante comunicado No. 3 de fecha 6 de diciembre de 2010 se suspenden los concursos de méritos CM-PRE-DT-NAR-001-2010 (Precalificación del Contrato 1309-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km) y CM-PRE-DT-NAR-002-2010 (Precalificación del Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 Km) de manera indefinida y mediante comunicado No. 2 de 14 de julio de 2011 se suspenden los concursos de méritos CM-DT-NAR-001-2011 (Contrato 1309-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km) y CM-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 Km) también de manera indefinida, en estos últimos en el texto del comunicado se lee que la Dirección Territorial “suspende los actos administrativos del presente proceso”. Este hallazgo tiene connotación disciplinaria.

Hallazgo 80. Aviso de convocatoria para precalificación en concurso de méritos. Administrativo y Disciplinario.

En los procedimientos de precalificación CM-PRE-DT-NAR-001-2010 (Precalificación del Contrato 1309-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Módulo 1, Vía 1001 Tumaco

- Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km) y CM-PRE-DT-NAR-002-2010 (Precalificación del Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 Km) no se expidió ni se publicó el aviso de convocatoria para manifestación de interés para conformar las respectivas listas cortas. Este hallazgo tiene connotación administrativa y disciplinaria.

Hallazgo 81. Oportunidad para expedir adendas y plazo de evaluación. Administrativo.

Tanto en el proceso de selección por concurso de méritos CM-DT-NAR-001-2011 (Contrato 1309-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Módulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km), como en el proceso CM-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 Km), se estableció como fecha de cierre del plazo para presentar ofertas el 20 de junio de 2011, no obstante, con posterioridad a ello se expidieron en los dos procesos y en idéntica forma la adenda 1 de 24 de junio de 2011, la adenda 2 de 11 de julio de 2011, la adenda 3 de 28 de julio de 2011 y la adenda 4 de 22 de agosto de 2011, por medio de las cuales se modificó el cronograma del proceso, particularmente, el plazo de evaluación y la audiencia de apertura del sobre 2 y adjudicación, extendiendo tal plazo de evaluación en aproximadamente 19 días de la fecha inicialmente fijada y la adjudicación se posterga por un término de 33 días hábiles de la fecha inicial. Tales modificaciones, como lo dispone la norma, se debían efectuar mediante acto motivado y no por adenda pues la oportunidad para su expedición ya había concluido. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Hallazgo 82. Invitación a integrantes de lista corta. Administrativo.

En el concurso de méritos CM-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial

Nariño, Módulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 Km), en el SECOP se publican invitaciones para presentar oferta al Consorcio JES, Consorcio Admivial Nariño, Consorcio Diadcol, Consorcio González, Consorcio 17, Consorcio 17 2011, Consorcio AMMB, Consorcio BH, Consorcio TP, Consorcio Nariño, José Eivar Tulcán Losada, Consorcio Colombia, Consorcio Incoval, Consorcio Vial GR, Víctor Hugo Bravo, Consorcio Vías y Vías, Consorcio Rial, Donal Bogotá Bautista, quienes no forman parte de la lista corta conformada para dicho proceso. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Hallazgo 83. Contradicción del informe de evaluación en la selección abreviada de menor cuantía. Administrativo.

En la selección abreviada de menor cuantía SA-MC-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto-Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 KM.), se estableció del 20 al 27 de abril de 2011 como plazo de evaluación de requisitos habilitantes, del cual se corre traslado por tres días del 28 de abril al 2 de mayo de 2011 para presentar observaciones a dicho informe, a las cuales se les daría respuesta mediante documentos publicado del 4 al 5 de mayo del mismo año y el día 6 de mayo se efectuó la apertura del sobre que contiene la oferta económica y al día hábil siguiente, esto es, el 9 de mayo de 2011 se efectuó la adjudicación del contrato. De modo que la etapa de evaluación comprendió dos aspectos, por un lado, la evaluación de requisitos habilitantes y, por otro, la evaluación del sobre 2 que contenía la oferta económica, sin embargo, únicamente el informe de evaluación de requisitos habilitantes se puso a disposición para el ejercicio del derecho de contradicción durante los tres días hábiles establecidos en la norma, sobre la evaluación del sobre 2 tal informe, no se puso a disposición de los oferentes por el término legal para la presentación de observaciones.

Hallazgo 84. Motivación de informes de evaluación. Administrativo.

En el concurso de méritos CM-DT-NAR-001-2011 (Contrato 1309-2011-Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Módulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km) el Consorcio AMMB

formaba parte de la lista corta para los módulos 1, 3 y 4, dicho integrante presentó su respectiva propuesta y en el informe de evaluación inicial de fecha 5 de julio de 2011 resulta habilitado y con una calificación de 1000 puntos. Dicho informe es sometido a contradicción durante el término establecido en el pliego de condiciones (5 al 7 de julio), fruto de ello la Entidad expidió el documento denominado Respuestas a las observaciones al informe de evaluación de fecha 1º de agosto de 2011, en el cual se concluyó que el proponente Consorcio AMMB fue excluido del proceso y se establece como NO HÁBIL en los tres módulos, sin explicar en dicho documento las razones por las cuales se arriba a dicha conclusión. Este hallazgo tiene connotación administrativa.

Contratos Administración Vial Departamento de Chocó

Hallazgo 85. Prórrogas. Administrativo.

CONTRATO:	865 DE 2011
Objeto:	Mantenimiento rutinario a través de microempresarios a las vías a cargo del Instituto Nacional de Vías Dirección Territorial Chocó.
Contratista:	Cooperativa de trabajo asociado Yuto – Nit 800.028.173-1
Valor:	$133.112.000
Plazo:	Hasta 31 dic 2011
Fecha:	18 julio de 2011

La solicitud de prórroga del día 26 de diciembre de 2011, a 4 días de finalizar la ejecución de contrato, con un avance de menos de 70% de la obra, denota debilidades en la planeación e improvisación, lo que genera ampliación del término no justificada.

Mediante contrato de 9 de marzo de 2012 se adiciona al contrato originario un valor de $66.566.000, que excede el 50% del contrato inicial a pesar del Registro presupuestal por valor de $56.556.000; verificadas las cifras se encontró que fue un error de digitación, dado que el CDP está por el valor de $ 56´556.000.

Hallazgo 86. Pago parafiscales. Administrativo y Disciplinario.

CONTRATO 1219 DE 2011
Objeto: Administración vial de las carreteras nacionales a cargo de la Dirección Territorial Chocó, ruta 1307 tramo Novita – Las Animas – Quibdó, sector Certegui – Quibdó del PR 55 al PR 100, ruta 6002, tramo Quibdó - La Mansa, del PR 0+0000 al PR 114+0984, en una longitud de 150.35km

Contratista: Consorcio Chocó 2011
Valor: $536.629.224
Plazo: hasta el 31 dic 21012
Fecha: 24 agosto de 2011

La cláusula décima segunda establece la obligación de presentación mensual aprobada por el Director Territorial, de aportes parafiscales, salud pensión y riesgos profesionales; pero en la carpeta entregada por la Entidad no se evidencia el cumplimiento de esta obligación.

Contratos Administración Vial Departamento de Magdalena

Hallazgo 87. Incumplimiento cláusulas contractuales. Administrativo.

Contrato 968 de 22 de julio de 2011
Objeto: Mantenimiento rutinario de la carretera 2701: Plato - Salamina, sector PR0+0000 (Plato) - PR51+0000 (Bahía Honda) a cargo del Instituto Nacional de Vías, Dirección Territorial Magdalena en una longitud de 52,73 kms
Adjudicación COOTEGRAN 819.003.525 - 1 único proponente para el módulo con 1000 puntos.
Cuantía definitiva $143,889,970 peso colombiano
Fecha de inicio de ejecución del contrato 01 de agosto de 2011
Plazo de ejecución del contrato 5 meses
Adición 1 – diciembre 30 de 2011 plazo solicitado: 60 días – hasta el 29 de febrero de 2012
Adición 2 – febrero 28 de 2012 plazo solicitado: 15 días – hasta el 15 de marzo de 2012
Adición 3 – marzo 15 de 2012 plazo solicitado: 60 días – hasta el 15 de mayo de 2012 - se adicionó el contrato en $71.944.985 para un valor total del contrato de $215.834.955.
Adición 4 – mayo 11 de 2012 plazo solicitado: un mes – hasta el 15 de junio de 2012
Adenda 1 – junio 21 de 2011 el pliego de condiciones en el numeral 5.5 contiene un error: no es 5.1.6 sino 5.1.3
Modificación – agosto 2 de 2011 se modifica la cláusula octava – anticipo.- el contrato establece "… un anticipo hasta el 12% del valor básico asignado del presente contrato…" y la modificación motivada por memorando circular N°SRN45487 de julio 28 de 2011 de la S.N.C., para que se dé aplicación a la directriz de MINTRANSPORTE para el otorgamiento de anticipos hasta el 10% del valor básico asignado para los contratos de obra, interventoría, rehabilitación y/o mantenimiento…

Modificación – enero 15 de 2012 modificar el parágrafo primero de la clausula tercera – apropiación presupuestal, así: para respaldar las obligaciones contraídas, el instituto reservará el CDP No.114511 del 7 de abril de 2011…" el parágrafo segundo quedará: "toda vez que exista autorización para comprometer recursos de presupuesto de vigencias futuras, se reservará la suma de $41.111.420 para la vigencia 2012, según oficio N°5.2.1 de diciembre 29 de 2011 de la D.G.P.P.N. de Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Entre los meses de agosto de 2011 a enero de 2012, la Cooperativa COOTENEGRAN solo pudo ejecutar el 34% de sus actividades programadas, toda vez que la vía Plato – Bahía Honda (51.00 kilómetros de longitud), se encontraba completamente anegada e interrumpida entre los PR17+000 y PR18+000, además, en muchos sectores se encontraba en muy malas condiciones de transitabilidad (PR18+000 hasta la localidad de Real del Obispo).

En los meses de febrero y marzo de 2012, ejecutó el 80% y 85%, respectivamente, de sus actividades programadas.

Debido a los boquetes del PR17+000 y PR18+000 y a la caída del puente de Santa Martica, el tramo Tenerife – Bahía Honda (corregimiento de Pedraza) que tiene 37.00 km de longitud, está completamente interrumpido para el tráfico vehicular; se recalca que la longitud del tramo Plato – Bahía Honda es de 51.00 km.

El sector cuenta con pocas barandas, señales de tránsito, defensas metálicas y gran parte de la vía se encuentra sin asfaltar.

No se encuentran debidamente foliados los expedientes inobservando la Ley General de Archivos No. 594 de 2000.

El contrato establece en el PARÁGRAFO PRIMERO MANEJO DEL ANTICIPO, DE LA CLÁUSULA OCTAVA: ANTICIPO.- Para el manejo del anticipo, EL CONTRATISTA o la persona que éste designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el Administrador de Mantenimiento Vial, abrirán a nombre de la obra una Cuenta Corriente de manejo conjunto, de tal forma que los cheques que se giren con cargo a ella necesiten, para ser pagados, la firma del CONTRATISTA o su designado y la del Administrador de Mantenimiento vial. Los fondos del anticipo sólo podrán ser utilizados para los gastos propios del contrato. Se presenta incumplimiento de esta cláusula por parte del contratista, debido a que no se observa evidencia alguna de la constitución de la mencionada cuenta corriente.

Existe constancia de fecha Junio 28 de 2011 de la Cuenta Corriente N°719001596 del Banco BBVA – Sucursal de Plato (Magdalena), en la que el Área de Tesorería de la Subdirección Financiera del Instituto abonará los pagos en desarrollo de la ejecución del contrato (Parágrafo Tercero – Cuenta Bancaria. Cláusula Séptima del Contrato 968).

EL CONTRATO (Perfeccionamiento y Ejecución), LAS ADICIONES (Perfeccionamiento y Ejecución) Y LAS MODIFICACIONES (Perfeccionamiento, Legalización y Ejecución) establecen en lo que corresponde: "Así mismo dentro de los tres (3) días siguientes a la suscripción del presente documento, EL CONTRATISTA lo publicará en el Diario Único de Contratación Pública, requisito que se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes".

El contratista canceló la Publicación de las adiciones y modificaciones al contrato en el Diario Oficial, en la misma fecha el 5 de marzo de 2012; incumpliendo lo establecido en el contrato.

Hallazgo 88. Requisitos de legalización del contrato. Administrativo.

Contrato 1039 – 26 de julio de 2011

Objeto. Administración vial de las carreteras nacionales a cargo de la Dirección Territorial Magdalena código 4313 Vía El Banco - Arjona - Pueblo Nuevo, Sector El Banco - San Jose (limites con Cesar) del PR0+0000 AL PR21+0000, en una longitud de 21 km y código 2701 Via Plato - Salamina Sector Plato - Salamina del PR0+0000 AL PR102+0000, en una longitud de 102 km, para una longitud total de 123.73 km.

Adjudicación Arredondo Madrid Ing Civiles (A.I.M.) Ltda
Cuantía definitiva $455,958,926
Fecha de inicio de ejecución del contrato: 18 de agosto de 2011
Plazo de ejecución del contrato 17 meses
Modificación al contrato 1039 de 2011

Las partes acordaron, de acuerdo con los términos del presente documento, modificar las cláusulas sexta y décima segunda, parágrafo segundo del contrato 1039 del 26 de julio de 2011, las cuales quedarán así: apropiación presupuestal: la suma de $139.546.015 de la vigencia 2011 discriminado de la siguiente manera: a) $120.298.289 para el pago del costo básico de la consultoría y b) $19.247.726 para el pago del impuesto al valor agregado IVA. forma de pago- parágrafo segundo: anticipo: se concederá un anticipo parcial de hasta el 10% sin

sobrepasar el 20% del valor total básico del contrato. Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del respectivo contrato.

Adenda 1- junio 15 de 2011 se modifica en su totalidad el numeral 1.5 "disponibilidad presupuestal" del pliego de condiciones, quedando de la siguiente manera: para este proceso se cuenta con el CDP 39911 del 14 de febrero de 2011, por valor de $257.361.890 y con vigencias futuras para el año 2012: $198.683.379 tomadas de la autorización por vigencias futuras por valor de $26.600.489.802 dadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio no. 5.2.1 con número de radicación 2-2011-011689 del 14 de abril de 2011, para una disponibilidad presupuestal total de:$581.637.871 (incluye IVA).

Adenda 2- junio 17 de 2011 se modifica en su totalidad el numeral 1.5 "disponibilidad presupuestal" del pliego de condiciones, quedando de la siguiente manera: para este proceso se cuenta con el CDP 39911 del 14 de febrero de 2011, por valor de $257.361.890 y con vigencias futuras para el año 2012: $198.683.379 tomadas de la autorización por vigencias futuras por valor de $26.600.489.802 dadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio no. 5.2.1 con número de radicación 2-2011-011689 del 14 de abril de 2011, para una disponibilidad presupuestal total de:$456.045.269 (incluye IVA).

Durante la vigencia del contrato, el Administrador Vial solamente le ha ejercido interventoría a las Cooperativas que le hacen mantenimiento rutinario a las vías El Banco – Arjona – Pueblo Nuevo, sector El Banco - San José (límites con Cesar), en una longitud de 21.00 kilómetros y a la vía Plato – Salamina, sector Plato – Bahía Honda en una longitud de 51.00 kilómetros, para un total de 72.00 kilómetros de los 123.73 km que tiene a cargo, toda vez que al tramo Bahía Honda – Salamina no se le asignó Cooperativa para que le hiciera mantenimiento rutinario a este sector.

Por otro lado, durante los meses de agosto de 2011 a enero de 2012, la Cooperativa encargada del mantenimiento rutinario de la vía Plato – Salamina, sector Plato – Bahía Honda, solo pudo ejecutar el 34% de sus actividades, mientras que en los meses de febrero ejecutó el 80% y en marzo el 85%, toda vez que la vía se encontraba anegada de agua e interrumpida por los boquetes generados por el río Magdalena en los PR17+000 a PR18+000.

Como se mencionó anteriormente, existe nulo tráfico automotor entre el municipio de Tenerife y el corregimiento de Bahía Honda (municipio de Pedraza), debido al mal estado de la vía y debido a que el tráfico se encuentra completamente interrumpido entre los PR17+000 a PR18+000.

También existe muy poco tráfico automotor entre el corregimiento de Bahía Honda y los municipios de Pedraza y Cerro de San Antonio, y un muy mal estado de la vía entre los municipios de El Piñón y Salamina, de tal forma que no se reportaron accidentes de tránsito desde agosto de 2011 hasta marzo de 2012.

El sector Plato – Salamina cuenta con muy poca señalización vial, limitándose a los postes de referencia.

En el contrato No. 1039 del 26 de Julio de 2012 y en la Modificación del contrato del 29 de Julio de 2011, no se encontró en el expediente documento alguno que acredite que fueron publicados en el Diario Único de Contratación Pública, requisito que se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes.

Con oficio DT-MAG 62819 del 4 de diciembre de 2012, el Director Territorial de Magdalena allegó la copia de la publicación del contrato en el Diario Único de Contratación del 29 de julio de 2011.

El consultor (Arredondo Madrid Ingenieros C.I.), presentó al Área de Tesorería certificación bancaria de fecha Julio 22 de 2011 con la siguiente información: Cuenta Ahorros No. 36271946885 de Bancolombia para el pago de las Actas Mensuales de Costos en la cual el Área de Tesorería de la Subdirección Financiera abonará los pagos en desarrollo de la ejecución del contrato. En el expediente se encontró que fue anexada una certificación Bancaria de Bancolombia con una cuenta de Ahorros distinta que la presentada en el contrato firmado, o sea que anexa la cuenta de ahorros No. 00911195917.

Proyecto 6: Construcción Segunda Calzada Buga - Buenaventura Valle. Código BPIN41012790000

Objetivo: Brindar al país una infraestructura vial que facilite la conexión de los centros de producción y consumo con el puerto de Buenaventura, acorde con las nuevas demandas de tráfico generadas por los procesos de integración comercial y mejorando los niveles de servicio.

El proyecto se localiza en la Costa Pacífica Colombiana, en el Departamento del Valle del Cauca, entre los Municipios de Buga y Buenaventura. En los tramos: Buga-Loboguerrero y Loboguerrero – Citronela

El Sistema Doble Calzada Corredor Vial Buga - Buenaventura se desarrollará principalmente sobre el mismo trazado existente de la carretera actual y contempla algunas intervenciones para la corrección geométrica de este trazado.

Las obras incluyen construcción de nuevas calzadas con velocidad de diseño de 80 Km/h, mejoramiento y rectificación de la vía existente, reducción de pendientes, túneles cortos, con el fin de disminuir los costos de operación que generan los túneles largos, eliminación de puntos más vulnerables en la calzada existente, estabilización de terrenos que disminuyan los riesgos por desastres naturales y protección al máximo de la cobertura vegetal actual.

Valor: El costo total estimado es de US$282 millones, de los cuales US$124,89 corresponden a la fase I y se estima que la fase II puede alcanzar la suma de US$157 millones[59].

Cuadro valor y adiciones Contratos Proyecto Doble Calzada Loboguerrero – Buenaventura

TRAMO	LONGITUD	CONTRATO OBRA			CONTRATO INTERVENTORÍA		
		No	VALOR INICIAL	ADICIONAL	No	VALOR INICIAL	ADICIONAL
1 CITRONELA - ALTOS DE ZARAGOZA	14 KM	3361/2007	$120.585.892.550	$1.060.545.041	3353/2007	$8.732.269.001	
				$1.400.000.000			
			$123.046.437.591			$8.732.269.001	
2 ALTOS DE ZARAGOZA – TRIANA	10,4 KM	3396/2006	$85.459.158.010	$14.600.000.000	2969/2006	$6.277.986.640	$569.433.536
				$1.600.000.000			$ 1.101.798.245
				$34.077.191.771			$ 799.712.526
							$ 494.324.082
			$135.736.349.781			$ 9.243.255.029	
3 TRIANA – CISNEROS	9,30 KM	3407/2006	$58.603.649.816	$4.000.000.000	3057/2006	$4.726.950.120	$904.714.447
				$15.087.263.002			$401.500.000
				$1.200.000.000			$823.897.161
				$13.239.928.766			$227.779.085
							$658.227.845
							$698.176.656
							$183.159.351
			$92.130.841584			$8.624.404.665	
4 CISNERO – LOBOGUERRERO	14 KM	0599/2009	$348.446.942.689	$1.058.334.547	1129/2009	$10.199.999.350	$7.259.304.747
				$184.340.695.253			
			$533.845.972.489			$17.459.304.097	

Fuente: Síntesis equipo CGR con base en informes del proyecto.

Hallazgo 89. Cumplimiento de metas. Administrativo

Para la vigencia 2011 el cumplimiento de metas promedio fue del 3,33%, sin embargo, según la información que presenta el SPI, se evidencia error en la meta de la vigencia 2011, debido a que si la meta total del proyecto es 7 Puentes y el avance acumulado a 2010 es 6 unidades, no es posible programar 3 para 2011. Situación que evidencia falta de control a la calidad de información que reporta el INVIAS en el SPI y afecta la confiabilidad de los datos reportados por el INVIAS.

[59] Información tomada del Resumen Ejecutivo del SPI, Los grandes proyectos de inversión del Estado Comunitario en 2008.

Cuadro de Cumplimiento de Indicadores para 2011

Indicador	Meta total Proyecto	Avance Acumulado Total Proyecto	% Cumplimiento	Meta Vigencia	Avance Vigencia	% Cumplimiento Vigencia
	2006-2012	2006- 2010	2006- 2010	2011	2011	2011
(P) Puentes En La Red Vial Primaria Construidos	7.00	6.00	85.71 %	3.00	0.00	0.00 %
(P) Kilómetros De Red Vial Construidos	24.50	8.67	35.39 %	7.50	0.50	6.67 %

Fuente: DNP-SPI vigencia 2011

Hallazgo 90. Diferencias entre Metas del Proyecto frente al alcance contractual. Administrativo.

De acuerdo con la información contractual suministrada por el INVIAS[60], se evidencian diferencias en las metas del proyecto definidas en el Resumen Ejecutivo[61] y las publicadas en el SPI, así como en el alcance contractual, mientras que en el Resumen ejecutivo las metas se definen como predios adquiridos y Kilómetros Construidos en el SPI son: Puentes en la red vial primaria construidos y kilómetros de red vial construidos, y el alcance contractual hace referencia a otros indicadores como kms. de explanaciones, puentes menores y predios. A continuación se presenta el alcance contractual para cada tramo, así como su avance a febrero de 2012. Esta situación demuestra que el SPI no se actualiza de acuerdo a las modificaciones realizadas al proyecto, lo que dificulta hacer seguimiento al cumplimiento de metas.

Por lo anteriormente expresado la diferencia entre del avance del proyecto con la información que reposa en el SPI (3%) y la contractual (86%), es aproximadamente del 83%.

Resumen Indicadores alcance contractual			
Indicador	Alcance contractual	Logros Acumulados del Proyecto.	promedio avance
Km. Explanación*	28,62	19,29	67%
viaductos- un	6(l=1758)	1393,00	
Puentes menores- un	14	14	100%
predios (un)	755	538	**71%**
Cumplimiento promedio contractual a feb/2012			**86%**

* *El logro incluye lo correspondiente a viaductos.*

[60] Información suministrada mediante SGT-GGP-12985 a nuestra comunicación 011- Construcción Segunda Calzada Buga-Buenaventura-Valle

[61] Según el cuadro 9 solo se definieron metas para las vigencias 2008 y 2009

Hallazgo 91. Cumplimiento principios. Administrativo, Fiscal, Disciplinario, Penal e Indagación Preliminar

Los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley 80 de 1993, el numeral 11 del artículo 1º y Título VIII de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, estipulan que las entidades estatales en la contratación, deben realizar los actos y pasos preparatorios que estructuran su decisión de contratar, en atención a las necesidades de interés público e institucional, acogiéndose a los principios de planeación, economía, responsabilidad y transparencia. Contrario a lo establecido, con base en la falta de efectividad e insuficientes resultados de la ejecución de los contratos de obra 3407, 3396 de 2006, 3361 de 2007 y 0599 de 2009, se evidencian recurrentes deficiencias e improvisación relacionadas con estudios previos de factibilidad[62], diseños carentes de definiciones técnicas ajustadas a las necesidades reales y de modernización, fallas significativas en la ponderación previa de los factores externos, técnicos y socioeconómicos, de gestión predial y trámite de licencias ambientales del Proyecto de Construcción de la Doble Calzada Loboguerrero - Buenaventura, aspectos que debieron ser valorados en los diseños y objeto de actualización dentro de las obligaciones contractuales, que constituyen actuaciones que no corresponden a las reglas sobre administración de bienes ajenos.

Situaciones derivadas por debilidades en el proceso de planeación del proyecto de construcción, las cuales generaron múltiples reprogramaciones de inversión en la ejecución de los contratos, ampliaciones en plazos que oscilaron entre el 73% y 121,4%, y , en consecuencia, pagos adicionales que en el contrato 3361 de 2007 alcanzan[63] la suma de **$695,25 millones**, correspondientes a ajustes de obra en relación con los cronogramas de obra inicialmente aprobados, los cuales adquieren el alcance de presuntos detrimentos patrimoniales conforme al artículo 6º de la Ley 610 de 2000, dada la gestión antieconómica asumida por el Instituto, afectando los objetivos y metas del proyecto en aras de contribuir al desarrollo del país, a la competitividad, sin la satisfacción de las necesidades de modernización y mejoramiento de los niveles de servicio a través de la ampliación de capacidad en diversos segmentos, principalmente en el acceso a las ciudades principales del Valle y al Puerto de Buenaventura. Lo anterior se presenta por fallas en los sistemas de control interno al proceso de contratación realizado por la Entidad.

[62] Tramo Altos de Zaragoza – Triana, los estudios datan de 1998.
[63] Ajustes calculados, teniendo en cuenta el programa de obra establecido según el acta 22 es de $2.660.397.982, este valor es con corte a febrero 2012: El valor pagado por ajustes conforme a la relación de pagos suministrada por la entidad, a febrero de 2012 es de: $3.355.647.155. La diferencia es de $695.249.173.

Este hallazgo tiene incidencia disciplinaria, fiscal, penal, e indagación preliminar por los ajustes de los contratos 3407, 3396 de 2006 y 0599 de 2009.

Plazo Adicional Contratación Doble Calzada Buenaventura –Loboguerrero

Número Contrato	Fecha	Plazo Inicial	Plazo Final	% Plazo Adicional	Valor Adición/ Millones
3407	2006	28 meses	62 meses	121,4%	33.527
3396	2006	30 meses	63 meses	110%	50.277
3361	2007	30 meses	52 meses	73%	2.461
0599	2009	46 meses	80 meses	74%	185.399
Total					**$271.664**

Fuente: Contratos Adicionales y modificaciones.

El incremento significativo del plazo de la Etapa de Preconstrucción se muestra en el cuadro.

Contrato 0599 de 2009

Etapa	Contrato	Modificación 2	Modificación 3	Adición 2
Preconstrucción	6	24,5	39,5	39,5
Peso %	**13,04%**	**53,26%**	**85,87%**	**49,69%**
Construcción	40	46	46	79,5
Peso %	**86,96%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
TOTAL	**46**	**46**	**46**	**79,5**

Nota: A partir de la Modificación 2 las etapas son concomitantes

Fuente: Contrato 0599 de 2009.

Hallazgo 92. Adiciones por rehabilitación y mantenimiento. Administrativo, Disciplinario e Indagación Preliminar

De acuerdo con el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o de los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto. El INVÍAS efectuó entrega de la vía del proyecto al INCO el 5 de junio de 2009 incluida la Estación de Peaje Loboguerrero, para su inclusión

en la concesión[64] y por ende asumió la responsabilidad de su mantenimiento (a 2 años y 6 meses después de celebrados los contratos para la construcción de los tramos 2 y 4, y a 1 año y 6 meses del tramo 1); ante la falta de mantenimiento por parte del INCO, y el grave deterioro de la vía, el INVIAS solicitó su devolución, siendo recibida el 23 de noviembre de 2010; finalmente se concluye que los contratos celebrados para la construcción del proyecto terminaron siendo adicionados por **$7.649,7**[65] millones para rehabilitación y mantenimiento, con recursos del rubro de Mantenimiento, dado el avanzado deterioro y las múltiples quejas de los gremios y usuarios de la vía, ante los constantes retrasos para acceder al puerto de Buenaventura, sin que se hubiese contemplado la devolución de los recursos del peaje, ni la estación por parte del INCO; no obstante, haberse solicitado información sobre el particular[66].

Lo anterior, se presenta por deficiencias de gestión en el proceso de planificación del mantenimiento vial existente a cargo del INVÍAS y de fijación de condiciones claras en relación con las estaciones de peaje y sus recaudos. Lo que genera incertidumbre ante presunta gestión antieconómica en el manejo de los recursos necesarios para el sostenimiento del estado de esta vía. Este hallazgo tiene alcance disciplinario e indagación preliminar.

Es necesario precisar que en la actualidad el tramo existente Loboguerrero-Buga, entregado al INCO hoy ANI, no fue incluido dentro del contrato de concesión 005 de 1999, no se le está efectuando mantenimiento desde el 2009. Lo anterior, genera el deterioro prematuro de la vía[67].

Hallazgo 93. Sustentación adiciones contractuales. Administrativo y Disciplinario

El artículo 1619 del Código Civil, estipula que: “Por generales que sean los términos de un contrato, solo se aplicarán a la materia sobre la que se ha contratado”. Contrario a lo establecido, se observó inadecuada sustentación de las adiciones realizadas a la contratación del proyecto para rehabilitación y mantenimiento de la vía, las cuales constituían contratos diferentes, dado que esta actividad no hace parte del núcleo de los objetos contractuales, estos contemplan actividades inherentes a ajustes de estudios y diseños, gestión social-ambiental, y

[64] Tan solo fue objeto de inclusión en la concesión el tramo comprendido entre los PRs 62+0408 al 63+000 de la Carretera Buenaventura – Cruce Ruta 25 (Buga).
[65] Por rehabilitación $3.660.45 millones.
[66] Oficio 022 de la CGR del 9 de julio de 2012, según oficio DT-VAL-33915 del 13 de julio de 2012.
[67] Aspecto de importancia, con base en oficio de aclaración de respuesta de la Entidad a las observaciones comunicadas.

construcción de las obras. La situación se presenta debido a deficiencias jurídicas en el proceso de adición de los contratos, por error de interpretación de la cláusula que define las obras complementarias; las cuales están incluidas en la cuantía inicial de los contratos; generándose modificaciones del objeto contractual, y riesgo de incumplimiento de procedimientos de selección objetiva y de otra parte, gestión antieconómica por atender obligaciones del concesionario de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, las cuales podrían hacer parte del modelo financiero, siendo remuneradas a través del recaudo de peaje Loboguerrero reconocido al mismo contratista, que igualmente es constructor en dos contratos del proyecto – Tramo 1 y 4. Este hallazgo tiene alcance disciplinario.

Hallazgo 94. Adición contractual. Administrativo, Disciplinario y Penal.

El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. Contrario a lo establecido, se observó que la Entidad efectuó adiciones al contrato de Interventoría 3057 de 2006 en $3.714,3 millones, el cual se excedió en el 61% del valor inicial, a través de la celebración de 6 contratos adicionales; la situación se presenta debido a debilidades de los mecanismos de control interno en el proceso de las adiciones contractuales, lo que refleja deficiencias de legalidad con respecto a la trasgresión de la norma contractual. Este hallazgo tiene alcance disciplinario y penal.

Hallazgo 95. Entrega de Anticipos y/o Pagos Anticipados. Administrativo, Disciplinario, Fiscal e Indagación Preliminar

La Directiva presidencial No. 12 del 1º de octubre de 2002, establece: “…. Salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados. Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato. Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipo y, en consecuencia, los rendimientos financieros que los mismos generen pertenecen al Tesoro…..”. Según Concepto de la CGR 2011EE34848 del 18 de mayo de 2011, las entidades estatales en aplicación y desarrollo de las reglas de administración de bienes ajenos pueden otorgar anticipos a los contratistas cuando se encuentren debidamente justificados y representen un beneficio económico para la Entidad.

Se evidencia que el INVÍAS concedió a los contratistas del proyecto anticipos en cuantías significativas, e igualmente otorgó recursos adicionales a los anticipos inicialmente entregados, habiéndose autorizado en la etapa de preconstrucción, a través de modificación del clausulado de los contratos, efectuar la amortización una vez sean utilizados por los contratistas y no con cada acta parcial, y sin exigir rendimientos financieros; lo anterior, configurándose en presuntos Pagos Anticipados, y que por tanto pasan a ser de propiedad del contratista y pueden ser usados libremente; situación presentada por deficiencias de los mecanismos de control interno en el proceso de otorgamiento de anticipos y la fijación de condiciones para su manejo[68] y adecuado seguimiento[69], lo que genera gestión antieconómica por inadecuada protección de los recursos públicos, riesgo de incumplimiento de obligaciones establecidas en el contrato, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del INVÍAS, cifras que no serán objeto de actualización o ajustes al momento de su amortización y/o legalización. Finalmente, la actuación administrativa descontextualiza las exigencias de capacidad financiera y operativa en el proceso de selección de contratistas a través de licitación pública.

- En relación con los contratos 3396 de 2006 y 3361 de 2007, se observó que durante la vigencia 2007 fueron reconocidos y pagados anticipos por $37.031 millones y $39.637,8 millones, respectivamente, sin haberse iniciado la ejecución de las obras, las cuales iniciaron el 1º de Marzo de 2008 (Oficio Nº 8148 del 3 de marzo de 2008, Orden de iniciación del Contrato Nº 3396 de 2006, a partir del 01 de marzo de 2008) y 13 de mayo de 2010 respectivamente, que para el 3396 /06 el valor equivale al 87,3% frente al total del anticipo entregado por $42.416 millones, y para el 3361/07 fueron reconocidos $20.271,7 millones adicionales, para un total de $60.000 millones, los cuales representan el 50% del valor total del contrato, el cual se encontraba aún en iniciación de la etapa de preconstrucción, cuando el ajuste de los estudios y diseños se estimó en $2.000 millones.
- Como se expresó, en el contrato 3361 de 2007 se pagaron $39.637.8 millones 7 meses antes de la suscripción del Acta de iniciación (1º de agosto de 2008), los cuales actualizados a julio de 2008, representan una pérdida del costo de oportunidad de **$2.671.8 millones.**
- En el contrato 3396 de 2006 se pagaron anticipos como se muestran en el Cuadro No. 3 con fecha del Acta de Iniciación del 1º de marzo de 2008, los

[68] Se observó en programa de inversión de anticipos inclusión de ítems para pagos de impuestos y comisiones 4 x 1.000, impuesto de guerra, cuyos anticipos no pudieron ejecutarse plenamente durante 2 años y por ende no se vio reflejada su amortización.
[69] Debilidades en parte de la información entregada a la CGR o reportes de manejo de anticipos, sin adjuntar el formato establecido por el INVÍAS para este efecto.

cuales arrojan una pérdida del costo de oportunidad de **$1.699,8 millones**, para una gestión antieconómica **de $4.371.6 millones** en los dos contratos.

Anticipos Contrato de Obra 3396 de 2006 Cifras en millones

Contrato	Valor anticipo/ Millones	Fecha de entrega	Valor actualizado al inicio obra 1º Marzo/08	Valor pérdida costo de oportunidad
3396 de 2006	4.156,83	06-mar-07	4.403,02	246,19
	14.506,49	18-abr-07	15.229,60	723,11
	2.141,67	09-ago-07	2.238,15	96,48
	16.186,64	30-nov-07	16.820,65	634,01
	0,39	31-dic-07	0,40	0,01
Total 2007	**$37.031**			**$1.699,80**

Fuente: Documentos aportados por INVIAS, cálculo con IPC a febrero de 2008.

Este hallazgo tiene alcance disciplinario y fiscal por pérdida de poder adquisitivo, en relación con la iniciación del contrato[70] y de la obra[71].

Hallazgo 96. Publicación en el SECOP. Administrativo y Disciplinario

El parágrafo 3º del artículo 8º del Decreto 2474 de 2008, en concordancia con el artículo 3º de la Ley 1150 de 2007, señalan la obligación de publicar los actos y documentos de la contratación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP -. Contrario a lo señalado, se observó que los contratos adicionales, las modificaciones, prórrogas y demás actuaciones de los contratos 3407 y 3396 de 2006, 3361 de 2007 y 0599 de 2009[72] celebrados por el INVIAS para la construcción de la Doble Calzada Buenaventura-Loboguerrero, no fueron publicados en el portal del SECOP. La situación se presenta por deficiencias de los mecanismos de control interno de la Entidad en la aplicación del principio de publicidad, situación que impide la consulta oportuna de información sobre los procesos contractuales que gestiona la entidad, lo que afecta la transparencia y la publicidad. Este hallazgo tiene alcance disciplinario.

[70] 3361 de 2007.
[71] Contrato 3396 de 2006.
[72] Sólo se encuentran 4 actuaciones.

Hallazgo 97. Pagos contrato de interventoría. Administrativo, Disciplinario, Penal e Indagación Preliminar

El artículo 6º de la Ley 610 de 2000, contempla la definición del daño patrimonial al Estado, entendida como la lesión del patrimonio público, basada en una gestión fiscal antieconómica.

- Se observó que el contrato de obra 3361 de 2007 para la construcción del Tramo No. 1 Loboguerrero – Buenaventura, a diciembre de 2009, no había facturado por ningún concepto, mientras que el contrato 3353 de 2007 de interventoría había facturado $769 millones, revelándose presunta gestión antieconómica, sin embargo, deberá cuantificarse las actividades inherentes a la fase de preconstrucción, para efectos de descuento de la cifra referida, aun cuando el contrato inicialmente no contempló esta fase[73], por considerar que los diseños eran definitivos. El valor estimado del contrato contempló diseños faltantes, ajustes de estudios y diseños, además de consulta previa con las comunidades y la obtención de la licencia ambiental; tan solo se debieron ejecutar labores de aprobación de los ajustes de diseño, entre otros aspectos menores, en el ejercicio de la función de vigilancia, tales como, verificación de la dilación de los términos para la consecución de la licencia ambiental. Situación debida a deficiencias en los mecanismos de control y supervisión en la ejecución de los contratos, que a su vez genera pagos indebidos.

- Se evidenció que el INVIAS con base en la ejecución del contrato 0599 de 2009, reconoció de manera injustificada al consorcio interventor Integración (Contrato de interventoría No. 1129 de 2009) 16 pagos por un total de $515.96 millones por concepto de facturación entre los meses de Septiembre de 2009 (14) a Marzo de 2010 (14), cuando teniendo en cuenta que el porcentaje de ejecución de obra programada vs. ejecutada por parte del consorcio de obra ECC correspondió a un 71,93%, debió ser a lo sumo de $394,06 millones al aplicar esa misma proporción, sin embargo, a cifra deberá descontarse las actividades inherentes a la efectiva vigilancia del contrato.. Lo anterior, debido a que en el período referido no se efectuó facturación en igual forma a lo programado, como quiera que el Consorcio constructor presenta primera facturación por actividades realizadas en el mes de marzo de 2010 mediante Acta de Obra No. 6 por valor de $504,61 millones (Actas de Obra Nos. 1 a 5 por valor de $0) frente a $864,86 programados, y adicional no se generó cobro en ella, la realización de actividades de estudios y diseños, propias de la Etapa de Pre construcción. Lo anterior se explica en el siguiente cuadro:

73 Fue establecida la fase de preconstrucción durante la ejecución del contrato

La situación se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno al autorizar pagos sobre trabajos no facturados. Este hallazgo tiene alcance disciplinario e indagación preliminar.

Hallazgo 98. Estudios Previos. Administrativo y Disciplinario

El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 contempla que las entidades estatales deberán contar con la debida antelación con estudios previos para la contratación acordes con las necesidades que se pretenden satisfacer. Contrario a lo establecido, se evidenció que el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, para la construcción del tramo II, Altos de Zaragoza-Triana del Proyecto Buenaventura-Loboguerrero, asumió los estudios previos realizados en el año 1998, con base en ellos sustentó el contrato 3396 de 2006 para la construcción del citado tramo, los estudios previos datan de ocho (8) años atrás, lo que significa que el contrato de obra fue suscrito sin tener unos diseños actualizados que mitigaran la vulnerabilidad de la vía y mejoraran las condiciones de transitabilidad y modernización del sistema constructivo, como tampoco dimensionó el real presupuesto de la obra, conllevando a que el recurso asignado no fuera suficiente para concluir el tramo contemplado en el objeto del contrato, lo que genera un riesgo en la contratación en cuanto al alcance técnico, económico y financiero del mismo, evidenciándose deficiencias en la gestión contractual. Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

Hallazgo 99. Licencias Ambientales. Administrativo y Disciplinario

El desarrollo de una gestión ambiental eficiente y sostenible dentro de la ejecución de un proyecto, implica el adecuado trámite y obtención de la Licencia ambiental, documento que autoriza la ejecución de las obras de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente, según lo señalado en el numeral 6º del Artículo 52 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el numeral 4º y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia; dado lo anterior, en el marco del proyecto “Doble Calzada Buenaventura – Loboguerrero” a la fecha con un valor aproximado de $923.000 millones, en sus cuatro tramos se observa que el proceso de licenciamiento se ha efectuado de manera parcial, para los tramos I, III y IV, así: del PR22+533 al PR25+336, así como del PR15+000[74] al

[74]La Resolución de Licencia ambiental no expresa de manera tácita esta excepción; no obstante, al referenciar desde donde cubre el tramo licenciado, no cobija este sector.

PR16+100, en el primer tramo; del PR45+780 al PR49+000, para el tercero y del PR49+000 al PR51+000, así como del PR61+500 al PR63+000 en el tramo cuarto. Debido a las dificultades, por parte de las instancias involucradas[75], para el definitivo establecimiento de las comunidades indígenas o negras inmersas en la zona del proyecto, al igual que en las diligencias del Invías y los contratistas para la articulación con las diferentes autoridades, en aras de una eficiente gestión previa; lo anterior, se constituye en otro de los factores que ha venido afectando la ejecución normal del proyecto, dados los retrasos en la construcción de las obras, que adicionalmente, desencadenan en prórrogas y adiciones que incrementan los costos inicialmente considerados.

Emisión Licencia Ambiental del Proyecto

Licencia Ambiental	Fecha de expedición	Tramo del proyecto	Sector con licencia	Sector sin licencia	Contrato	Inicio de obras	Avance Obras a Dic. de 2011
0817	Abril 29 de 2010	I Citronela – Altos de Zaragoza. PR15+000 – PR29+000	PR16+100 al PR	PR22+533 al PR25+336 ni **PR15+000 al PR16+100	3361 de 2007 Consorcio Metrovias Buenaventura	Mayo de 2010	11%

Licencia Ambiental	Fecha de expedición	Tramo del proyecto	Sector con licencia	Sector sin licencia	Contrato	Inicio de obras	Avance Obras a Dic. de 2011
2367	Diciembre 27 de 2007	II Altos de Zaragoza - Triana. PR29+000 – PR39+700	PR29+000 al PR39+700	---	3396 de 2006 CONSORCIO DOBLE CALZADA BUENAVENTURA	Marzo de 2008	79%
		III Triana – Cisneros PR39+700 – PR49+000	PR39+700 al PR45+780	PR45+780 al PR49+000	3407 de 2006 CONSORCIO DOBLE CALZADA BUENAVENTURA II	Marzo de 2008	86%

[75] Ministerio del Interior y otras entidades, al igual que la oportuna organización interna de los mismos Concejos Comunitarios.

0159	Enero 28 de 2010	IV Cisneros - Loboguerrero PR49+000 – PR63+000	PR51+000 al PR61+500	PR49+000 al PR51+000 Y el PR61+500 al PR63+000	0599 de 2009 Consorcio ECC Conconcreto S.A	Febrero de 2010	34%

Fuente: Análisis CRG, con base en Informes de Avance e Interventorías y Resoluciones de Licencia Ambiental.

Por lo anterior, y con base en el análisis efectuado al proceso de contratación administrativa, examinado en los aspectos técnico, legal, financiero, social y ambiental, y en los resultados del proyecto, se considera que la gestión ejercida por el INVÍAS y los contratistas carece de eficiencia, eficacia y efectividad, por las múltiples deficiencias evidenciadas, las cuales son recurrentes, dado que guardan correspondencia con hallazgos reportados en auditorias anteriores y nuevas actuaciones presuntamente irregulares contempladas en los hallazgos enunciados en este informe.

Las recurrentes deficiencias del proceso de contratación afectaron la gestión y los resultados del proyecto en la aplicación de los principios de la gestión fiscal, contractual y de la función administrativa, tales como: planeación, transparencia, responsabilidad, eficiencia, eficacia, economía, equidad, publicidad, moralidad y efectividad en el manejo de los recursos públicos del proyecto, y el cumplimiento de la misión de la entidad, en cumplimiento y garantía de los fines del Estado en la prestación del servicio público de transporte de manera eficiente, oportuna y continua, que debió observar el instituto a través de los intervinientes del proceso, incluidos Oficina Jurídica, Gerencia de Grandes Proyectos, Supervisores, consultores, contratistas, interventores y entidades municipales. Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

Hallazgo 100. Plazo de terminación de contratos. Administrativo

En cumplimiento del principio de eficacia, que hace parte de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa contemplados en el artículo 209 de la constitución Política Nacional, las entidades estatales en sus actuaciones contractuales deben propender por el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, entre otros aspectos, los términos de los plazos acordados. Contrario

a lo estipulado, el considerando 3º de la modificación No. 2 del 12 de Marzo de 2010 al contrato No. 0599 de Junio 25 de 2009, se soporta la adición en el plazo de la etapa preoperativa en 20 meses a partir de Febrero 1º de 2010, sin embargo, se advierte error en la fecha referida como nueva terminación de la misma, toda vez que en esa condición la fecha de terminación sería el 30 de Septiembre y no 30 de Octubre de 2011 como allí se indica. Lo anterior debido a deficiencias de control interno, generando con ello riesgo de pérdida de recursos, cumplimiento de obligaciones por fuera de los términos contractuales, las cuales no protegen los intereses de la Entidad y los fines del Estado con la contratación.

Hallazgo 101. Manejo de recursos públicos – Anticipo. Administrativo.

Las entidades estatales durante el proceso contractual, deben tener en cuenta que sus actuaciones deberán estar presididas por las reglas de buena administración de bienes ajenos, aspecto contemplado en el numeral 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. No obstante, lo anterior, se evidenciaron las siguientes actuaciones:

El Contrato 0599 de 2009, en relación con el manejo de los anticipos concedidos al consorcio contratista ECC por valor de $54.069,99 millones[76] (último reporte a febrero de 2011), se observaron las siguientes situaciones, ocasionadas por deficiencias de control interno, de seguimiento por parte de la interventoría y demás agentes involucrados:

- En el mes de marzo del año 2011 INVIAS concede un segundo anticipo por valor de $13.500 millones, cuando aún existía un saldo de $16.580 millones del primer anticipo concedido en el mes de Julio de 2009.
- Necesidad de la reprogramación en dos oportunidades del plan de manejo de anticipo y participación porcentual de sus partidas componentes, el cual no fue cumplido según lo evidenciado.
- La primera facturación del contrato 0599/2009 corresponde a actividades ejecutadas en el mes de marzo de 2010 las cuales le fueran canceladas en el mes de junio de 2010, no obstante a Febrero de 2011 fecha del último reporte de manejo del anticipo presentado por la Entidad (legalización NO. 5), el Consorcio contratista ha generado y demostrado gastos con cargo al mismo

[76] Anticipo 1 por $40.569,99 millones y Anticipo 2 por $13.500 millones.

por valor de $23.989.481.705,20 por lo tanto conserva un saldo a favor de $16.580 millones del primer anticipo concedido.

- Transcurrió un periodo de 8 meses entre la fecha de cancelación del primer anticipo al Consorcio contratista (julio de 2009) y la primera utilización con cargo a esos recursos, lo cual ocurrió en el mes de marzo de 2010 (19%) y que incluyó cancelación de la contribución especial.
- El programa inicial de inversión del contrato, las capacidades operativas y económicas exigidas y reconocidas al contratista y el análisis de la estatal dinámica financiera del mismo, evidencian en conjunto la concesión innecesaria de dos anticipos al Consorcio contratista. Esto aunado a que se pactó contractualmente de manera potestativa para el contratante la concesión del mismo, con lo cual no se fijaron reglas de juego ecuánimes para las partes y se advierte poca capacidad de negociación de la Entidad.

Las anteriores situaciones se presentan debido a deficiencias en los mecanismos de control interno al proceso de contratación, colocando en riesgo de pérdida o inadecuada inversión de los recursos públicos.

Hallazgo 102. Información Tesorería – SIIF. Administrativo y Disciplinario

En el contrato 0599/2009 la relación de pagos del módulo de reportes del Sistema de Tesorería del INVIAS – MINTRANSPORTE, presenta las siguientes inconsistencias y falta de claridad en el contenido de la información registrada, la cual fue confrontada con las actas de obra y ajuste aprobadas, insumo de los pagos referidos, así:

- Se clasifica un pago por valor de $2.021,65 millones como reconocimiento de un ajuste definitivo, el cual corresponde realmente al Acta de Obra No. 9.
- Se reporta el pago de un ajuste provisional al Acta de obra No. 9, sin especificar IVA y deducciones con lo cual es incierto el valor neto pagado por ese concepto.
- La relación de pagos no guarda un orden cronológico de los mismos en relación con su fecha de pago.
- Para el mes de Junio de 2011 se facturó en acta de obra No. 21 un valor de $4.528.76 millones sin embargo, se realizó un pago neto por este concepto de $0,16 millones.
- El pago neto por valor de $13.413 millones efectuado en Diciembre 30 de 2012 no corresponde al Acta de obra No. 16 como se encuentra registrado, sino al Acta Parcial de Obra No. 14.
- En el contrato No. 3407 de 2006, en las Actas de obra Nos. 1 a 11 (meses marzo/07 a febrero/08) se reconoce al contratista de obra Consorcio Doble

Calzada Buenaventura II actividades relacionadas con la obligación contractual de realizar el ajuste de Estudios y Diseños en desarrollo de la Etapa de Preconstruccion, el acumulado de estas actividades corresponde según las valores facturados en cada una de las actas a un valor de $677,5 millones. La partida fijada para este ítem fue pactada contractualmente en un valor de $674.8 millones.

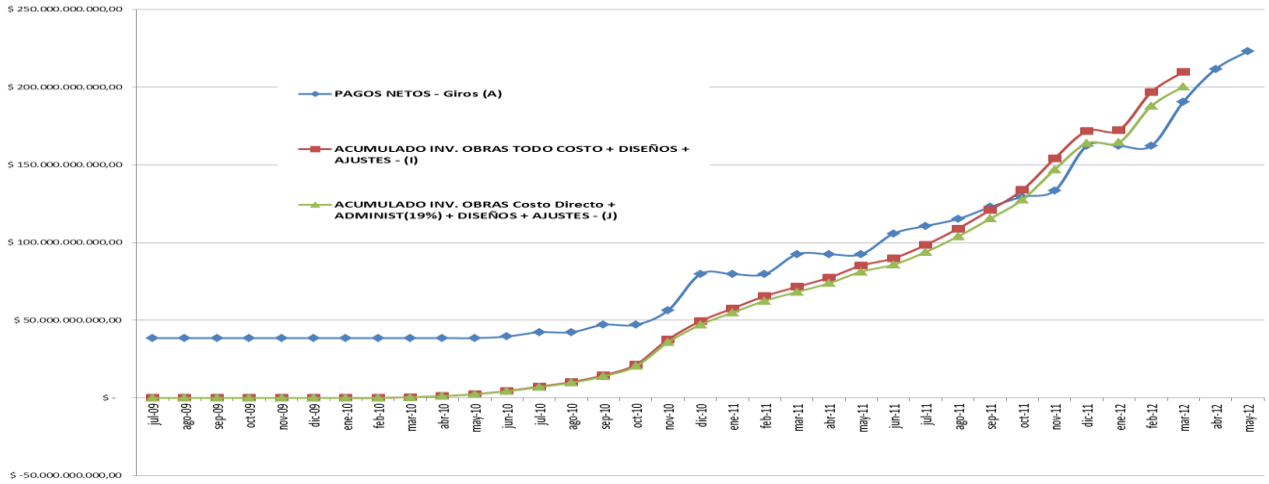
No obstante lo anterior, el acumulado de esta actividad se encuentra erróneamente registrado en Acta No. 11 por valor de $674 millones, toda vez que desconocería el valor aportado por la ejecución consignada en el Acta de Obra No. 9. Cabe anotar que en anexo No. 4 informe financiero de obra, se registra facturación de $0 para esta Acta No. 9 correspondiente al mes de diciembre de 2007, cuando en realidad es por $3.4 millones con lo cual la partida pactada contractualmente resultaría insuficiente, sin advertirse modificación o adición alguna al contrato dada esta circunstancia.

Lo anterior, debido a deficiencias de los mecanismos de control interno de la Entidad y en el debido seguimiento por parte del contratista interventor. Esta situación afecta la confiabilidad del seguimiento financiero a las partidas de ejecución y saldos de los anticipos concedidos a la fecha y consecuentemente incertidumbre sobre el debido manejo de los recursos aplicados. Este hallazgo tiene alcance disciplinario.

Hallazgo 103. Flujo de caja. Administrativo

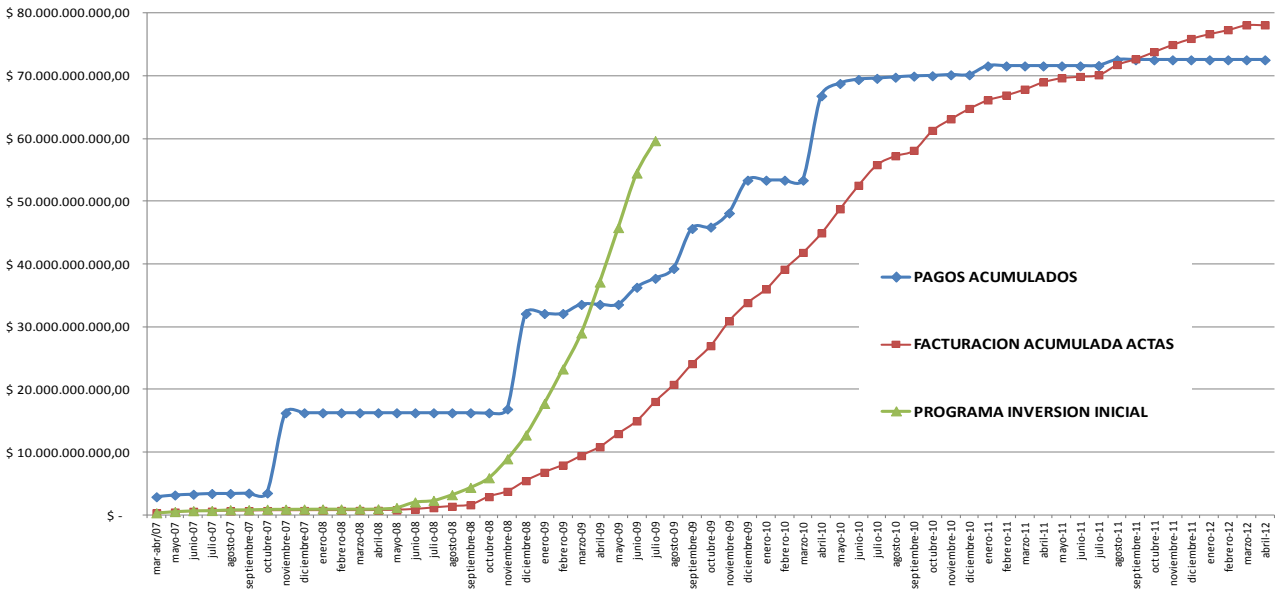
Evaluado el flujo de caja neto del Consorcio contratista ECC, en el contrato 0599 de 2009, (pagos netos recibidos vs. facturación mensual presentada en costo directo más administración), tal y como se refleja en la gráfica siguiente, se advierte que en los primeros 28 meses de 35 de evolución del contrato, lapso comprendido entre los meses de Julio de 2009 y mayo de 2012, se obtuvo saldos positivos, de lo que se infiere la no utilización de capital propio en el 80% del desarrollo del contrato, situación presentada debido al excesivo e injustificado apalancamiento y permisividad por parte de la entidad contratante, y a la falta de fijación de políticas adecuadas que permitan velar por el buen manejo de los recursos públicos, lo que conlleva a que se presente riesgo de pérdida y/o malversación de los recursos públicos entregados, contrario a lo estipulado en la Directiva Presidencial N° 12 de 2002. Ver Gráfico No. 1.

Grafico No. 1 – Flujo de Caja Contrato No. 0599

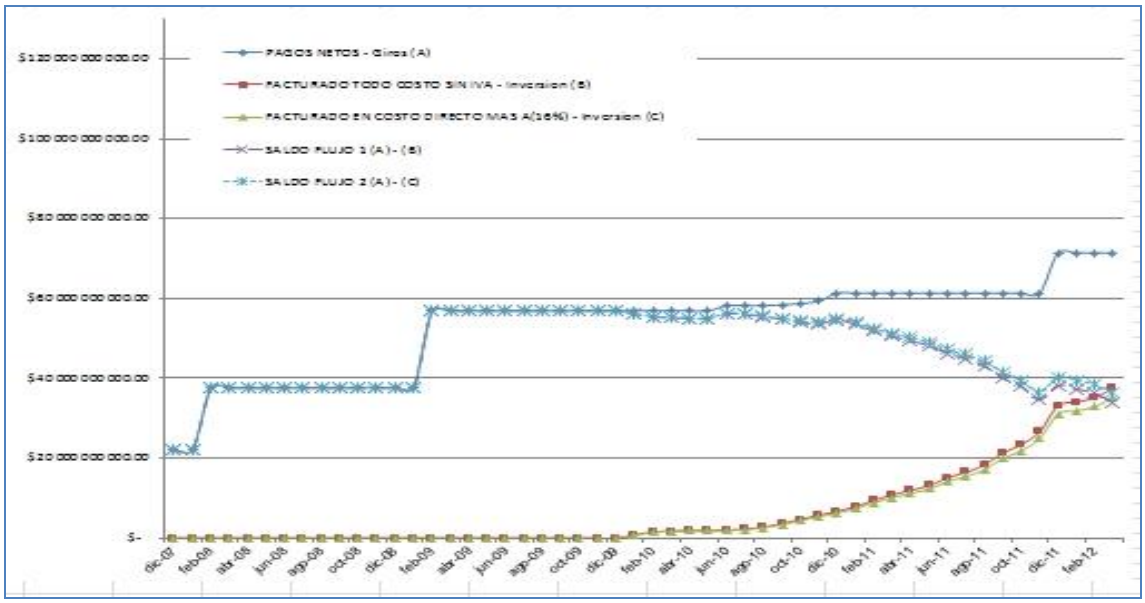


Igual situación ocurre en el contrato No. 3407/2006, evaluado el flujo de caja neto del consorcio contratista Doble Calzada Buenaventura II, (pagos netos recibidos vs. facturación mensual presentada en costo total antes de IVA), se observa que en los primeros 53 de 61 meses de evolución del contrato – Ver Gráfico No. 3 , lapso comprendido entre los meses de marzo de 2007 y Septiembre de 2011, se obtuvieron saldos positivos de caja, lo cual hace inferir el no requerimiento de capital inversor propio en el 87% de ese período de ejecución del contrato evaluado. Lo anterior, producto del excesivo apalancamiento y permisividad por parte de la Entidad contratante.

Grafico No. 2 – Comparativo Programa de inversión vs Facturación contrato No. 3407



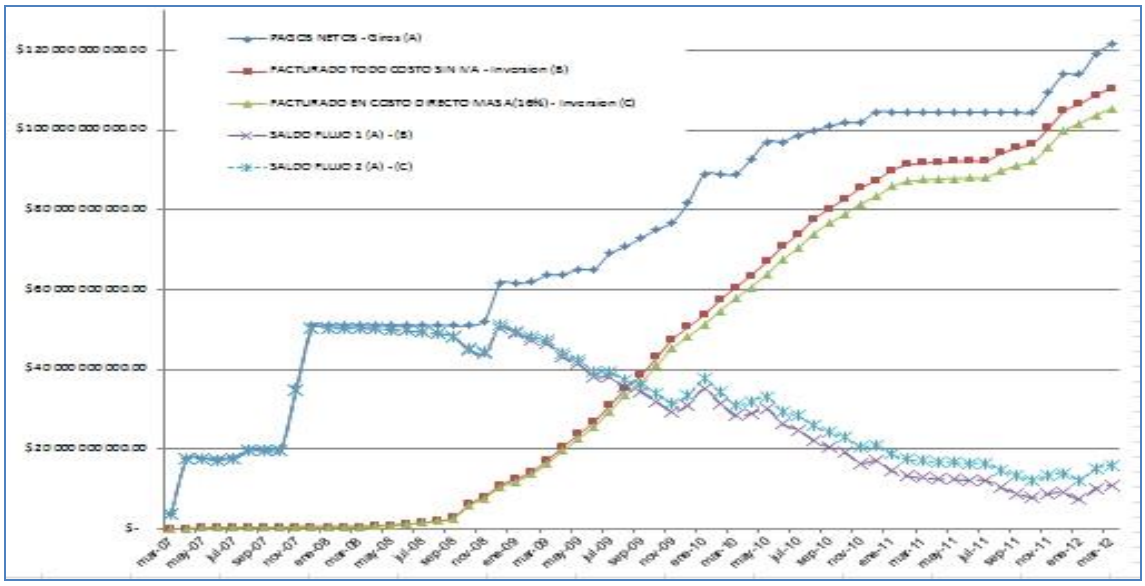
Gráfica No. 3 Flujo de Caja Contrato 3361 de 2007



Conforme a la gráfica se puede observar que el contratista durante la ejecución del contrato 3361-2007 siempre ha contado con flujo de caja favorable, igualmente se puede ver que el segundo anticipo concedido al contratista no tiene justificación. Esto indica que la capacidad financiera del contratista no es un elemento importante en la ejecución del contrato debido a que el estado lo está financiando en todo momento.

Para el contrato 3396-2006 el flujo de caja se obtuvo por medio de los mismos documentos suministrados por la Entidad, obteniéndose la siguiente gráfica:

Gráfica No. 4 Flujo de Caja Contrato 3396 de 2006

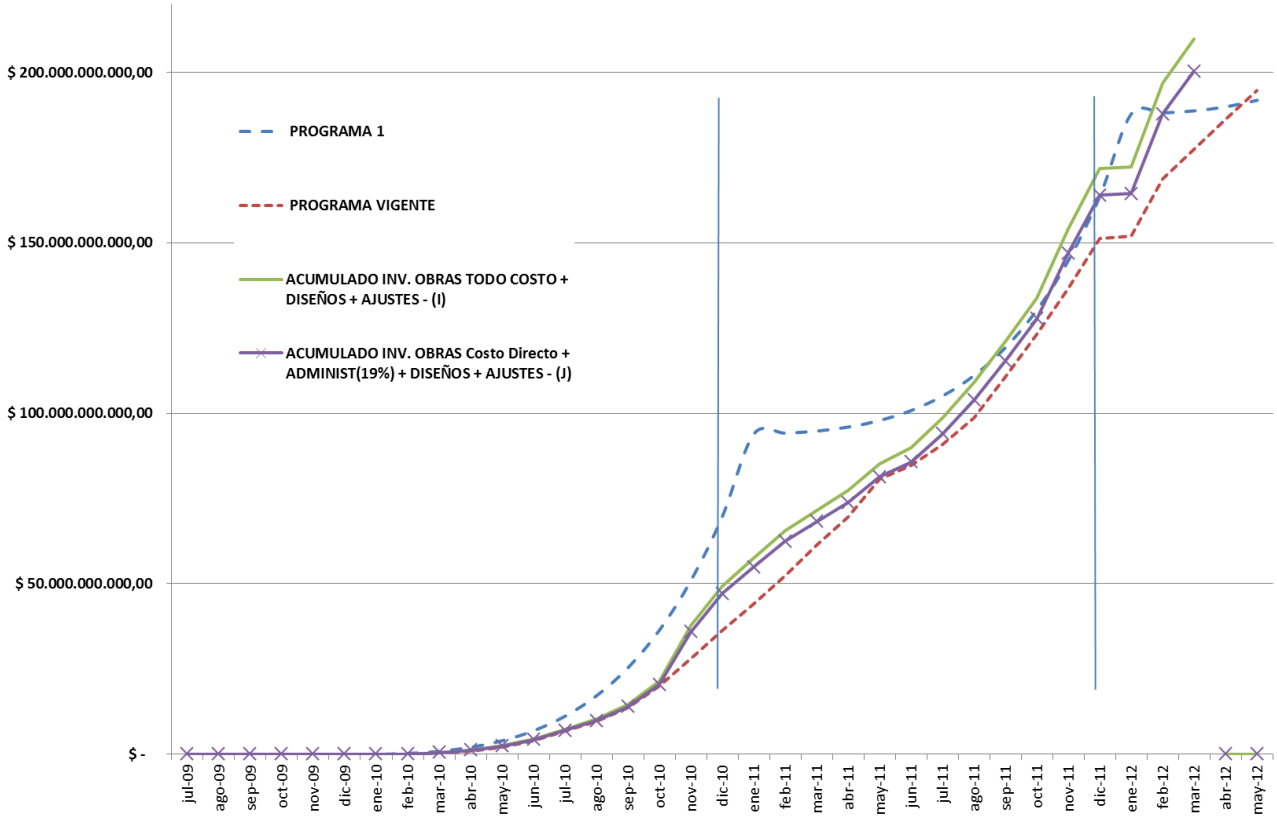


Al igual que el anterior contrato el contratista siempre ha contado con flujo de caja favorable, corroborando que la capacidad financiera del contratista no es un elemento importante en la ejecución del contrato debido a que el Estado está financiando en todo momento.

Hallazgo 104. Programa de inversión inicial vs. Final - Contrato 0599/09. Administrativo.

Confrontados el programa inicial de inversión en obra con los valores facturados a todo costo y en costo directo más costos indirectos de administración (16%) - (incluyendo diseños y ajustes) con corte al mes de marzo de 2012, se verificó el incumplimiento de los valores de inversión fijados en el precitado programa para el lapso entre julio de 2009 y septiembre de 2011 (por debajo), lo cual corresponde al 77% de la evolución del contrato al mes de Mayo de 2012. Tomando como referente el mes de diciembre de 2011, mes en el cual se adicionó el contrato, el porcentaje mencionado asciende al 80% de la evolución del plazo del contrato antes de su modificación (Adicional No. 3).

Grafico No. 5 – Comparativo Programa de inversión vs Facturación contrato No. 0599



Así mismo, confrontados el programa inicial de inversión del contrato No. 3407 (marzo de 2007 a julio de 2009), con los valores facturados a todo costo desde su inicio y con corte al mes de marzo de 2012, se constató el incumplimiento de los valores de inversión fijados en el precitado programa en toda la extensión de su evolución. Ver Gráfico No. 2.

Las anteriores situaciones atienden a deficiencias en el ejercicio del control financiero por parte de la interventoría y de control interno de la Entidad lo que genera riesgo de pérdida o inadecuada utilización de los recursos públicos por los contratistas.

Hallazgo 105. Modificaciones sustanciales. Administrativo y Disciplinario

Efectuado un análisis comparativo de variación de los diferentes componentes de pago del contrato 0599/09 y de los 87 ítems contractuales iniciales constitutivos del subtotal básico de obras se determinaron las siguientes variaciones, las cuales

se debieron a las deficiencias que presentaban los diseños de fase II, los cuales sirvieron como soporte para la preparación de la Licitación pública LP-SGT-SRN-002-2009 para la contratación de las obras Cisneros Loboguerrero PR 50+000 al PR 61+500: y la ausencia de una verdadera ponderación, valoración y previsión de los factores exógenos, y terceros actores, especialmente de índole socio económico y técnico, previos a la preparación de la citada licitación.

Como agravante se tiene, que los recursos adicionados, se dispusieron para la terminación de las obras únicamente sobre el tramo licenciado, quedando pendiente por intervenir el 25% del tramo citado.

Capítulos componentes (Cuadro No.5)

- Incremento en un 51,80% de las obras a ejecutar en virtud del mismo (subtotal básico de obras).
- Inclusión de partidas no previstas como ajustes para obras de mantenimiento y adquisición predial, que representan el 1,89% de la adición.
- Incremento en un 114,81% de las actividades de estudios y diseños

Cuadro No. 5 Variaciones Componentes

COMPONENTE	INICIAL		AC. MOD NO. 10			INCREMENTOS	
	Valor	Peso %	Valor	Peso %	% inc.	Valor	Peso %
Subtotal básico obras	$ 334.193.046.911,00	95,91%	$ 505.780.087.339,22	94,74%	51,34%	$ 171.587.040.428,22	92,55%
Provisión (PAGA, Obras Complementarias y Ajustes)	$ 10.609.852.644,00	3,04%	$ 17.570.700.793,00	3,29%	65,61%	$ 6.960.848.149,00	3,75%
Provisión ajustes obras de mantenimiento	$ -		$ 50.204.099,00	0,01%	100,00%	$ 50.204.099,00	0,03%
Valor Básico (Obras, Provisiones)	$ 344.802.899.555,00	98,95%	$ 523.400.992.231,22	98,04%	51,80%	$ 178.598.092.676,22	96,33%
I.V.A. Obras (16% , sobre utilidad)	$ 1.324.043.134,29	0,38%	$ 2.009.859.810,00	0,38%	51,80%	$ 685.816.675,71	0,37%
Valor Total Obra incluye I.V.A.	**$ 346.126.942.689,29**	**99,33%**	**$ 525.410.852.041,22**	**98,42%**	**51,80%**	**$ 179.283.909.351,93**	**96,70%**
Valor Estudios y Diseños	$ 2.000.000.000,00	0,57%	$ 4.296.269.233,00	0,80%	114,81%	$ 2.296.269.233,00	1,24%
Reembolso Gestión Social Ambiental del P.A.G.A	$ -		$ -	0,00%	0,00%	$ -	0,00%
I.V.A. (Estudios y Diseños+Reembolso, 16%)	$ 320.000.000,00	0,09%	$ 687.403.077,00	0,13%	114,81%	$ 367.403.077,00	0,20%

Valor Total Estudios y Diseños + Reembolso	**$ 2.320.000.000,00**	**0,67%**	**$ 4.983.672.310,00**	**0,93%**	**114,81%**	**$ 2.663.672.310,00**	**1,44%**
Adquisición predial	**$ -**	**0,00%**	**$ 3.451.448.137,00**	**0,65%**	**100,00%**	**$ 3.451.448.137,00**	**1,86%**
Valor Total Básico Acta	$ 346.802.899.555,00	99,53%	$ 531.148.709.601,22	99,49%	53,16%	**$ 184.345.810.046,22**	**99,43%**
Valor Total I.V.A Acta	$ 1.644.043.134,29	0,47%	$ 2.697.262.887,00	0,51%	64,06%	**$ 1.053.219.752,71**	**0,57%**
VALOR TOTAL ACTA	**$ 348.446.942.689,29**	**100,00%**	**$ 533.845.972.488,22**	**100,00%**	**53,21%**	**$ 185.399.029.798,93**	**100,00%**

Componente básico de obras (Cuadro No. 6)

- Suscripción de 10 Actas de modificación del contrato y sus ítems.
- Inclusión de 38 nuevos ítems adicionales a los 87 pactados inicialmente para un total de 125 ítems contractuales (según Acta de modificación No. 10 de 15 de Febrero de 2011).
- De los 87 ítems contractuales iniciales solo 14 no fueron afectados en cantidad (16%), 8 fueron suprimidos, 27 reducidos en su cantidad inicial, y 47 aumentados en su cantidad inicial. Es decir, solo 14 ítems de los 125 contractuales no fueron afectados en su alcance y denominación.

Cuadro No. 6 Variaciones Ítems Valor Básico

CONCEPTO	***CONTRACTUAL***	
	CANT	***VALOR (millones)***
Ítems iniciales	***87***	***$ 334.193,05***
Ítems nuevos	***38***	***$ 127.286,88***
Ítems suprimidos	***8***	***($ 1.045.075,51)***
Menor cantidad	***27***	***($ 79.902.648,01)***
Mayor cantidad	***47***	***$ 125.247.88***
NO modificados	***14***	***$ 0,00***
	125	***$ 505.780,09***

Ítems mayor cantidad de obra

En el siguiente cuadro se presentan las variaciones de los ítems afectados con mayor cantidad donde se observan variaciones de hasta 45 veces los cuales representaron $ 125.247.8 millones.

Variación de Ítem

ITEM DE PAGO	%
Base granular	*4520,35%*
Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos para distancias mayores de mil metros (1.000 m)	*2839,02%*
Acero de refuerzo fy 420 Mpa	*1145,97%*
Concreto Clase D	*815,80%*
Pilote de concreto fundido in situ, de diámetro 1.20 metros	*770,25%*
Riego de liga con emulsión asfáltica CRR-1	*738,56%*
Excavaciones varias sin clasificar	*719,60%*
Excavaciones varias en roca en seco	*442,37%*
Excavación Subterránea tipo V	*328,28%*
limpieza a mano de alcantarillas de tubo de 600 ó 900 mm	*275,00%*
Riego de imprimación con emulsión asfáltica	*235,43%*
Tacha reflectiva	*194,53%*
Excavación Subterránea tipo II	*179,91%*
Arcos de acero estructural	*171,35%*
Demolición de pisos y andenes de concreto	*168,35%*
Tubería de concreto reforzado de 800 mm diámetro interior	*164,36%*
Tubería de concreto reforzado de 900 mm diámetro interior	*157,72%*
Pilote de concreto fundido in situ, de diámetro 1.30 metros	*135,15%*
Mezcla densa en caliente tipo MDC-2	*133,54%*
Excavación en roca de la explanación y canales	*124,54%*
Tubería de concreto reforzado de 1100 mm diámetro interior	*113,24%*
Malla de refuerzo fy 420MPa	*102,14%*
Tubería de concreto reforzado de 1000 mm diámetro interior	*88,51%*
Línea de demarcación con pintura en frio	*86,75%*
Pernos de anclaje tipo SN con lechada	*76,90%*
PROVISION ESTIMADA PARA OBRAS Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS, GESTION AMBIENTAL, PREDIAL Y SOCIAL, Y DE SOCIALIZACIÓN Y DIVULGACIÓN	*75,11%*
Geotextil	*64,22%*
Rellenos para estructuras	*60,67%*
Material granular filtrante	*56,76%*
Rellenos para estructuras	*48,98%*
Terraplenes	*47,23%*
Pilote de concreto fundido in situ, de diámetro 1.60 metros	*46,21%*
Acero de refuerzo fy 420 Mpa	*29,54%*

Tubería de concreto reforzado de 1200 mm diámetro interior	*29,51%*
Pavimento de concreto hidráulico	*18,29%*
Material granular filtrante	*15,42%*
Geotextil	*11,71%*
Base granular	*9,83%*

Lo expuesto genera desgaste administrativo y una gestión antieconómica para la Entidad, en contravía del principio de planeación contractual establecido en la Ley 80 de 1993. Este hallazgo tiene alcance disciplinario.

Hallazgo 106. Garantía recursos públicos. Administrativo, Disciplinario y Penal

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 7º, inciso 1º, y los artículos 4º inciso 2º, 7º y 15 inciso 2º del Decreto Reglamentario 4828 de 2008, regulan los riesgos que debe cobijar la garantía única contractual como obligación múltiple y el valor asegurado (suficiencia de la garantía) que constituyen el amparo principal; a su turno los contratos celebrados contemplan las vigencias que deben cubrir los amparos exigidos.

El anticipo es un préstamo de recursos públicos que la entidad contratante le entrega a los contratistas de obra para la ejecución del contrato, razón por la cual se exige la garantía de Buen Manejo y Correcta Ejecución del Anticipo, para amparar los perjuicios causados a la entidad estatal contratante con ocasión de la no inversión, el uso indebido, la apropiación indebida que el contratista garantizado haga de los dineros que le hayan entregado en calidad de anticipo para la ejecución del contrato, su valor será equivalente al 100% de la cuantía entregada. Contrario a lo señalado, se observó que la ampliación de la Garantía Única GU028369 del 2011 del contrato 3361 de 2007 presenta deficiencias en su constitución, por insuficiencia en la cuantía del amparo de Anticipo, al no incluir el valor de $20.271,72 millones, correspondientes al segundo anticipo concedido en diciembre de 2008 y pagado en febrero de 2009; por otra parte, las vigencias de algunos amparos constituidos son insuficientes, tales como: para el primer anticipo por $39.637,8 millones, no cubre el término comprendido entre el 26 de diciembre de 2007 y el 11 de diciembre de 2008[77], de acuerdo con la cláusula Décima Octava del contrato de obra referido.

[77] Con oficio 12395 del 27-03-2009 fueron aprobadas por la Secretaría General Técnica, se impartió aprobación de las pólizas expedidas el 26 de diciembre de 2008 y a los certificados aclaratorios del 11-03-2009, sin que en la carpeta Correspondencia del contrato reposen las pólizas.

Lo anterior se presenta por debilidades en el proceso de verificación y aprobación de las modificaciones de las garantías contractuales, generando graves riesgos de pérdida de recursos públicos, en perjuicio de la situación financiera del proyecto y de la Entidad contratante, máxime que el contratista solo ha amortizado $11.225,6 millones[78] de los $60.000 millones entregados a título de anticipos, para un avance físico de la obra tan solo del 11%[79] del total de la construcción. Este hallazgo tiene alcance disciplinario y penal.

Hallazgo 107. Rendimientos Financieros. Administrativo, Disciplinario e Indagación Preliminar.

El Parágrafo Segundo de la Cláusula Décima.- Anticipo del contrato Nº 0599 establece: "..los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por el INSTITUTO al CONTRATISTA serán reintegrados a la Tesorería del Instituto en la forma prevista por la normatividad vigente sobre la materia y serán consignados en la cuenta que para el efecto indique la Subdirección Financiera del INSTITUTO", igual situación se presenta en el contrato Nº 3361 de 2007, cláusula Novena. Lo anterior en concordancia con la Directiva Presidencial 4 de 2003 y el numeral 20 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993: "Los fondos destinados a la cancelación de obligaciones derivadas de contratos estatales podrán ser entregados en administración fiduciaria o bajo cualquier otra forma de manejo que permita la obtención de beneficios y ventajas financieras y el pago oportuno de lo adeudado". No obstante lo anterior, en respuesta a la CGR el INVIAS mediante el Memorando con número de radicación DT-VAL 30718 del 25 de junio de 2012, informa que "...Es importante tener en cuenta que contractualmente está establecido que los recursos del anticipo entregados al CONTRATISTA se manejarán en cuenta corriente conjunta separada a nombre del CONTRATISTA y de la Entidad de conformidad con lo establecido en el Artículo 7º del Decreto 2170 de 2002, por lo cual la misma no generan rendimientos…", esta afirmación es contraria a lo estipulado en el mismo artículo el cual reza: "Del anticipo en la contratación.- el manejo de los recursos entregados al Contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al Tesoro".

[78] A marzo de 2012 con IVA.
[79] A diciembre 31 de 2011.

Esta deficiencia se presenta debido a que el INVÍAS no reglamentó el procedimiento para establecer la exigencia de manejo de cuentas en entidades financieras y/o bancarias[80] que reconozcan rendimientos financieros de los dineros entregados en calidad de anticipo, situación que evidencia debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos, dada la extensión de los plazos de los contratos, que en algunos alcanzan los 4 años y 6 meses en promedio, y genera riesgo de negociaciones indebidas de los servidores públicos[81] intervinientes con la entidades bancarias, por presuntas prebendas o favorecimientos financieros que no entrarían a las cuentas de la Entidad contratante, convirtiéndose en presunto manejo indebido de recursos públicos, y detrimento patrimonial. Este hallazgo tiene alcance disciplinario y se iniciará una indagación preliminar..

Hallazgo 108. Respuesta a peticiones de contratistas. Administrativo y Disciplinario.

En cumplimiento del principio de eficacia en las actuaciones administrativas, contemplado en la función administrativa y gestión fiscal, los servidores públicos están obligados a cumplir los fines de la contratación, vigilando la correcta ejecución y velando por la protección de los derechos de la entidad y el contratista; contrario a lo señalado, se observó que el INVÍAS, ante solicitudes y/o reclamaciones de los contratistas responde de manera extemporánea y en otros no se da respuesta, tal es el caso de solicitud de cesión del contrato 3361 de 2007 a escasos 3 meses de celebrado; en respuesta el Instituto le solicita a los 71 días de presentada la solicitud, las justificaciones jurídicas, técnicas o financieras para estudiar la petición; en otros casos se adoptaron decisiones que pueden afectar los intereses de la Entidad, tales como error en el término de la etapa de construcción al considerar que eran 30 meses, cuando eran 21 meses, y de esta manera se otorgó la adición al plazo por 30 meses[82]. Lo anterior, se presenta por debilidades en el proceso de respuesta ante requerimientos y/o reclamación de los contratistas, generando riesgo de pérdida de recursos públicos por silencio administrativo positivo y afectación de la ejecución de los contratos y de los fines de la contratación. Este hallazgo tiene incidencia disciplinaria.

[80] En la ciudad de Cali, existen entidades que reconocen los citados rendimientos, tales como COLPATRIA, Banco de Occidente, entre otros.
[81] Contratistas y/o funcionarios de la entidad estatal.
[82] Contrato 3361 de 2007.

Hallazgo 109. Reclamaciones económicas. Administrativo y Disciplinario.

El Estado deberá velar porque la ecuación contractual prevalezca, a tal punto de proteger los intereses de las partes y evitar llevar a pérdida a los contratistas que colaboran en el cumplimiento de los fines de la contratación, al tenor de lo expresado en el numeral 16 del artículo 24 y artículo 27 de la Ley 80 de 1993 y normatividad concordante.

Se observó, que para los contratos 3396 y 3407 de 2006 fueron presentadas reclamaciones económicas el 26 de enero de 2012 por $55.118,4 millones, sustentadas en mayores costos causados por administración, imprevistos y dirección de los trabajos de los contratos de obra, dadas las constantes prórrogas las cuales se encuentran ratificadas dentro de las consideraciones que dieron origen a las adiciones y modificaciones de los contratos, alegando que el INVÍAS incumplió con sus obligaciones contractuales en relación con los trámites pertinentes de la consulta previa para el otorgamiento de la Licencia Ambiental, lo que ocasionó mayor permanencia de los contratistas, lo cual puede constituir, en caso de ser reconocido estos pagos por parte del IINVIAS, en una gestión antieconómica, atemperándose a lo establecido en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000.

No obstante lo anterior, se establece en las Cláusulas de las adiciones que la prórroga en los plazos no generará reclamación alguna por parte del contratista. Situación que debe ser tenida en cuenta por parte del INVÍAS al momento de emitir concepto sobre las reclamaciones realizadas por los contratistas.

Cuadro 9. Reclamaciones Económicas (cifras en millones)

Contrato Nº	Valor Reclamación	Valor Admón. e Imprevistos	Total Reclamación
3396 de 2006	$31.710.3	$5.964,5	37.674.8
3407 de 2006	$2.272.3	$15.171.3	17.443.6
Total	**$33.982.6**	**$21.135,8**	**$55.118,4**

Fuente: Documento de Reclamación presentado por el Contratista.

Este hallazgo tiene incidencia disciplinaria.

Hallazgo 110. Modificaciones al Objeto del contrato. Administrativo y Disciplinario.

El principio de planeación contractual contemplado en los artículos 209[83], 339[84] y 341[85] de la Constitución Política, y los pronunciamientos mediante providencias del Consejo de Estado[86] en donde en este sentido "Establece que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que podría llegar a ser un contrato y por supuesto mucho antes de su adjudicación y celebración, la elaboración previa de estudio y análisis serios y completos antes de iniciar un proceso de selección, encaminados a determinar entre otros aspectos relevantes las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que pueda o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, y la disponibilidad de recursos presupuestales para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración del contrato…". Se establecieron dos circunstancias de modificación del objeto del contrato así:

a) Se estableció que el diseño original del contrato 3407 de 2006, contemplaba la ejecución simultanea del proyecto vial en doble calzada y que luego de varios meses de iniciada la etapa de construcción (9 meses 19 días), el INVIAS, en el mes de agosto de 2008 informó al contratista la necesidad de reducir el alcance del contrato de obra, por razones de tipo presupuestal, dado que desde el inicio de la etapa de construcción (1º de marzo de 2008) con el presupuesto disponible no podía ejecutar la totalidad del proyecto como había sido contratado. El 19 de diciembre de 2008 se definió que la reducción del alcance del contrato consistiría en ejecutar labores únicamente sobre una calzada y posponer la construcción de la segunda,

[83] La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
[84] Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.
[85] Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.
[86] "Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. MP Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia 25 de febrero de 2009.

b) Se estableció en la adición, modificación y prórroga No. 7 del 28 de julio de 2011, del contrato 3407 de 2006 numeral 6 “Que mediante memorandos SGT GGP No. 39373 y 39419 de 5 y 6 de junio de 2011, el Coordinador de la Unidad Ejecutora, dando alcance a la mesa de trabajo realizada entre el Ministerio de Transporte, el INCO y el INVIAS se requiere realizar una modificación al alcance del presente contrato, con el fin de involucrar las actividades de mantenimiento a ejecutar y liberar los tramos que no alcanzaran a ejecutarse por parte del actual contratista, y permitir de esta manera el inicio de un proceso licitatorio que conlleve a finalizar la Doble Calzada Buga Buenaventura en el tramo Triana Cisneros; y en el numeral 7, el contratista con la suscripción del presente documento acepta expresamente nueva exclusión de las actividades que debían desarrollarse en el alcance inicial del objeto del presente contrato, y manifiesta además que esta modificación no le genera desequilibrio contractual.

   Las anteriores situaciones obedecen a deficiencias en los mecanismos de control interno en la fase de planeación, denota improvisación y genera modificaciones de los cronogramas de obra, estudios y diseños, implicaciones técnicas y jurídicas que modificó el alcance del contrato, aumento de los plazos de ejecución y por ende incremento en el costo de los contratos.

La observación tiene presunto alcance disciplinario.

Hallazgo 111. Requisitos habilitantes. Administrativo y Disciplinario

Los numerales i), iv), vii) del punto 3.8, en concordancia con el numeral 13 y 14 del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública SGT-110 de 2007, contempla los requisitos de los proponentes y documentos de la propuesta, dentro de los cuales se encuentran los certificados de antecedentes disciplinarios y fiscales - Boletín de Responsables Fiscales vigentes, publicados por la Contraloría General de la República. Contrario a lo previsto, la propuesta del contratista en el contrato 3361 de 2007, carece de los certificados de antecedentes expedidos por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República del representante legal del Consorcio.

Situación que evidenció debilidades en el proceso de verificación de los requisitos y documentos que deben acompañar la propuesta en el proceso de licitación, lo que genera riesgo de celebración de contratos por parte de la Entidad contratante con personas incursas en causales de inhabilidad, incompatibilidad y/o con fallos de responsabilidad fiscal ejecutoriados.

Hallazgo 112. Cumplimiento de objetivos y metas. Administrativo

El Proyecto Construcción Doble Calzada Loboguerrero – Buenaventura, localizado en jurisdicción de este último municipio, considerado el principal Puerto del país, contempla la intervención de 48 Kms, comprendidos entre el PR15+000 y PR63+000, con objetivos en el Plan Estratégico de la Entidad, tales como: ampliar el corredor existente a dos calzadas, mejorar las especificaciones viales y el nivel de servicio para generar beneficios a los usuarios del transporte, representados en ahorros en tiempo de viaje, ahorros en costos de operación vehicular y disminución del número de accidentes y vulnerabilidad ante eventos naturales; e igualmente, mejorar las condiciones de transporte de carga de exportación e importación desde el centro del país hacia el principal puerto sobre el Pacífico.

En razón a lo anterior, los resultados de la ejecución del proyecto a la fecha, reflejan retrasos y desfases significativos en los cronogramas para la culminación, entrega y puesta en marcha de las obras, y, en consecuencia, evidencian que el INVÍAS no ha logrado eficacia, eficiencia, economía y efectividad en el cumplimiento de los objetivos y metas previstas, los cuales alcanzan mayor importancia con la puesta en marcha del acuerdo contenido en el Tratado de Libre Comercio –TLC- celebrado con EEUU; excepto, en la reducción de la vulnerabilidad y algunas mejoras en las condiciones de operación[87], desde la firma de los contratos de los primeros tramos en el 2006, 2007 y 2008 para ser culminados en una meta de tres años en promedio, a la fecha éste se ha extendido por más de 4 años, encontrándose aún en etapa constructiva y en algunos sectores sin diseños, licencias ambientales y predios, entre otros.

En relación con la reducción de la vulnerabilidad de la vía, se hace necesario revelar que adicionalmente, a través del Programa Colombia Humanitaria para ola invernal, fueron ejecutados 2 contratos por valor de $6.728,9 millones.

Esta situación se presenta por deficiencias en la formulación y planeación de proyectos sin los requisitos necesarios y sin la debida articulación con las entidades intervinientes, lo que genera que no se cumpla con el objeto del proyecto y afecta el inicio de la generación de los beneficios para los usuarios, la economía del país y el impacto esperado con el proyecto. La entidad en su respuesta ratifica lo observado, cuando manifiesta: “las dificultades técnicas obedecieron a obras tales como: Puentes y Viaductos, Estabilización de taludes, traslado del acueducto en la zona de Alto Zaragoza, la reubicación de las redes de

[87] Reducción en tiempos de viaje en algunas circunstancias, excepto en los períodos de cierre por causa de las obras.

energía, fibra óptica y cable y las obras de protección y traslado del Poliducto de ECOPETROL".

Hallazgo 113. Gestión social y predial. Administrativo y Disciplinario

En el desarrollo de un proyecto de inversión, la gestión social y predial es un aspecto crucial a manejar y como tal reglado en normas tales como el Decreto 1320 de 1998, Ley 70 de 1993; Decreto 2820 de 2010; Resoluciones 7798/2009 y 1843/2008; ley 1228 de 2008, Decreto-Ley 2770 de 1953 y Ley 105[88] de 1993 relacionados con los asentamientos en zonas de derecho de vía e invasiones.

En el tema socio-predial, la consulta y la negociación predial es un proceso que demanda pasos ingentes y exige de distintas fases que se articulan también al trámite de licencia ambiental, es así como en el desarrollo del Proyecto Construcción Doble Calzada Loboguerrero Buenaventura, el Instituto Nacional de Vías INVIAS ha requerido realizar procesos de Consulta Previa y los trámites ambientales conforme se avanza en los preacuerdos de dichas consultas, y seguidamente abordar la negociación predial y la concertación social que involucra las compensaciones sociales.

Se evidencian varias dificultades relacionadas con la oportuna determinación de las comunidades étnicas asentadas en el área del proyecto, la creación y reconocimiento de nuevos Consejos Comunitarios luego de iniciado el proyecto; invasiones en el derecho de vía; invasión de predios ya adquiridos y entregados por el INVIAS al contratista; Así mismo, la generación de invasiones sobre el derecho de vía en el bajo Zaragoza y en el sector de la laguna del tramo II, como producto de la minería ilegal, que ha generado dificultades para la ejecución de obras y daños en la nueva calzada.

Estas situaciones son ocasionadas por las deficiencias de planeación al asignar la responsabilidad de la gestión social y ambiental a los constructores, quienes a su vez subcontrataron dichas actividades, las cuales debieron adelantarse de manera previa al proceso contractual por el Instituto; adicionalmente, a la falta de intervención de las administraciones municipales de los procesos del proyecto, a la falta de un mayor control por parte del contratista y del Instituto para con éste, a la falta de mayores esfuerzos para el logro del apoyo de otras entidades como Ministerio del Interior, IGAC, INCODER, autoridades del gobierno local,

[88] De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 13 de esta Ley , los gobernadores y los alcaldes deberán proteger y conservar la propiedad pública representada en las fajas de terreno adquiridos por el Gobierno Nacional, las gobernaciones o por las alcaldías; Estarán igualmente obligados a iniciar inmediatamente las acciones de recuperación en caso de invasión de estos corredores.

departamental y nacional, así como la CVC y el Ministerio de Minas y Energía. Lo anterior, constituye uno de los puntos más críticos para el proyecto y ha generado inconvenientes para la ejecución de las obras, dado que se depende de otras entidades para los desalojos respectivos.

Cuadro 10. Gestión Social y Predial

Tramo	Sector	PR,S	Kms. a intervenir y obras a realizar	CONTRATOS	Avance físico a enero de 2012	Inventario Concejos Comunitarios y Predios					
						Comunidades			Predios		
						Al inicio	Nuevas o en proceso	Invasiones	Inicio	Pendientes	Pendientes
1	CITRONELA - ALTOS DE ZARAGOZA	(PR15+000 – PR29+000)	L= 14 Km de vía; dos viaductos. alcantarillas, box coulvert. Gestión social y ambiental	obra: 3361 de 2007 Interventoría: 3353 de 2007	11%	**4**: Alto y Medio Dagua; Cordoba y San Cipriano; Citronel y La Caucana.	**3**: Pacífico Cimarrón; Cuenca Baja Río Calima y La Esperanza	205	408	205	**50 %**
2	ALTOS DE ZARAGOZA – TRIANA	(PR29+000 – PR39+700)	L=10. 4 Km	obra: 3396 de 2006 interventoría: 2969 de 2006	79%	**4**: Naza Paez Kiwe; Embera Chamí Aizama; Alto y Medio Dagua; y Pacifico cimarrones de Cisneros.	-	33 con viviendas en derecho de vía	222.	5	**2%**
3	TRIANA – CISNEROS	(PR39+700 – PR49+000)	L= 6.20 Km.	obra: 3407 de 2006 interventoría: 3057 de 2006	86%		-	7 Nuevas construcciones	125.	7	**6%**
4	CISNEROS – LOBOGUERRERO	(PR49+000 – PR63+000)	L = 14 Km.	obra: **0599** de 2009 interventoría: **1129** de 2009	34%	-	**3**: Alto Zaragoza; Cisneros y Pacifico Cimatron.	32; construcciones nuevas	134.	35	**26 %**
Total promedio predios pendientes de adquirir:										**252**	**21 %**

Fuente: Análisis CGR basado en la recopilación y suministro de información.

En esta situación, aun cuando tienen también injerencia otras instituciones como el Ministerio del Interior y autoridades del gobierno local, la falta de organización de las mismas comunidades, genera y refleja que no se previeron los riesgos que conlleva una relación precaria con los actores afectados por el proyecto.

Gestión predial

La gestión predial ha sido especialmente delicada por las dificultades intrínsecas a las negociaciones de los predios, al evidenciarse que no se ha desarrollado con la mayor diligencia, dado que han transcurrido 5 años después de iniciado el proyecto y no tiene la disposición de los predios. En el primer tramo falta por liberar alrededor del 50% de predios, el 26% en el cuarto y el 6% y 2% en el tercero y segundo, respectivamente. Unido a ello, a lo largo del desarrollo del proyecto se han venido presentando construcciones de invasión y en zona de derecho de vía, que a la fecha se tiene inventariado en un total de 247 nuevas construcciones, donde con el 83% de éstas, correspondientes a 205 construcciones, la situación más crítica la constituye el tramo 1, seguido de los tramos 2 y 4 con el 12% cada uno al albergarse en estos sectores 33 y 32 nuevas construcciones respectivamente; situación de la cual no se evidencia la adopción de una estrategia definida para dar solución ni la implementación de nuevos mecanismos eficaces de negociación.

De igual manera se observaron reclamaciones de los contratistas de obra por retrasos en los pagos de los predios y la consecuente afectación de la ejecución de los contratos por esto conceptos.

Problemática de la Minería Ilegal,

En el tema de gestión comunitaria el INVIAS y la ejecución del proyecto, afrontan la crítica situación del problema de la minería ilegal que se presenta desde principios del 2009 en el sector de Citronela – Loboguerrero, ampliamente conocida y divulgada por los medios de comunicación, y que para el proyecto y las obras emprendidas, representa un riesgo de ejecución y una amenaza para la estabilidad de las mismas, sin que al respecto se evidencie apoyo o acción policiva por parte de la autoridades locales de Buenaventura y Dagua para detenerla y darle solución definitiva; así mismo, se observa una falta de acción conjunta de las autoridades a nivel municipal, departamental y nacional, para que

de manera interdisciplinaria se defina y emprenda un frente de acción que elimine este conflicto en el que se ve comprometido también el proyecto.

Hallazgo 114. Mecanismos de control interno en el Proyecto. Administrativo.

Las entidades ejecutoras u operadoras de proyectos de inversión pública deben atemperarse en el desarrollo de su función a lo consagrado en la normatividad en lo que concierne al cumplimiento de principios y objetivos, Ley 87 y 42 de 1993, artículo 48 de la Ley 190 de 1995, literal h y parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 872 de 2003, y en este sentido, se observa deficiencia en los mecanismos de control interno de seguimiento y supervisión del proyecto, ante los riesgos y desviaciones evidenciadas desde el proceso de planeación y presentes aún en la ejecución, que no han permitido reflejar una adecuada y eficiente gestión de velar por el manejo de los recursos del proyecto en forma oportuna y adecuada. Situación con la cual se ha afectado no solo la imagen institucional y se continúa reflejando malestares en los usuarios y comunidad, sino también en la generación de los beneficios esperados de la inversión.

Hallazgo 115. Facultad sancionatoria. Administrativo y Disciplinario.

En ejercicio de la función de interventoría a los contratos 3361 de 2007, 3396 de 2006, 3407 de 2006 y 599 de 2009 fueron objeto de solicitud de proceso para sanción de los contratistas, consistentes en la imposición de multas por incumplimiento, entre otros, de señalización y plan de manejo ambiental respectivamente; encontrándose que el Instituto desestimó las justificaciones dadas por la interventorías, generando con ello permisividad en las debilidades reportadas por obligaciones contractuales; igual situación se presentó en relación con el Ministerio del Medio Ambiente quien revocó el auto de sanción iniciado al contratista del tramo 4 por disposición de escombros en sitio no autorizado.

Hallazgo 116. Indicadores del Plan Estratégico de INVIAS. Administrativo

Aun cuando no se encontró ni suministró por parte de la Entidad datos precisos de las metas previstas de manera puntual para el proyecto, en el Plan Estratégico de la Entidad se define entre otros como indicadores de resultado de sus obras de inversión, incremento de los TPD,s o número total de vehículos que pasan por el tramo en una semana; disminución del número de horas de cierre por fallas; disminuir el porcentaje de kilómetro con nivel de servicio tipo D.; aumentar el estado de la red pavimentada en buen estado, lo cual contempla la minimización de daños superficiales y la señalización; indicadores éstos, que por ser de resultados, al momento no permiten determinar su desempeño debido a que no se

ha llegado a la etapa de operación y de la normal prestación del servicio para lo cual fue diseñado el proyecto.

Hallazgo 117. Calidad de la información. Administrativo y Disciplinario

En la evaluación de proyectos de inversión la adecuada disposición de los documentos soporte hace parte sustancial de la conveniencia y necesidades a satisfacer, en concordancia con el artículo Noveno del Acuerdo 060 del 30 de octubre de 2001 del Archivo General de la Nación, sobre conservación de la documentación; contrario a este criterio se observó que la información del proyecto carece de la calidad necesaria en algunos apartes de la documentación, observándose falta de organización y soportes de documentos registro de la actuación contractual, tal es el caso de pólizas, comprobantes de pago de publicaciones, aprobación de pólizas, informes incompletos[89] y actas de comités, entre otros. La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de archivo documental, que afectan la integridad, suficiencia, oportunidad y pertinencia de la información contractual que debe poseer la Entidad para consulta. Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 118. Reconocimiento de Imprevistos. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

De la revisión de los contratos de obra pública No. 0599 de 2009 3407 de 2006, 3361 de 2007 y 3396 de 2006 se evidenció que el INVIAS ha reconocido a los contratistas respectivos con corte a marzo del año 2012, la suma **de $9.972,5** millones a título de imprevistos[90], sin que hayan sido objeto de reclamación por parte de los contratistas, ni analizada su aprobación y reconocimiento por parte del Instituto.

Cuadro 11. Pagos Imprevistos "Proyecto Construcción Doble Calzada Loboguerrero – Buenaventura

Contrato	Tramo	Acta No.	Periodo corte	Costo básico	% Imprevistos	Valor imprevistos
3361	1	43	feb-12	$ 29.905.991.435,00	3,00%	$ 897.179.743,05
3396	2	60	mar-12	$ 98.055.078.064,00	1,00%	$ 980.550.780,64
3407	3	60	mar-12	$ 71.054.360.736,00	3,00%	$ 2.131.630.822,08

[89] Informe de Gestión.
[90] Concepto 2012EE0071253 de la Oficina Jurídica sobre Contratos estatales, ecuación económica del contrato, Riesgos AIU

599	4	30	mar-12	$ 198.771.291.672,48	3,00%	$ 5.963.138.750,17
					Total	**$ 9.972.500.095,94**

La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno de las interventorías y de supervisión en el proceso de verificación de las actas para pago durante la ejecución contractual.

7- Proyecto Construcción de la variante San Francisco – Mocoa-Departamento de Putumayo**. Código BPIN**: 0041017380000

7.1 Objetivo: Construir la variante San Francisco – Mocoa en el Departamento del Putumayo, para reemplazar la vía actual por una más corta y de mejores especificaciones técnicas que permita mejorar la movilidad.

Año de Inicio: 2010

Año de Finalización: 2016

Recursos Totales Asignados: 2010 : $0.00 millones

Presupuesto 2011 : $60,000.00 millones

Contrato 407 de 2010

Hallazgo 119. Diseños de la Variante San Francisco – Mocoa. Administrativo

Para la elaboración de los diseños preliminares del proyecto “Variante San Francisco – Mocoa” el Ministerio de Obras Públicas y Transporte suscribió contrato con la firma Hidroestudios LTDA en el año 1984, diseños que planteaban la alternativa del trazado por la margen izquierda del río Mocoa los cuales fueron descartados. Posteriormente, en el año 1996 nace la opción actual producto del diagnóstico ambiental de alternativas elaborado por Hidromecánicas, selección que fue aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente en junio de 1999, en cuyo auto de aprobación este Ministerio solicitó al INVIAS presentar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Para cumplir con esta obligación, el Instituto Nacional de Vías suscribió en el año 2001 el contrato 0885 con la firma Consultoría Colombiana, cuyo objeto incluía la elaboración de estudios a fase III y el Estudio de Impacto Ambiental para la construcción de la variante.

Sin embargo y debido a que los diseños no fueron suficientes para obtener el licenciamiento, el INVIAS debió contratar la actualización y complementación a nivel fase III de los mencionados diseños con la firma DIN-SEDIC mediante el

contrato 2688 de 2006. No obstante, los diseños presentan inconsistencias de tipo técnico que han motivado a que el Instituto solicite al constructor e interventor del proyecto, revisar la posibilidad de actualizar el trazado.

Hallazgo 120. Especificaciones y Nivel de Servicio. Administrativo

El proyecto "Variante San Francisco – Mocoa" está concebido a nivel multilateral y nacional, como de importancia regional para la integración y el desarrollo, lo que permite considerarlo como un corredor primario (con importancia Nacional y Regional); sobre este particular, es necesario indicar que en la versión publicada en el año 2008 del Manual de Diseño Geométrico de Carreteras por parte del INVIAS[91], este tipo de vías tienen unas características técnicas que las definen como tal, así:

> *"… 1.2.1.1. Primarias*
> ***Son aquellas troncales, transversales y accesos a capitales de Departamento que cumplen la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país y de éste con los demás países**. Este tipo de carreteras pueden ser de calzadas divididas según las exigencias particulares del proyecto. Las carreteras consideradas como Primarias deben funcionar pavimentadas*…".
> (Resaltado y negrita fuera de texto.)

Con esta consideración técnica, se puede inferir que esta vía es estratégica para el desarrollo del sur de Colombia, por lo tanto, debe estar armonizada con las especificaciones del tipo Primario, de manera que permita ofrecer un adecuado nivel de servicio al tránsito que haría uso de dicha carretera, en especial si ofrecerá una conexión multimodal del Pacifico con el Atlántico. No obstante, el proyecto carece de las especificaciones técnicas suficientes para ser considerada una vía de orden primario**.**

Hallazgo 121. Especificaciones Mínimas del Manual de Diseño Geométrico de Carreteras. Administrativo, Disciplinario y Penal.

En el texto del "DOCUMENTO DE LICITACIÓN", emitido el 13 de Mayo de 2010, que hace parte integral del CONTRATO DE PRÉSTAMO BID 2271 /OC-CO con licitación pública LPI-SGT-GGP-015-2010, relacionado con DESARROLLO VIAL

[91] Resolución 000744 de 2009 del Ministerio de Transporte

TRANSVERSAL DEL SUR. MÓDULO 1. CONSTRUCCION DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO – MOCOA, en el capítulo 2 se describe el Alcance de las Obras y específicamente en el numeral 2.3, el cual corresponde a la Etapa de Construcción de la Variante, se relatan los aspectos generales y aspectos relativos a la construcción de la vía. Las especificaciones indicadas para el corredor Variante San Francisco - Mocoa son:

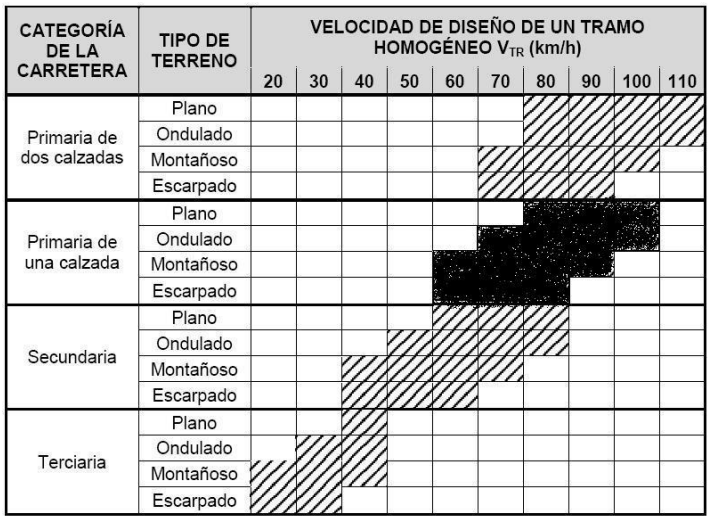
ESPECIFICACIÓN	**TERRENO**	
	PLANO Y ONDULADO	MONTAÑOSO Y ESCARPADO
Velocidad de Diseño (km/h)	40	40
Radio mínimo (m)	50	30
Peralte Máximo (%)	8	8
Distancia mínima de visibilidad de parada (m)	40	25
Distancia mínima de visibilidad de paso (m)	200	150
Longitud mínima de curva vertical (m)	30	30
Pendiente longitudinal máxima (%)	8	8
Pendiente relativa de rampa de peralte máxima (%)	0.96	1.28
Pendiente relativa de rampa de peralte mínima	0.1 x a	0.1 x a
Ancho de calzada (m)	7.30	7.30
Ancho de Berma (m)	1.8	1.2
Ancho de cuneta (m)	1.00	Berma-cuneta 1.00
Profundidad de la cuneta (m)	0.30	0.30

En el mismo sentido de la consideración previa, relacionada con la importancia de la vía, se debe tener en cuenta que en el documento de diseño de carreteras del Invías, se establece que la velocidad de diseño debe considerar aspectos como:

> *"… 2.1.1. Criterios generales para establecer la consistencia de la velocidad a lo largo del trazado de la carretera*
>
> *En el proceso de asignación de* ***la Velocidad de Diseño se debe otorgar la máxima prioridad a la seguridad de los usuarios. Por ello la velocidad de diseño a lo largo del trazado debe ser tal que los conductores no sean sorprendidos por cambios bruscos y/o muy frecuentes*** *en la velocidad a la que pueden realizar con seguridad el recorrido.*

El diseñador, para garantizar la consistencia en la velocidad, debe identificar a lo largo del corredor de ruta tramos homogéneos a los que por las condiciones topográficas se les pueda asignar una misma velocidad. Esta velocidad, denominada ***Velocidad de Diseño del tramo homogéneo (VTR), es la base para la definición de las características de los elementos geométricos incluidos en dicho tramo****..."* (Resaltado y negrita fuera de texto.)

Sobre este particular, en la Tabla 2.1 del Manual, se indican las Velocidades de Tramos Homogéneos (V_{TR}), en función de dos aspectos relevantes que son: la importancia del corredor vial y el tipo de terreno. El proyecto San Francisco – Mocoa, se ubica en el cuadro resaltado, así:



Fuente: Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, INVIAS 2008.

Sin embargo y a pesar del anterior requerimiento técnico de la normatividad de INVIAS, en el documento precitado para la licitación se indica que la *velocidad de diseño para todo el corredor es de 40 km/h, independientemente del tipo de terreno*, especificación que si se ubica en la tabla anterior de Velocidades de Diseño Tramos Homogéneos, *corresponde a una carretera del orden terciario en lo que respecta a los tramos planos y ondulados; para los tramos montañosos y escarpados se puede localizar en el rango de carreteras de la red secundaria, pero en ningún momento clasifica como red primaria*, que es el tipo de proyecto que se pretende desarrollar, como se ha expresado previamente.

En igual sentido se puede verificar el incumplimiento de especificaciones de diseño tales como velocidad de parada y de adelantamiento; en las cuales se indica en el Manual de Diseño del INVIAS que los mínimos son:

TERRENO	DISEÑO DIN – SEDIC (Vía Diseñada)		Manual del INVIAS (Vía Primaria)	
	PLANO –ONDULADO	MONTAÑOSO Y ESCARPADO	PLANO - ONDULADO	MONTAÑOSO Y ESCARPADO
Velocidad de Diseño (km/h)	40	40	70 - 100	60 - 80
Distancia mínima de visibilidad de parada	40	25	105 - 185	75 - 114
Distancia mínima de velocidad de adelantamiento	200	150	485 - 670	410 - 540

La norma del INVIAS establece para una velocidad de 40Km/h los siguientes mínimos:

Distancia mínima de parada: 50 m

Distancia mínima de adelantamiento: 270 m

Comparando las especificaciones mínimas del Manual de Diseño Geométrico de Carreteras del Instituto Nacional de Vías del 2008, con las entregadas por la firma DIN – SEDIC (Tabla 2), se observa que éstas no cumplen con los mínimos aceptados, poniendo en riesgo la seguridad de los usuarios del corredor. Así las cosas el Órgano de Control puede decir que el proyecto no cumple con las condiciones mínimas establecidas en el Manual precitado.

Hallazgo 122. Mantenimiento. Administrativo.

La construcción del afirmado (obra contratada en la actualidad para el proyecto "Variante San Francisco – Mocoa") no tiene previsto un mantenimiento que preserve la transitabilidad del corredor y su nivel de operación, este aspecto tiene especial relevancia en un área como la de este proyecto, que tiene una pluviosidad media anual que varía entre los 2000 y 5000 mm, teniéndose como media anual 3000 mm, que corresponde a una precipitación alta[92], poniéndolo en

[92] Informe Final Resumen, Volumen XII. Contrato INV 2688 de 2006, Consorcio DIN SEDIC. Bogotá, Septiembre de 2008, Pág. 91.

situación de vulnerabilidad y de prematuro deterioro, hechos que pueden constituir una gestión antieconómica e ineficiente.

Hallazgo 123. Impacto Ambiental. Administrativo y Disciplinario.

El proyecto "Variante San Francisco – Mocoa" está previsto para desarrollarse en dos fases o etapas[93], sin embargo, aún no están garantizados los recursos para la segunda fase, la construcción de las mismas obligará a una doble permanencia de equipos pesados, adelantando actividades que impactarán significativamente la zona desde el punto de vista ambiental, así las cosas, la gestión del INVIAS no es eficiente en la protección y uso de los recursos naturales afectados por el proyecto y contradice el concepto de desarrollo sostenible establecido en el artículo 3 de la Ley 99 de 1993.[94]

Hallazgo 124. Gestión Social. Administrativo y Disciplinario.

Es conocido por la Contraloría General de la Republica, que existen pronunciamientos por parte del Ministerio del Interior y de Justicia e INCODER, en relación con que *"…el área de influencia directa del proyecto no se traslapa con territorios de comunidades étnicas…"*[95], sin embargo, el INVIAS, el Ministerio del Interior, el INCODER y el Alto Consejero Presidencial para las Comunidades Indígenas, entre otros, han realizado algunas mesas de trabajo para retomar procesos de concertación en temas como:

1. Actualización de los proyectos y actividades del plan de apoyo comunidades indígenas del PMASIS.[96]

2. Realización del Proceso de Consulta Previa para la ampliación de la reserva forestal de la Cuenca alta del Río Mocoa.

[93] Primera fase a nivel de afirmado y segunda fase a nivel de pavimento
[94] Artículo 3º.- Del concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.
[95] Oficio SGT12928 del 23 de Marzo de 2012 del Instituto Nacional del Vías.
[96] PMASIS: Plan de Manejo Ambiental Social Integrado y Sostenible

En reunión del 13 de marzo de 2012 se acordó que los 6 Gobernadores actuales de los Resguardos del Valle del Sibundoy prepararán la ruta metodológica para tratar los temas mencionados.

Dicha situación permite concluir que en el proyecto sí existen comunidades étnicas, las cuales debieron ser consultadas previamente, ya que para la ampliación de la reserva forestal de la cuenca alta del río Mocoa como medida de compensación adoptada en el PMASIS, dicho mecanismo es requisito indispensable debido a la presencia de comunidades étnicas. Cabe resaltar que la ampliación de la reserva es consecuencia directa de la construcción de la variante.

Por otra parte, el MICI[97] ha recomendado un único proceso de consulta previa liderado por el INVIAS que aborde no solamente el tema de la ampliación de la reserva forestal, sino también los impactos indirectos de la variante.

Por lo anterior, se puede afirmar que para dar inicio al proyecto, el INVIAS debió adelantar consulta previa con las comunidades étnicas de la zona, de conformidad con el Convenio 169 de 1989[98]. Sin embargo, no se agotó dicho requisito.

Como se puede concluir de la gestión social, no es claro que la comunidad haya aceptado la realización del proyecto, como tampoco son claras las exigencias que ellas hacen para su aceptación.

Hallazgo 125. Gestión Predial. Administrativo

Revisada la documentación existente se puede concluir que no hay certeza sobre la propiedad de algunos predios que se verán afectados por la ejecución del proyecto, es así como el Instituto señala en el oficio SGT 12928 del 23 de marzo de 2012: *"… Esta actividad permitió entender las situaciones que motivaron las*

97 MICI: El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) es una política aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID en febrero de 2010. Esta política establece un proceso y un foro independiente para abordar reclamos de comunidades o individuos que se han visto o podrían verse afectados de manera adversa por operaciones financiadas por el BID. El MICI vigila el cumplimiento de las Políticas Operativas Relevantes del BID.

98 La Consulta Previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales del mundo, reconocido por las Naciones Unidas mediante el Convenio OIT 169 de 1989 e incorporado en la legislación nacional por la Ley 21 de 1991 que aplica a los grupos étnicos. Busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales.

quejas para plantear soluciones escalonadas en un contexto de corresponsabilidad institucional, dado que el ***objetivo principal es el reconocimiento de pretensiones territoriales sobre un título colonial actualmente en evaluación por INCODER…"*** **.** (Negrita y resaltado fuera de texto.)

Así mismo, algunos delegados de los grupos indígenas del alto Putumayo, iniciaron acciones constitucionales tales como la tutela que perseguía que se ordenara la realización de las consultas previas, la cual fue negada en segunda instancia y una acción popular que pretende se ordene la suspensión del inicio de la construcción de la variante, que se encuentra en apelación.

Dado que las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas[99], se infiere que el proyecto se verá afectado en su cronograma con los consecuentes efectos económicos por mayor permanencia en obra de los contratistas; adicionalmente, existe el riesgo de no lograrse las concertaciones con las comunidades, aspecto que eventualmente puede retrasar la ejecución del proyecto, situación que se ha evidenciado en otras inversiones realizadas por el INVIAS[100].

Hallazgo 126. Retardos en la Legalización y Ejecución. Administrativo

La legalización del contrato 407 de 2010, tardó aproximadamente 11 meses, debido entre otras cosas a que las pólizas fueron aprobadas el 14 de junio de 2011, aunque el contrato se suscribió el 05/08/10, puesto que el contratista presentó la garantía el 11 de octubre de 2010, sin embargo, el INVIAS no las aprobó por no cumplir de manera exacta y literal con lo dispuesto en los Documentos de Licitación- DDL[101]. El contratista obtuvo modificación de la póliza por solicitud del Instituto el mes de marzo de 2011, reemplazando la inicialmente emitida.

Así mismo, el INVIAS se tardó en dar cumplimiento a las Condiciones especiales de Ejecución del contrato de préstamo del BID No 227/OC-CO.

---

[99] Art. 6°, numeral 2 del Convenio 169 de 1989

[100] El INVIAS adelanta en la actualidad el proceso de liquidación anticipada del contrato 2985 de 2006 para la construcción de la vía Nuquí – Las Animas, terminación anticipada motivada entre otras cosas, por la imposibilidad de concertar con las comunidades el desarrollo del proyecto habiendo hecho importantes inversiones en él.

[101] El artículo 41 de los DDL en su numeral 41.1 establece que el oferente seleccionado debe presentar garantía utilizando el formato incluido en las condiciones especiales sección IX u otro formulario aceptable por el contratante.

La situación descrita ha generado retrasos en la ejecución de los recursos, adicionalmente, puede provocar mayores costos del proyecto y mayor permanencia en el corredor afectando la zona, que como ya se ha dicho, es altamente vulnerable. Cabe aclarar que el Estado colombiano ha cancelado aproximadamente $40 millones por concepto comisión de crédito al Banco Interamericano de Desarrollo[102], correspondientes al periodo durante el cual se presentó la inactividad descrita (legalización y emisión de no objeciones del BID) antes de que se impartiera la orden de inicio de ejecución contractual.

Hallazgo 127. D Ambientales y de Diseños. Administrativo Disciplinario y Penal.

INVIAS suscribió el 22/12/11 el otrosí No 2 con el cual modificó el término de la etapa pre constructiva pasando de 3 a 18 meses, encontrándose vencido dicho plazo[103] y aclarando que el inicio de la etapa constructiva no está sujeto a la terminación de la etapa preconstructiva.

El Otrosí tiene fundamento en que existen problemas de orden técnico en la materialización de los estudios elaborados por DIN-SEDIC y por tanto en la apropiación de los mismos, debido a la falta de concordancia entre los diseños y las normas técnicas; a la necesidad de revisar los diseños de puentes, muros y estabilización de taludes, y de realizar planos nuevos, que deben ser sometidos a la respectiva aprobación de la autoridad ambiental.

Se presentan dificultades con la adquisición de algunos predios que fueron aprobados en la licencia ambiental como zonas de disposición de material (ZODME).

En cuanto a la gestión ambiental, se tuvo como argumento que a 2 de noviembre no se había logrado la cesión de la licencia ambiental, debido, entre otras cosas, al cambio de legislación, que prohíbe la división de responsabilidades, contrario al pliego de condiciones. Por otro lado, la obtención de permisos que correspondía al contratista, esto es, los permisos mineros, ambientales y de los entes territoriales,

[102] El prestatario debe cancelar un porcentaje sobre los recursos no desembolsados del crédito
[103] 8 de noviembre de 2011

necesarios para la explotación de los materiales para la obra[104], permanece en cabeza del contratante hasta tanto se logre la cesión.

Los hechos anteriormente expuestos evidencian las debilidades de planeación y ratifican las fallas en términos de estudios y diseños que el proyecto ha presentado, adicionalmente patentizan retrasos en la ejecución de las actividades programadas y permiten advertir futuras prórrogas que podrían generar aumento en los costos, especialmente si se tiene en cuenta que el proyecto está financiado en parte con recursos provenientes de un préstamo del BID, el cual tiene pactada entre sus cláusulas una comisión de crédito, es decir, un porcentaje que el Estado colombiano paga semestralmente al Banco por los recursos no desembolsados[105].

8- Proyecto Construcción obras de emergencia para la red vial nacional. Código BPIN: 0011045660000

Objetivo: Garantizar la estabilidad de la infraestructura nacional en los medios de transporte terrestre y fluvial, el flujo continuo y la comunicación permanente en todo el territorio nacional.

Año de Inicio: 1995 Año de Finalización: 2012

Recursos Totales Asignados: 1995 - 2010 : $164,421.82 millones

Presupuesto 2011 : $49,974.00 millones

Valor de la ejecución presupuesta a 31 de diciembre 2011 $45.476 millones

Contratos de emergencia Departamento de Boyacá

Hallazgo 128. Contrato 1272 de 2010. Administrativo

OBJETO: MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA SOGAMOSO AGUAZUL 6211 SECTOR EL CRUCERO AGUAZUL, DEL PR16+0000 AL PR74+0000 Y DEL PR 91+0000 AL PR 118+0616

VALOR: $807.846.058 y adicional por $398.512.385

[104] La licencia ambiental no consideró los materiales de arrastre requeridos, existe una expectativa de obtención de zona especial minera para las comunidades indígenas que no se encuentra constituida y por tanto no cuanta con permisos. No existen fuentes de materiales en zonas razonablemente cercanas, cuyas distancias de acarreo permitan su utilización
[105] Artículo 3.02, capítulo II de las normas generales del contrato de préstamo 2271/10

La misión del INVIAS es velar por el mantenimiento de la infraestructura vial, contribuyendo así a la satisfacción de clientes y usuarios, a través de una red cómoda, eficiente y segura.

La vía nacional Sogamoso – Aguazul fue intervenida mediante contrato 1272 de 2010 en dos sitios: el 115+600, en donde se construyó un muro en concreto cimentado sobre caissons, y adicionalmente un box coulvert que se integrr al muro, estas obras se ejecutaron al lado derecho de la vía sentido El Crucero - Aguazul.

En cuanto a la solución técnica construida, se observa que al no dejarse un disipador de energía a la salida del box, existe socavación allí, la que se incrementa debido a que a cinco metros se encuentra una roca sobre la que chocan los vertimientos de la corriente de agua que sale del box y viene formando un depósito de agua, situación que puede llegar a generar inestabilidad en la estructura del box. Adicionalmente, se presenta socavación en la vía en la intersección del box con el material de base, el que se ha venido retirando paulatinamente creando un resalto en la vía e impacto al cruce de los vehículos.

El otro sitio de intervención es el PR 116+550 en donde como en el caso anterior se construyó un muro sobre caissons en el margen derecho de la vía, mientras que en el margen izquierdo se tiene igualmente muros en gaviones y sobre el talud se ejecutaron filtros en espina de pescado que vierten sobre una alcantarilla existente en este punto. Se observó que sobre el muro construido se encuentran dos tubos de conducción de agua tanto del acueducto urbano como del veredal, lo que en el evento de presentar fisuras o de romperse, pueden generar un riesgo de afectación a la vía y a las obras ejecutadas.

Las situaciones planteadas se constituyen en riesgos para el funcionamiento de la vía en estos sitios, lo cual requiere de medidas de corrección del contratista en el caso del PR 115+600 y de medidas de prevención por parte del INVIAS en el PR 116+550.

El INVIAS explicó que los recursos del contrato se utilizaron en las obras prioritarias para garantizar la transitabilidad en el sitio y que mediante los trabajos de mejoramiento que actualmente se adelantan en la vía, se puede resolver el problema de la batea en el borde de la placa superior del box coulvert. Con respecto a las tuberías de conducción del acueducto de Aguazul, la Empresa responsable ha planteado que en un futuro se modificará el trazado de las redes.

Contratos de emergencia Departamento de Santander

Hallazgo 129. Exigencia póliza de estabilidad. Administrativo, Fiscal y Disciplinario

CONTRATO 3492 DEL 2007 PARA EL MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS DE LA ZONA CENTRO ORIENTE DEL GRUPO 10, MÓDULO 2, MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA BUCARAMANGA - SAN ALBERTO SECTOR PR30+ PR70, RUTA 45 TRAMO 45 A 08.

De conformidad con lo estipulado en la Cláusula Décima Octava del Contrato 3492 del 2007 que a la letra dice *: "GARANTIA UNICA .- Para cubrir cualquier hecho constitutivo de incumplimiento, el CONTRATISTA se compromete a constituir, a favor del INSTITUTO, una póliza expedida por compañía de seguro autorizada… d) La estabilidad de las obras ejecutadas, por el equivalente al 30% del valor final de las obras, con vigencia de 5 años contados a partir del Acta de entrega y recibo definitivo de las obras"* y lo preceptuado por el Artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993 que señala*: "Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar."* No obstante lo anterior, en el Contrato 3492 suscrito entre INVIAS y la Sociedad ESGAMO LTDA, cuyo objeto era el MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS DE LA ZONA CENTRO ORIENTE DEL GRUPO 10 MÓDULO 2, MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BUCARAMANGA – SAN ALBERTO SECTOR PR 30 – PR 70, RUTA 45 TRAMO 45A-O8, fue liquidado y recibido a satisfacción por parte de la Interventoría e INVIAS según Acta de entrega y recibo definitivo de la obra del 15 de diciembre de 2009 y Acta de liquidación del 4 de junio de 2010. Sin embargo, en visita técnica del Ente de Control se evidenció que el muro construido en concreto reforzado cimentado sobre Cassions ubicado en el PR 30+870, que hacía parte de las obras ejecutadas en el contrato antes mencionado, había colapsado y para su reconstrucción se autorizó a la Constructora FG.S.A mediante contrato 1698 de 2010, sin que se declarara el siniestro y se tramitara por parte del INVIAS el reconocimiento de la Garantía otorgada según póliza No. 22182 expedida por RSA Compañía Aseguradora, este accionar indica falencias en los mecanismos de control y seguimiento de la Entidad y una débil gestión administrativa, lo que generó que INVIAS asumiera los costos que representaron la reconstrucción del citado muro, constituyéndose un hallazgo con presunta connotación Fiscal en cuantía de **$75,2 millones**, y posible incidencia Disciplinaria.

Hallazgo 130. Garantía de la estabilidad de la obra. Administrativo y Disciplinario

El artículo 7 numeral 7.6 del Decreto 2493 de julio 3 de 2009, señala "*Suficiencia de la garantía", Estabilidad y calidad de la obra: el valor de esta garantía se determinará en cada caso de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en cada contrato. Su vigencia se iniciará a partir del recibo a satisfacción de la obra por parte de la entidad y no será inferior a cinco (5) años, salvo que la entidad contratante justifique técnicamente la necesidad de una vigencia inferior;* asimismo, la Cláusula Décima Séptima del contrato Garantía Única: "*Para cubrir cualquier hecho constitutivo de incumplimiento, el Contratista se compromete a constituir a favor del INSTITUTO, una garantía que ampare lo siguiente d) La estabilidad y calidad de las obras ejecutadas, por el equivalente al 30% del valor final de las obras con vigencia de 5 años contados a partir de la fecha de suscripción del Acta de Recibo Definitivo a satisfacción de las obras por parte del INSTITUTO";* sin embargo, en la revisión efectuada al Contrato de Obra No. 1698/2010 suscrito entre INVIAS y la Constructora FG S:A por valor de $7.532,9 millones se evidencia que el contratista adquirió en la Aseguradora Colseguros S.A. la Póliza Única de Cumplimiento No. CEST-6242 - Estabilidad y Calidad de las Obras, cuya vigencia es sólo por tres años, contados a partir del recibo a satisfacción de las obras; hecho soportado en acta suscrita el día 31 de diciembre de 2010 fecha en que fue suscrito el contrato, cuyo fundamento es: *"Teniendo en cuenta que esta entidad se encuentra atendiendo la urgencia manifiesta en el sector de la vía Bucaramanga – San Alberto en el sitio conocido como Trincheras donde por intensidad de las lluvias presentadas desde el 14 y 15 de diciembre de 2010, hizo que las quebradas del sector aumentaran su caudal y por acumulación de masas de agua, lodo, vegetación y roca produciendo represamiento de material acumulándose sobre la vía, esto sumado a que los taludes superiores de la vía se colmataron y cayeran derrumbes desde el PR 29 al PR 46 taponando la vía en estos trayectos por lo que la gran mayoría de las actividades a ejecutar corresponde a remoción de derrumbes, transporte de material proveniente de derrumbes, conformación de botaderos entre otros, esta dependencia considera que es prudente que la estabilidad de estas obras se contemple una vigencia de tres años por lo que se recomienda que para este tipo de obras se acepte una estabilidad de las mismas de tres años".*

De acuerdo con lo anterior, los argumentos esgrimidos en el acta, no contienen la justificación técnica exigida en la norma para disminuir la vigencia del amparo; si se tiene en cuenta que existe Acta de Entrega y Recibo definitivo de obra del 5 de marzo de 2012, situación que puede ocasionar que las reclamaciones posteriores por deterioro durante los dos años subsiguientes, no sean resueltas e impidan

cumplir con el fin para el cual fue adquirida y el Instituto no pueda resarcir los perjuicios patrimoniales generados por el deterioro que se presente derivado de las deficiencias en la ejecución y cumplimiento del contrato, si se tiene en cuenta la elevada inversión que realizó INVIAS para estas obras, consistentes en su gran mayoría en obras de contención y estabilidad con sus respectivos estudios y diseños, que por su naturaleza y magnitud son las que garantizan la estabilidad y transitabilidad de la vía. Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

9- Proyecto: mejoramiento y mantenimiento carretera Rumichaca - Palmira - Cerrito - Medellín- Sincelejo - Barranquilla. Troncal de occidente. Nariño - Cauca -Valle -Risaralda -Caldas-Antioquia -Córdoba -Sucre -Bolívar – Atlántico. Código BPIN: 0041012800000

Objetivo: Garantizar un óptimo nivel de servicio a los usuarios de las vías en términos de beneficio costo y preservar el patrimonio vial de la vía Chachagui - Pasto - Cali - Medellín - Sincelejo - Barranquilla.

Año de Inicio: 2006 Año de Finalización: 2014

Recursos Totales Asignados: 2006 - 2010 : $14,869.83 millones

Presupuesto 2011 : $24,613.00 millones

10- Proyecto: Análisis y estudios varios. Código BPIN: 0011049100000

Objetivo: Establecer las características técnicas, los diseños, los procesos constructivos, y los presupuestos que se deben considerar en la ejecución de las obras para el mantenimiento, mejoramiento, construcción y rehabilitación de la infraestructura vial en los modos carretero, ferroviario, fluvial y portuario, a través de elaboración y actualización de estudios necesario para dar cumplimiento a la misión institucional.

Año de Inicio: 1995 Año de Finalización: 2013

Recursos Totales Asignados: 1995 - 2010 : $19,789.02 millones

Presupuesto 2011 : $69,020.00 millones

Hallazgo 131. Gestión Ineficiente. Administrativo y Disciplinario

Convenio 224 2011

El INVIAS celebró el 10/05/11 el convenio 224 de 2011 con la Fundación Universidad del Valle, cuyo objeto consiste en aunar esfuerzos para adelantar la

consultoría para gerencia integral de estudios y diseños de infraestructura a cargo de INVIAS, por valor de $3.500 millones y con un plazo inicial a 31/12/11.

• De conformidad con la documentación allegada a la comisión, el plazo de ejecución del convenio se encuentra vencido[106], sin que exista evidencia del cumplimiento de las obligaciones contractuales, por cuanto no se allegó el recibo a satisfacción de los productos que en cumplimiento de las actividades y obligaciones contraídas por la Fundación Universidad del Valle, esta debió efectuar, ya que según informe de gestión suscrito por el Subdirector de Apoyo Técnico con corte a abril de 2012, los recursos del convenio se habían ejecutado en un 71%, lo que equivale a $3.726.5 millones con una disponibilidad por comprometer de $1.523.4 millones equivalente al 29% del valor total del convenio, es decir, a abril de 2012 no se había ejecutado la totalidad del convenio.

• De la lectura tanto de las obligaciones y actividades principales del convenio a cargo de la Fundación Universidad del Valle establecidas en la cláusula primera, como de las funciones del área (Subdirección de Apoyo Técnico) definidos en la Resolución 3104 de 2008, se puede afirmar que INVIAS trasladó a la Fundación la ejecución de sus propias funciones, es decir la contratación de las consultorías necesarias para tal fin.

La suscripción del convenio 224 de 2011 evidencia deficiencias en la gestión de la Entidad con posibles consecuencias disciplinarias por violación a los principios de planeación, eficiencia, eficacia y economía, materializados además en el pago de $312 millones que por concepto de administración el Instituto canceló a la Fundación de conformidad con el parágrafo segundo de la cláusula cuarta del adicional No 1 suscrito el 16/12/11.

Hallazgo 132. Debilidades en la Planeación. Administrativo y Disciplinario

Convenio 1361 de 2010

Suscrito el 15/12/10 con la Sociedad Colombiana de Ingenieros cuyo objeto es el Análisis e investigación para la estructuración y desarrollo de los estudios y transferencia de tecnología aplicada a la infraestructura a cargo del INVIAS, por $895.9 millones, con plazo de ejecución hasta el 31/12/10.

El plazo inicialmente pactado hasta el 31/12/10 (10 días) no se compadece con las obligaciones y compromisos contraídos, de hecho, el término se extendió entre

[106] 06/02/12 de acuerdo con el acta de suspensión suscrita el 25/05/11

suspensiones y prórrogas hasta el 01/07/12, lo que revela falta de planeación y debilidad en los estudios previos y análisis de necesidades que realiza el Instituto.

11- Proyecto: Rehabilitación, mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la nación. Código BPIN: 0011080669999

11.1 Objetivo: Contribuir a garantizar el calado mínimo permitido para el tráfico nacional e internacional en los principales puertos del país.

Año de Inicio: 1996 Año de Finalización: 2012

Recursos Totales Asignados: 1996 - 2010 : $78,000.85 millones

Presupuesto 2011 : $91,412.00 millones

Hallazgo 133. Pérdida de Poder Adquisitivo. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

Convenio 1203/09

El INVIAS celebró el convenio 1203 de 2009, en el cual se comprometió a realizar la transferencia de recursos a CORMAGDALENA para las obras de la primera fase del proyecto sistema ambiental y de navegación del canal del Dique, en donde CORMAGDALENA es el ejecutor de las obras que tienen diferentes fuentes de recursos o financiación, una de ellas son los recursos de contraprestación portuaria que es recaudada por el INVIAS. En desarrollo del convenio, CORMAGDALENA suscribió los correspondientes contratos de obra e Interventoría.

El 10 de junio de 2011 CORMAGDALENA suscribió el acta de liquidación anticipada del contrato 0-0005 de 2010 para los diseños y construcción del sistema ambiental y de navegación del canal del Dique, firmado con el consorcio Canal del Dique Fase I, y el 24 de agosto de 2011 liquidó, también en forma anticipada, el contrato 0-0043 de 2010 suscrito con la Universidad de Cartagena para la Interventoría del proyecto, la liquidación anticipada de los contratos obedeció a la conclusión de la etapa de elaboración de los diseños de las obras e identificación de la alternativa de manejo hidrosedimentológico, en la cual se determinó la inviabilidad técnica y presupuestal de la alternativa.

El convenio vence el 31 de diciembre de 2012 y a 31 de julio de 2012 no se ha aprobado una nueva alternativa del sistema ambiental y de navegación del canal del Dique y el plazo restante es insuficiente para desarrollar cualquier otra opción,

adicionalmente CORMAGDALENA no ha reintegrado el saldo a favor del INVIAS que asciende a la suma de $6.703 millones ni se tiene previsto que lo haga indexando la cifra.

De haberse establecido en el convenio una fórmula que mantuviera el poder adquisitivo de los recursos, el saldo por reintegrar sería $7.138.4 millones[107] .

De lo anterior se colige que la falta de herramientas contractuales que garanticen que los recursos girados se mantengan constantes, ocasionaron una pérdida de poder adquisitivo en cuantía de **$435.4 millones**, con posibles consecuencias disciplinarias por violación a los principios de eficiencia y eficacia y un presunto detrimento patrimonial por este mismo valor con corte a 31 de julio de 2012.

Hallazgo 134. Planeación del convenio. Administrativo, Disciplinario y Penal.

Convenio 1660/10

Dentro de los proyectos aprobados por INVIAS para la vigencia 2010 se encuentra el Dragado del canal de acceso al Puerto de Buenaventura; para el desarrollo de dicho proyecto el Instituto suscribió el 30/12/10 el convenio 1660 con la Fundación Universidad del Valle, fijando como plazo de ejecución el 31/12/10, es decir, 1 día, lo cual no sólo lo convierte en irrealizable, sino que pone de manifiesto la falta de planeación por parte del Instituto, toda vez que, con el propósito de presentar una ejecución presupuestal, acude a la intermediación de la Fundación Universidad del Valle, para que gerencie los recursos del proyecto y contrate tanto las obras de dragado como la Interventoría, actividades que INVIAS pudo realizar directamente de haberlas planeado oportunamente y que le costaron a la Entidad $412.4 millones por concepto de honorarios de gerencia.

Adicionalmente, pese a que el convenio se suscribió en diciembre de 2010, las obras e Interventoría se contrataron en diciembre de 2011, de donde se desprende la falta de eficacia y oportunidad en la obtención de sus metas y en la atención de sus proyectos. Cabe aquí considerar que INVIAS trasladó el 50% de los recursos, es decir, $4.200 millones, el 18/05/11, de los cuales se descontó el 21/06/11 el valor de los honorarios.

La celebración de convenios interadministrativos constituye una herramienta de cooperación entre entidades del Estado que coadyuvan en el logro de sus fines

[107] Calculado con el IPC de cada año desde el mes de junio de 2010, fecha en que se realizó el giro de los recursos, hasta julio de 2012.

esenciales, sin embargo, esta figura no puede convertirse en la estrategia legal para evadir procesos de selección, para aparentar ejecución de sus proyectos de inversión, ni para suplir su falta de planeación.

La suscripción del convenio 1660 de 2010 comporta deficiencias en la gestión de la Entidad con posibles consecuencias disciplinarias por violación a los principios de planeación, eficiencia, eficacia y economía; y puede tener incidencia penal.

12- Proyecto: Adecuación y dotación de infraestructura para la seguridad vial. Código BPIN 0041008120000

Objetivo: Garantizar las condiciones de seguridad que permitan la libre circulación y transitabilidad de los usuarios de las carreteras primarias de la red vial nacional, de acuerdo con las políticas trazadas por el gobierno nacional en este tema, procurando disminuir los índices de accidentalidad y de delincuencia

Año de Inicio: 2004 Año de Finalización: 2019

Recursos Totales Asignados: 2004 - 2010 : $125,545.30 millones

Presupuesto 2011 : $40.000.00 millones

Hallazgo 135. Convenio interadministrativo 254. Administrativo

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, establece que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, entre otros los atinentes a celeridad, economía, eficacia, eficiencia, y transparencia[108]. El Instituto Nacional de Vías-INVÍAS, pagó al Fondo Rotatorio de la Policía Nacional $34.598.655 de comisión y $5.535.785 como IVA sobre la comisión, en desarrollo del convenio interadministrativo 254, mediante el cual el Fondo asume el compromiso de adquirir y/o arrendar las grúas que cumplan con las características técnicas suministradas por la Policía Nacional. Compra que pudo desarrollar directamente el Invías, tal como ocurrió con el contrato 1994 del 6 de diciembre de 2011, para la adquisición de motocicletas incluidos accesorios, también para el programa de seguridad en carreteras nacionales.

La CGR no encuentra razón para que la compra sea efectuada por otra Entidad, con el efecto de generar erogaciones en cuantía de $40.1 millones, que no agregan valor al proceso de adquisición de bienes, en contravención a los

108 PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

principios de economía y celeridad, enunciados anteriormente; el estudio de conveniencia y oportunidad para la elaboración del convenio interadministrativo de conformidad con el art 24 de la ley 80 de 1993, no aporta razón alguna que permita determinar el beneficio que deriva de su celebración y que posibilite evaluar objetivamente las razones aducidas para ello.

3.2. EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES

Efectivo

Hallazgo 136. Saldos de bancos inactivos. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

Durante la vigencia 2011, el Instituto Nacional de Vías mantuvo los recursos del Presupuesto General de la Nación inactivos por 315 días en promedio, de las cuentas bancarias correspondientes a los Bancos Popular Cuenta Nº 80001381 y BBVA Colombia Cuenta Nº 310001649, contraviniendo lo establecido en el Artículo 15 del Decreto 359 de 1995, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

MES	SALDO PROMEDIO	SALDO FINAL	DÍAS EXCEDIDOS	INTERESES
ENERO	23.943.203.653	8.853.765.213	31	7.437.115
FEBRERO	10.241.443.442	16.878.312	36	16.878.312
MARZO	265.993.340	203.199.105	6	146.961
ABRIL	22.172.136.650	13.882.550.904	19	10.918.927
MAYO	23.905.656.008	17.461.068.355	30	9.730.519
JUNIO	24.782.317.889	21.776.424.414	26	11.919.962
JULIO	28.669.477.034	26.540.273.741	21	20.538.774
AGOSTO	30.307.532.437	25.898.191.399	32	23.007.129
SEPTIEMBRE	59.619.337.635	32.063.672.300	21	28.291.581
OCTUBRE	32.622.108.996	34.701.754.713	34	58.623.134
NOVIEMBRE	37.879.886.594	47.362.205.140	33	65.589.657
DICIEMBRE	53.269.463.709	71.585.571.449	26	105.967.862
TOTALES	**347.678.557.387**	**300.345.555.044**	**315**	**359.049.934**
Fuente: Tesorería General de la Nación y Cálculos CGR				

Esta situación implica un costo de naturaleza económica, asociado a la rentabilidad que eventualmente pudiese alcanzar invirtiendo los saldos inactivos,

que para el caso del Instituto ascendió a **$352 millones de pesos**, calculado a partir de la rentabilidad mensual reportada por la Dirección del Tesoro Nacional a los saldos inactivos que excedieron los días autorizados. En consecuencia, esta circunstancia tiene presunta incidencia administrativa, disciplinaria y Fiscal

Hallazgo 137. Saldo en Bancos no identificados. Administrativo

El INVIAS no cuenta con mecanismos de control que garanticen la adecuada clasificación y registro de los ingresos, lo que genera que a 31 de diciembre de 2011 se presenten partidas pendientes de conciliar por $70.984 millones, producto de consignaciones y notas crédito no identificadas, provocando incertidumbre en el saldo de la cuenta 1110 Depósitos en Instituciones Financieras.

El presente Hallazgo tiene un beneficio de Auditoría por valor de $15.250 millones, correspondiente a los dineros devueltos por la entidad al Tesoro Nacional. (Presentan soportes de las respectivas consignaciones y los desembolsos mediante giros al Tesoro Nacional.

Deudores - Avances y Anticipos Entregados.

El análisis a una muestra selectiva de contratos y convenios, que en principio fue solicitada por tercero, dadas las dificultades de consulta del SIIF Nación II, permitió establecer que la falta de conciliación y comunicación entre las dependencias ha generado que el saldo de esta cuenta sea incierto.

Hallazgo 138. Anticipos de contratos y convenios terminados no liquidados. Administrativo, Disciplinario y para Indagación Preliminar.

Dentro del saldo de la cuenta Anticipos Entregados se encontraron saldos por amortizar de contratos y convenios terminados y en proceso de liquidación, que a mayo de 2012, no tenían un procedimiento de depuración que permitiera establecer el resultado real de la cuenta. La no Liquidación de los contratos dentro del término legal puede tener incidencia Disciplinaria.

Contratos y Convenios Terminados y no liquidados	
No. Contrato	**Valor por amortizar**
255/2003	13.096
969/2008	305
2600/2009	1.148
2689/2009	665
2738/2009	1.563
2686/2009	1.800

2191-1/2006	600
591/2011	909
3670/2005	2.000
440/2010	452
2619/2009	203
1536/2008	243
2379/2009	370
2398/2009	230
3243/2008	1.700
2483/2009	126
462/2009	120
1239/2010	4.600
2646/2009	912
452/2008	295
1158/2007	840
2637/2009	720
2690/2009	1.170
2630/2009	3.081
546/2009	120
2008/2009	5.000
901/2008	15.750
2559/2009	150
1367/2010	415
2459/2009	550
466/2009	150
2182/2009	139
1541/2010	180
1458/2010	2.081
1689/2009	2.157
2534/2009	1.645
2735/2009	720
107/2008	150
1323/2008	100
2226/2009	400
415/2010	1.400
1337/2007	168
399/2010	500
1499/2008	242
1829/2006	275
1389/2010	1.500
1370/2007	1
1810/2009	200
2167/2009	530
2985/2006	17.025
1440/2008	3.191
2453/2009	450

1098/2010	11
1603/2010	2.500
1261/2010	17
1079/2009	1.750
Total	**96.612**

Con ocasión de la Auditoría sobre la vigencia 2011, se estableció que la Entidad realizó un proceso de depuración mediante la legalización de las actas de terminación y liquidación de los convenios y contratos, por $61.732 millones, constituyéndose en un **beneficio de auditoría** por dicho valor.

Cabe precisar que de los $96.612 millones, $2.243 millones corresponden a contratos y convenios que se encuentran en indagación preliminar en esta Contraloría Delegada.

De los $96.612 millones, la cuenta anticipos registra, a noviembre de 2012, saldos por amortizar de contratos y convenios terminados y en proceso de liquidación, por valor de $32.637 millones, los cuales no han sido Liquidados y Depurados, lo que no permite establecer el resultado real de la cuenta, afectando la razonabilidad de la misma a 31 de Diciembre de 2011. La no liquidación de los contratos dentro del término legal tiene incidencia Disciplinaria. Además se dará traslado para adelantar una indagación preliminar.

Contratos y Convenios Terminados y no liquidados	
No. Contrato	**Valor por amortizar**
255/2003	13.096
2600/2009	1.148
3670/2005	2.000
440/2010	452
2008/2009	5.000
2459/2009	550
466/2009	150
1541/2010	180
1458/2010	2.081
1689/2009	2.157
2534/2009	1.645
107/2008	150
1323/2008	100
415/2010	1.400
399/2010	500
1389/2010	1.500
2167/2009	530
Total	**32.637**

Hallazgo 139. Contratos liquidados con saldos por amortizar. Administrativo y Disciplinario.

De la muestra analizada se estableció, a mayo de 2012, que existían Anticipos sin Amortizar correspondientes a Contratos y Convenios ya Liquidados, por valor de $102.326 millones.

Contratos Liquidados con saldos por amortizar	
No. Contrato	**Valor por amortizar**
1093/2004	7.270
695/2001	1.135
1319/2007	7
2487/2009	751
505/2008	145
576/2003	3.615
1197/2008	125
1303/2007	0
1799/2008	15.000
3560/2008	429
1429/2007	528
654/2008	214
508/2008	265
2386/2009	1.059
1822/2006	65.821
444/2003	4.000
2828/2006	157,04
244/2003	1.664,32
2392/2009	140,00
Total	**102.326**

De los $102.326 millones, $70.620 fueron legalizados mediante actas de terminación y liquidación respectivas, constituyendo un beneficio de auditoría por dicho valor. Cabe precisar que actualmente está Contraloría Delegada adelanta indagación preliminar sobre 5 contratos por valor de $27.706 millones.

Hallazgo 140. Certificación de Contratos. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

En cumplimiento de la Resolución 178 de 2006, el comité de Seguimiento del Plan de Mejoramiento de la Liquidación de Contratos y Convenios Interadministrativos certificó, durante la vigencia 2011, por vencimiento de plazos y pérdida de competencia, la terminación de 572 contratos y/o convenios

interadministrativos, por valor de $803 millones. De otra parte, la Entidad no reporta las acciones disciplinarias instauradas contra los funcionaros que permitieron el vencimiento de términos.

Del valor anterior el contrato 1296 de 2006, por valor de **$29 Millones**, queda con un proceso sancionatorio en virtud del incumplimiento del mismo, declarado nulo por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo – Sucre, en sentencia del 14 de Diciembre de 2010, al resolver impugnación interpuesta por el accionante, contra el fallo de primera instancia proferido el 05 de Noviembre de 2010, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo – Sucre.

Por concepto emitido por el abogado externo de la Oficina Asesora Jurídica del INVIAS indica que: " el INVIAS en su calidad de Beneficiario de la Póliza de Seguro, conoció del incumplimiento al menos desde el primero de abril de 2007, fecha en la que expiró el término de ejecución del contrato; situación que imposibilitaría iniciar la correspondiente acción ante la aseguradora con el fin de hacer efectiva la póliza única de cumplimiento, toda vez que si el siniestro ocurrió en vigencia de la misma, ha expirado el término para iniciar la acción por haber operado la prescripción ordinaria en los términos ya descritos. Conforme a lo ya descrito resultaría inocuo dar inicio al trámite sancionatorio una vez cumplidos los efectos del fallo de tutela con base en la nulidad reconocida, pues como se señaló el término establecido ha fenecido, teniendo en cuenta que el plazo de vigencia del contrato se dio a partir del día 01 de abril de 2007"

Es de anotar que posterior a la observación la entidad formuló la correspondiente denuncia penal en contra de los representantes del consorcio, la cual fue radicada el 22 de Noviembre de 2012

Hallazgo 141. Reintegros sin registrar. Administrativo y Disciplinario.

De acuerdo con la información suministrada por las Unidades Ejecutoras de los Contratos y Convenios, existen Reintegros de Anticipos que no han sido registrados contablemente por valor de $7.588 millones, lo cual genera incertidumbre y falta de Control, situación que podría tener presunta Incidencia Disciplinaria.

Reintegros sin Registrar	
No. Contrato	**Valor por contabilizar**
1432/2007	0,03
2836/2007	20

1136/2007	0
2124/2006	12
1091/2005	21
1137/2007	1
2663/2005	3
3356/2008	3.732
2668/2009	2.387
1244/2005	1.411
Total	**7.588**

Hallazgo 142. Anticipos Legalizados y no registrados. Administrativo y Disciplinario.

De acuerdo con la información reportada por las dependencias ejecutoras de los convenios y/o contratos, se estableció que el Contrato DTNAR1370/2010 cuyos anticipos se encuentran legalizados con documentos soporte, no se encuentra registrado en la contabilidad y que asciende a $19.688 millones, lo cual contraviene el Plan General de Contabilidad Pública, situación que puede tener incidencia disciplinaria.

Hallazgo 143. Impacto de los Avances y Anticipos no registrados. Administrativo.

Bienes de Beneficio y Uso Público

Teniendo en cuenta que la incertidumbre sobre el saldo de los Avances y Anticipos impacta negativamente en el saldo de la cuenta Bienes de Beneficio y Uso Público, el saldo de esta cuenta estaría afectado en un valor aproximado de $206.597 millones, correspondiente a los valores pendientes por amortizar, resultantes del análisis de la cuenta Avances y Anticipos.

Hallazgo 144. Diferencias entre Contabilidad y Tesorería. Administrativo.

Cuentas por Pagar

El saldo de la Cuenta 240102 Proyectos de Inversión arroja un valor a 31 de diciembre de 2011 de $392.788 millones. De la comparación entre la información reportada por Tesorería y la registrada en la Contabilidad de una muestra de Cuentas Pagar, se establecieron diferencias, tanto positivas como negativas, que

alcanzan la cifra de $ -3.338 millones, valor que genera incertidumbre sobre el saldo de la cuenta 240102.

Esta situación se acentúa si se tiene en cuenta que cuando se verifica un comprobante contable correspondiente a un pago, si es presupuestal hay que acudir al soporte para establecer que obligación se está cancelando, pero si es no presupuestal no es posible saber a qué cuenta por pagar corresponde.

De otra parte, con la entrada en operación del aplicativo SIIF NACION II, la contabilidad se vio impactada en montos indeterminados, fundamentalmente en lo relacionados con los pasivos, en razón a que se tuvo en cuanta más el concepto presupuestal que el hecho financiero económico en sí.

Dado que el sistema de información está diseñado para que por gastos de inversión se cancelan conceptos como, comisiones, honorarios, servicios públicos (iluminación de túneles) que de acuerdo con el régimen contable tienen su propio pasivo, no obstante el sistema lo parametrizaron para que afectara en todos los casos el pasivo correspondiente a proyectos de inversión.

Hallazgo 145. Notas Explicativas Estados Financieros. Administrativo

Del análisis a las Notas Explicativas a los Estados se estableció que:

La Nota 9, relativa a las Cuentas por Pagar no revela el incremento del 221% de la cuenta 244003 Impuesto Predial Unificado, que pasó de $947 millones a $3.038 millones entre 2010 y 2011, representado principalmente por lo adeudado al Municipio de Buenaventura ($2.086. millones).

La Nota 11 correspondiente a los Pasivos Estimados, no revela el valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso, el valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales ni el estado de los procesos.

De acuerdo con las Normas técnicas relativas a los hechos posteriores al cierre, el INVIAS debió revelar la fecha en que los estados contables recibieron la aprobación del máximo órgano corporativo de dirección de la Entidad, es decir el Consejo Directivo.

Estas situaciones no coinciden con lo establecido en las Normas Técnicas de Contabilidad Pública.

Hallazgo 146. Operaciones Recíprocas. Administrativo

Durante la vigencia 2011, el Instituto Nacional de Vías no realizó conciliaciones a las Operaciones Recíprocas reportadas por la CGN, situación recurrente que afecta el saldo de las cuentas comprometidas por estas operaciones, que para 2011 están relacionadas con:

CODIGO	CUENTA	VALOR (millones de pesos)
1401	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.1
1420	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	967.1
1470	OTROS DEUDORES	1.1
2208	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO INTERNAS DE LARGO PLAZO	78.7
2307	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNO DE LARGO PLAZO	62.7
2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	2.4
2422	INTERESES POR PAGAR	0,62
2440	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS POR PAGAR	5.4
4705	FONDOS RECIBIDOS	1.246.5
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	0.11
5104	APORTES SOBRE LA NOMINA	1.1
5111	GENERALES	3.5
5120	IMPUESTOS CONTRIBUCIONES Y TASAS	7.3
5211	GENERALES	23.1
5220	IMPUESTOS CONTRIBUCIONES Y TASAS	28.8
5423	OTRAS TRANSFERENCIAS	24.9
57055	FONDOS ENTREGADOS	0.020
5801	INTERESES	2.6
	TOTALES	1.346.8

Hallazgo 147. Saldos Pendientes por Depurar. Administrativo

El Instituto Nacional de Vías mantiene los saldos pendientes por depurar, relacionados en la Nota 20 de las notas explicativas, situación recurrente que afecta el saldo de las cuentas comprometidas por estas operaciones, que para la vigencia 2011 están relacionadas con:

CÓDIGO	CUENTA	VALOR (millones $)
14201390	Anticipos para proyectos de inversión	185.1
14700690	Arrendamientos	178.9
19100890	Estudios y Proyectos	66.9

19209090	Otros Bienes entregados a terceros	48.1
24010290	Proyectos de Inversión	43.7
24010190	Adquisición de bienes y servicios	3.3
24252990	Cheques no cobrados o por reclamar	0.4
TOTAL		**526.3**

Hallazgo 148. Procedimiento Legalización de Anticipos. Administrativo y Disciplinario.

De acuerdo con el procedimiento establecido por la Entidad, la legalización y/o amortización de los anticipos se registra cuando se allegan al Área de Contabilidad las actas parciales y/o de liquidación. Se estableció que a pesar de existir dichas actas, estas no se allegan a contabilidad oportunamente incumpliendo el procedimiento y generando informes incompletos e incertidumbre sobre las cuentas contables involucradas en el proceso. Situación con posible connotación disciplinaria.

BENEFICIO DE AUDITORIA

El convenio 2646/2009 cuenta con Acta de entrega y recibo definitivo del 5 de enero de 2011 y se estableció que el 9 de abril de 2012 se realizó la consignación del reintegro por $1,913,984, posterior a la comunicación de las observaciones por parte del equipo de auditoria, por lo cual entra a beneficio de auditoría, igual situación se presenta con el Convenio 1091/2005 que cuenta con Acta de entrega y recibo definitivo del 7 de mayo de 2008 y la consignación del reintegro por $21.072.220 se realizó el 25 de abril de 2012, posterior a la comunicación de observaciones.

3.3 GESTION PRESUPUESTAL

Hallazgo 149. Consolidación Ejecución Vigencias Futuras. Administrativo

Con fecha 28 de febrero de 2012, mediante oficio No. AEINV-01, se solicitó información referente a las vigencias futuras ejecutadas en el año 2011, reiterando la solicitud con fecha 16-04-2012 mediante oficio No. AEINV-035.

En respuesta a la solicitud, la Entidad hizo entrega en cinco (5) folios de la relación de las vigencias futuras aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

vigencias 2011-2016, desglosando año 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, más no del año 2011. Vigencia objeto de la presente auditoría.

En respuesta a la segunda solicitud, la Oficina de Control Interno mediante oficio OCI de fecha 18-04-2012, remite información parcial, ya que no reporta lo correspondiente a las Vigencias Futuras de la Red Nacional de Carretas. Información entregada en forma extemporánea el día 19-04 -2012, lo que conlleva a una deficiencia en el interior de la Entidad al no contar con un área que consolide la información, que le permita realizar un seguimiento a la ejecución presupuestal de las Vigencias Futuras.

Hallazgo 150. Cumplimiento Circular Externa 05. Administrativo

La Contraloría General de la República, mediante la Circular Externa No. 005, con fecha 16 de febrero de 2012, solicitó a las entidades del Presupuesto General de la Nación, el cumplimiento de los requisitos para la refrendación de Reservas de Apropiación y Cuentas por Pagar al cierre vigencia, con plazo de respuesta 30 de enero de 2012.

Con lo anterior se incurrió en incumplimiento a los términos previstos en la Circular referida, e induce a la CGR, a la no refrendación de las Reservas y Cuentas por Pagar, por lo cual se iniciará un proceso administrativo sancionatorio.

Hallazgo 151. Excedentes Financieros. Administrativo

El INVIAS mediante Acuerdo 001, fija un presupuesto de Ingresos para el año 2011, por un total de $2.209.670 millones, incluida una partida de $50.000 millones del rubro de RECURSOS DE BALANCE- Otros Recursos de Tesorería – Recursos del Balance Excedentes Financieros, sin embargo, se evidencia en la información rendida por la Entidad, que esta partida se registra como un Superávit Fiscal, con un recaudo acumulado de $0.oo, al 31 de diciembre de 2011.

Una vez validada la Ejecución de Ingresos, para la presente vigencia se tiene que la información reportada corresponde a Excedentes Financieros y no Superávit Fiscal, con un recaudo del 100%.

Dado que la información rendida a la CRG, debe gozar de legalidad, veracidad y razonabilidad, se presenta una inobservancia al contenido de la Cuenta Fiscal

presentada a la CGR, por parte del INVIAS, para lo cual se dará inicio a un **proceso administrativo sancionatorio.**

Hallazgo 152. Apropiación sin comprometer. Administrativo

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996, establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse, es así como al cierre del 2011 el INVIAS presentó saldos de apropiación de $200.575,2 millones, lo cual significa que se dejaron de ejecutar esos recursos, en menoscabo de la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial no concesionada a cargo de la Entidad, situación que se debe a deficiencias en los procesos de planeación y ejecución de los proyectos de inversión.

Descripción	2011(Millones de pesos)	%
Apropiación	2.113.173,75	100,00%
Compromisos	1.912.598,55	90,51%
Obligaciones	1.412.588,38	66,85%
Pagos	886.793,22	41,96%
Reserva presupuestal	500.010,17	23,66%
Cuentas por pagar	525.795,16	24,88%
Saldo de apropiación	**200.575,20**	**9,49%**

Hallazgo 153. Baja Ejecución. Administrativo

La Ley 1420 del 13 de diciembre de 2010, decretó el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 2011; durante dicho período el INVIAS, pagó solamente el 41.96% ($886.793.22 millones) del presupuesto asignado para inversión ($2.113.173.75 millones), lo que indica que ha pagado menos de la mitad de lo aprobado para inversión. Este bajo nivel de ejecución en los proyectos de inversión contrasta con la necesidad de recursos para la mejora y mantenimiento de la infraestructura vial no concesionada, situación que demuestra que el INIVIAS ha desarrollado una deficiente gestión en el cumplimiento de su objeto misional, ocasionada por debilidades en su proceso de planeación.

En cumplimiento a la Ley 344 de 1996, de fecha 27 diciembre de 1996, por medio de la cual se dicta normas tendientes a la racionalización del gasto público, en su Artículo 3, autoriza al Gobierno Nacional la reducción del presupuesto, cuando el valor de las Reservas Presupuestales y de las Cuentas por Pagar, constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las de inversión del presupuesto de dicho año.

Para las vigencias 2011 y 2010, el INVIAS, constituyó Reservas para el rubro de Inversión por un total de $500.010 millones, equivalente al 23,66% de la apropiación y por $586.396 millones, que representa el 24,5%, respectivamente. Siendo el saldo de las Reservas de Inversión superior al 15% en cada una de las vigencias, lo que conllevaría a una reducción del presupuesto hasta de un 100% del monto de las Reservas presupuestales del año anterior, que excedan los porcentajes indicados en la norma, lo que impacta el cumplimiento de los programas y metas de la Entidad para vigencias posteriores, por una ineficiente planificación en la ejecución del presupuesto.

Hallazgo 154. Vigencias futuras. Administrativo.

El Director General de Presupuesto Público Nacional autorizó al INVIAS, cupo de vigencias futuras para el año 2011, por valor de $400.840.millones como gastos de inversión en el proyecto número 113 600 601 “Mejoramiento y Mantenimiento de Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad Nacional”, con recursos nación; sin embargo, el INVIAS en el presupuesto para la vigencia 2011, apropió únicamente la suma de $400.000 millones, dejando de apropiar $ 840 millones, contrario a lo enunciado en el artículo primero (1) de la Resolución No 011 del 6 de Agosto de 1997 del CONFIS, al requerir que los recursos deberán ser incorporados en los presupuestos de la vigencia fiscal correspondiente. Adicionalmente y por corresponder a un cupo de vigencias futuras sin utilizar caduca sin excepción al 31 de diciembre, en cumplimiento al artículo tercero (3) de la Resolución 011 de agosto 6 de 1997 del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

RUBRO	DESCRIPCION	APR. INICIAL	APR. ADICIONADA	APR. VIGENTE	CDP	COMPROMISO	TOTAL RESERVA	TOTAL CUENTAS POR PAGAR
C-113-600-601	MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE CORREDORES ARTERIALES COMPLEMENTARIOS DE COMPETITIVIDAD. NACIONAL	-	50.000	50.000	50.000	49.758	642	49.116

C-113-600-601	**MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE CORREDORES ARTERIALES COMPLEMENTARIOS DE COMPETITIVIDAD. NACIONAL**	400.000	-	400.000	399.978	399.973	4.744	75.374
	TOTAL	400.000	50.000	450.000	449.978	449.731	5.386	124.490
	CUPO AUTORIZADO	400.850		450.000				
	DIFERENCIA	(850)						

Con lo anterior se observa una ineficiente programación y ejecución a la autorización de las vigencias futuras ya que, al no tener apropiados estos recursos en el presupuesto, no se tiene disponibilidad en este rubro para ser comprometidos, lo que afecta el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, configurándose un hallazgo administrativo.

En respuesta de la Entidad mediante memorando OCI 25391 del 29-12-2012 manifiestan *" le informo que mediante el Decreto No. 2233 del 24 de junio de 2011, "por el cual se liquida la Ley 1451 de 2011 que decreta unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2011" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se acreditó a este proyecto la suma de $ 50.000.oo millones para un total de $ 450.000.oo, apropiación que se ve reflejada en el SIIF Nación."*

Cuenta Rendida – Estados Contables

Debido al impacto negativo de la puesta en marcha del aplicativo SIIF NACION II, la Contaduría General de la Nación, mediante Resolución Orgánica 067 del 2012 prorrogó el plazo para la información financiera con corte diciembre del 31 del 2011 hasta el nueve (9) de marzo del 2012. Esta situación generó que la Contraloría General de la República emitiera un comunicado mediante el cual informaba a las entidades que podían hacer uso de la solicitud de prórroga para la rendición de la cuenta anual consolidada, de que trata la resolución orgánica No. 6289 del 8 de marzo de 2011, a través del SIRECI. Al INVIAS le fue concedido un plazo hasta el 16 de marzo, fecha en la cual el Instituto rindió la Cuenta Fiscal.

Del análisis a la Cuenta Fiscal cabe destacar que la Información Financiera fue presentada de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Resolución Orgánica 6289 del 8 de marzo de 2011, expedida por la Contraloría General de la República, salvo lo relacionado en el Hallazgo 124. Sin embargo, el Director General y la Coordinadora del Área de Contabilidad certificaron que los saldos a

31 de diciembre de 201, a pesar de haber sido tomados del SIIF NACION II, no tienen “certeza de que reflejen la verdadera situación financiera de la Entidad”.

Seguimiento a las Glosas de la Cámara de Representantes

Con el Oficio DC 4326 de Septiembre 27 de 2011, el INVIAS dio respuesta a la Comisión Legal de Cuentas en relación con el Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto, vigencia 2010. Del análisis de las respuestas las glosas de orden contable se concluye que:

- A 31-12-10 la Entidad no cuenta con algunos títulos de propiedad de bienes.

La glosa no se ha subsanado a pesar de que la Entidad ha realizado todas las gestiones para la obtención de los correspondientes títulos.

- A 31-12-10 los Avances y Anticipos entregados, no quedaron legalizados.

Teniendo en cuenta los hallazgos de la Auditoría Regular a la vigencia 2010 y los resultados obtenidos en la presente, se concluye que la situación no se ha corregido.

- A 31-12-10 las Cajas Menores de la Entidad, no quedaron debidamente legalizadas al cierre de la vigencia.

El INVIAS explicó las acciones disciplinarias tomadas en relación con las cajas menores que fueron objeto de glosa. Por otra parte, en desarrollo de la Auditoría a la vigencia 2011, mediante oficio AINV 023 de marzo 20 de 2012 se solicitó la relación de la Cajas Menores que quedaron sin legalizar a diciembre 31 de 2011, dicha información no fue suministrada, razón por la cual no se pudo establecer si en las Territoriales fueron debidamente legalizadas las Cajas Menores.

- Al cierre de la vigencia la Entidad tiene registrada la suma $1.134.4 millones a cargo de la Gobernación de Antioquia, de vigencias anteriores por concepto de contribución Seguridad Vial con mora superior a 120 días.

De acuerdo con la Nota 3. Deudores, se revela que dicha situación se mantiene a diciembre 31 de 2011, en las mismas condiciones.

- En la verificación del Balance General, Catálogo de cuentas o en las notas a los estados financieros se encontraron las siguientes cuentas con sus respectivos saldos a 31 de diciembre de 2010 así:

Millones de pesos

CODIGO	NOMBRE DE LA CUENTA	VALOR
163700	Propiedad Planta y Equipos no Explotados	5.705
160504	Terrenos pendientes de Legalizar	4
352230	Bienes Pendientes de Legalizar	57.621

La Entidad hace una explicación de la naturaleza de las cuentas y el significado de su saldo y expresa que se están adelantando los trámites para poder reclasificar las cuentas. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2011 el saldo de las cuentas 160504 y 352230 se mantuvo, tan sólo la 163700 disminuyó al quedar en $3.355 millones es decir que la situación se subsanó parcialmente.

- La Entidad reporta que tiene Deudas de Difícil Recaudo por valor de $6.484 millones, pero este saldo no figura en el Catálogo de Cuentas.

En su respuesta, la Entidad recuerda que no puede utilizar la cuenta 1475 Deudas de Difícil Cobro, porque el Régimen de Contabilidad Pública limita su utilización a las entidades del gobierno general cuyas cuentas por cobrar están asociadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios individualizados. Por esta razón esta glosa se considera aclarada.

- Presenta partidas por depurar por valor de $584 millones.

La Entidad informa que se encuentra adelantando el proceso tendiente a establecer si las partidas por depurar deben ser o no objeto de cancelación. A diciembre 31 de 2011, la Entidad sigue en dicho proceso ya que todavía se encuentran partidas por depurar, tal como lo evidencia la Nota 20 de los Estados Contables. En ese orden de ideas la glosa se mantiene sin modificación.

- Presenta Provisión para Litigios por valor de $2.124.998 millones, y Créditos Judiciales por valor de $81.969 millones.

El proceso contable, definido para el reconocimiento de los procesos judiciales, establece que si determina que la contingencia es probable se debe registrar el pasivo estimado constituyendo la correspondiente provisión. En el INVIAS todos los procesos se han calificado con probabilidad de pérdida, luego están

provisionados, por esta razón no se utiliza esa cuenta. En este sentido, se considera que está aclarada la glosa.

- Utilización de la subcuenta otros – 000090 por encima del 5% del saldo de la cuenta principal respectiva.

La Contaduría General de la Nación, establece que cuando sea necesario utilizar la subcuenta otros, superando el 5% del total de la correspondiente cuenta, se debe revelar en las notas a los estados contables. Sin embargo, esta situación no está siendo cumplida estrictamente por el INVIAS, de acuerdo con los análisis realizados a las Notas Explicativas a los Estados Financieros presentadas para la vigencia 2011.

- Dificultad en la consecución de documentos, para depuración contable.

Esta situación se mantiene para la vigencia 2011, tal como lo revela entidad en las Notas Explicativas a los Estados Financieros en el aparte dedicado a las Limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que tienen impacto.

- Demoras en la liquidación de contratos y convenios suscritos.

Teniendo en cuenta los hallazgos de la Auditoría Regular a la vigencia 2010 y los resultados obtenidos en la presente, se concluye que la situación no se ha corregido.

- Los entes territoriales no reflejan oportunamente los anticipos que se les entregan.

Esa situación se evidencia en el gran número de operaciones recíprocas generadas en las operaciones con los Entes Territoriales, por su parte el INVIAS tampoco ha realizado conciliaciones para establecer y clarificar las diferencias.

- Dificultad en obtener información de las entidades bancarias para conciliar las cuentas.

Esta situación se mantiene para la vigencia 2011, tal como lo revela Entidad en las Notas Explicativas a los Estados Financieros en el aparte dedicado a las Limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que tienen impacto.

- El Sistema de Control Interno Contable presenta debilidades.

Esta es una situación recurrente en la vigencia 2011.

- El MECI presenta dificultades.

Esta situación se mantiene para la vigencia 2011.

- La Estrategia del Gobierno en Línea a 31-12-10, no estaba implementada en un 100%.

El Instituto, junto con el sector, a julio de 2011 se encontraba en el puesto 12 del ranking de las entidades nacionales en el cumplimiento de las metas y lineamientos establecidos por Gobierno en Línea.

- La Entidad no remitió la certificación a los Estados Financieros, de acuerdo a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

Para la vigencia 2011, objeto de análisis de la presente auditoria, fue subsanada esta glosa.

Por último, es necesario resaltar que la Oficina de Control Interno no realiza el seguimiento a las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas.

Evaluación del Control Interno Contable

Hallazgo 155. Debilidades de la Oficina de Control Interno. Administrativo.

Las debilidades evidenciadas en el control a los procedimientos establecidos para el registro de las operaciones financieras y la falta de seguimiento por parte de la Oficina de Control Interno, genera una calificación de deficiente que redunda en la evaluación general de la Entidad.

Hallazgo 156. Bienes sin plaqueta de inventario. Administrativo

Peajes

El procedimiento de almacén e inventarios del INVIAS determina que “La plaqueta de inventarios es el elemento básico para la identificación del bien que facilita el

control contable y administrativo", el área de peajes ha solicitado por escrito la realización de la actividad de plaqueteo, sin embargo, algunos de los equipos de control de tránsito propiedad del Instituto Nacional de Vías (Patch Panel, Switch, Servidor Principal, Servidor Backup, NVR (Network Video Record)) propiedad del INVIAS, que se encuentran bajo la administración de ODINSA Proyectos e Inversiones S.A. no cuentan con plaqueta de inventario del INVIAS, desconociendo el procedimiento de manejo de inventarios, tal como se evidenció en los peajes de Patios y La Cabaña. Lo que genera falta de control a los bienes transferidos al Concesionario e incumplimiento a las Resoluciones 05982 de 2004 y 02945 de 2008.

Hallazgo 157. Tarjetas de Identificación Electrónica. Administrativo

En el peaje de Honda, algunas Tarjetas de Identificación Electrónica que se utilizan para el registro de los vehículos con tarifa especial presentan fallas y se realiza el registro en forma manual, generando riesgo en recaudo de esos recursos e incumpliendo lo establecido en el Literal M de la Cláusula 13 del Contrato de Concesión 250 de 2011.

Hallazgo 158. Reporte de apagado de equipos. Administrativo.

En los peajes de la Cabaña y Patios se evidenció que el apagado de equipos no se registra oportunamente en el libro de novedades, no se clarifica la razón por la cual los equipos se apagan, ni se registran todos los apagados que se presentan en los equipos; se utilizan diferentes formatos de hora en el libro de novedades y en el sistema de información. Situación que evidencia fallas en los mecanismos de control de los equipos de monitoreo.

Hallazgo 159. Mantenimiento de losas y otros. Administrativo

El concesionario está obligado a mantener, reparar y/o reemplazar las losas existentes en las estaciones y adecuar y dotar las estaciones de peaje, sin embargo se observó que:

En los Peajes de Alvarado, Patios, Crucero, Casetabla y Casablanca se encuentran algunas losas en mal estado y en este último Peaje se evidenció mal funcionamiento del sensor del carril 1 y el display del carril 3 y los resaltos se encuentran deteriorados y con hundimiento sobre todo a la salida del carril.

En los Peajes de Crucero, Sáchica y Arcabuco se encuentra deteriorada la señalización horizontal y la pintura reflectiva incumpliendo los compromisos adquiridos por parte del Concesionario y una reprogramación no justificada.

En la estación de Peaje de Patios se evidencia falta de mantenimiento en la carpeta asfáltica de los carriles 2 y 3, los cuales se encuentran fuera de los resaltos, el balcón de la Caseta Administrativa presenta corrosión en la parte inferior, generando peligro para la movilidad de los funcionarios; falta mayor dedicación y cuidado con el aseo y estado físico, tanto de las cabinas de peaje como de los baños y la zona administrativa y no hay mantenimiento ni seguridad para los Muebles de Custodia de la Boletería (Lokers), que se encuentran en mal estado y sin candados que brinden la debida seguridad.

Situaciones que evidencian incumplimientos por parte del Concesionario, del Interventor y de INVIAS.

Hallazgo 160. Protección a trabajadores. Administrativo

En el Peaje Cajamarca, las personas que operan las casetas de recaudo no cuentan con ningún mecanismo de protección tanto por el ruido como por el polvo y los olores que generan el tipo de vehículos que transitan por esa vía, incumpliendo la normatividad relacionada con salud ocupacional.

Hallazgo 161. Independencia de la Interventoría. Administrativo

La labor desarrollada por la Interventor CANO ESTUDIOS S.A., en cumplimiento del objeto establecido en el Contrato 1178 de 2011, se observa ausencia de independencia, atributo primordial para un control efectivo, teniendo en cuenta que el Interventor para su labor, utiliza el software del Concesionario, con el riesgo que esa situación conlleva; ejecuta el plan de auditoría que le indica el Instituto y diligencia los papeles de trabajo que le son proporcionados también por el INVIAS; se observa que en ningún documento se registra el nombre de la sociedad, en este caso del Interventor CANO ESTUDIOS S.A., como es el de sus propios formatos con un logo de la entidad que distinga la actividad propia de la Interventoría.

Hallazgo 162. Diferencias entre Contabilidad y Peajes. Administrativo

La cuenta Contable 411011 Peajes registra un saldo de $341.4 millones a 31 de diciembre de 2011 y el valor recaudado reportado por el área de peajes arroja un valor de $274.078 millones, durante la misma vigencia, presentándose una

diferencia de $67.383 millones, lo cual genera incertidumbre sobre el ingreso real recaudado por concepto de peajes.

Hallazgo 163. Diferencias entre Contabilidad y otras Dependencias. Administrativo y Disciplinario.

Austeridad en el Gasto.

Existen diferencias entre los Registros Contables y los datos reportados por las Unidades encargadas de su administración y control, es así como la Entidad registra contablemente gastos por servicios de Telefonía Móvil por cuantía de $285 millones, mientras que la Sub-dirección de Apoyo Técnico, reporta únicamente $123 millones, registrando una diferencia de $162 millones. Con respecto a la Cuenta Viáticos y Gastos de Viaje, según los Estados Financieros, se refleja un saldo de $3.803 millones y el Grupo de Viáticos reportó un valor de $1.033 millones, presentándose un mayor valor contable de $2. 770 millones.

De igual forma en la cuenta Útiles y Papelería, el saldo del Balance refleja un saldo de $1.751 millones y la Unidad Ejecutora reportó un valor de $992 millones, presentando un mayor valor de $ 759 millones.

La situación anterior se presenta por la conversión del sistema contable anterior al SIIF NACION II, en donde se condensaron cuentas y subcuentas de distintos rubros dentro de las mismas; y por la falta de conciliación y comunicación entre las dependencias, lo que no permite tener certeza sobre el monto real de los Gastos incurridos, situación que podría tener una presunta connotación Disciplinaria.

DIFERENCIAS ENTRE CONTABILIDAD Y OTRAS DEPENDENCIAS (millones de pesos)			
CUENTA	**SALDO SEGÚN REPORTE SIIF NACION II**	**SALDOS SEGÚN SUB-DIRECCION ENCARGADA**	**DIFERENCIAS**
Combustibles y Lubricantes	14.477	1.651	12.826
Impresos y Publicaciones	455	142	313
Telefonía Móvil	285	123	162
Servicios Públicos.	13.396	1.402	11.994
Viáticos y Gastos de Viaje	3.803	1.033	2.770
Papelería y Útiles	1.439	992	447

de Escritorio			

Hallazgo 164. Diferencias entre Auxiliares y Estados Financieros. Administrativo y Disciplinario.

Se presentan diferencias entre los saldos de los libros auxiliares con los presentados en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2011 con relación a las cuentas de Gastos, tomando como muestra las cuentas de Combustibles y Lubricantes que según el auxiliar presenta un saldo de $14.477 millones y según el saldo en los Estados Financieros $2.306 millones, presentando una diferencia de $12.171, Los Servicios Públicos en el Auxiliar valor de $13.396 y en El Balance $7.392 con diferencia de $6.004 millones, de igual forma la cuenta de Impresos y Publicaciones con saldo en el Auxiliar de $455 millones, frente al saldo en el Balance por valor de $326 millones, presentando diferencia de $ 129 millones, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

DIFERENCIAS ENTRE AUXILIARES Y ESTADOS FINANCIEROS (millones de pesos)			
CUENTA	**SALDO SEGÚN AUXILIAR**	**SALDO SEGÚN ESTADOS FINANCIEROS**	**DIFERENCIA**
Combustibles y Lubricantes	14.477	2.306	12.171
Servicios Públicos	13.396	7.392	6.004
Impresos y Publicaciones	455	326	129

La anterior situación que no permite tener certeza sobre el monto real de los gastos incurridos, lo que podría tener una presunta connotación Disciplinaria.

Es preciso señalar que las diferencias indicadas en las observaciones anteriores se presentan en todas las cuentas.

Hallazgo 165. Almacén de Bienes Inservibles. Administrativo y Disciplinario. Almacén

El INVIAS en su sede de Fontibón cuenta con un almacén de elementos devueltos por obsolescencia y daño. En este depósito se encontraron elementos que si bien han terminado su vida útil, es necesario indicar que para la disposición final no se cuenta con un procedimiento que garantice un adecuado seguimiento y control, ya que los mismos ponen en riesgo el medio ambiente (Baterías, Equipos de

Cómputo, Impresoras, Fotocopiadoras, etc.); para otros, a pesar de haberse determinado su obsolescencia, aún pueden ser utilizados, como es el caso de Chalecos Blindados, Cascos, Arneses, etc.

Todos estos elementos requieren de un especial cuidado en cuanto a su disposición y destrucción, situación que no se puede garantizar limitándose a un acto de buena fe por parte del fabricante. También se observaron talanqueras, cerchas de puentes, entre otros, en estado de abandono, sin que la Entidad haya tomado una decisión al respecto.

Hallazgo 166. Equipos Automotores. Administrativo, Penal y Disciplinario

En la visita adelantada al Almacén de Bienes Inservibles, el día 27 de junio de 2012, se encontraron dos vehículos que presentan algunas inconsistencias en su registro y presuntas irregularidades, a saber:

Motocicleta Yamaha Tipo Enduro, modelo 2003 con motor J307E001019 y placa BHN39A, la cual estaba en custodia de la Policía Nacional y que a la fecha de su devolución presentaba un regrabado en su serial. Al respecto, el Instituto informó mediante memorando SA 37501 del 22/06/12, que el Instituto adquirió el vehículo para el programa de seguridad de carreteras y fue puesta al servicio mediante comprobante de salida No 455 del 30/12/2002, que para mayo de 2007 la Policía Nacional efectúo la entrega de la motocicleta, la cual fue sometida a subasta pública en el 2008 y en el mes de febrero de 2012 la Policía Nacional efectúo la entrega de una moto con idénticas características y números de identificación.

Camioneta Chevrolet D-Max de placa IUA081 color gris, fue devuelta con faltantes de algunas de sus piezas y con el motor desarmado. Cabe aclarar que posterior a la visita y a la solicitud de información que realizó la CGR, el Ejército Nacional hizo entrega de los elementos faltantes mediante acta del 09/07/12.

Si bien es cierto el faltante de elementos se subsanó por parte del Ejército Nacional, la irregularidad se presentó y será puesta en conocimiento de las autoridades para lo de su competencia.

Hallazgo 167. Sistema de Control Interno. Administrativo y Disciplinario

Son objetivos fundamentales del sistema de control interno, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, entre otros: Proteger los recursos buscando una adecuada administración de los riesgos; garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en las operaciones, funciones y actividades propias de la Entidad; velar

porque los recursos y actividades se orienten al cumplimiento de los objetivos misionales; asegurar que la información y sus registros sean oportunos y confiables, exactos y veraces, que permitan la preparación de informes institucionales.

Corresponde a la máxima autoridad de la organización la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno, el encargado de cada área es responsable de dirigirlo en su dependencia ante su jefe inmediato, y la Oficina de Control Interno debe evaluar en forma independiente el Sistema y proponer las recomendaciones para mejorarlo.

Sin embargo, los resultados institucionales tanto misionales como de apoyo (financiero, contable, presupuestal, jurídico y de planeación) revelan la ineficiencia del Sistema de Control interno de la Entidad, lo que se evidencia en el no fenecimiento de las Cuentas Fiscales durante los últimos 8 años; en la falta de efectividad de los planes de mejoramiento propuestos por el Instituto; los bajos resultados en materia de infraestructura vial a nivel nacional; la falta de equidad en la distribución de los recursos; la falta de oportunidad y eficiencia en la atención de las necesidades de la población beneficiaria, y la opinión negativa generada por la no razonabilidad de los Estados Financieros, lo que se traduce en el desconocimiento real de la situación económica y financiera de la Entidad.

La anterior observación tiene alcance disciplinario por la presunta violación del numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

3.4 OLA INVERNAL

De acuerdo con la información recopilada en relación con los contratos suscritos por el INVIAS para atender la Ola Invernal en la vigencia 2011 se relacionan 154 contratos por un valor de $361.948,5 millones, de estos, aproximadamente 60 contratos (un 39,0% del número total) por $128.998,8 millones; a 30, un 19,4% de contratos, les fue aplazado el inicio de la ejecución más de un mes, entre ellos se pueden enumerar los contratos: 937, 945, 946, 947, 950, 1031, 1031, 1127, 1127, 1128, 1130, 1292, 1293, 1903, 1904, 1936, 2011, 2012, 2014, 2070, 2071, 2114, 2117, 2118, 2025, 2164, 2165, 2187, 2247 y 2248 del 2011. En 23 contratos (14,9% del número), por $35.479,0 millones (9,8%) tienen fecha de vencimiento hasta el mes de junio de 2012, estos son: 1402, 1404, 1903, 1904, 1936, 1995, 2024, 2025, 2070, 2071, 2082, 2097, 2111, 2112, 2114, 2117, 2118, 2134, 2164, 2165, 2187, 2247 y 2248 del 2011.

De los 154 contratos, los de mayor participación tanto en número como en recursos se encuentran: Santander con 18 contratos (11,7%) por $43.500,0 millones (12,0%); Norte de Santander con 14 contratos (9,1%) $22.864,2 millones (6,3%); Cauca con 13 (8,4%) por $39.691,6 millones (11,0%); Antioquia con 12 contratos (7,8%) por $33.490,1 millones (9,3%) y Caldas con 10 (6,5%) por $18.450,1 millones (5,1%).

El avance de los contratos se observa en el Cuadro 02, donde se evidencia que solo el 13,6% de los contratos se encuentran terminados.

Hallazgo 168. Contratos para atender Ola Invernal. Administrativo.

El artículo 3º del Decreto 4702 de 2010, en consonancia con el inciso final del artículo 1º del Decreto 4830 de 2010 estableció el régimen de contratación aplicable tanto al Fondo Nacional de Calamidades, como a la ejecución de recursos que éste transfiera, el cual se someterá únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007. El propósito de este régimen especial fue agilizar las acciones del Estado ante la Emergencia suscitada por el fenómeno de la Niña en la temporada invernal 2010 – 2011, para adelantar oportunamente las obras necesarias de rehabilitación de la infraestructura averiada o destruida por el invierno.

Las Entidades que recibieron recursos para atender la Ola Invernal están obligadas a aplicar los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y los principios de la gestión fiscal, establecidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993.

No obstante lo anterior, la Entidad no dio solución con oportunidad, celeridad y economía a los problemas presentados en las vías del país con ocasión de los daños ocurridos por el fenómeno de la niña en el último trimestre de 2010 y en el primer semestre de 2011. Lo anterior se evidencia teniendo en cuenta que a julio de 2012, más de un año después de ocurridos los daños, aún se siguen interviniendo las vías, sin soluciones definitivas, como se observa en los diferentes contratos considerados como críticos, dadas las deficiencias en estudios y diseños, en la ausencia de una mínima planeación requerida, carencia de análisis de necesidades en la adopción de planes de manejo ambiental y en el trámite de autorizaciones, licencias y permisos, lo que conllevó a que se pactaran plazos insuficientes e irrealizables, sobre los cuales fue necesario realizar múltiples prórrogas. No existe una adecuada dirección, control y vigilancia de la ejecución de los contratos de ola invernal, dado que en algunos casos no se cumple con los

requisitos mínimos de calidad y estabilidad de las obras, como se describe a continuación, en los contratos suscritos en cada departamento.

Contratos Norte de Santander

Hallazgo 169. Mecanismos de control interno. Administrativo

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, especialmente en su artículo 2 Literal e señala: “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; “y literal g: “Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.

Por ausencia de mecanismos de verificación y control se presentaron debilidades en la planeación contractual, en la elaboración de estudios y diseños de la obra, los cuales se pactaron dentro del contrato, ocasionando demoras, prórrogas y afectando el tiempo de ejecución de las obras pactadas en los contratos 1243 INTERVENTORIA ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA CARRETERA CUCUTA PUERTO SANTANDER CODIGO 5507 PR0+000 - PR053+000 DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER y 1364 ATENCION DE OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETERA CONVENCION-OCAÑA (LA ONDINA-LLANO GRANDE-CONVENCION)RUTA 70NS01 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, así como en todos los contratos de ola invernal.

Así mismo, por carencias en los mecanismos de planeación, tanto de INVIAS como de Colombia Humanitaria, como por no tener los estudios previos en el proceso precontractual del contrato 1202 para ATENCION OBRAS DE EMERGENCIAS EN LA CARRETERA CUCUTA PUERTO SANTANDER RUTA 5507 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, que estableciera la necesidad para contratar y al generarse otro contrato por Colombia Humanitaria que contemplaba unos mismos ítems, le correspondió redistribuir a la Entidad auditada los recursos asignados para otras necesidades.

Las anteriores situaciones se presentaron por debilidades en los mecanismos de control interno, controles ineficientes así como, deficiencias de evaluación y seguimiento en las diferentes etapas contractuales y no generan confiabilidad en la organización, manejo de los recursos, generando además, riesgos para la Entidad.

Hallazgo 170. Prórrogas y garantías contractuales. Administrativo, Disciplinario.

El artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 establece: “De las garantías en la contratación. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato (…). Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y, en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto (...). La cláusula tercera del contrato 1202 cuyo objeto es ATENCION OBRAS DE EMERGENCIAS EN LA CARRETERA CUCUTA PUERTO SANTANDER RUTA 5507 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, en su prórroga dos, en la cláusula tercera del contrato 1243 para la INTERVENTORIA ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA CARRETERA CUCUTA PUERTO SANTANDER CODIGO 5507 PR0+000 - PR053+000 DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER en su prórroga dos, en la cláusula décima cuarta del contrato 1251 en la cláusula tercera de la prórroga del Contrato 947 cuyo objeto es la INTERVENTORIA ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETERA OCAÑA SARDINATA RUTA 7008 EN EL DEPAERTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, se encontró que las pólizas modificadas en razón de las prórrogas fueron presentadas, aprobadas y publicadas fuera de los términos establecidos en los contratos, tal como sucedió en el contrato 947 en el que la póliza de la primera prórroga suscrita el 28/11/2011 se presentó el 29/12/2011 y se aprobó el 23/02/2012 y según la cláusula tercera de la prórroga, debía ampliarse la póliza dentro de los tres días siguientes, debilidades que también se presentaron en el contrato No. 946/2011 cuyo objeto es ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETERA SARDINATA CUCUTA RUTA 7009 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.

Algunas pólizas modificadas en razón de las prórrogas no fueron aprobadas, tal y como sucedió en los contratos Nos. 1202 y 1243. Para la prórroga dos del Contrato No. 1243 no existen documentos que acrediten la modificación de las pólizas. Así mismo, no hay cubrimiento total por aseguramiento, en cuanto a la Calidad, en el Contrato No. 1251, contrariando la cláusula décima cuarta del contrato. Los anteriores incumplimientos de las cláusulas contractuales y de la Ley 1150, tienen presunta incidencia disciplinaria y penal.

Esta situación se presenta por deficiencias en la supervisión por parte de la Entidad que permiten este tipo de inconsistencias, generando riesgos por posibles pérdidas de recursos, al no contar las obras con las garantías requeridas en los períodos de tiempo establecidos.

Tal como se muestran los hechos observados en los contratos 946, 947, 1202, 1243 y 1251, son situaciones recurrentes que prestan el mérito suficiente para destacar las evidencias encontradas.

Hallazgo 171. Publicación de contratos. Administrativo y Disciplinario.

En los contratos de ola invernal y en las prórrogas, la cláusula correspondiente al perfeccionamiento y ejecución del contrato y/o prórroga estipula que el contratista hará la respectiva publicación en el Diario Único de Contratación Pública, dentro de los tres días siguientes a la suscripción del mismo; requisito que se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes**.**

En los contratos 1227 de 2011 para la ATENCION DE EMERGENCIAS Y SITIOS CRITICOS DE LA CARRETERA CUESTA BOBA PAMPLONA CODIGO 6603 DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER; 945 de 2011 para ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA CARRETERA OCAÑA SARDINATA RUTA 7008 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER; 947 de 2011 para la INTERVENTORIA ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETERA OCAÑA SARDINATA RUTA 7008 EN EL DEPAERTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, 946 de 2011 para ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETERA SARDINATA CUCUTA RUTA 7009 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER; 937 de 2011 para la INTERVENTORIA ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETERA SARDINATA CUCUTA R UTA 7009 EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER, 1334 de 2011 cuyo objeto es la ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA VIA DOS RIOS SAN FAUSTINO LA CHINA CODIGO 55NS09 ENTRE EN EL PR0+000 Y EL PR 29+0700 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER; 1335 de 2011 para la INTERVENTORIA ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA VIA DOS RIOS SAN FAUSTINO LA CHINA CODIGO 55NS09 ENTRE EN EL PR0+000 Y EL PR 29+0700 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER; 1203 de 2011 cuyo objeto es la ATENCION OBRAS DE EMERGENCIAS EN LA CARRETERA LA LEJIA SARAVENA (LA CABUYA - SARAVENA) RUTA 6604 EN LOS DEPARTAMENTOS DE NOSRTE DE SANTANDER y en el contrato 1126 de 2011 para la INTERVENTORIA PARA LA ATENCION OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETARA LA LEJIA - SARAVENA (LA CABUYA -SARAVENA) RUTA 6604 EN LOS DEPARTAMENTOS DE NORTE DE SANTANDER-BOYACA Y ARAUCA, las publicaciones en el Diario Único de Contratación se realizaron fuera del término estipulado en el contrato (dentro de los tres días siguientes a la suscripción del mismo). Igual situación se presentó con las publicaciones de las prórrogas a dichos contratos.

En los documentos entregados por la entidad del contrato 1202 de 2011 ATENCION OBRAS DE EMERGENCIAS EN LA CARRETERA CUCUTA PUERTO SANTANDER RUTA 5507 EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER no existen los registros que demuestren la publicidad para la primera y segunda prórroga del contrato, contraviniendo la cláusula del perfeccionamiento, legalización y ejecución de los contratos de prórrogas. Todas las anteriores debilidades incurren en una presunta incidencia disciplinaria.

Esta inconsistencia ocurre por debilidades en el control Interno ejercido por INVIAS a la actividad contractual, lo cual genera dudas en cuanto al cumplimiento de legalización del objeto contractual y afecta el principio de publicidad a terceros.

Esta situación es recurrente pues se presenta en todos los contratos mencionados anteriormente con ocasión de la ola invernal, y por tanto prestan el mérito suficiente para destacar las evidencias encontradas.

Hallazgo 172. Contribución especial correspondiente al 5% del valor total del contrato. Administrativo, Fiscal y Disciplinario.

Artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 y prorrogada hasta el año 2014, por el artículo 1 de la Ley 1421 de 2010 " Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición".

Esta medida estipula el pago de una contribución especial correspondiente al 5% del valor total del contrato. Contribución que rige para los contratos de obra Nos. 1227, 1202, 1364, 945, 946, 1334 y 1203, suscritos en el año 2011 con el propósito de atender la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña.

En los soportes no reposan evidencias que comprueben que los contratistas hubieran efectuado el pago de la contribución especial, de conformidad con la Ley 1106 de 2006 y la cláusula especifica en cada contrato, incurriendo presuntamente en una incidencia disciplinaria y fiscal cuantificada por el valor no pagado por los contratistas, correspondiente al 5% del valor total de los contratos **$26.899.85** millones.

Esta inconsistencia ocurre por debilidades en la supervisión y seguimiento de los contratos, generando otras responsabilidades por el manejo de los recursos.

Esta situación es recurrente pues se presenta en todos los contratos mencionados anteriormente con ocasión de la ola invernal, y por tanto prestan el mérito suficiente para destacar las evidencias encontradas. La anterior situación tiene incidencia disciplinaria y será trasladado a la DIAN.

Contratos Departamento del Huila

Hallazgo 173. Estudios y diseños para atención de obras de emergencia. Pago de Imprevistos. Administrativo, Fiscal y Disciplinario.

El contrato 988 del 25 de julio de 2011 por $3037.4 millones suscrito entre INVIAS y el CONSORCIO OBRAS HUILA, cuyo objeto es Atención de obras de emergencia en la carretera Garzón- La Plata- Guadualejo ruta 3701 en los Departamentos de Huila y Cauca, de los cuales $2.787.4 millones corresponden a obra y $250 millones a estudios y diseños con plazo ampliado hasta el 30 de junio de 2012.

El Artículo 3° Numeral 1 del decreto 2474 de 2008 señala: Los estudios y documentos previos contendrán entre otros aspectos, la descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación

El Artículo 3° Parágrafo 4 del decreto 2474 de 2008 establece: En el caso de contratos en los que se involucre diseño y construcción, la entidad deberá poner a disposición de los oferentes además de los elementos mínimos a los que hace referencia el presente artículo, todos los documentos técnicos disponibles para el desarrollo del proyecto.

Las consideraciones g y h del contrato 988 de 2011 hacen referencia a los informes técnicos sobre la afectación de la vía, su posible intervención y el presupuesto para la atención de la emergencia en la vía Garzón – La Plata – Guadulejo.

Los estudios y diseños que resultaron del contrato recomendaban la ejecución de tres muros de contención en concreto reforzado en el PR 57+020, PR 61+400 y en el PR 85+120 y la construcción de 7 espolones, 3 protecciones longitudinales y un canal de alivio en el cauce del río Páez entre los PR 85+170 al PR 85+910 de la vía La Plata – Valencia – Guadualejo.

En el sector la Plata – Valencia, en la actualidad se presenta movimiento en masa de grandes proporciones que han conllevado a hundimientos que afectan la calzada de la vía entre el PR60+600 al PR60+780 y hundimiento media luna en el

PR 60+380, estos sitios no fueron incluidos para elaborar estudios y diseños ni tampoco se efectuaron obras de estabilización, a pesar de estar incluidos dentro de las consideraciones del contrato de emergencia para el sector a cargo de la Dirección Territorial Huila.

En el sector Valencia – Guadualejo se encuentra el sitio crítico afectado por pérdida parcial de la banca debido a socavación del talud inferior por las crecientes del Rio Páez localizado entre el PR 85+745 al PR 85+755 del levantamiento topográfico del contratista, sin embargo, no se diseñaron ni se ejecutaron obras de contención, a pesar de ser un sitio critico reportado por la Dirección Territorial Cauca de conformidad con las consideraciones del contrato.

Debido a deficiencias en los estudios y diseños realizados por el contratista, cuyo valor pagado ascendió a $250 millones, sin embargo, se atendieron parcialmente las necesidades reportadas por las Direcciones Territoriales del Huila y Cauca con los recursos contratados, ya que se excluyeron sectores previamente identificados en los informes que justificaban el contrato de emergencia y en los que actualmente persisten los problemas de inestabilidad, conllevando a un presunto detrimento por **$81.2 millones** que fue el valor estimado para estudios y diseños en dichos sectores de la vía La Plata – Valencia

El Instituto Nacional de Vías INVIAS realiza pagos en virtud del desarrollo del objeto del contrato No. 988 de 2011, el cual se encuentra en ejecución, sin exigir al contratista la acreditación de la utilización de los imprevistos estipulados en el contrato y determinados en un 5% del valor básico de las obras, ni demostrado mediante soportes la ejecución de los mismos.

Contratos Departamento del Tolima

Hallazgo 174. Obras de Emergencia en Vía Sector Fresno. Administrativo.

El artículo 3º de la Ley 80 de 1993 señala: “De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”, situación que no se evidenció en el contrato 157 de 2011 suscrito para realizar la ATENCIÓN A LAS OBRAS DE EMERGENCIA EN LA CARRETERA FRESNO – HONDA 5007 EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, por valor de $1.401.869.107.00, dado que se encontraron las siguientes deficiencias:

- No se realizaron diseños previos y los diseños finales fueron contratados durante la ejecución del contrato, requiriéndose ampliar el plazo contractual, cambiando los ítems y cantidades inicialmente pactados.
- Las obras pactadas y pagadas no cubren la totalidad de las necesidades planteadas en los diseños finales, no se intervino uno de los sectores del talud y tampoco se ejecutaron los ítems de manejo de aguas de escorrentía en el talud arriba y abajo del sector inestable.
- A pesar de que la obra no se construyó en su totalidad de acuerdo con los diseños, no se cuenta con un plano récord donde se registren los ítems y cantidades construidos en el Contrato 157 de 2011, de manera que no se puede identificar con precisión la ubicación de las obras pagadas y cuáles se encuentran pendientes de ejecutar.

Lo anterior debido a deficiente planeación de INVIAS, lo que genera que, a la fecha, la inversión realizada se encuentre en riesgo al no intervenir el sector de manera integral y no contar con un manejo adecuado de las aguas de escorrentía en los taludes aledaños

Contratos Departamento de Boyacá

Hallazgo 175. Contrato 2025 de 2011. Administrativo.

OBJETO: Obras de emergencia en la carretera Tunja – Páez PR 20+500 y PR16+100 en el Departamento de Boyacá. Incluye estudios y diseños.
VALOR: $1.985.625.455.
FECHA: 7 de diciembre de 2011.
PLAZO: tres meses.

La inversión pública busca atender con efectividad las necesidades de la población y de sus derechos, así como la eficiente prestación de los servicios públicos.

Mediante el contrato 2025 de 2011, se buscaba intervenir los sitios críticos ubicados en los PR 16+100 y PR 20+500 de la carretera Tunja – Páez, donde se presentaron pérdidas de parte de la banca.

Luego de la elaboración de los diseños, se determinó que por la magnitud de las obras requeridas el valor del contrato resultó insuficiente para atender ambos sitios, ante lo cual se priorizó atender el PR20+500 mediante la construcción de la solución completa definida en los estudios y diseños. Por lo tanto, en el otro sitio

afectado (PR 16+100) sólo se ejecutaron trabajos hasta donde los recursos los permitieron, representados en la construcción de 7 de los 20 pilotes definidos en el diseño, de suerte que sólo se atendió un tercio de la longitud donde se presenta hundimiento de la banca. Esta situación se configura como un riesgo para la transitabilidad del sitio.

Hallazgo 176. Plazo de ejecución de los contratos. Administrativo

Contrato 1315 de 2011: Obras de Emergencia en la carretera nacional Sogamoso – Aguazul. (PR 82 al PR 84).

Contrato 1349 de 2011: Obras de Emergencia en la carretera nacional Belén – Sácama. (PR 14 al PR 45).

Contrato 2024 de 2011: Obras de Emergencia en los PR 86+050 y PR 125 + 0100 de la carretera nacional Duitama – La Palmera.

Contrato 2025 de 2011: Obras de emergencia en los PR 20+500 y PR16+100 de la carretera nacional Tunja – Páez.

Contrato 069 de 2012: Obras de emergencia en el PR 93+0300 de la vía Dos y Medio – Otanche y en el PR 107 de la carretera Duitama – La Palmera (sitio Puente Roto).

Todos los contratos de atención de emergencias llevan un tiempo de ejecución entre 4 y 9 meses, sin que ninguno de los cinco contratos de atención de emergencias haya finalizado en el plazo de tres meses, de acuerdo con lo inicialmente estipulado. Según los registros de las interventorías, solamente el tiempo requerido para realizar los estudios y diseños ha tomado hasta tres y cuatro meses, es decir, el término para la ejecución de los contratos era insuficiente teniendo en cuenta la magnitud de las obras, la complejidad de las intervenciones y la necesidad de elaborar los estudios y diseños pertinentes. Dicha complejidad se relaciona principalmente con la exploración del subsuelo mediante distintos estudios y la propuesta de ejecutar muros de contención superficiales o cimentados sobre caissons o pilotes y distintas obras de drenaje.

Estas situaciones se han argumentado en los informes de interventoría y en las actas de comité técnico, lo cual ha dado lugar a prórrogas en el plazo. Adicionalmente, la ejecución de trabajos a comienzos del presente año se vio afectada por una nueva temporada invernal que afectó el rendimiento de obra y en algunos casos llevó a la presencia de nuevos derrumbes o incremento de las

afectaciones, que requirieron de la atención dentro de los mismos contratos ya suscritos (contratos 1349 y 1315 de 2011 y 069 de 2012).

En todo caso, se reconoce que la actividad prioritaria, como es la recuperación de la transitabilidad por la vía, fue restablecida por los contratistas, en tiempos inferiores a una semana, permitiendo reducir los efectos económicos que los cierres de vías generan a la economía (contratos 1349, 1315 y 2024 de 2011). Además estas atenciones se dieron ágilmente gracias a la presencia de maquinaria dispuesta por los contratistas que permitieron la remoción de derrumbes. Pero los trabajos de drenaje, contención y/o reposición de la banca aún se encuentran en ejecución en todos los casos.

El hecho de que los plazos definidos contractualmente no fueran suficientes para diseñar y ejecutar las obras, se traduce en que se deban incurrir en desgastes administrativos, por la necesidad de trámites de ampliaciones o prórrogas al plazo y además se crea inicialmente una expectativa incierta sobre el tiempo que tomaría la solución efectiva de los problemas en cada sitio.

Hallazgo 177. Aportes al Sistema de Seguridad Social. Administrativo y Disciplinario.

CONTRATO 1995 DE 2011.

OBJETO: Interventoría de la atención de las obras de emergencia en la carretera Duitama – La Palmera PR 86+0050 y PR 125 +0100 Ruta 5503 en el Departamento de Boyacá.

La Ley 789 de 2020 determinó lo siguiente:

"Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales. *La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.*

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento".

Complementariamente, la Ley 828 de 2003 ajustó la citada norma de la siguiente manera:

"Artículo 1°. Modifícase el parágrafo 2° del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:

Parágrafo 2. Será obligación de las entidades estatales incorporar en los contratos que celebren, como obligación contractual, el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral, parafiscales (Cajas de Compensación Familiar, SENA e ICBF) por lo cual, el incumplimiento de esta obligación será causal para la imposición de multas sucesivas hasta tanto se dé el cumplimiento, previa verificación de la mora mediante liquidación efectuada por la entidad administradora."

Durante la visita de inspección al avance de los trabajos ejecutados mediante contrato 2024 de 2011, se realizó revisión de los documentos a cargo de la interventoría: no se encontraron los planos de los diseños debidamente impresos y la copia magnética que se encontraba en el equipo de informática tampoco estaba completa y solo se adjuntó en forma posterior a la fecha de la visita; la interventoría argumentó que los diseños y planos debidamente firmados se registraron en el INVIAS, pero la Contraloría considera que una copia de los planos definitivos y aprobados es la que debe reposar en obra, a fin de tener certeza sobre la correspondencia de lo ejecutado con respecto a los diseños.

En cuanto al seguimiento que le corresponde hacer a la interventoría respecto a la información de los trabajadores del contratista, especialmente el pago de la seguridad social y parafiscales se encuentra que en la nómina, no aparece relacionado el residente de obra, cuando contractualmente es obligación su presencia permanente en la obra y es el representante del contratista para todos los efectos en campo. Para el personal de mano de obra (maestro, oficiales y ayudantes), a todo se le está pagando un salario mínimo, para efectos de los pagos de seguridad social y parafiscales. En su respuesta, el interventor reconoció que el contratista no allegó los soportes del caso y que por tanto hubo incumplimiento del contratista en esta materia y en consecuencia adjuntó copias

de los oficios enviados al INVIAS donde se relacionan y detallas las causas y montos de las multas a aplicar, por valor total de $34 millones.

De manera que el contratista de obra ha venido incumpliendo obligaciones contractuales y legales con respecto a la vinculación laboral y pago de aportes al sistema de seguridad social, habiéndose iniciado el proceso de aplicación de las sanciones previstas. Por tal motivo, se determina que la observación tiene presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento de las obligaciones normativas mencionadas.

Contratos Departamento del Quindío

Hallazgo 178. Perfeccionamiento del contrato. Administrativo, Disciplinario y Penal

La parte considerativa del Contrato 1340 del 14-09-2011 de Interventoría para la Atención de obras de emergencia por $392.523.359 y de su prórroga No. 1 del 23-12-2011 que lo adiciona en 3 meses, indican el nombre de la persona natural que actúa en nombre y representación del CONSORCIO INTERVIAL, sin embargo, el espacio correspondiente a su firma se encuentra en blanco y al pie de página de la última hoja del documento, se hace a mano una anotación en la que señala que la firma del contrato la realiza otra persona, "*… según poder adjunto otorgado por…, Representante Legal del Consorcio Intervial, con presentación personal, ante la Notaria Segunda del Circulo de Florida Blanca de fecha septiembre 12 de 2011"*. Así mismo, se observa que el poder otorgado para la referida prórroga 1 del 23-12-2011 fue otorgado el 28-12-2011, 5 días después de la fecha de suscripción. La Ley 80 de 1993 Art. 7 parágrafo segundo, inciso segundo establece: "*Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad",* por su parte, el documento de conformación del consorcio del 26-07-2011 señala en su numeral 5 el nombre del representante del Consorcio, sin embargo en el contrato figura otra persona. Lo expuesto evidencia que la parte considerativa de los documentos contractuales no son acordes con la realidad del momento en que se suscriben, porque se elaboraron como si el representante legal los hubiese firmado y segundo que no existe autorización de los miembros del consorcio para que persona distinta firmara el contrato y sus adiciones o modificaciones, es decir, se incumplió el requisito de perfeccionamiento establecido en la cláusula primera del contrato y el Art. 41º de la ley 80 de 1993 y constituye una posible inobservancia al Art. 34 numeral 1) de la ley 734 de 2002 con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Hallazgo 179. Informes mensuales gestor técnico. Administrativo

El gestor técnico en el nivel territorial en los contratos 1241 del 30-08-2011 para la Administración Vial, 907 del 30-08-2011 para el Mantenimiento vial, 1339 del 14-09-2011 para la Atención obras de emergencia y 1340 del 14-09-2011 para la Interventoría a la Atención obras de emergencia, si bien cumplió su función de seguimiento, no elaboró el informe mensual sobre el estado de los proyectos a su cargo. Situación que obedece a debilidades en el cumplimiento de esta obligación y evidencia omisión del Manual de Interventoría de la Entidad adoptado mediante resolución 3376 de 2010 Art. 1 numeral 2.20.

Hallazgo 180. Aprobación del PAGA en contrato de emergencia. Administrativo y Disciplinario.

En cumplimiento del convenio interadministrativo 1005-09-027-2011 suscrito entre el Instituto Nacional de Vías - INVIAS y la Fiduprevisora S.A. para la atención de la emergencia invernal, financiado con recursos del Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria, el INVIAS suscribió el Contrato No. 1339 del 14 de septiembre de 2011, orientado a la ejecución de obras de emergencia en la Carretera Armenia – Ibagué Ruta 4003 en el Departamento del Quindío. En el parágrafo primero de la cláusula décima cuarta del contrato se estableció que *"(…) El contratista está obligado a la elaboración y ejecución del Programa de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA- (…)"*. De conformidad con la Guía de Manejo Ambiental del INVIAS, el PAGA debe estar aprobado por la interventoría y avalado por la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social transcurrido el 30% del plazo contractual, y el Manual de Interventoría de la Entidad establece que la presentación y aprobación del PAGA es un requisito previo al inicio de las actividades constructivas; sin embargo, de conformidad con los registros documentales, las labores constructivas iniciaron el 14 de octubre de 2011, si bien las fichas de manejo ambiental fueron aplicadas por el contratista, el documento nunca fue aprobado, a pesar de los ajustes solicitados por la interventoría y el contratante.

Dicha situación se presentó por falta de agilidad en el trámite de evaluación y aprobación del PAGA por parte del contratista, la interventoría y la entidad; generando que la gestión ambiental de la obra no tuviera un referente de obligatorio cumplimiento que permitiera garantizar que los impactos ambientales negativos durante la ejecución de las obras fueran evitados, atendidos o controlados oportunamente, vulnerando el artículo 1 de la Resolución 2566 de 2010 y lo establecido en el numeral 1 artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 181. Obras para la Atención de la Emergencia Invernal. Administrativo, Disciplinario, Fiscal y Penal

En cumplimiento del convenio interadministrativo 1005-09-027-2011, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías - INVIAS y la Fiduprevisora S.A. para la atención de la emergencia invernal, financiado con recursos del Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria, el INVIAS suscribió el Contrato No. 1339 del 14 de septiembre de 2011, orientado a la ejecución de obras de emergencia en la Carretera Armenia – Ibagué Ruta 4003 en el Departamento del Quindío. En dicho contrato se ejecutaron, además de la remoción de derrumbes sobre la vía, obras de estabilización y recuperación de taludes en cuatro (4) puntos diferentes, uno de los cuales corresponde al PR 19+400. De conformidad con los estudios geotécnicos, la información reportada por la Dirección Territorial Quindío y la visita de inspección realizada, en dicho punto se requirió la construcción de un muro de contención de la banca de la vía en concreto reforzado, para remplazar un muro construido previamente en el mismo sitio que había fallado por deslizamiento al no contar con cimentación profunda, el cual había sido ejecutado en desarrollo del contrato de mantenimiento integral de la vía No. 1798 de 2004 (contrato liquidado en el año 2011) suscrito con el mismo contratista del contrato 1339 de 2011 para la atención de la emergencia. No existen evidencias del cobro de pólizas de estabilidad o actuaciones tendientes a reclamar al contratista o al garante por la obra fallada, ni existe en los estudios previos referencias al respecto, que evaluaran la conveniencia de contratar la reparación de la obra fallada con quién la había ejecutado inicialmente.

Lo anterior, por deficiencias en el alcance de los estudios de conveniencia y oportunidad de la contratación que se limitan a atribuir a la temporada invernal el fallo de la obra, sin realizar un análisis profundo de las posibles causas; lo que genera un presunto detrimento patrimonial al Estado en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, valorado en **$2.348’243.657,77** correspondiente al costo de la obra ejecutada para reparar el muro y a la demolición del muro fallado, y vulnerando lo establecido en el numeral 1 artículo 34 de la Ley 734 de 2002 con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Contratos Departamento de Antioquia

Hallazgo 182. Reparaciones de obra ejecutada. Administrativo.

El contrato 1217 de 2011, establece en el PARÁGRAFO de la Cláusula Primera la Descripción y Alcance de las obras a ejecutar, lo siguiente “La atención de obras de emergencia que se van a realizar en la carretera Barbosa-

Cisneros….comprende, entre otras las siguientes obras: Estudios y diseños, construcción de variantes y obras de estabilización, contención, drenaje y subdrenaje. Construcción de muros en concreto y colocación de Bolsacretos. Remoción de derrumbes y bacheo con mezcla asfáltica" y la cláusula DÉCIMA OCTAVA: GARANTIA ÚNICA, especifica en el literal "d) La estabilidad y calidad de las obras ejecutadas, …, con vigencia de cinco (5) años contados a partir de la suscripción del acta de entrega y recibo definitivo a satisfacción de las obras por parte del INSTITUTIO" y literal "e) Calidad de los estudios y diseños, …, con vigencia de cinco (5) años contados a partir de la suscripción del acta de entrega y recibo definitivo a satisfacción de los estudios y diseños", siendo suscrita en el contrato de obra No 1217 de 2011, acta de entrega y recibo definitivo de obra de abril 30 de 2012.

Sin embargo, durante visita a la vía Barbosa- Cisneros el 16 de mayo de 2012, se observó que hay reparaciones pendientes por ejecutar en obras construidas en desarrollo del contrato, localizadas en: talud del PR 44+400 donde se presentó derrumbe de parte del talud y desprendimiento total del manto instalado para la protección de este; canal de descole en el PR 71+800 en el cual se observa erosión en los bordes de las placas de concreto vaciadas (canal de descole construido en el botadero de material sobrante); alcantarilla del PR 56+100 donde se presenta erosión en una de las paredes del descole de la obra construida, además de presentarse daño prematuro en algunos sectores intervenidos con parcheo con mezcla asfáltica. INVIAS reiteró la solicitud de reparación urgente de las obras en estos sitios mediante oficio DT-ANT-22726 del 14 de mayo de 2012 dirigido al Director de Obra de la Unión Temporal ICAT (contratista), a fin de que no se presente mayor daño, colocando en riesgo los recursos invertidos. El contratista dio respuesta a la solicitud de reparaciones mediante oficio ICAT-1217-0132-12-4.7 del 6 de junio del 2012, en el cual el Director de obra comunica que se analizaron los daños con ayuda de especialistas, afirmando que no hay riesgos de estabilidad en el talud del PR-44+400 y que se están adelantando durante el mes de junio de 2012 trabajos de reparación en algunos de estos sitios, pero que algunas de las exigencias de reparación solicitadas por INVIAS no son de responsabilidad del Contratista. A la fecha no hay actas y otros soportes (registro fotográfico, informes, etc) que garanticen que las reparaciones fueron efectuadas y recibidas a satisfacción por la Interventoría e INVIAS. Lo anterior debido a fallas en las obras ejecutadas, lo cual puede ocasionar un presunto detrimento patrimonial por el valor de **$283 millones**.

Con la respuesta dada por el INVIAS, se aprecia que después de entregadas las obras, la entidad ha efectuado varios requerimientos al contratista a fin de efectuar las reparaciones en los sitios donde se presentaron las deficiencias, observando además que el contratista ha efectuado algunos trabajos de

reparación quedado pendiente aún algunos, para lo cual la Entidad dio 20 días al contratista para finalizar los trabajos de reparación, comunicando de este término a la compañía de seguros. Se evidencia por tanto que la entidad y contratista están efectuando las gestiones tendientes a las reparaciones requeridas.

Contratos Departamento de Santander

Hallazgo 183. Conveniencia de la suscripción de contratos. Administrativo y Disciplinario

Los artículos 1 y 2 del Decreto 4823 de 2010 señalan: *Artículo 1o. Los contratistas y concesionarios del Estado deberán poner a disposición del Gobierno Nacional cuando este lo requiera, la maquinaria, el equipo y personal que se encuentre a su disposición para atender de manera inmediata las emergencias viales o de cualquier otra naturaleza que se presenten en su zona de actividad o de influencia, cuando este método constituya la forma más eficiente de mitigar el impacto generado por la necesaria atención de emergencias que amenacen la vida y demás derechos de la población. A su vez el artículo 2o. precisa: " Los costos que dicha atención causen a contratistas y concesionarios a la atención de emergencias serán debidamente reconocidos mediante resolución motivada y no afectarán, de ninguna manera, el contrato de base que actualmente se encuentren ejecutando".*

Así mismo la circular 015 del 16 de mayo de 2011 emitida por Colombia Humanitaria por la cual se dan a conocer los lineamientos de las entidades receptoras de recursos del Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, en sus literales: a) establece el régimen de contratación aplicable tanto al Fondo Nacional de Calamidades, como a la ejecución de los recursos que este transfiera; literal c) señala: no obstante la aplicación de las reglas de derecho privado, las normas dictadas en el marco de la actual emergencia obligan a aplicar Los principios de la función pública previsto en el artículo 209 de la Constitución Política..; El literal d) recomienda atender los lineamientos de los numerales 3, 4 y 6..".

No obstante lo anterior, se evidencia en los contratos celebrados con alusión a la Ola Invernal **(*)**, que existe inobservancia de los preceptos legales antes descritos, por parte del INVIAS, por cuando este, a pesar de tener contratos vigentes en los sectores afectados por la ola invernal que impedían la transitabilidad de la misma, realizó nuevas contrataciones para atender las emergencias, las cuales no se ajustaron a lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto 4823 de 2010, en

virtud a que el objeto de cada uno de los contratos es muy amplio, pues contempla un alcance de obras para toda la Vía, sin establecer en los contratos de manera clara, los sitios críticos que con ocasión de los daños se deban atender en forma inmediata y definitiva, tal como lo contemplan los informes rendidos por el Administrador Vial; se carece de estudios y diseños y, en otros casos, no se contempla dentro del contrato que estos estudios y diseños estén a cargo del contratista, por lo tanto este ítem no se presupuesta y se tienen que modificar las cantidades de obra inicialmente programadas; también se evidencia que se estipulan en esta clase de contratos de Emergencia un plazo para la ejecución de los mismos tres (3) meses, con conocimiento pleno por parte del INVIAS y del Contratista que es de imposible cumplimiento, por la complejidad de la obras, debido a la falta de control y seguimiento reflejado en el hecho que se viene desdibujando la figura de Emergencia por cuanto se prolonga la terminación de las obras con plazos de hasta 7 y 12 meses o más, quedando algunos puntos críticos inconclusos; hechos que no permiten culminar la totalidad del objeto del contrato, generándose un desgaste administrativo y la vulneración de los principios generales que rigen las actuaciones administrativas.

El haber celebrado contratos sin estudios y diseños y sin contar con la pluralidad de ofertas que garanticen un mejor precio, terminación de obras en tiempo real (dada la imposibilidad de cumplir el objeto del nuevo contrato en los tres meses pactados) y por ende maximización de recursos, amparados en decretos de emergencia social y económica, refleja una falta directa a los principios que rigen la contratación y la función pública en términos de eficiencia, eficacia, transparencia, planeación y economía, entre otros, a pesar de haberse socializado los requisitos para la celebración de dichos contratos por parte del Fondo Nacional de Calamidades a todas las entidades receptoras de recursos del mismo, Subcuenta Colombia Humanitaria, por medio de la Circular No. 000015 del 16 de Mayo del año 2011. Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

(*) Relación de contratos

Contrato Base	Contratista	Valor Inicial del contrato millones $	No. Nuevo contrato	Valor Contrato en millones $	Contratista
1700 de 2010	Unión Temporal Mantenimiento 2005	$1.499	138 de 2011	$ 4.672	Unión Temporal Mantenimiento 2005
1698 de 2010	Constructora FG S.A.	$4.987	139 de 2011	$5.591	Constructora FG S.A.
1439	Unión Temporal ESCC	$73.012	140 de 2011	$ 3.455	Unión Temporal ESCC
0655	Consorcio Transversal	$ 54.719	141 de 2011	$7.102	Consorcio

	Carare				Transversal Carare
1307 de 2009	Consorcio Infraestructura vial	$ 21.647	142 de 2011	$3.059	Consorcio Infraestructura vial
508 de 2010	Consorcio APA	$1.687	143 de 2011	$ 2.192	Consorcio APA
0656 de 2009	Consorcio Vías Nacionales	$ 295.139	1031	$3.878	Consorcio Vías Nacionales
794 de 2009	Consorcio San José de Miranda	$ 130.630	980 de 2011	$6.822	Consorcio San José de Miranda

Fuente documentación expedientes contractuales.

Hallazgo 184. Subcontratación. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal.

Contrato 1698 de 2010

Acorde con lo estipulado en la Cláusulas Décima Quinta del Contrato 1698 de 2010 que señalan: "…*EL CONTRATISTA solo podrá subcontratar la ejecución de trabajos que requieran de personal y/o equipos especializados, con la autorización previa y expresa del INSTITUTO…."* Y en concordancia con lo reglado en los Artículos 26 Numeral 2 y 41 inciso 3 que establecen: *"ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio: (…) 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas."; A su vez, el "ART 41 (…) Los contratos estatales son intuito personae <sic> y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante".* Y lo señalado en el Articulo 4 Numeral 3 que determina lo siguiente: "*ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (…) 3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato."*

Revisado el contrato 1698 de 2010, se observó que dentro de la ejecución del mismo se incumplió la cláusula que estipula lo referente a la "CESION Y SUBCONTRACION", toda vez que se evidencia que la subcontratación realizada no se efectuó sobre mano de obra calificada, por el contrario, este contrato fue cedido en su totalidad a un tercero, sin autorización previa, tal como se evidencia así:

El INVIAS suscribió el 31 de diciembre de 2010, el Contrato 1698 de 2010 con la Constructora FG S.A., quien a su vez, en el mes de enero del año 2011 suscribió, mediante Oferta Mercantil con SANCHEZ CONSTRUCIONES LTDA, en la cual

este último se comprometió a realizar las mismas actividades pertinentes para la ejecución del contrato principal, con ocasión de la emergencia vial, objeto del citado contrato, como efectivamente sucedió, con el agravante de que se encontraba inhabilitado desde el 3 de Febrero del año 2009 hasta el 2 de Febrero del año 2014 para contratar con el Estado, según anotación en el certificado de antecedes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación.

La Oferta fue aceptada y ejecutada sin que se evidencie autorización expresa por parte de INVIAS, como consta en comunicación No.DT-SAN-26121 del 29 de junio de 2011 en la cual el Director Territorial Santander del INVIAS manifestó respecto a la subcontratación de las obras que "S*e deja claro que por parte de esa dirección territorial, actuando en calidad de supervisión nunca el contratista ha (sic) pedido autorización para subcontratar, por ende no se ha autorizado".* este hecho pone de manifiesto que la obra realizada finalmente fue ejecutada por Sánchez y Construcciones Ltda., quien recibe como contraprestación el 64% del valor total del contrato, en tanto que la Constructora FG S.A. por la intermediación obtiene el 36% restante. Aun así, el INVIAS conocedor de la existencia de la Oferta Mercantil, no tomó los correctivos que el caso amerita ni ha valorado las implicaciones jurídicas y contractuales que le corresponde, debido a la falta de seguimiento y control por parte de los funcionarios de INVIAS y de la Interventoría, encargados de vigilar el desarrollo contractual, lo que permitió al Contratista ejecutar la obra por medio de subcontratista a un menor precio que el pactado con INVIAS, actuar que va en contravía del Principio de Conmutatividad de los contratos y afecta directamente el equilibrio financiero en perjuicio de los intereses del Estado (Instituto). Mediante oficio CFG-0040 se evidenció que el costo de la obra era inferior al contratado entre INVIAS y la CONSTRUCTORA FG S.A, puesto que el Subcontratista adelantó y cobró las mismas actividades del Contrato principal por un 36% menos del valor total de la obra.

Lo anterior conllevó a una indebida gestión fiscal. Por lo anterior se constituye en hallazgo con presunta connotación Penal, Disciplinario e Indagación Preliminar.

Contrato 140 de 2011

Acorde con lo estipulado en la Cláusula Décima Cuarta del Contrato 140 de 2011 que señala: "…*EL CONTRATISTA solo podrá subcontratar la ejecución de trabajos que requieran de personal y/o equipos especializados, con la autorización previa y expresa del INSTITUTO…."* y en concordancia con lo reglado en los Artículos 26 Numeral 2 y 41 inciso 3 que establecen: *"ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio: (…) 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y*

deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas."; A su vez, el "ART 41 (…) Los contratos estatales son intuito personae <sic> y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante". Y lo señalado en el Articulo 4 Numeral 3 que determina lo siguiente: "*ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (…) 3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato."*

Revisado el Contrato 140 de 2011, se observó que dentro de la ejecución, se incumplió la cláusula "CESION Y SUBCONTRACION", toda vez que se evidencia que la subcontratación realizada no se efectuó sobre mano de obra calificada y/o equipos especializados, por el contrario, el mismo fue subcontratado con terceros sin la autorización previa y expresa por parte del INVIAS, tal como se evidencia así:

El Contrato 140, fue suscrito el 12 de Abril del año 2011 entre INVIAS y la Unión Temporal ESCC, integrado entre otros por ESGAMO LTDA INGENIEROS CONSTRUCTORES, en calidad de integrante de la Unión Temporal ESCC, quien de una parte, suscribe oferta mercantil el 16 de diciembre de 2011 con la firma E&Q INGENIERIA Y ARQUITECTURA S.A.S.; por otra parte, suscribe el subcontrato de Obra Civil con el CONSORCIO OBRAS 2011, para la ejecución de una parte del Contrato suscrito entre la Unión Temporal ESCC y la OFICINA DE PREVENCION Y ATENCION DE EMERGENCIAS DEL INVIAS, sin que se haya podido constatar la existencia de las respectivas autorizaciones por parte del INVIAS.

En la práctica, las anteriores subcontrataciones descritas, ocasionaron que el INVIAS al no haberse ajustado a los lineamientos establecidos por el Fondo Nacional de Calamidades y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con motivo de la Ola Invernal, contravino los principios de eficiencia, eficacia y economía previstos en el art. 209 de la Constitución Política conllevó a una indebida gestión fiscal.

En referencia a la Oferta Mercantil celebrada entre E&Q INGENIERIA Y ARQUITECTURA S.A.S y ESGAMO LTDA (Integrante de la UT ESCC), se observa que INVIAS al pagar los precios establecidos en el contrato, por las mismas actividades que fueron subcontratadas, dejó de maximizar los recursos públicos ya que los precios unitarios acordados en la oferta, difieren sustancialmente de los pactados por INVIAS en el Contrato 140, lo que ocasionó

que el INSTITUTO pagara un valor mayor al contratista en cuantía de $ 237,9 millones.

En el Subcontrato celebrado entre ESGAMO LTDA (Integrante de la UT ESCC) y CONSORCIO OBRAS 2011, los precios establecidos para cada ítem de las obras a ejecutar, difieren en forma sustancial con los ofertados por la Unión Temporal ESCC en la suscripción del Contrato Estatal con INVIAS, observándose que estos últimos son superiores al 50% en promedio, respecto de los subcontratados conforme al anexo adjunto, lo que ocasionó que el INSTITUTO pagará un valor mayor al contratista en cuantía de $ 83.1 millones.

Las situaciones anteriormente descritas se deben a la falta de seguimiento y control por parte de los funcionarios de INVIAS y de la Interventoría, encargados de vigilar el desarrollo contractual, lo que permitió al Contratista ejecutar la obra por medio de subcontratistas a un menor precio que el pactado con INVIAS, actuar que va en contravía del Principio de Conmutatividad de los contratos y afecta directamente el equilibrio financiero en perjuicio de los intereses del Instituto.

En la Oferta Mercantil entre E&Q INGENIERIA Y ARQUITECTURA S.A.S. y ESGAMO LTDA y el subcontrato de esta última con el CONSORCIO OBRAS 2011 se constituye presunta connotación disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de **$321,1 millones.**

Contrato 142 de 2011.

Acorde con lo estipulado en la Cláusula Décima Cuarta del Contrato 142 de 2011 que señalan: "…*EL CONTRATISTA solo podrá subcontratar la ejecución de trabajos que requieran de personal y/o equipos especializados, con la autorización previa y expresa del INSTITUTO….”* Y en concordancia con lo reglado en los Artículos 26 Numeral 2 y 41 inciso 3 que establecen: *“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio: (…) 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.”; A su vez, el “ART 41 (…) Los contratos estatales son intuito personae <sic> y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante”.* Y lo señalado en el Articulo 4 Numeral 3 que determina lo siguiente: “*ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (…) 3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.”*

Revisado el contrato 142 de 2011 suscrito el **12 abril de 2011** entre INVIAS y el **CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL 2009**, se observó que dentro de la ejecución del mismo se incumplió la cláusula que estipula lo referente a la "CESION Y SUBCONTRACION", toda vez que se evidencia que el Contratista **CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL 2009**, celebra oferta mercantil el día 10 de junio de 2011 con MAQUICENTER S.A.S, para realizar la remoción de derrumbe, transporte de material y conformación de botadero en las abscisas PR 11+0125 al PR 12+0625, sin que se pueda verificar la existencia de la autorización por parte del INVIAS, debido a la falta de seguimiento y control por parte de los funcionarios de INVIAS y de la Interventoría, encargados de vigilar el desarrollo contractual, lo que permitió al Contratista ejecutar la obra por medio de subcontratistas sin la autorización previa y expresa, situación que implica el incumplimiento de uno de los requisitos esenciales del contrato que **es la capacidad para contratar**, toda vez que la autorización se constituía en un documento necesario para habilitar al contratista para ceder o subcontratar. Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria y penal para funcionarios del Invias.

Hallazgo 185. Aplicación de sanciones. Administrativo y Disciplinario.

Según lo establecido en el Artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993 *Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar,* y el artículo 26 numeral 1 de la citada Ley que determina el Principio de Responsabilidad, el cual indica: *"Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato"*. No obstante, en los contratos de obra 140/2011 y 142/2011 se evidenció retrasos en la ejecución de las obras, imputables al contratista, así como requerimientos de interventoría, sin que por parte de INVIAS se apliquen las sanciones correspondientes, tal como describe a continuación:

a) En el Contrato 140 del 2011 suscrito entre INVIAS y la Unión Temporal ESCC, para la Atención de las obras de emergencia en la vía Bucaramanga – San Alberto que corresponde a la ruta 45A08, ubicada en el PR18+000 al PR29+000 y PR46+0300 al PR93+654 en el Departamento de Santander. Por valor de $3.455.169.748. Incluido IVA, el Consorcio INTERVIAL CJ firma interventora, constantemente llama la atención al contratista sobre: *"la lentitud del avance de inversión para la ejecución total de los recursos asignados al contrato de obra; incremento y celeridad en la ejecución de las obras; incremento en el número de*

maquinaria disponible en la obra; avance de obras inferior al requerido para lograr la finalización del contrato; obras sin ejecutarse por no suministro de materiales; atraso en la entrega de diseños de las obras a intervenir; incremento en el número de personas para aumentar los rendimientos; poco personal en la obra por falta de pago del contratista; no cumplimiento del programa de inversiones; es así que estas situaciones dieron origen a la autorización de prórrogas para una ejecución total del contrato de 12 meses y 20 días.

Según Memorando DT-SAN 30163 del 23 de mayo de 2012 radicación interna 724977 suscrito por la Dirección Territorial de Santander, envía a la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias, el oficio con radicado entrada No. 48501 del 17 de mayo de 2012 de la firma Interventora INTERVIAL CJ sobre solicitud de multa por incumplimiento parcial del contratista de obra, en cumplimiento de la cláusula Décima Tercera del contrato de obra No.140 de 2011 referente a multas y cláusula penal pecuniaria y en aplicación de la Resolución 3362 del 13 de Agosto de 2007 y 4472 del 29 de Septiembre de 2010, para lo cual establece como valor total de la Sanción $268,8 millones, sin que a la fecha INVIAS haya hecho pronunciamiento al respecto, si se tiene en cuenta que a 16 de mayo de 2012 en Acta de visita previa para el recibo definitivo de obra, se identificaron obras pendientes y algunas observaciones en seis sectores de la vía.

Es importante resaltar que el gestor técnico del contrato, manifestó al equipo auditor que a 15 de junio de 2012, no se ha realizado el Acta de Entrega y recibo definitivo de obra, con lo cual se incumple el numeral 2.2. del Manual de Interventoría aplicado por el INVIAS.

b). Situación similar se presenta en la no aplicación de la sanción correspondiente para el Contrato de Obra 142 de 2011 suscrito entre INVIAS y el Consorcio Infraestructura Vial 2009, cuyo objeto es ATENCION DE OBRAS DE EMERGENCIA EN LA VIA LOS CUROS MALAGA DEL PR 11+0125 AL PR12+0625 EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER, por valor de $3.059,8 millones, con plazo inicial de 3 meses y prorrogado en 4 meses y 9 días más.

El Consorcio INELCO, firma interventora del contrato, mediante oficio con radicación 89512 del 11 de octubre de 2011, y dirigido a la oficina de Prevención y Atención de Emergencias, señala que en cumplimiento de sus funciones, "*encuentra mérito para solicitar al INVIAS actuar de acuerdo a la Resolución 03662 del 2007 en cuanto al procedimiento para imponer sanciones, y artículo 2º numeral 7: "por el incumplimiento del programa de inversiones, el 10% respecto*

del valor total de las obras dejadas de ejecutar", teniendo en cuenta entre otras, las siguientes consideraciones:

El día 27 de septiembre de 2011, la interventoría hace un llamado de atención al Consorcio contratista por "*el abandono de las obras, en particular las que tienen que ver con la protección de las fuentes hídricas, de estabilización de la vía de acuerdo a los diseños aprobados y a las obras pendientes en el botadero Nº 1 en Los curos". El 10 de octubre de 2011 el Consorcio Infraestructura Vial no presenta repunte significativo en la ejecución de las obras que permitan proyectar en términos de la emergencia en el punto crítico PR12+140 AL PR 12+340 dentro del plazo establecido."* La firma interventora estableció una liquidación a 9 de octubre de 2011, por sanción a imponer de $112.9 millones, sin que el INVIAS se haya pronunciado al respecto. Con fecha 4 de diciembre de 2011 se hace Acta de Entrega y recibo definitivo de obra.

Los anteriores hechos representan total permisibilidad e incumplimiento de los deberes del Supervisor de los contratos, al no tener en cuenta en su oportunidad lo solicitado por la Interventoría. Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 186. Supervisión de contratos. Administrativo y Disciplinario

En el numeral 2 del artículo primero de la Resolución 03376 del 28 de octubre de 2010 expedida por el Instituto Nacional de Vías-INVIAS, por medio de la cual se establecen las funciones u obligaciones del Gestor Técnico de Contrato a Nivel Territorial, señala *que "…..2.11…y en forma conjunta efectuar visitas periódicas a las obras, con el objeto de conocer el estado de ejecución física, previa autorización del Jefe Inmediato…" "…2.12 hacer seguimiento al cumplimiento de las actividades relativas al control de calidad de las obras…." "2.17 Hacer seguimiento al proceso de visita previa y participar en el Recibo Final de Obra y de Interventoría…".* En concordancia con el *Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: … 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

No obstante lo anterior, en el contrato 980 suscrito el 25 Julio de 2011 para ATENCION DE OBRAS DE EMERGENCIA EN LA VIA PALMERA-PRESIDENTE RUTA 5504 EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER, en los sitios críticos entre los PR0+0000 y PR102+0000 de la Troncal Central del Norte, se observan

deficiencias de Supervisión en el Control y Seguimiento por parte del Gestor Técnico a nivel territorial, por cuanto no efectuó visitas al sitio de las obras para conocer el estado de ejecución física y calidad de las mismas, como tampoco participó en el recibo Definitivo según acta de entrega y recibo del 30 de marzo de 2012, según oficios DT-SAN-22163 y 23985, del 11 y 18 de mayo de 2012 de la Territorial Santander manifiestan que "…*se atendió al interventor del contrato en la Territorial, para tratar temas relacionados con el Avance de obra**; ...**por ende no se puedo verificar la calidad de las obras y en consecuencia no se existen informes sobre el cumplimiento relativo a la calidad de las obras objeto del contrato..".* Por otra parte, se pudo verificar en los registros de la bitácora de obra las falencias de calidad en lo relacionado a la inyección del licuado del cemento en los puntos de anclajes (2, 7, 4,19,20 y 22) al no terminar el proceso en el mismo día; los tensionamientos de los anclajes línea inferior NO se cumplieron con las indicaciones sugeridas por la interventoría de tensionarlos al 125%...algunas bases de los anclajes se desplazaron en el momento del tensionamiento, en el PR25+850 las bases conformadas de los anclajes 1, 2 y 3 línea inferior, quedan construidas con la pendiente del terreno, a pesar de la sugerencia que hace la interventoría, lo anterior, debido al incumplimiento de algunas funciones propias del cargo, que conlleva a que exista riesgo en la cantidad, calidad y estabilidad de las obras contratadas y pagadas, incertidumbre en el cumplimiento del objeto contratado, y falta de herramienta gerencial para la toma de decisiones que permita favorecer los intereses de la entidad. Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 187. Amortización de anticipos. Administrativo.

El INVIAS suscribió con el Consorcio San José de Miranda el contrato 980 de 2011, perfeccionado el 9 de agosto, cuyo objeto consistía en "…. la ATENCION DE OBRAS DE EMERGENCIA EN LA VIA PALMERA-PRESIDENTE RUTA 5504 EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER…" por valor de $6.822.429.345 IVA incluido. En la Cláusula Novena de este contrato se señala que " ANTICIPO[109]*……EL Instituto podrá entregar un anticipo de hasta el cincuenta por*

[109] *Sobre la naturaleza jurídica de la figura de ANTICIPO, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, en la Sentencia 13436 de junio 22 de 2001 expresó que ".... corresponde al primer pago de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales,... Lo más importante es que los valores que el contratista recibe como anticipo, los va amortizando en la proporción que vaya ejecutando el contrato de ahí que se diga que los Recibió en calidad de préstamo;..*

En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá

ciento (50%) del valor básico del contrato… el Anticipo será desembolsado en dos (2) cuotas así: Un 30% a la legalización del contrato y la presentación de la cuenta de cobro respectiva…"; El Parágrafo Tercero señala : AMORTIZACION…" "el anticipo será amortizado mediante deducciones de las actas mensuales de obra…" La cuota de amortización se determinará multiplicando el valor de la respectiva acta por la relación que exista entre el saldo del anticipo y el saldo acordado.." Sin embargo, se observa inconsistencia en la aplicación del procedimiento financiero en el desembolso y Amortización de Anticipos, por cuanto el desembolso del anticipo se produjo 4 meses después de haberse empezado la ejecución de las obras, es decir el 27 de diciembre de 2011, como se registra en el extracto del Banco de Bogotá Cuenta Corriente 115028011, abierta para el manejo del anticipo por valor de $1.944.7 millones y la amortización del mismo se empezó a realizar en forma anticipada, es decir antes de haberse recibido el valor del anticipo, como se refleja en las actas parciales de obra 1,2,3 y 4 y en las facturas de venta presentadas por el contratista C000002,C00003,C000011y C00014 del 22 de noviembre, 1º y 21 de diciembre respectivamente, tal como se observa en el siguiente cuadro.

AMORTIZACION DE ANTICIPOS EN FORMA ANTICIPADA

FACTURA Nº y Fecha	CONCEPTO	Valor Deducción Amortización Anticipo
Sin factura 27-12-12	Anticipo 30% del costo básico $6.482.536.811. Fecha abono por transferencia $1.944.761.043	
C0000002 del	Acta Parcial # 1 periodo: del 9 Ag. A 8 sept. /2011	222.695.118
C0000003 del 22.11.2011	Acta Parcial # 2 del 9 sept. al 8 oct. /2011	226.070.912

de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe Incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato"

C0000011 del 01.12. 2011	Acta Parcial # 3 del 9 oct. al 8 nov. /2011	211.349.198
C0000014 del 21.12.2011	Acta Parcial # 4 del 9 nov. al 8 dic. /2011	120.784.810
	Valor Amortizado Anticipadamente	$780.900.038

Fuente: documentación Facturas y actas parciales de obra

Por otra parte, se presentaron tres informes de Inversión y buen manejo del anticipo con sus correspondientes soportes por valor de $1.478.8 millones, *el saldo de $465,8 millones, se encuentra en la cuenta bancaria del anticipo y corresponde al valor que le fue descontado al contratista de las primeras actas parciales de obra para amortizar el anticipo que no le había sido desembolsad*o. Situación que desdibuja la naturaleza del anticipo por falta de revisión, supervisión y control administrativo, hecho que se traduce en un riesgo para el Invias ya que con su actuar afecta el capital de trabajo de los contratistas. Hallazgo Administrativo.

Hallazgo 188. Inversión y buen manejo de anticipo. Administrativo.

El Manual de interventoría de Obra pública, aprobado el 10 de junio de 2010, señala en el numeral 3.4 ".. El anticipo se debe utilizar exclusivamente para la inversión en elementos e insumos básicos para la ejecución de los ítems de obra que representen el mayor porcentaje del valor del contrato…". Y en el numeral 4.8 señala ".. En cuanto a los soportes que deba entregar el contratista, el interventor le solicitará el comprobante de Egreso… los comprobantes deberán estar debidamente soportados con facturas que cumplan los requisitos de ley…", A su vez el numeral 4.2 para los contratos de interventoría establece: "el Gestor técnico del contrato revisará y aprobará los soportes de inversión del anticipo y la relación de gastos". Por otra parte, el Decreto 2848 de 2008 en su artículo 4 Numeral 4.2 "Riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones contractuales: La garantía de cumplimiento de las obligaciones cubrirá los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones legales o contractuales del contratista, así: 4.2.1 Buen manejo y correcta inversión del anticipo. El amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo cubre a la entidad estatal contratante, de los perjuicios sufridos con ocasión de (i) la no inversión; (ii) el uso inapropiado, y (iii) la apropiación indebida que el contratista garantizado haga de los dineros o bienes que se le hayan entregado en calidad de anticipo para la ejecución del contrato. Cuando se trate de bienes entregados como anticipo, estos deberán tasarse en dinero en el contrato.

Se evidenció que en el contrato 139 de 2011 suscrito entre INVIAS y la Constructora FG S.A., cuyo objeto es "El Contratista se obliga a atender para el INSTITUTO LAS OBRAS DE EMERGENCIA EN LA VIA BUCARAMANGA – SAN ALBERTO QUE CORRESPONDE A LA RUTA 45ª-08 PR29+000 al PR46+300, las obras a ejecutar serán aquellas generadas con ocasión de la emergencia invernal 2010-2011 relacionadas en el informe técnico suscrito por la oficina de Prevención y Atención de Emergencias y que hace parte integral del presente contrato", se presenta incumplimiento al Manual de Interventoría en la parte correspondiente al numeral 3.4, toda vez que de la Cuenta Corriente conjunta N° 77769267692 del Banco de Colombia, abierta para el manejo del anticipo, se giró y pagó el cheque N°735448 a nombre de Distribuidora Nissan para la compra de una camioneta marca Nissan por valor de $36 millones, lo cual se traduce en un uso inapropiado de los dineros destinados para la inversión de elementos e insumos básicos para la ejecución de la obra.

Por otra parte, verificada la inversión y buen manejo del anticipo otorgado para el contrato 142 de 2011, se determinó que se autorizaron pagos sin el cumplimiento de los requisitos legales, por cuanto algunos de estos pagos se encuentran sin soportes, otros se soportan con cotizaciones y cuentas de cobro, se giran cheques a personas diferentes de quien presenta la factura, se realizan pagos por reembolsos de Caja menor, entre los cuales se encuentran gastos administrativos, que no son propios del contrato como pago de recargas de celulares, lavado de camioneta, pasajes terrestres, dotación a trabajadores y otros. Así mismo en el extracto del mes de septiembre de 2011 se observa un saldo negativo de -$9.7 millones y pago de intereses por sobregiro en cuantía de $286 mil pesos.

Descripción Egreso	Fecha y numero de Cheque	Valor en millones $	Observación
Elementos insumos y materiales	W0351879 del 31-10-2011	17,4	Sin soportes
Elementos insumos y materiales	W0351879 del 31-10-2011	11,4	Sin soportes
Elementos insumos y materiales	W0351879 del 31-10-2011	11,7	Sin factura (cotización)
Elementos Insumos y materiales	W0351878 del 05-10-2011	15,8	Sin factura
Varios. Relación Caja menor	W0351869 del 05-10-2011	4.9	Sin factura.
Elementos Insumos y materiales	W0351883 del 22-10-2011	7.5	Sin factura
Pago de Intereses por sobregiro		0,2	
Total		69,3	

Igual situación se observa en el contrato 140 de 2011, en los informes de Inversión y buen manejo del anticipo 1, 2, 4,7,9 se autorizaron pagos al Consorcio Obras 2011 sin el cumplimiento de los requisitos legales, por cuanto: - las nóminas del

periodo del 15 al 28 de agosto de 2011 por $3.5 millones; del 12 al 25 de septiembre 2011 por $5.6 millones; del 26 de septiembre al 9 de octubre por $3.8 millones; del 10 al 23 de octubre de 2011 por $4.0 millones y del 11 octubre al 20 de noviembre por $9.1 millones, sólo se limita a una relación de pagos, las cuales carecen de firma, descuentos de seguridad social y liquidación de parafiscales, como tampoco se encuentra el documento que garantice el pago a las entidades receptoras de estos dineros. - La seguridad social que soportan por $0,192 miles y $2.7millones está a nombre de una razón social, representada por quien no es miembro del consorcio Obras 2011; existen Comprobantes de egreso sin firmas Nºs 08,30,31,37,38,51; no existen facturas equivalentes, sino cuentas de cobro sin el comprobante de egreso; además no existen facturas por la compra de materiales a Diaco, Argos y Ferricentros SA por $13.2 millones, $7.2 millones, $8.8 millones y $14.0 millones; en el pago de transporte de materiales, no se relaciona la placa del vehículo que prestó el servicio.

En el contrato 145 de 2011 se autorizaron Gastos sin el soporte respectivo, como en el caso del pago de salarios al personal, no adjuntan las nóminas respectivas, en los aportes parafiscales, no adjuntan la planilla de pago en donde conste el valor pagado, solamente adjuntan la certificación del revisor fiscal en donde certifican que la empresa ha realizado el pago de los aportes en los últimos 6 meses; para el ítem de comunicaciones, adjuntan las facturas de las empresas de servicio de telefonía celular, las cuales ascienden a $32,9 millones. El formato de Inversión y buen manejo del anticipo MSE-FR-06-1 del 6 de octubre de 2011, se hizo en forma global, sin discriminar el valor de cada uno de los gastos incurridos, por lo tanto no se puede determinar el valor y el porcentaje por ítems, aprobado en el Plan de Inversiones mensualizado del anticipo.

Las anteriores situaciones demuestran falta de revisión, supervisión y control administrativo, hecho que no garantiza el cumplimiento de la naturaleza propia del anticipo, con lo cual se genera riesgo de que éste se invierta en usos diferentes a lo reglado en el contrato y en el Plan de Inversiones. Observación administrativa, con alcance disciplinario.

Hallazgo 189. Apertura de Cuenta. Administrativo

El parágrafo Primero de la Cláusula Sexta del contrato 981 de 2011, Manejo del Anticipo señala que: "…El Interventor junto con el Gestor Técnico del contrato designado por el Instituto abrirán una cuenta corriente a nombre del contrato para manejar los fondos del anticipo…." Sin embargo, se observa que la Cuenta Corriente fue aperturada antes de legalizarse el contrato, debido a que según certificación del Banco de Bogotá la apertura de la Cuenta Corriente 086188331-2

para el manejo de los recursos del anticipo del contrato 981 fue el 30 de mayo de 2011 y el contrato se firmó el 25 de Julio de 2011. Tal hecho refleja falta de control administrativo en la celebración de contratos como en el pago de anticipos, lo cual puede facilitar uso indebido de la cuenta. Hallazgo Administrativo.

Hallazgo 190. Solicitud de adición y prórrogas. Administrativo y Disciplinario.

En el documento de Prórroga número tres al contrato principal número 142 de 2011, se señala en las consideraciones 3 y 4 del citado documento: "...*3) Que el soporte Técnico con que se fundamenta la solicitud se encuentra en el formato de Solicitud de Prórroga de fecha 12 de septiembre de 2011, el cual se encuentra suscrito por el Representante del contratista, el Representante legal de la Interventoría, el Gestor Técnico del Contrato, el Gestor Técnico del Proyecto y el Jefe de la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias. 4) que en dicho formato de solicitud de adición y prórroga se dieron las justificaciones para tramitar la prórroga…."* Sin embargo, se observa que el Formato MSE-FR-19 del 12 de septiembre de 2011, soporte técnico con que se fundamenta la solicitud de prórroga número Tres (3), se encuentra sin firmas del Gestor Técnico del proyecto y del Jefe de la Unidad Ejecutora de Prevención y Atención de Emergencias, debido a la falta de supervisión y control, lo que conlleva a que se otorguen prórrogas sin las autorizaciones y con soportes técnicos que no han sido evaluados por los encargados de esta labor. Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 191. Pago de salarios y prestaciones sociales. Administrativo.

Según lo establecido en el Parágrafo de CLÁUSULA DÉCIMA del contrato 140/2011 Salarios y Prestaciones Sociales *"El contratista se obliga al cumplimiento de todas las normas legales vigentes y al pago de todos los salarios y prestaciones sociales de manera oportuna que ellos establezcan en relación con los trabajadores y empleados ya que el personal que vincula el contratista no tiene carácter oficial…."* Precepto que no se cumple cabalmente, toda vez que existen varias comunicaciones sobre las cuales se presenta Derecho de Petición exigiendo el pago oportuno de salarios del personal al servicio de la obra, lo anterior motivado en demoras de trámites internos y a deficiencia de control y seguimiento sobre el cumplimiento de compromisos laborales del personal que es subcontratado por parte del contratista, con lo cual el Estado se podría ver expuesto a demandas laborales y civiles afectando negativamente los recursos estatales. Hallazgo Administrativo.

Hallazgo 192. Errores en diligenciamiento de documentos. Administrativo.

En el numeral 1 de las consideraciones del documento de prórroga número uno (1) al contrato principal 140, suscrito el 10 de agosto de 2011, se señala que mediante oficio del 29 de julio de 2011 suscrito por el representante legal de la interventoría…solicita la ampliación del plazo del contrato 140 y se anexa el formato de adición y prórroga, sin embargo, verificado en el expediente los anteriores documentos se observa que el oficio de solicitud y el formato de adición y prórroga MSE-FR-19-1 mencionados anteriormente, no corresponde al contrato de obra 140, sino al contrato de Interventoría Nº 149. También se observa que en la cláusula Décima Sexta del contrato 140: Garantía Única se señala en el literal b) "El buen manejo y correcta inversión del pago anticipado concedido al contratista, lo cual no corresponde por cuanto lo otorgado fue un anticipo. Por otra parte, la póliza de Responsabilidad civil Extracontractual Nº 11-40-101005751 expedida desde el 4 de mayo de 2011 y sus anexos modificatorios (Nº 6 del 20 de marzo de 2012) amparan un riesgo de servicios profesionales médicos, riesgo que nada tiene que ver con un contrato de obra. Lo anterior debido a la falta de revisión por parte de los funcionarios asignados para tal fin, de la minuta de los contratos y de la documentación que forma parte del expediente, lo que conlleva a deficiente seguimiento de la gestión contractual. Hallazgo Administrativo.

Hallazgo 193. Aportes parafiscales y seguridad social. Administrativo, Disciplinario y Penal.

Mediante la Ley 828 de 2003 se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social; en concordancia con el artículo 1º del Decreto 510 de 2003, que regula la obligación formal de estar afiliados a dicho sistema en concordancia con la Cláusula Décima Segunda del Contrato 1698 de 2010. Sin embargo, al contrastar las planillas diarias de personal utilizado en la obra durante el primer semestre de 2011, la información reportada por la Entidad y el resultado de la Circularización realizada por la Contraloría General de la República, se evidencia que no obstante acreditar pagos al sistema de seguridad social y Aportes Parafiscales, se presentan falencias en los pagos reportados tales como: no se efectúa pago de algunos trabajadores, se reporta a las entidades menos días trabajados en algunos trabajadores, debido a una débil labor de supervisión de las personas que desempeñan el rol Interventoría y administrador de los contratos, al no verificar la correspondencia entre los pagos efectuados; situación que conlleva a una presunta evasión en dichos pagos y la vulneración del derecho que tienen los trabajadores a que se les reconozca y paguen las prestaciones económicas y se proporcionen servicios asistenciales, en el evento de la ocurrencia de un accidente de trabajo e incumplimiento de la cláusula Décima

Segunda del Contrato 1698 de 2010. Hallazgo con presunta connotación Penal y Disciplinaria.

Hallazgo 194. Publicidad en el SECOP. Administrativo y Disciplinario.

El artículo 8 DEL Decreto 2474 de 2008 señala: "*la entidad contratante será responsable de garantizar al publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva"*; *la publicidad a que se refiere este artículo se hará en el SECOP cuyo sitio Web será indicado por su administrador"*, asimismo, el numeral 17 del citado artículo consagra que: "*el Contrato, las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre las sanciones ejecutoriadas, que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a ésta, deben publicarse y del mismo modo*. El parágrafo 3º manifiesta: "*la publicación electrónica de los actos y documentos a que se refiere el presente artículo, deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes*. Sin embargo, no se evidencia que el contrato 1698 suscrito entre INVIAS y la Constructora FG S.A., se encuentran debidamente publicados en el SECOP, como tampoco sus prórrogas, adiciones y la modificaciones indicadas en la siguiente tabla, situación que se origina por la debilidad de mecanismos y procedimientos de control dentro del proceso y etapa contractual, lo que limitó el ejercicio del control fiscal sobre las actuaciones de la administración. Observación con presunta connotación Disciplinaria.

OBRA No. 1698/2010	
FECHA SUSCRIPCIÓN	30/XII/2010
1, Fecha Terminación	31/V/2011
2, Fecha Terminación	30/VIII/2011
3, Fecha Terminación	30/XI-2011
4, Fecha Terminación	20/01/2012
5, Fecha Terminación	29/02/2012
VALOR INICIAL	**$ 4,987,132,969**
1, Adición	$ 100,000,000
2. Adición	$ 1,200,000,000
3. Adición	$ 1,250,000,000
VALOR FINAL	$ 7,537,132,970

Fuentes Expediente Contractual e informes de Interventoría

Hallazgo 195. Cooperativa de trabajo asociado. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal.

De conformidad con el artículo 71 de la Ley 50 de 1990*, "Por el cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones"; el*

artículo 10 del Decreto 4369 de 2006 "Por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de las empresas de servicios temporales y se dictan otras disposiciones" y el artículo 17 del Decreto 4588 de 2006 "Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las pre cooperativas y cooperativas de trabajo Asociado", solo las Empresas de Servicios Temporales están facultadas para desarrollar actividades de intermediación laboral, suministro y administración de personal al servicio de un tercero, so pena de las sanciones y multas que podrían ser impuestas por el Ministerio de la Protección Social; de igual manera El artículo 7° numeral 1 de la Ley 1233 de 2008, Prohibiciones dispone: "*Las Cooperativas y Pre Cooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a terceros o remitirlos como trabajadores en misión…".* no obstante, se evidencia que al efectuar el análisis del contrato 139/2011 suscrito entre INVIAS y la Constructora FG S:A en desarrollo del anticipo otorgado por INVIAS, se suscribió contrato de suministro de personal con la Fundación FUNDAFEVI "Fundación Fe de Vivir " cuyo objeto principal según Registro de la Cámara de Comercio de Barranquilla es "*….el objeto principal consiste en acciones tendientes para lograr el desarrollo y la integridad de la persona, de la población y la sociedad en general de quienes la conforman, apoyar aquellas personas de escasos recursos para presentar proyectos productivos de vida, promover y proyectar actividades donde la comunidad tenga acceso a los servicios sociales prestados por las entidades componentes que desarrollen este objetivo"* contrato suscrito con interpuesta persona. Llama la atención al Ente de Control que la Constructora FG S.A. pague a FUNDAFEVI los cheques Nos. IF735479 del 8 de noviembre de 2011 $7.472.100, cheque No. 090106 del 30 de noviembre de 2011 por $8.435.200 y cheque No. 090119 del 30/12/2011 por $7.817.900 por concepto de pago de aportes del personal de la obra, correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2011; de igual forma, al verificar el pago de aportes parafiscales se observa que la Entidad que hace lo propio es la Cooperativa COOSEGRAL LTDA., lo anterior genera confusión e incertidumbre respecto de los hechos mismos, ocasionado por debilidades de control administrativo y técnico en la etapa contractual pudiéndose ocasionar prácticas laborales indebidas; situación que pudiera vulnera los derechos y garantías laborales de los trabajadores que tienen consagración en los artículos 25, 48, 53 de la Carta Política. Con lo anterior se evidencia un presunto detrimento patrimonial por **$23,6 millones**.

Hallazgo 196. Liquidación de contratos. Administrativo y Disciplinario

Los contratos suscritos por INVIAS para la Atención de Obras de Emergencia, señala en La Cláusula Vigésima: " *LIQUIDACIÓN.- El presente contrato será*

objeto de liquidación de conformidad con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y las disposiciones del pliego de condiciones, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación…. Dentro de este plazo se entiende incluido un término de cuatro (4) meses para la liquidación de común acuerdo y dos (2) meses adicionales para la liquidación unilateral si es del caso.", sin embargo, se observa deficiencia en la liquidación de contratos, por cuanto algunos de ellos no han surtido este proceso, no obstante que el vencimiento en el plazo de ejecución supera los cuatro meses establecidos en la normatividad vigente y cláusulas contractuales. Lo anterior debido a falta de mecanismos de seguimiento y control que permitan finiquitar a tiempo este procedimiento, lo que conlleva a que se afecte la gestión administrativa del ente territorial en el evento de presentar saldos pendientes que puedan afectar el adecuado manejo de los recursos e incertidumbre en la ejecución total de los mismos, hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

CONTRATOS SIN LIQUIDAR Y SIN ACTA DE ENTREGA

Nº y Fecha de Contrato	CONCEPTO	Fecha Iniciación	Fecha Terminación	Fecha Acta de Entrega y recibo definitivo de obra
138 12-04-2011	Obras de Emergencia Barrancabermeja – La Lizama.	26/04/2011	30/09/2011	9/11/2011.
140 12-04-2011	Obras de Emergencia Bucaramanga-San Alberto	10/05/2011	30/05/20112	No hay Acta de Entrega y Recibo Definitivo de obra
141 12-04-2011	Obras de Emergencia en la vía Barbosa - Landázuri – Puerto Araujo.	26/04/2011	25/10/2011.	3/11/2011.
142 12-04-2011	Obras de Emergencia en la Vía Los Curos-Málaga	26/04/2011	04/12/2011	4/12/2011.
143	Obras de Emergencia en la Vía Los Curos-Málaga			

12/04/2011		05/05/2011	05/11/2011	

Fuente: Expedientes Contractuales.

Contratos Departamento de la Guajira

Hallazgo 197. Ejecución del Objeto Contractual Contrato 1175 de 2011. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal.

Atención de las obras de emergencia en la vía Distracción - Cuestecitas Código 8801 (Buena Vista - Maicao) en el Departamento de La Guajira, por valor de $4.564 millones con un plazo de tres meses, iniciando el 1 de septiembre de 2011 y fecha de terminación 30 de noviembre de 2011.

Este contrato sufrió dos modificaciones como se ve en el siguiente cuadro:

Modificaciones al Contrato 1175 de 2011

Prorroga	Fecha	Plazo
1	28-11-2011	Dos meses: del 1-12-2011 al 31-01-2012
2	20-01-2012	Dos meses: del 1-02-2012 al 31-03-2012

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 consagra que con la celebración y ejecución de los contratos estatales, **"**las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines." Igualmente que los contratistas son colaboradores del Estado en la consecución de sus fines.

En la revisión documental se estableció que se suscribió Acta de entrega y recibo definitivo de obra el 9 de abril de 2012 y aún no se ha realizado el acta de liquidación.

Practicada la visita de campo para verificar el estado de las obras, después de proceder a la revisión de las mismas y analizar los resultados, se concluye que las obras han sido ejecutadas parcialmente**.** Según la pre acta de fecha 9 de abril de

2012 las obras están inexplicablemente inconclusas, tal y como se observa en el cuadro de cantidades de obras y los registros fotográficos, lo cual se traduce adicionalmente en que no hay coincidencia entre lo contratado y lo ejecutado.

De lo anterior se deduce que se presentaron graves deficiencias en el seguimiento de las obras contratadas de parte de la interventoría y que estos hechos hacen imposible el recibo final de las mismas.

Se presentaron diferencias en cantidades de obra entre lo programado y lo ejecutado, generándose un presunto detrimento patrimonial por valor de **$101.08 millones**, como se muestra en el siguiente cuadro:

ITEM	DESCRIPCION	UNID	CANT ACTA FINAL	CANT. EN OBRA	VR.UNIT	VR. ACTA FINAL DE OBRA	VR. EJECUTADO EN OBRA	DIFERENCIA EN CANT	DIFERENCIA EN VALOR
671.1	CUNETAS EN CONCRETO FUNDIDAS EN EL LUGAR	M3	394	370	465.000,00	183.210.000,00	172.050.000,00	-24	(11.160.000,00)
320.1	SUBBASE GRANULAR	M3	1146	1034,5	177.000,00	202.842.000,00	183.106.500,00	-111,5	(19.735.500,00)
341.1	BASE ESTABILIZADA CON CEMENTO	M3	860	775	223.800,00	192.468.000,00	173.445.000,00	-85	(19.023.000,00)
500	PAVIMENTO EN CONCRETO HIDRAULICO	M3	1357,6	1293	637.600,00	865.605.760,00	824.416.800,00	-64,6	(41.188.960,00)
730.1	DEFENSA METALICA	ML	356	327	41.758,00	121.665.848,00	111.754.866,00	-29	(9.910.982,00)
730.2	SECCION FINAL	UNID	4	3	68.000,00	272.000,00	204.000,00	-1	(68.000,00)
	TOTALES					**4.537.046.052,00**	**4.435.959.610,00**		**(101.086.442,00)**

Diferencias en cantidades de Obra

Hallazgo 198. Publicación SECOP Contratos 1175 y 1875 DE 2011. Administrativo y Disciplinario.

El Decreto 2474 de 2008 en su Artículo 84, referente a la Publicación de los contratos, estableció que “de conformidad con lo previsto en el decreto 2150 de 1995 y el decreto 327 de 2002, deberán publicarse en el Diario Único de Contratación Pública, o en su defecto en la Gaceta Oficial de la respectiva entidad territorial o por algún mecanismo determinado en forma general por la autoridad

administrativa territorial, que permita a los habitantes conocer su contenido, todos los contratos que celebren las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública cuyo valor sea igual o superior a cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

Una vez consultado el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, no se encontró publicado en ninguna de sus etapas los contratos 1175 de 2011 y 1875 de 2011.

Contratos Departamento de Sucre

Hallazgo 199. Soportes de ejecución. Administrativo y Disciplinario.

Seguimiento y Control: El Artículo 3 de la Ley 80 de 1993, establece que las entidades estatales al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, buscan el cumplimiento de los fines del estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

Así mismo, la cláusula Quinta: Vigilancia y Control de la Ejecución del Contrato establece: "El Instituto Nacional de Vías vigilará el cumplimiento de las obligaciones del Contratista. El Director de la Dirección Territorial Sucre designará un Gestor Técnico de Contrato y el Jefe de la Unidad Ejecutora del Instituto designará un Gestor Técnico de Proyecto"… No obstante lo anterior, en el contrato de obra No. 782/08/2011, cuyo objeto es obras de emergencia para el montaje del puente provisional atirantado tipo ACROW L=57,95M sobre el arroyo Pechelín de la carretera Sincelejo-Toluviejo Dpto. de Sucre) por $1.386 millones, no se evidencia el acto administrativo de las personas que tienen que supervisar el contrato y el Proyecto, que permitan registrar en el cuerpo del expediente la ejecución del objeto del contrato. Lo cual es ocasionado por debilidades en el seguimiento, control e interventoría a la etapa contractual; generando el riesgo de efectuar pagos injustificados por obras inconclusas, inexistentes o defectuosas. Esta observación es de tipo administrativo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 200. Soporte Licencia Ambiental. Administrativo y Disciplinario.

La Ley 99/1993, y su decreto reglamentario 1220 de 2005 establece *ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la*

capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones...Artículo 3º. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental. Sin embargo, revisado el contrato 782/08/2011, *cuyo objeto es obras de emergencia para el montaje del puente provisional atirantado tipo ACROW L=57,95M sobre el arroyo Pechelín de la carretera Sincelejo-Toluviejo Dpto. de Sucre* por $1.386 millones, no se evidencia las licencia ambiental o permiso de las autoridades competentes como reza en la cláusula décimo cuarta sobre Gestión ambiental, y el Parágrafo Primero**,** según el cual, el contratista está obligado a la elaboración y ejecución del Programa de Adaptación de la Guía Ambiental -PAGA-. Lo cual es ocasionado por debilidades en el seguimiento, control e interventoría a la etapa contractual; generando el riesgo de contratar sin el lleno de los requisitos legales. Esta observación es de tipo administrativo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 201. Seguimiento y Control. Administrativo y Disciplinario.

El Artículo 3 de la Ley 80 de 1993, establece que las entidades estatales al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, buscan el cumplimiento de los fines del estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

En el contrato 781 14/07/2011, *cuyo objeto es Interventoría de las obras de emergencia para el montaje del puente provisional atirantado tipo ACROW L=57,95M sobre el arroyo Pechelín de la carretera Sincelejo-Toluviejo Dpto. de Sucre)* por $97. Millones, no se evidencia en el expediente la ejecución del objeto del contrato de obra. Lo cual es ocasionado por debilidades en el seguimiento, control e interventoría a la etapa contractual; generando el riesgo de efectuar pagos injustificados por obras inconclusas, inexistentes o defectuosas. Esta observación es de tipo administrativo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 202. Garantías Contractuales. Administrativo y Disciplinario.

El artículo 7 de la ley 1150 de 2007, establece que "Los contratistas presentarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato". El Artículo 3 de la Ley 80 de 1993, establece que las entidades estatales al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, buscan el cumplimiento de los fines del estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Revisado el contrato N° 781 del 14/07/2011, *cuyo objeto es la Interventoría obras de emergencia para el montaje del puente provisional atirantado tipo ACROW L=57,95M sobre el arroyo Pechelín de la carretera Sincelejo-Toluviejo Dpto. de Sucre)* por $$97. Millones, se evidenció que al momento de la revisión del expediente del contrato en comento el documento de la Póliza como tal no existe, solo se evidencia un oficio Nº OPA-28889 de fecha 14 de julio donde se aprueba la póliza Única de Cumplimiento Nº 06GU015056 de la Cía. Confianza, y orden de inicio de este contrato, firmado por la Jefe de la Oficina Prevención y Atención de Emergencia. Lo cual es ocasionado por debilidades en el seguimiento y control de requisitos contractuales; generando el riesgo de no cubrimiento de contingencias derivadas del contrato ejecutado. Esta observación es de tipo administrativo con incidencia disciplinaria,

Hallazgo 203. Rehabilitación del Puente. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

La ley 610 de 2000, define en su artículo 6 lo concerniente al daño patrimonial al Estado como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro, de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado; de igual manera, el artículo 26, numerales 1, 2 y 3 de la Ley 80 de 1993, establece el Principio de Responsabilidad en la contratación estatal.

Efectuado el seguimiento a la ejecución de obras del Contrato número 782 de 2011, cuyo Objeto es: Obras de emergencia para el montaje del puente provisional atirantado tipo Acrow L = 57.95m sobre el arroyo Pechelín de la carretera Sincelejo – Toluviejo (Departamento de Sucre), por valor inicial: $ 1.385.620.181, plazo de ejecución: Tres (3) meses, fecha de inicio: 14/julio/2011, fecha de terminación: 14/octubre/2011, suscrito por el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- CMG CONSTRUCCIONES Y MONTAJES LTDA, Interventor, CONSORCIO MAS JASSEN LTDA, cuyo avance de la obra se encuentra ejecutada en un 100% , la

cual culminó el 14/octubre/2011, se determinó según lo establecido en el Informe Técnico por parte de la CGR Gerencia Departamental Sucre, según resultado de la visita realizada a las mencionadas obras, un presunto detrimento fiscal por **$10.676.434**, como se describe en el presente cuadro.

No.	DESCRIPCIÓN	UNID.	CANTIDAD FALTANTE	* PRECIO UNITARIO	VALOR
1	Gaviones	m3	14,00	160.000,00	2.240.000
2	Señales verticales preventivas	UNID.	4,00	383.591,00	1.534.364
3	Reductores de velocidad según INVIAS	m3	14,80	461.944,00	6.836.771
TOTAL BASICO OBRA					**10.611,35**
IVA					**65.299**
TOTAL OBRA					**10.676.434**

Lo anterior, debido a faltantes de obra en los ítems correspondientes a *gaviones, señales verticales preventivas y reductores de velocidad,* a fin brindar mayor seguridad vial y una mayor estabilidad de la obra, lo que indica falta de control o supervisión por parte del INVÍAS en la ejecución de la misma; trayendo como consecuencia presunta pérdida en la inversión en $10.7 millones; violándose los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia en la inversión de los recursos y por ende el incumplimiento de los fines del Estado.

Reparación Dique de La Mojana – Contratos 334 Y 335 de 2012.

En el año 2006 el Instituto Nacional de Vías a través de licitaciones públicas suscribió cuatro contratos para la construcción del Dique Marginal desde Colorado hasta Guaranda, por un monto inicial de $69.112,8 millones, los cuales han presentado adición de recursos por $55.505 millones, con un valor final de $124.461,5 millones. Las anteriores obras fueron diseñadas por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, en cumplimiento del Convenio Interadministrativo 073 de 2002, suscrito inicialmente con el Ministerio de Transporte, que posteriormente fue subrogado al INVIAS.

Los períodos de lluvias acaecidos en los años 2010 y 2011 en el territorio nacional, han puesto a prueba su infraestructura física, en especial, su sistema vial y de respuesta ante los embates de las inundaciones. En relación con este último aspecto es necesario indicar que como consecuencia de lo establecido en el

CONPES 3421 de 2006, se le confirió al INVIAS la competencia de construir un dique marginal y las obras necesarias para el control de las inundaciones en la Región de La Mojana; así las cosas, se dividió la longitud de esta obra de infraestructura de aproximadamente 70 Km, en 4 grandes contratos, para cumplir con el objetivo de protección y mitigación de las inundaciones, la contratación de estos tramos se dio en diciembre de 2006.

Dentro del proceso de implementación del mecanismo de control de las inundaciones, se encontraron una serie de talanqueras que afectaron el proyecto, uno de los más relevantes es el cambio del alineamiento original del dique, el cual en un comienzo contemplaba una implantación con una distancia promedio superior a los 400 m del cauce del río Cauca, pero por conflictos con los propietarios de las fincas de la zona se debió hacer un replanteo de la ubicación inicialmente proyectada; esta situación se presentó porque presuntamente no se adelantó una adecuada gestión social y predial que garantizara la armonía entre el proyecto y la comunidad afectada por la implantación del proyecto. Así las cosas, en consideración a que se cambió la ubicación original del dique, se necesitó un ajuste del diseño y una implantación diferente.

Esta nueva alternativa incluía una serie de obras hidráulicas complementarias, las cuales eran fundamentales para garantizar la estabilidad del terraplén; dentro de estas obras se puede citar, el enrocado en la cara húmeda del dique, espolones, alcantarillas, diques fusibles, alturas mínimas y otras, que en conjunto garantizaban la estabilidad y duración del proyecto.

Las entidades públicas están obligadas a cumplir los Principios establecidos en la Ley 80 de 1993, siendo el de la Responsabilidad (Art 26. numerales 1 y 8) fundamental para el cumplimiento de los fines de la Función Administrativa consagrados en el Artículo 209 de la Carta Política.

Es un hecho notorio y conocido por todos, que los períodos de grandes lluvias generan un impacto sustancial sobre las estructuras físicas, como es el caso que se ha presentado en los últimos 18 meses con la grave ola invernal que azotó al país. Sin embargo, es necesario indicar que estas lluvias, no han superado el período de retorno para el cual se diseñó el dique marginal y sus obras complementarias.

Este prolongado período de lluvias, así como el cambio de alineamiento del dique y la carencia de algunas obras hidráulicas, han facilitado las afectaciones que se han presentado en las estructuras de contención. Es así como los sitios conocidos como Pedro Ignacio, Nuevo Mundo, Santa Anita, Caregato, José Bravo, Los

Hernández, se han roto, lo cual ha generado que se presenten graves inundaciones en las zonas aledañas a éstos, con las consabidas pérdidas de bienes de diferente índole.

En oficio, suscrito por la coordinadora del proyecto la Mojana – Universidad Nacional sede Medellín ()[110], indica que "La relocalización del eje marginal sugerida por el señor presidente exige un cambio drástico en la concepción del proyecto y un incremento considerable en el costo de las obras requeridas para garantizar la protección de las comunidades ribereñas".

El INVIAS celebró en el 2006 contratos para la construcción del dique marginal y las obras complementarias para el control de inundaciones, que ascendieron a $124.461.5 millones, (cuatro contratos de obra y uno de interventoría). No obstante lo anterior, desde Noviembre del año 2009, el INVIAS suscribió nuevos contratos (2375/2009, 399/2010, 414/2010, 415/2010, 553/2010, 577/2010, 554/2010, 85/2011, 86/2011, 1672/2011 y 1673/2011, por un monto de $34.441,1 millones, para la realización de obras de mejoramiento del dique carreteable, control y protección de inundaciones y la atención de la emergencia presentada en algunos sitios aledaños, donde el dique se rompió; costos que no se debieron causar, ni pagar, si el proyecto hubiese cumplido de manera integral con su función original, máxime si el período de retorno para el cual fue concebido, no se ha superado.

Adicionalmente para rehabilitar la totalidad de la zona, según un informe solicitado por el INVIAS a la firma RAHS Ingeniería S.A., contratista que en la actualidad adelanta trabajos en la zona, estimó que las obras de intervención a corto plazo (provisional) tendrán un costo estimado[111] de $18.229,8 millones, cifra que contempla los Estudios y Diseños, Interventoría y el Plan de Gestión Ambiental. Sin olvidar que como lo manifestó la firma RAHS, estas obras no son una solución definitiva a la problemática de esta zona, puesto que según ellos la solución definitiva está del orden de los $ 110.500 millones.

Un aspecto que no se debe perder de vista es que el CONPES 3421 y los estudios previos hacen referencia es al control de inundaciones, por lo tanto se considera que las obras se diseñaron con el objetivo del control de las inundaciones en la región, por lo que se considera que este proyecto se estimó originalmente como una solución definitiva.

---

[110] Oficio del 27 de junio de 2007
[111] Oficio OPA 53442 fechado el 22 de noviembre de 2011, suscrito por la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias del INVIAS.

Hallazgo 204. Contrato de obra 334 de 2012 y contrato de interventoría. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

En relación con los valores establecidos como estimados por la firma RAHS Ingeniería S.A., se debe indicar que en el mes de marzo de 2012 se suscribió el contrato 334 de 2012 con la firma VIÑAS RUSSI S.A.S., por un valor de ONCE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS ONCE MIL OCHOCIENTOS DIEZ Y SEIS PESOS ($11.961.611.816,00) para la "Atención de obras de emergencia presentadas en la margen izquierda del Río Cauca, en la región de la Mojana, en los siguientes sitios: Construcción de Muro de Protección en Concreto Reforzado contra inundaciones en la cabecera municipal de Nechí (Antioquia); construcción obras para el control del desbordamiento del Río Cauca en el sector conocido como "Pedro Ignacio" en jurisdicción del municipio de Nechí (Antioquia); reconformación del Dique Carreteable Achi (Bolívar) – Guaranda (Sucre)", este contrato se considera un presunto detrimento patrimonial, en consideración a que, como ha sido expresado previamente, si las obras se hubiesen realizado siguiendo las especificaciones de la Universidad Nacional este dique no hubiera fallado, lo único que no se considera como daño es el componente del contrato que tiene que ver con el dique en concreto para la protección del municipio de Nechí.

PROPUESTA ECÓNOMICA DEL CONTRATO DE OBRA 334/12

ACTIVIDAD	VALOR CONTRATO	VALOR PRESUNTO DETRIMENTO
Construcción Muro de Protección en Concreto Reforzado contra inundaciones en la cabecera municipal de Nechí (Antioquia)	$ 1.446.451.941,00	0
Construcción de obras para el control del desbordamiento del Río Cauca en el sector conocido como "Pedro Ignacio" en jurisdicción del municipio de Nechí (Antioquia)	$ 9.442.650.004,00	$ 9.442.650.004,00
Reconformación del dique carreteable Achí (Bolívar) - Guaranda (Sucre)	$ 722.652.918,00	$ 722.652.918,00
Subtotal (Costo Directo + AIU)	$ 11.611.754.863,00	$ 10.165.302.922,00
Costo Directo (Subtotal / 1,3 Costo Directo)	$ 8.932.119.125,38	$ 7.819.463.786,15
AIU (30% del Costo Directo)	$ 2.679.635.737,62	$ 2.345.839.135,85
Administración (A)	$ 1.786.423.825,08	$ 1.563.892.757,23
Imprevistos (I)	$ 446.605.956,27	$ 390.973.189,31
Utilidades (U)	$ 446.605.956,27	$ 390.973.189,31
IVA (16% de las Utilidades de la Obra)	$ 71.456.953,00	$ 62.555.710,29
Total (Costo Directo + AIU + IVA)	$ 11.683.211.816,00	$ 10.227.858.632,29

Estudios y Diseños Cabecera Municipal de Nechí (Antioquia)	$ 50.000.000,00	0
Estudios y Diseños en el Sector conocido como "Pedro Ignacio" en Jurisdicción del Municipio de Nechí (Antioquia)	$ 150.000.000,00	$ 150.000.000,00
Estudios y Diseños obras Majagual (Sucre) - Achí (Bolívar)	$ 40.000.000,00	0
Subtotal Diseños	$ 240.000.000,00	$ 150.000.000,00
IVA Estudios y Diseños	$ 38.400.000,00	$ 24.000.000,00
Total Estudios y Diseños	$ 278.400.000,00	$ 174.000.000,00
Total Contrato	**$ 11.961.611.816,00**	**$ 10.401.858.632,29**

Del cuadro anterior es pertinente indicar, que en la columna “Valor Contrato”, se expresan las cifras contractuales y en la columna llamada “Presunto Detrimento” se indican los componentes contractuales que son considerados por la CGR como un presunto daño.

Adicionalmente se contrató con la firma ERJAR Y CIA S.A. la interventoría del contrato 334/12, por valor de $837.312.827 y en consideración a que el porcentaje del presunto detrimento del contrato de obra es el 86.96%, el presunto detrimento del contrato de interventoría asciende a $728.127.234.36

Así las cosas, el valor del presunto detrimento asciende a la suma es ONCE MIL CIENTO VENTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS. **($11.129.985.866,65)**, cifra que resulta de la suma del valor del presunto detrimento del cuadro de la propuesta económica más el porcentaje de la interventoría.

Es pertinente indicar que esta cifra se trasladará para que sea incorporada al hallazgo trasladado con ocasión de la auditoría realizada en el segundo semestre de 2011.

En consideración a lo expuesto este hallazgo tiene presunta incidencia Disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en Numeral 1 del Artículo 34 Ley 734 de 2002 y presunta connotación Fiscal de conformidad con lo establecido en los Artículos 5 y 6 de la Ley 610 de 2000. No obstante no se dará traslado a la Procuraduría General de la Nación, por cuanto los hechos ya fueron puestos en conocimiento del Ministerio Público en la auditoría anterior.

Contratos Departamento de Risaralda

Hallazgo 205. Amortización anticipo. Administrativo con comunicación a la DIAN

Inobservando la cláusula novena que trata sobre el Anticipo del Contrato N° 1361 del 16 de septiembre de 2011 para la Atención Obras de Emergencia en la Carretera Apia - La Virginia entre el Pr0+000 y el Pr32+0429 en Risaralda, la Dirección General del INVIAS recibió las facturas de venta números 3 y 4 del 26 de diciembre de 2011 y 31 de enero de 2012, respectivamente, sin la amortización del anticipo correspondiente a las Actas de Recibo Parcial de Obra entregadas por el contratista.

Lo anterior obedece a debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema, permitiendo que los recursos correspondientes al anticipo permanezcan por un mayor tiempo en poder del contratista, generando un riesgo para la Entidad por desconocer el manejo del anticipo y un posible un costo financiero.

La Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda mediante oficio DSIFTD-80661-032- 0177 del 6 de septiembre de 2012, dio traslado a la DIAN.

Hallazgo 206. Obligaciones Tributarias. Administrativo

Contrato 1358 del 16 de septiembre de 2011

Objeto: Interventoría en la Atención en Obras de Emergencia en la Carretera Santa Cecilia – Pueblo Rico,
Valor total: $349.99 millones, incluyendo en tal valor IVA $48.27 millones.

Contraviniendo la cláusula 5° del contrato celebrado con la Universidad Tecnológica del Choco “Diego Luis Córdoba”, el Instituto Nacional de Vías aceptó documentos equivalentes a la factura que no cumplen los requisitos de numeración consecutiva y fecha.

Por otra parte, la cláusula décima novena establece como obligaciones del contratista diligenciar debidamente el Formulario establecido por la subdirección financiera del Instituto, para aplicación de Retención en la Fuente, Impuesto de Industria y Comercio (ICA) e Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual hace parte integral del mismo.

No obstante la estipulación señalada, el INVIAS no verificó el diligenciamiento del Formulario mencionado lo que dio lugar a pactar el pago del IVA por un servicio excluido excepcionalmente para las instituciones de Educación Superior, que no son responsables del IVA de conformidad con el numeral 6° del artículo 476 del Estatuto Tributario en concordancia con el artículo 92 de la Ley 30 de 1992.

Lo anterior obedece a la falta de mecanismos de verificación y control para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y genera la apropiación de recursos en mayor cuantía a lo requerido.

Hallazgo 207. Pago de imprevistos. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

Inobservando lo estipulado en el principio de economía de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, lo estipulado en la Cláusula 7ª y 8ª sobre actas de obra y forma de pago de los contratos de obra que han tenido pagos a la fecha realizados con recursos propios y del Convenio Nº 1005-09-027-2011 suscrito entre EL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES – SUBCUENTA COLOMBIA HUMANITARIA- FIDUPREVISORA S.A. Y EL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS, con ocasión de la Ola Invernal 2010 – 2011, artículo 1 de los contratos de interventoría 1358 y 1360 de 2011, numeral 11 de la cláusula segunda del contrato de administración vial 1170 de 2011, numeral 20 del punto 7.4 del manual de interventoría del INVIAS, presuntamente la Ley 610 de 2000, se observaron desembolsos de imprevistos no acreditados por **$70.838.747**, detallados así:

Expresado en Millones $

CONT. No.	OBJETO	VALOR MILLONES $	% IMPREVISTOS	VALOR PAGADO IMPREVISTOS SIN ACREDITAR	MEDIANTE ACTAS PARCIALES NUMEROS	
1361/ 2011	Atención obras de emergencia en la carretera Apia - La Virginia ruta 50SR01 en el Departamento de Risaralda	$5.769,7	5%	30,2	3, 4 Y 5	
1376/ 2011	Atención obras de emergencia en la carretera Santa Cecilia- pueblo Rico (Santa Cecilia – Asia) ruta 5003 entre el PR 00+000 y el PR 078+0550 en del Departamento de Risaralda	$4.999,9	5%	22.	2 Y 3	

244/ 2011	Atención de obras de emergencia por el sistema de monto agotable en carreteras a cargo de la Dirección Territorial del Risaralda del INVIAS	$486,3	5%	18,6	1,2,3,4,Y 5	

Lo anterior se debió a debilidades de control en la interventoría y supervisión en la ejecución de los contratos descritos, generando un presunto detrimento del patrimonio público por la suma indicada. La Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, mediante oficio DSIFTD-80661-032- 0171 del 3 de septiembre de 2012, asignó el trámite de la indagación Preliminar.

Contratos Departamento de Cundinamarca

Hallazgo 208. Modificación de cantidades de obras. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

Contrato 307 de 2011

En virtud de los Decretos Legislativos 4823 del 29 de diciembre de 2010, Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, del Convenio Interadministrativo No. 1005-09-027-2011 celebrado entre el Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria -FIDR y el INVIAS, y con ocasión a las circunstancias de Ola Invernal presentadas en la Vía Honda – Guaduas – Villeta, el INVIAS suscribió el Contrato 307 de 2011 con el Consorcio Promevias, cuyo objeto era: "…EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar para el INSTITUTO, las obras requeridas para la ATENCION DE LA EMERGENCIA PRESENTADA EN LA CARRETERA HONDA – VILLETA RUTA 5008 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, por el sistema de precios unitarios sin ajustes, de acuerdo con las condiciones de ejecución y especificaciones contenidas en el anexo técnico del contrato, la propuesta aceptada por el INSTITUTO y bajo las estipulaciones contenidas el presente documento…".

Así mismo, dentro de la Cláusula Primera, se estableció PARAGRAFO: DESCRIPCION Y ALCANCE DE LAS OBRAS A EJECUTAR: Atención obras de emergencia en los PRs 20+500 al PR 21+800, y del 37+900 al 59+200 para realizar la construcción para restablecer la transitabilidad en la carretera Honda – Villeta.

Dentro del presupuesto aprobado por la Entidad y conforme a la propuesta presentada por el Contratista, el valor del contrato quedó estipulado por la suma de CINCO MIL SEISCIENTOS SIETE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA

Y SEIS MIL CUARENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE ($5.607.476.045), INCLUIDO IVA.

Posteriormente, a través de modificación número uno de agosto 4 de 2011 y aclaración número uno, se estipuló que el valor del contrato se fijó por la suma de CINCO MIL SEISCIENTOS SIETE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL CUARENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE ($5.607.476.045), INCLUIDO IVA, dentro de los cuales, el valor básico para obras correspondía a $5.169.662.736 más IVA y el costo para estudios y diseños por el valor de $350.000.000 más IVA.

Es importante resaltar, que los contratos de obra 307 y 2111 de 2011 hacen referencia al mismo tramo intervenido, el cual está comprendido entre el PR+0000 al PR64+0000 vía HONDA – VILLETA –GUADUAS.

Al revisar los contratos y los presupuestos oficiales para los mismos, teniendo como base la oferta presentada por el Contratista y el anexo del informe técnico presentado por el funcionario del INVIAS que efectuó la visita, previo a la contratación, se observó que han sido modificadas las condiciones de las obras a ejecutar, puesto que el presupuesto según lo manifestado por el Contratista en la visita de inspección ocular efectuada el 7 de junio de 2012, lo priorizaron para desarrollar lo urgente, así mismo, por las condiciones dadas por la emergencia en la vía Honda Villeta, con actividades de remoción de derrumbes, construcción de una variante entre el PR20+500 al PR 21+700, se realizaron estudios y diseños de 8 sitios críticos entre Guaduas y Villeta. La vía se entregó transitable en condiciones de capa de subbase. Según el INVIAS los diseños se encuentran en el Instituto que van a ser la base para otros contratos y recursos adicionales que se requieren para atender el tramo específicamente de los puntos críticos con atenciones definitivas.

De acuerdo con lo revisado en el Contrato 307 de 2011 y conforme al acta de entrega y recibo definitivo de obra de fecha septiembre 22 de 2011, se presentan las siguientes diferencias de cantidades de obras, con su costo respectivo:

1. CANTIDADES DE OBRAS DISMINUIDAS Y AJUSTADAS						
ITEMS	**DETALLE ACTIVIDAD**	**UND**	**CANTIDAD INICIAL**	**CANTIDAD ENTREGADA**	**DIFERENCIA CANTIDADES**	**VALOR**
1	Demolición de Estructuras	m3	50,00	48,00	2,0	$ 171.000,00
2	Afirmado	m3	6.600,00	4.195,00	2.405,00	$ 171.822.820,00
3	Subbase Granular	m3	2.640,00	1.806,00	834,00	$ 105.797.904,00

4	Excavaciones varias en material común en seco a mano	m3	1.584,00	519,00	1.065,00	$ 39.604.155,00
5	Concreto Clase D	m3	500,00	8,50	491,50	$ 270.675.931,00
6	Tubería de Concreto Reforzado de 900 mm de diámetro interior	ml	132,00	84,00	68,00	$ 23.937.360,00
7	Material Granular Filtrante	m3	720,00	27,00	693,00	$ 111.866.139,00
8	Geotextil	m2	3.304,00	122,00	3.182,00	$ 23.292.240,00
9	Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos, entre (100m y 1000 m) de distancia	m3-estación	173.694,13	84.880,00	88.814,00	$ 112.971.578,00
TOTAL VALOR DE OBRA DISMINUIDA						**$ 860.139.127,00**

2. CANTIDADES DE OBRAS NO ENTREGADAS				
ITEMS	**DETALLE ACTIVIDAD**	**UND**	**CANTIDAD INICIAL**	**VALOR**
1	Riego de Imprimación con emulsión asfáltica	m2	13.200,00	$ 29.238.000,00
2	Tratamiento superficial doble con emulsión asfáltica CRR-2	M2	13.200,00	$ 214.948.800,00
3	Relleno para Estructuras	m3	231,00	$ 19.201.875,00
4	Pilotes pres excavados: Pilote en concreto fundido in situ.	ML	193,00	$ 366.832.012,00
5	Concreto Clase G	m3	200,00	$ 77.908.000,00
6	Acero de Refuerzo fy 4200 Mpa	kg	83.962,00	$ 354.403.602,00
7	Disipadores de energía y sedimentadores en concreto ciclópeo	m3	52,00	$ 29.481.296,00
8	Cuneta de Concreto fundida en el lugar	m3	500,00	$ 245.147.000,00
9	Material de cobertura	m3	288,00	$ 27.913.248,00
10	Dren Horizontal de longitud menor o igual a (10 metros)	ml	250,00	$ 63.536.500,00
11	Dren Horizontal de longitud mayor a (10 metros)	ML	200,00	$ 58.238.400,00
12	Gavión	m3	1.500,00	$ 267.591.000,00
13	Provisión para ajustes, obras complementarias y/o adicionales (incluye obras, ambientales del PAGA)	GLB	1,00	$ 100.508.468,00
TOTAL VALOR DE OBRA NO EJECUTADA				**$ 1.854.948.201,00**

3. CANTIDADES DE OBRAS ADICIONALES						
ITEMS	**DETALLE ACTIVIDAD**	**UND**	**CANTIDAD INICIAL**	**CANTIDAD ENTREGADA**	**VALOR UNITARIO**	**VALOR ADICIONAL**
1	Excavación sin clasificar de la explanación y canales	m3	39.600,00	51.051,00	$ 6.525,00	$ 74.717.775,00
2	Remoción de Derrumbes	m3	112.798,00	118.144,00	$ 5.502,00	$ 29.413.692,00
3	Fragmentación y remoción de roca	m3	3.960,00	37.623,00	$ 62.726,00	$ 2.111.545.338,00
4	Concreto clase F	m3	40,00	46,00	$ 414.036,00	$ 2.484.216,00
5	Transporte de materiales provenientes de derrumbes	m3	173.694,13	861.271,00	$ 1.272,00	$ 874.597.778,64
TOTAL VALOR DE OBRA ADICIONAL						**$ 3.092.929.799,64**

Teniendo como resultado los siguientes valores:

Ítems	Detalle	Valores
1	Cantidades de obra sin ejecutar(no entregadas y disminuidas)	**$ 2.714.916.328**

Ante lo cual la Contraloría considera una injustificada modificación de cantidades de obra ejecutadas como se presentó en el Contrato 307 de 2011, a pesar de que existe un acta de modificación ya las facultades otorgadas en el contrato en su cláusulas sexta y séptima, ya que no se evidencia los soportes necesarios para establecer el incremento de cantidades hechas, como son: 1)fragmentación y remoción de roca y 2) el transporte de materiales provenientes de derrumbes, a través de un levantamiento topográfico o en su defecto un inventario detallado de cantidades de material que debía inicialmente efectuarse conforme a la topografía del terreno, en el que se pueda constatar que efectivamente debían desarrollarse estas actividades adicionales, máxime cuando se ve enmarcado una diferencia del 950% y 496% respectivamente. Lo anterior tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de **$2.714.916.328**.

Ahora bien, al cambiar las especificaciones de los materiales aplicados a la vía, se puede presentar un debilitamiento de las condiciones dadas a la estructura, ya que estas actividades están enmarcadas para dar estabilidad, así como un adecuado manejo a los flujos del agua que redunda en el sector y que su infiltración podría

saturar la masa inestable, desestabilizando el terreno por las condiciones topográficas del mismo, adicionalmente, el hecho de que durante su ejecución los lineamientos ambientales no fueron aplicados al no desarrollar el PAGA, como lo exige la normatividad ambiental a través de la Ley 99 de 1993, el Decreto 2520 de 2010, y sus normas reglamentarias.

En la visita también se observó que existe inestabilidad de taludes, que pueden afectar en un futuro todas las inversiones realizadas en este sector, ya que las condiciones técnicas desarrolladas en la vía no han sido atendidas de una manera definitiva en la totalidad de los tramos, lo que genera riesgo en su estabilidad porque según lo indicado por el contratista el objetivo era dar transitabilidad a la vía nada más y que las acciones definitivas debía efectuarlas el INVIAS a través de recursos adicionales.

Es oportuno señalar que a la fecha se han asignado los siguientes valores dentro del periodo de Ola Invernal, sin que a la fecha se encuentre en condiciones adecuadas para el volumen y capacidad de tráfico que pasa por este corredor vial Honda – Villeta, tramo 5008, dado que es una vía de la red troncal nacional a cargo del INVIAS y forma parte de la transversal que comunica las ciudades de Bogotá – Medellín. Esta situación se refleja a través de los informes presentados por el Interventor mediante sus comunicaciones de fecha 16 de agosto de 2011(998-308-1435), septiembre 2 de 2011(998-308-1470), noviembre 21 de 2011 (998-308-062).

La información de los valores asignados para atender esta emergencia, dentro del marco de Ola Invernal presentado durante las vigencias 2010 y 2011, a la fecha es la siguiente:

Contrato 307 de 2011 …… $ 5.607.476.045 Incluido IVA

Contrato 2111 de 2011 …… $13.084.111.219 Incluido IVA

Total …… $18.691.587.264 Incluido IVA

*Esto sin contar que adicionalmente se encuentran los contratos de interventoría.

Adicional a lo anterior, de acuerdo a la información presentada por el INVIAS, se han designado los siguientes recursos a la vía Honda-Guaduas-Villeta, previo a lo presentado en la vía con ocasión a la emergencia de Ola Invernal:

Ítems	Contrato	Fecha	Valor
1	1382/2009	Septiembre 3 de 2009	$ 2.580.460.151
2	2151/2009	Julio 23 de 2009	$ 247.367.867
3	2213/2009	Octubre 29 de 2009	$ 383.328.579
4	2227/2009	Octubre 29 de 2009	$ 391.775.776
5	1552/2010	Diciembre 27 de2010	$ 379.272.137

Total Recursos **$ 3.982.204.510**

Si bien es cierto el Decreto Legislativo 020 del 7 de diciembre de 2011 y Resolución 00920 del 3 de marzo de 2011, establecieron que se debían atender prioritariamente los tramos afectados con la finalidad de superar la crisis presentada dando transitabilidad, también lo es, que adicionalmente, se debían desarrollar actividades que restablecieran el tráfico con acciones que mitigaran la extensión de sus efectos, pero el INVIAS no realizó acciones al respecto.

Adicionalmente, esta atención se debía ejecutar en el término de tres (3) meses y a la fecha, luego de trece (13) meses, no se cuenta con una vía óptima, donde se mitigue en debida forma la presencia de los riesgos inminentes que se presentan en el sector como lo justifican los estudios realizados por varios especialistas.

Hallazgo 209. Liquidación del Contrato 307 de 2011. Administrativo.

En la revisión documental, se puede apreciar que pese a que existe acta de entrega de fecha septiembre 22 de 2011 según el plazo de entrega estipulado, suscrita entre el Contratista y el Interventor, a la fecha el Contrato 307 de 2011 no cuenta con su respectiva acta de Liquidación y recibo a satisfacción de las obras ejecutadas por parte del INVIAS, de conformidad con lo estipulado en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, siendo este procedimiento esencial para dar por concluido el contrato, ya que en él se verifica en qué medida y de qué manera se cumplieron las obligaciones recíprocas del él derivadas, y si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado con la ejecución del mismo.

Es importante resaltar que de conformidad con lo estipulado en el contrato se estableció: “El presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de

2007, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo dispongan".

Hallazgo 210. Acta de entrega contrato 307 de 2011. Administrativo, Disciplinario y Penal.

Mediante acta de entrega y recibo definitivo de obra de fecha septiembre 22 de 2011, la misma no es coherente con los informes presentados por el Contratista a través de comunicado de fecha octubre 13 de 2011 y del Interventor a través de comunicado 998-308-055 del 18 de octubre de 2011, ya que en los mismos se refleja que las obras no fueron entregas definitivamente y en su totalidad en la fecha citada, sino con posterioridad a lo indicado. Esta situación tiene una presunta incidencia penal y disciplinaria.

Hallazgos 211. Especificaciones técnicas de la vía. Administrativo y Disciplinario

De acuerdo a la visita de inspección ocular realizada el 7 de junio de 2012, a los informes presentados por el Interventor y conforme al acta de entrega y recibo de obra definitiva de fecha septiembre 22 de 2011, se puede observar que las especificaciones de la vía ejecutada no están acorde con las especificaciones técnicas para este tipo de vía, ya que la misma está catalogada como vía principal, y los materiales deben ser adecuados para la capacidad de carga que transita por la misma, como quiera que este corredor es la vía de acceso a Bogotá desde el Norte y comunica al Centro del País con la vía troncal del Magdalena, el Valle del Aburrá, la Costa Atlántica y el Eje Cafetero, tratándose de una arteria vial importante por su alto TPD de 6.439 vehículos promedio diario con una distribución de 46% de automóviles, 9% de camiones y buses y 45% de tractomulas.

Esta situación quedó reflejada en la comunicación de fecha septiembre 2 de 2011(DL-327), suscrita por el Contratista como se detalla a continuación: "Es conveniente recordar que la variante fue construida empleando el buen criterio y experiencia de los ingenieros del Constructor y de la Interventoría, debido a la necesidad de dar solución temprana al paso vehicular. Esta variante se construyó sobre un gran coluvión que se deslizo por los efectos del fenómeno de la niña, como solución inmediata, sin los estudios previos que este tipo de obra requiere para poder ofrecer garantía de estabilidad cuando son sometidos a la aplicación de grandes cargas".

Adicionalmente, se trae a colación que de acuerdo a lo estipulado en el Contrato 307 de 2011, se debía cumplir las características técnicas del Manual de Diseño Geométrico de Carreteras por parte del INVIAS, ya que este tipo de vías se encuentra identificada como:

"… 1.2.1.1. Primarias

Son aquellas troncales, transversales y accesos a capitales de Departamento que cumplen la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país y de éste con los demás países. Este tipo de carreteras pueden ser de calzadas divididas según las exigencias particulares del proyecto. Las carreteras consideradas como Primarias deben funcionar pavimentadas…".

Hallazgo 212. Cumplimiento y desembolsos por el PAGA. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

Dentro de las obligaciones estipuladas en los Contratos 307 y 2111 de 2011, está la GESTION AMBIENTAL, dentro de la cual el contratista está obligado a la elaboración y ejecución del programa de la guía ambiental PAGA dentro del término establecido, se hace necesario aportar la debida aprobación por parte del Interventor y del INVIAS, de las guías generadas previo a la iniciación de las actividades constructivas de los contratos referenciados, con la finalidad de ponerlos en marcha y dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley 99 de 1993. Se evidencia que a pesar de haberse incluido inicialmente el valor de **$100.508.468**, a la fecha no se encuentra el soporte de que se haya cumplido a cabalidad con dicha obligación, ni se ha involucrado claramente en los precios unitarios de los presupuestos oficiales que son el anexo complementario de los contratos Nos 307 y 2111 de 2011, como obra básica de acuerdo a las obligaciones estipuladas en los contratos.

En la visita se pudo evidenciar algunas situaciones particulares frente al manejo ambiental, para lo cual se solicitó el PAGA, y quienes atendieron dicha visita manifestaron que a la fecha (junio 7 de 2012), se tenía por parte del Interventor para su aprobación, situación que indica que existe un incumplimiento de lo estipulado en el Contrato y en la normatividad ambiental, puesto que el manejo ambiental de los proyectos debe ser avalado por el Interventor y las partes previo a la ejecución de la obra, y en el caso particular, el Contratista ha adelantado sucesivamente actividades contractuales desde junio del 2011 sin cumplir este requisito, aunado a que este manejo está soportado por unos recursos que se encuentran incluidos dentro del presupuesto.

Adicionalmente, se evidencia que existen inconvenientes en el manejo de escombros y disposición de materiales de actividades constructivas en predios colindantes a la vía, como es el caso del predio denominado El Topacio, situación que ha generado demandas contra el INVIAS, vislumbrando en un futuro pasivos ambientales por no haber dado el adecuado manejo que rige la Ley frente a los aspectos social y ambiental generados por la ejecución del proyecto. Esta situación tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Hallazgo 213. Diseños y Estudios. Administrativo y Disciplinario

Al revisar la inclusión de rubros para efectuar diseños y estudios de la zona a los contratos 307 y 2111 de 2011 de emergencia, se aprecia que a pesar de tener esta destinación en los contratos para atender este requisito, aún no se tiene la evaluación total de los 30 puntos críticos que se indican en los informes de visitas.

Adicionalmente, según informe de fecha septiembre 2 de 2011 presentado por el Contratista, indicó que se agotó el presupuesto y no se hizo sistema de monitoreo, así mismo, manifestó que se atendió la emergencia en el contrato 307 de 2011 sin los estudios previos necesarios; esta consideración contradice lo generado en el contrato, puesto que en el mismo, se estipuló un valor de **$406 millones de pesos incluido IVA,** para atender este proceso y posteriormente, a través del Contrato 2111 de 2011 se agregó este aspecto para nuevos diseños en el tramo, por un valor de **$500 millones de pesos incluido IVA.**

Ante lo anterior, se puede colegir que no se evidencia claramente el presupuesto asignado en los Contrato para cada tramo (punto crítico o tramo a atender) para efectuar estudios y diseños de cada uno, las condiciones de los mismos y las actividades que se deben desarrollar para cumplir con el objetivo y alcance de manera puntual, junto con su costo, lo que genera incertidumbre en este proceso.

Adicionalmente, al solicitar la información atinente a la entrega de estos informes ante el INVIAS para que fueran soportes técnicos de la próxima contratación, no se evidencia documentalmente que los mismos fueran avalados y aprobados por la Institución. Finalmente, al ser requeridos para ser revisados por este Ente de Control, se observa que los mismos presentan fecha de emisión octubre de 2011, fecha posterior a la entrega que debía efectuarse el 22 de septiembre de 2011.

Hallazgo 214. Solución definitiva. Administrativo.

Al revisar las actividades aprobadas y realizadas en los Contratos 307 y 2111 de 2011, se tiene que se han asignado $ 11.323 millones, para atender el tramo

comprendido entre PRs 20+500 al PR 21+700, costo que se considera sobrestimado para atender este recurso, como quedó expuesto en el hallazgo 202 del presente informe, y no se encuentra soportado técnicamente para que se permita sustentar que estos costos se encuentran acorde con las condiciones dadas y que se tenían previstas las cantidades de obra ejecutadas, máxime cuando los estudios y diseños de este punto, se están desarrollando dentro del Contrato 2111 de 2011, cuya vigencia se registra a junio 30 de 2012.

Así las cosas, de acuerdo a las observaciones plasmadas, se evidencia que la ejecución de los Contratos 307 y 2111 de 2011 no se desarrolló en la secuencia consagrada en el Convenio Interadministrativo No. 1005-09-019-2011 del 16 de febrero de 2011, ya que dentro de su objeto contempló prioridades y fases que fueron proyectadas por el Instituto denominadas NECESIDADES Y FASES DE INTERVENCION, como se detalla a continuación:

FASES

FASE 1. ATENCION INMEDIATA

Incluye las intervenciones de carácter urgente para permitir transitabilidad por los corredores afectados. Las operaciones consisten en levantamiento de escombros y obras de contención.

FASE 2. REHABILITACION

Presenta las necesidades para rehabilitar los corredores alcanzando el estado de la infraestructura previo a las emergencias.

FASE 3. RECONSTRUCCION

Busca garantizar seguridad definitiva garantizando los puntos críticos y vulnerables para evitar afectaciones en el futuro próximo por fenómenos de la naturaleza. Solución integral y estratégica.

Si bien es cierto se debía atender e intervenir la vía para dar transitabilidad, con acciones de remoción de material objeto del deslizamiento del coluvión y atender la afectación de la banca, también lo es, que el INVIAS, debía efectuar en primera instancia un diagnóstico de los daños ocasionados, identificando las posibles causas del mismo, proyectando acciones y medidas constructivas que atendieran la rehabilitación del corredor afectado, garantizando una solución integral y definitiva, que a futuro no generen riesgos de estabilidad como se vislumbra a la

fecha por las condiciones técnicas del terreno y las fallas existentes, previniendo que los cuantiosos recursos invertidos por la Nación que supera los $22.673 millones a través de los contratos 307, 308, 2111 y 2134 de 2011 (Ola invernal) y los demás recursos asignados para la vía, no se vean afectados.

Por lo tanto, la Contraloría General de la República, advierte que esta situación en un futuro podría reflejarse como un detrimento al patrimonio público, al seguir el INVIAS invirtiendo en esta vía para su mantenimiento y o recuperación, por no atender de manera definitiva la estabilidad de las obras ejecutadas, garantizando una gestión eficiente, económica, equitativa, eficaz ajustada a la normatividad que regula este tipo de proyectos, dada la importancia estratégica que el mismo reviste para el desarrollo del Departamento Cundinamarca.

Contratos Departamento del Cauca

Hallazgo 215. Seguridad Industrial. Administrativo y Disciplinario

Resolución 3673 de 2008, Resolución 0736 de 2009 emanada del Ministerio de la Protección Social, Resolución 2400 de 1979 Estatuto de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional, así como el Decreto Ley 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales” Ley 734 de 2002 Artículo: 34 Numeral:1

Durante la visita de verificación realizada a los contratos de obra 151 de 2011 y 1246 de 2011 en la vía Mojarras – Popayán, se evidenció que al personal encargado de realizar las excavaciones para construcción de los caissons (Alturas/profundidades hasta de 22 metros) laboran sin el equipo de protección requerido para el desarrollo de esta clase de trabajo en alturas, poniendo en riesgo su integridad y salud física, en contravía de lo dispuesto en la Resolución 3673 de 2008 que determina, entre otros, la obligación de certificación (personal competente) para quien ejecuta este tipo de trabajo, así como la utilización de equipo especial como anclajes, arnés, conectores eslingas y líneas de vida horizontales y verticales. Lo anterior concatenado con la obligación de los empleadores de incluir en el programa de salud ocupacional, los procedimientos, elementos y disposiciones de la nombrada Resolución; omitiendo igualmente las disposiciones del Estatuto de Seguridad Industrial y Salud ocupacional. Contravención con posible incidencia disciplinaria.

Contratos Departamento de Nariño

Hallazgo 216. Planeación de las obras de emergencia. Administrativo.

En el Contrato 1230 de 2011 cuyo objeto es "Atender las Obras de Emergencia de la Vía 2502 Pasto Pasto-Mojarras, Sector Cano Mojarras Pr36+000 - Pr 124+0599."), se evidenció lo siguiente:

Estipulación de plazos insuficientes:

El plazo inicial era de 3 meses, pero por la realización de diseños que tendría un "plazo de ejecución de 2.5 meses para sitios críticos; estudios y diseños…"; el plazo de ejecución de la obra seria de 0.5 meses, por tanto en prórroga 1 se solicitó plazo adicional de 3 meses y por el "alto régimen de lluvias como consecuencia del fenómeno de la Niña" prórroga No 2 de 1.5 meses más (anexo 1 estudio de solicitud de adiciones, suspensiones, oficio CCC-1230-P-013 sin folio) en total de periodo de ejecución es de 7.5 meses, se incrementa en un 250% del plazo inicial.

- Incumplimiento de cronogramas y metas físicas.
- Ineficiente planeación presupuestal en el alcance del proyecto
- Deficiencias en la Obligaciones de la Interventoría

Por otra parte, se dejaron de realizar obras necesarias para la estabilización del talud, obras que se estipularon como necesarias en el estudio geotécnico plano 3 de 8 como son obras de drenaje disipadores (D), filtros tipo espina de pescado, canales interceptores(CI). Las anteriores obras son necesarias *"dado que uno de las principales causas de inestabilidad de los sectores en estudio es el agua meteórica producto del invierno que predomina….con el fin de evitar que las aguas entren al cuerpo del talud y generen inestabilidad…"* (ESTUDIO DE GEOTECNIA realizado para este tramo, 7.5.1 obras de drenaje PR 83+0100, PR 83+0500 y PR 83+0700 pág. 52 de 72, con sello de aprobación del 16 de mayo de 2012).

Hallazgo 217. Obligaciones del interventor. Administrativo.

En el Contrato 1230 de 2011 ("Atender las Obras de Emergencia de la Vía 2502 Pasto Pasto-Mojarras, Sector Cano Mojarras Pr36+000 - Pr 124+0599") se evidencia debilidad en el control que debería tenerse en obras de este tipo, para estabilizar un talud.

En visita de obra del 02 de mayo de 2012 efectuada por el ingeniero del equipo auditor, el Ingeniero residente del interventor manifiesta que no se han hecho los

monitoreos requeridos y mediante oficio MOJARRAS -1231-87-12 del CONSORCIO RYU ID Popayán, 8 de junio de 2012 manifiesta en el numeral 7 *"Relación de monitoreo: se ha solicitado al contratista los monitoreos realizados e inmediatamente sean entregados a esta interventoría, estaremos remitiendo en próxima comunicación"* lo cual no fue efectuado.

Con base en lo visto en la obra de drenaje (disipador) en la alcantarilla A1 (ubicación ver foto 1) (deficiencias constructivas) se evidencias fisuras, así:

Se tomó del manual de inspección visual de puentes y pontones y el manual de inspección visual de obras de drenaje del INVIAS, parámetros para fundamentar las observación. De estos se toma el más crítico, que es el de manual de puentes ya que por las características de la obra *"dado que uno de las principales causas de inestabilidad de los sectores en estudio es el agua meteórica producto del invierno que predomina… con el fin de evitar que las aguas entren al cuerpo del talud y generen inestabilidad…"* (ESTUDIO DE GEOTECNIA, 7.5.1 obras de drenaje PR 83+0100, PR 83+0500 y PR 83+0700 pág. 52 de 72).

No se puede afirmar que las fisuras antes mencionadas sean causa del movimiento en masa del talud, ya que los controles para verificar o desvirtuar movimientos, horizontales, vertical o rotacional en los pilotes o en los muros de contención ya construidos no existen CREANDO INCERTIDUMBRE, de las causas reales de la fisuras.

Las causas posibles de estas grietas, si se tuviera certeza de que no es el movimiento en masa, podría ser de juntas frías que se tendrían que sellar y que las grietas P1, P2 son efecto de una mala cimentación, mal fraguado o por falta de refuerzo.

Sobre este hallazgo advierte sobre las fisuras encontradas para evitar que los recursos de las obras ejecutadas en los *PR 83+0100, PR 83+0500 y PR 83+0700* se pierdan.

Hallazgo 218. Cumplimiento de especificaciones técnicas. Administrativo,

En el Contrato 1230 de 2011 ("Atención de las Obras de Emergencia de la Vía 2502 Pasto Pasto-Mojarras, Sector Cano Mojarras Pr36+000 - Pr 124+0599") se está colocando el geotextil sin traslapo y solo se están uniendo las puntas de los bordes y posteriormente cociéndolas, no se está realizando el traslapo de treinta centímetros según especificación anterior PR 83+100. Este hallazgo tiene

connotación administrativa. Esta situación tiene presunta connotación disciplinaria por el incumplimiento de las especificaciones técnicas.

Hallazgo 219. Calidad de las obras y especificaciones técnicas. Administrativo, Disciplinario y con Indagación Preliminar.

En el Contrato 1153-2011 ("Atención de Obras de Emergencias en La Vía Pasto-Buesaco –Mojarras Ruta 2501A y la Variante Daza Ruta 25NRB Departamento de Nariño") se dejaron de realizar obras necesarias e indispensables para la estabilización del talud y seguridad de los vehículos.

Según prórroga No. 2 del 30 de marzo de 2012 se prorroga el plazo desde el 31 de marzo de 2012 hasta el 30 de abril de 2012, en la visita realizada por el ingeniero civil del grupo auditor, el día 4 de julio de 2012 aún se están realizando obras como son dos pozos de alivio, lo que técnicamente no es adecuado, dado que lo que se debe hacer es drenes horizontales para evacuar el agua almacenada en estos pozos. Por lo anterior se tiene la incertidumbre de que se ejecutaran los drenes horizontales. Este hallazgo tiene incidencia disciplinaria y se trasladará para iniciar indagación preliminar.

Adicionalmente, las obras realizadas se concentran en dos sectores en el PR 32+800 y en el PR 42+650 de la vía que conduce desde Pasto hasta Buesaco RUTA 2501A Departamento de Nariño, presentándose deficiencias en la obra civil como son:

PR 32+800

a. Presencia de fisuras en bordillos y separaciones laterales PR33+030 al PR32+930. Estas fisuras se presentan desde PR33+030 al PR32+930
b. Presencia de fisura en media luna en el pavimento flexible(FML) PR33+005 al PR33+010 longitud de fisura 11 m y de ancho 0.5 mm
c. Separación de la cuneta (SC) PR 32+980 al PR 33+010
d. Señales de movimientos grietas de tracción en el talud PR32+980 al PR 33+030 parte izquierda.
e. Deficiencia en el Drenaje de agua superficial PR 32+870 , PR 33+000 y PR 33+010
f. Deficiencia en el Drenaje de agua sub superficial PR 32+870, no se han colocado drenes horizontales con lo que no se controla el flujo de agua en el talud, pese a la excavación de pozos de alivio.
g. Deficiente alineamiento en planta PR32+930 al PR 32+887 y perfil de PR 32+887 al PR32+865 en las obras civiles.

h. Deficiencia en acabados. PR 32+843
i. Falta de obras de drenaje.PR 33+030
j. Las fisuras antes mencionadas no se puede afirmar que sean causa del movimiento en masa del talud, ya que el control para verificar o desvirtuar movimientos horizontales, vertical o rotacional en los pilotes ya construidos no ha sido suministrados por parte del contratista pese a la solicitud de ellos CREANDO INCERTIDUMBRE, de las causas reales de las fisuras.
k. Deslizamientos PR 33+030 al PR 32+980 del talud lado izquierdo
l. Ineficiente funcionamiento de filtro PR 32+870

Por otra parte, las obras realizadas en el talud ubicado en el PR 32+843 presentan las siguientes observaciones:

a. Inapropiada construcción de zanja de coronación en el talud parte derecha ubicada en el PR 32+843 al PR 32+887.
b. Sacos relleno con material de excavación del sitio, incumpliendo especificación de planos aprobados por interventoría del 30-01-2012. PR 32+870 X=989107 Y=641558 coordenadas U.T.M
c. El material de relleno de los sacos no tienen una mezcla de suelo cemento.
El material de relleno es solamente de material de excavación del sitio.
d. La geomembrana está colocada de forma irregular y no conforme a lo especificado en el plano planos aprobados por interventoría del 30-01-2012., es así como el filo de la geomembrana termina con el borde del saco y no es anclada PR 32+870 X=989107 Y=641558 coordenadas U.T.M .

Por último, se puede observar dos sectores en la obra ubicada en el PR 32+800 VÍA Pasto – Buesaco, donde se presentan características diferentes de empuje de relleno hacia los caisson con pantallas, el primer sector se tiene un relleno donde hay un empuje activo y pasivo (PR 32+920 al PR 32+800) y el segundo tiene solo el empuje activo (PR 32+930 al PR 33+030). En el segundo el empuje pasivo del relleno existía, pero por una creciente del 14 de abril de 2012 del río Buesaquillito sector 3 desestabilizo la pata del talud ocasionando el deslizamiento del talud y en consecuencia quitándole materia de relleno a los caisson de este sector.

En referencia a este talud (parte izquierda) la cárcava presenta un escarpe principal, un escarpe secundario, en el centro y derecha del talud existe afloramientos de agua y se ve la presencia de grietas. En el pie del movimiento se han colocan rocas en toda su longitud, con la utilización de una retroexcavadora. Y justamente en este sector es donde se presentan las fisuras mencionadas, es por esto que se solicita mediante oficio del 4 de julio de 2012 al contratista, se informe si hubo afectación en este sector o ha tenido alguna consecuencia (foto 34 sector 7) en la estabilidad de la obra, de lo cual no se obtuvo respuesta.

En cuanto al presente hallazgo se advierte que la inversión en las obras ejecutadas en los PR 83+0100, PR 83+0500 y PR 83+0700 del contrato 1153 – 2011 tiene riesgo de perderse.

Contratos Departamento de Chocó

Hallazgo 220. Contrato 106 de 2012 Interventoría al contrato 105. Administrativo.

Para el 26 de marzo -casi tres meses y medio (3.5 meses) después de suscrito el contrato se da orden de inicio, sin embargo, a 4 de mayo de 2012 no hay más actuaciones ni evidencia de inicio de las obras que se contrataron para atender la *Urgencia.* Hasta la fecha de la visita efectuada al puente en Junio del 2012, las obras no se habían iniciado.

Esta situación demuestra el incumplimiento de las obligaciones de seguimiento y control de la ejecución contractual por parte de la Entidad y el Interventor contratado.

Hallazgo 221. Contrato 137 de 2012. Administrativo.

Objeto: Atención obras de emergencia en la carretera Nuquí – La Ye (Animas) entre el PR80+0000 y el PR81+0960, ruta 5001 en el departamento del Chocó.
Contratista: Consorcio Vía Chocó
Valor: $932.673.248
Plazo: 3 meses
Fecha: 2 febrero 2012

Los antecedentes se refieren a hechos de ola invernal de 2010 que afectaron la estabilidad de la banca, sucedidos anteriormente a la declaratoria de la Emergencia Invernal, con una antelación superior de un año y medio a la contratación.

Hallazgo 222. Contrato 138 de 2012 interventoría al contrato 137. Administrativo y Disciplinario.

Objeto: Interventoría para la atención de obras de emergencia en la carretera Nuqui - La Ye (animas) entre el PR 80+0000 y el PR 81+0960, ruta 5001 en el departamento del Chocó.
Plazo: 3 meses
Valor: $65.420.514
Contratista: Sotarco Ltda Nit 800.129.071-0
Fecha: 2 feb 2012-08-10
Fecha Inicio: 20 mar 2012
Fecha suspensión: 30 mar 2012

El contrato se firma el 2 de febrero de 2012, con una tardía orden de iniciación -de más de un mes y medio- del 20 de marzo de 2012; sin embargo, en la carpeta no existe documento del interventor de justificación o concepto respecto de la solicitud de suspensión del contrato 137 objeto de interventoría.

Esta situación demuestra el incumplimiento de las obligaciones de seguimiento y control de la ejecución contractual por parte de la Entidad y el Interventor contratado.

Contratos Departamento de Putumayo

Hallazgo 223. Contrato número 1375 de 2011. Modificación del riesgo Administrativo.

El objeto del contrato 1375 de 2011es: “Obras de emergencias en la carretera Mocoa – San Juan de Villalobos, Ruta 4503 entre el PR0+000 y el PR66+000 en el Departamento de Putumayo.

Dentro del proyecto se contempla inicialmente la elaboración de los estudios y diseños para la atención de los sitios más críticos del sector, incluyendo la realización de estudios topográficos, geotécnicos, estructurales y ambientales. El valor básico del contrato es de $ 8.338.7 millones
Estudios y diseños. $ 258.620.690
Valor total del contrato:$ 8.690.055.624.32
Plazo inicial: tres (3) meses
Fecha de iniciación: 28 de septiembre de 2011.

Fecha de finalización inicial: 28 de diciembre de 2012
Prórroga. 1: Dos meses
Fecha de terminación: 28 de febrero de 2012.
Prórroga 2: tres meses
Nueva fecha de terminación: 28 de mayo de 2012.

En cuanto al chequeo de planos y diseños tenemos que para la muestra de referencia los datos de medidas encontrados en la práctica de revisión son consecuentes a los valores resultantes en las pre-actas de referencia tomadas por parte de interventoría, el porcentaje estimado de avance del contrato es del 92%, indicativo que permite concluir que se encuentra ajustado al programado según modificaciones a la ejecución, sin embargo, se evidenció la falta de personal en algunos sectores que pueden afectar la ruta crítica al cumplimiento de las metas propuestas en cuanto al vencimiento del plazo de ejecución.

Como resultado de la práctica de inspección sobre los PRs tratados existe en el PR 1 + 500, muro contención LD (ver tabla índice esclerométrico) un comportamiento del concreto no acorde con la especificación contratada (concreto clase C), es decir la calidad estimada del concreto resulta por 3500 psi (24.5 Mpa) , con una edad de 39 días, y la calidad contratada es por 4000 psi (28 Mpa).

El ejercicio de la revisión de la auditoría incluyó el chequeo de la calidad del concreto mediante la estimación de la uniformidad del concreto in situ ENDURECIDO, lo que permitió concluir que en el PR +1+500 muro contención lado derecho Ruta 4503, presentara una resistencia equivalente a 3500 PSI a una edad de puesta en servicio de 39 días, hecho que condujo a concluir que si bien el ejercicio del control del mezclado en situ por parte de la interventoría y el contratista arrojaran resultados a la compresión simple aceptables, es posible que factores externos como la desviación estándar de la muestra, la frecuencia de los ensayos, los ajustes a la dosificación de prueba, la aparición de presunta malas prácticas en la construcción, entre otras ó fallas en los ajustes respecto a la relación agua/cemento, pudieron afectar sustancialmente los procesos de preparación y colocación del concreto en las jornadas de función lo que hace que genere una afectación de la calidad a la compresión final (real) del concreto ya endurecido o puesta en servicio.

Del análisis en el desarrollo de las actividades de obra observamos que existe modificaciones de obra que a la postre generaron aumento y variación de los ítems del contrato, implicando en ajustes de los tiempos de trabajo que a la vez formó un bajo rendimiento de las actividades propias de construcción a causa de las dispendiosas labores de estudios de suelos y diseños en las grandes estructuras.

No se evidencia por parte del asegurado la notificación de cambios del riesgo referente a las modificaciones sustanciales del contrato (cantidad y calidad) sin haberse informado tales hechos.

Debemos precisar que, en primer lugar, la génesis del contrato reúne dos ejercicios a saber una fase de diseño y una segunda de construcción de la obra, lo que hace que exista una tipificación y cobertura del riesgo tanto la formulación del diseño como para la construcción, si bien en la ejecución de la obra como lo apreció la Entidad pueden aparecer cambios y modificaciones de mayores y menores cantidades al decir es lógico que se presenten ajustes a las cantidades de obra inicialmente pactadas , circunstancia que no es objeto de reproche, sin embargo, no es tan simple en consideración a que previamente al amparo del riego existieron unas apreciaciones preliminares plasmadas en los estudio previos al manifestar la Entidad que: “el contrato se firma con unas cantidades de obra estimadas de manera visual por los funcionarios de INVIAS”, situación que permite decantar que tal tarea de diseño previo fue modificado, en consecuencia, a la luz de la realidad jurídica eminentemente existe una modificación del riesgo cuando la Entidad argumenta que tales mutaciones de ítems son resultado de “las modificaciones en cantidad de obra tuvieron su origen (sic) en que originalmente se presentaron unos diseños basados en las exploraciones realizadas por el Geotecnólogo y que al una vez ser ejecutadas, se encuentra la necesidad de variar el diseño y como tal adaptarlo a la condición real encontrada después de la realización de las excavaciones” . Situación que permite concluir que no es una mera y simple modificación de cantidades de obra plasmadas en un acta de modificación, sino que afecta integralmente las condiciones del objeto contractual en cuanto a especificaciones de materiales, métodos constructivos, tipología de la construcción, etc.

Contratos Departamento del Cesar

Hallazgo 224. Póliza de cumplimiento. Administrativo

Contrato:	No. 1172-2011.
Objeto:	Atencion a las Obras de Emergencia en el Puente Cuatro Bocas de La Via San Roque – Bosconia Código 4518 y el Puente Tucuy en la Via San Roque - La Paz Código 4901, en el Departamento del Cesar.

Contratante:	Instituto Nacional De Vías.
Contratista:	Valores Y Contratos S.A.
Interventor:	Consorcio Cgr-Din.
Valor inicial:	$ 9.447.843.883,00
Valor final:	$ 9.447.843.883,00
Plazo:	7 Meses.
Fecha de inicio	1 De Septiembre De 2011.
Fecha de entrega	30 De Marzo De 2012.

La póliza de amparo de responsabilidad civil extracontractual, de cumplimiento, Buen manejo, estabilidad y prestaciones, no fue aportada en el momento de la visita del contrato examinado. Tampoco se aportó la póliza del contrato 1173 para la interventoría del proyecto ante el requerimiento del ingeniero que practicó la visita.

Hallazgo 225. Retraso en las obras. Administrativo

Los contratos descritos a continuación fueron suscritos con un plazo inicial de tres meses, con prórrogas hasta de ocho meses, lo que indica que no se atendió la emergencia con la celeridad y oportunidad requeridas.

Contrato:	1174-2011.
Objeto:	Obras de emergencia para el banco Tamalameque-el burro código 7806 departamento del cesar.
Contratante:	INVIAS
Contratista:	valores y contratos s.a. VALORCON S.A.
Interventor:	consultores del desarrollo s.a.
Valor inicial:	$ 9.050.270.416,00
Valor final:	$ 9.050.270.416,00
Plazo:	8 meses.
Fecha de inicio	01 de septiembre de 2011.
Fecha de entrega	30 de abril de 2012.

Fuente: información extraída de la minuta del contrato.

Contrato:	1266-2011.
Objeto:	Atención obras de emergencia en la carretera Agua Clara-Ocaña ruta 7007 en los departamentos de

	cesar y norte de Santander.
Contratante:	INVIAS
Contratista:	UNION TEMPORAL ESCC NIT: 900.231.668-5.
Interventor:	CONSORCIO INTERVIAL CJ.
Valor inicial:	$ 4.065.419.670,00
Valor final:	$ 4.065.419.670,00
Plazo:	8 meses y 25 días.
Fecha de inicio	22 de septiembre de 2011.
Fecha de entrega	15 de junio de 2012.

Fuente: Información extraída de la minuta del contrato.

Contratos Departamento de Magdalena

Hallazgo 226. Convenio 1005-09-027-2011 (Contratos N° 1128 Y 1130). Administrativo.

Contrato 1128 de 1 de Agosto de 2011
Objeto: Obras de Emergencia Para La Via Plato-Salamina-Palermo Ruta (2701-2702)
Adjudicación : Unión Temporal Alianza Y
Cuantía Definitiva $10.475.8 millones
Fecha de Inicio de Ejecución del Contrato: 06 De Octubre De 2011
Plazo de Ejecución del Contrato 3 Meses
Adición N° 1 – Diciembre 30 De 2011 Plazo Solicitado: 3 meses – Desde el 6 De Enero hasta el 5 de Abril de 2012
Adición N° 2 – Febrero 28 de 2012 Plazo Solicitado: 30 Días- Desde el 5 de Abril de 2012 hasta el 5 de Mayo de 2012

Contrato 1130 de 1 de Agosto de 2011
ObjetoInterventoría-Obra Emergencia-Vía Plato Salamina-Palermo Ruta
Cuantía Definitiva $739.252.289,00
Fecha de Inicio de Ejecución del Contrato 06 de Octubre de 2011
Plazo de Ejecución del Contrato 3 Meses- Desde que se expida la orden de inicio
Adición N° 1 – Diciembre 30 de 2011 Plazo Solicitado: 3 Meses – desde el 6 de enero hasta el 5 de abril de 2012
Adición N° 2 – Febrero 28 de 2012 Plazo solicitado: 30 Días- desde el 5 de abril de 2012 hasta el 5 de mayo de 2012

El presupuesto de cantidades de obra inicialmente aprobado y contratado, sufrió modificaciones muy representativas después de que se presentaron los diseños definitivos de las obras, de tal forma que solo se conservó el 11% de cantidades de obra de los ítems iniciales, es decir, el 89% restante está representado en ítems nuevos y en varios ítems iniciales a los que les fue modificado en mayor o en menor valor sus cantidades.

El proyecto inicial contemplaba la intervención de los siguientes cinco (5) puntos críticos:

1. PR17 al PR18, localizado sobre la vía Tenerife – Real del Obispo.
2. PR86+600 al PR87+400, localizado entre los municipios de Cerro de San Antonio y El Piñón.
3. PR00+000 al PR16, localizado sobre la vía Salamina – Guáimaro.
4. PR34+500, localizado sobre entre los municipios de Remolino y Sitionuevo (Caño Aguas Negras).
5. PR57 al PR58, localizado sobre la vía Sitionuevo – Palermo, muy cerca de este último lugar.

Sin embargo, los recursos del contrato fueron priorizados solamente en dos (2) puntos: PR86+600 al PR87+400, localizado entre los municipios de Cerro de San Antonio y El Piñón, y PR57 al PR58, localizado sobre la vía Sitionuevo – Palermo, toda vez que los recursos eran insuficientes para atender la totalidad de los cinco (5) puntos críticos, además de que las condiciones en el punto crítico PR57 al PR58, empeoraron con la temporada invernal presentada a finales del año 2011.

Es de anotar que en la actualidad se encuentra completamente interrumpido el tráfico vehicular sobre las vías Remolino – Sitionuevo en el PR34+500 y Tenerife – Real del Obispo (PR17 a PR18); la vía Salamina – Guáimaro se encuentra en muy regulares condiciones de transitabilidad, al igual que la vía Salamina – El Piñón.

Existe muy poco o nulo tráfico vehicular sobre los siguientes tramos:

Tenerife – Real del Obispo – Pedraza (tráfico interrumpido)
Pedraza – Cerro de San Antonio
Salamina – Guáimaro – Caño Renegado – Remolino
Remolino – Sitionuevo (tráfico interrumpido)

Los tramos más transitados son Plato – Tenerife (14 Km), Cerro de San Antonio – Salamina (20 Km) y Sitionuevo – Palermo (24 Km), es decir, de la totalidad de la

vía Plato – Salamina – Palermo que tiene 166 kilómetros, solamente la tercera parte de las vías son las más transitadas.

Las obras iniciaron el 6 de octubre de 2011, con un plazo de ejecución inicial de tres (3) meses y plazo final de siete (7) meses, debido a retrasos en los diseños que fueron entregados el 14 de diciembre de 2011, y fueron terminadas el 5 de mayo de 2012.

Es de anotar que los diseños no se encontraban disponibles en la Territorial Magdalena de INVIAS, por lo tanto, no se conceptúa sobre los mismos.

Las obras correspondientes al taponamiento de tres (3) boquetes en los PR86+600 al PR87+400, localizado entre los municipios de Cerro de San Antonio y El Piñón, consistieron básicamente en la construcción de un terraplén en material seleccionado transportado compactado, reforzado con geoceldas cada 65 centímetros y protegiendo la cara húmeda con geocolchones; se construyeron cinco (5) alcantarillas dobles con tubería PVC tipo Novaloc de 36 pulgadas de diámetro para permitir el paso del agua del río Magdalena, cuando este rebase los prediques existentes a la orilla del mismo río, toda vez que las obras construidas no son obras de control de inundaciones, sino estructuras de restitución de paso vehicular seguro y estable, por lo que se advierte que el Administrador Vial de esta ruta, debe verificar permanentemente que dichas alcantarillas no sean taponadas por los finqueros, para de esta forma asegurar la estabilidad de las obras aquí construidas.

Se encontraron las siguientes observaciones durante la visita de campo realizada por este Ente de Control:

- La estructura carece de material de afirmado como superficie de rodadura, el cual fue inicialmente contratado pero posteriormente eliminado, una vez se presentaron los diseños definitivos.
- Se instalaron geocolchones en tres (3) tramos y no en la totalidad de la cara húmeda de los terraplenes construidos, además, los elementos de amarre (pitas de refuerzo en geotextil), están siendo hurtados, conllevando a su prematuro deterioro e inadecuado funcionamiento.
- Leve asentamiento de la estructura del terraplén en su parte superior, donde se encuentran localizadas la primera y cuarta alcantarilla en el sentido El Piñón – Cerro de San Antonio.
- El desagüe de la primera alcantarilla en el sentido El Piñón – Cerro de San Antonio, quedó a un nivel muy superior con respecto al fondo o lecho del lado seco del terraplén, lo que puede ocasionar fenómenos erosivos de socavación cercanos y por ende deterioro de la estructura.

La interventoría manifestó en uno de sus informes que “INVIAS debe informar a CORMAGDALENA que existe un punto vulnerable en el cual se debe tomar acciones inmediatas para reparar el dique de la orilla del cauce del río Magdalena ubicado 300 metros abajo del Caño Schiller el cual está en muy mal estado y el río amenaza con romper el dique y por ende pueden entrar las aguas del río y afectar nuevamente los trabajos que se ejecutaron entre el PR87+200 y PR87+400”.

En cuanto a las obras correspondientes al taponamiento de boquetes entre el PR57 al PR58, localizado sobre la vía Sitionuevo – Palermo, consistieron en la construcción de una estructura de pilotes metálicos con tubería recuperada de 12 pulgadas de diámetro y 12 metros de longitud en dos (2) filas, separados a cada 1.5 metros, para colocar entre ellos bolsas rellenas (big bag), con la finalidad de taponar un boquete, reconformación de la vía Sitionuevo – Palermo, además de la construcción de una estructura de terraplén en 900 metros de longitud (de similares características al construido entre El Piñón y Cerro de San Antonio) y el taponamiento de catorce (14) boquetes menores;

En conclusión, el presupuesto inicial fue modificado en forma muy representativa (89%) y solo se atendieron dos (2) de los cinco (5) puntos críticos, toda vez que los recursos asignados fueron insuficientes, además de que las condiciones iniciales en el punto crítico de Palermo, empeoraron con la temporada invernal presentada a finales del año 2011; es de resaltar que el proyecto surgió conforme a los estragos ocasionados por el río Magdalena sobre la vía, en la temporada invernal del año 2010.

Teniendo en cuenta lo anterior, existen tramos de la vía Plato – Salamina – Palermo que se encuentran completamente interrumpidos para el tráfico automotor, además de otros tramos que están en regulares condiciones de transitabilidad; se resalta que menos de la mitad de esta vía está siendo usada por el tráfico automotor.

Como las obras construidas sobre el sector de El Piñón – Cerro de San Antonio, no son de control de inundaciones, sino estructuras de restitución de paso vehicular seguro y estable, se advierte que el Administrador Vial, debe verificar permanentemente que las alcantarillas no sean taponadas por los finqueros, para de esta forma asegurar la estabilidad de las obras.

A continuación se presentan algunas situaciones que tienen presunta incidencia disciplinaria:

1. Los contratos 1128 y 1130 de 1 de agosto de 2011, no presentan la correspondiente enumeración de los folios documentales que lo conforman, de acuerdo con lo establecido en la ley 594 de 2000.

2. En la cláusula décima cuarta de dicho contrato se precisa, en relación con la gestión ambiental, que de conformidad al artículo 3 de la ley 99 de 1993, el contratista se obliga a ejecutar las obras en forma compatible con los ecosistemas a intervenir, es decir dentro del marco de los requerimientos técnicos y jurídicos establecidos en el código nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente-Decreto ley 2811 de 1974 y sus normas reglamentarias; ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, así como el código de Minas-Ley 685 de 2001 y sus normas reglamentarias. En el evento de que el alcance de las obras contratadas no exija la gestión de licencia ambiental establecida en el Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010, debe utilizarse el instrumento denominado Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura, subsector vial. El contratista está obligado a la elaboración y ejecución del programa y adaptación de la guía ambiental-PAGA- dentro del plazo establecido en el presente contrato, de conformidad con los lineamientos establecidos en la mencionada guía. Dentro del contrato se pudo evidenciar, que no existe ningún documento o formato que indique la gestión del Programa de Adaptación de la Guía Ambiental-PAGA-.

3. La segunda adición de 30 días comprendidos entre el 5 de abril de 2012 hasta el 5 de mayo de 2012, no presenta las prórrogas de sus pólizas de garantía de cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual, ni la aprobación de las mismas por parte del jefe de la oficina de Prevención y Atención de Emergencias, desconociéndose los principios fundamentales de la contratación, contenidos en el artículo 23, 24, 25 y 26 de la ley 80 de 1993. Situación que tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

4. Dentro del contenido de dicho contrato no se observa la liquidación del mismo de conformidad al artículo 60 de la ley 80 de 1993.

5. Los contratos 1128 y 1130 del 1 de Agosto de 2011, no se publicaron en el SECOP, imposibilitando al equipo auditor hacer un seguimiento electrónico al proceso precontractual, contractual y pos contractual. Lo anterior tiene presunto alcance disciplinario.

Contratos Departamento de Bolívar

Hallazgo 227. Contrato de Obra No. 0783 de 2011. Administrativo

Suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y el CONSORCIO MEGACON, cuyo objeto es "Obras de emergencia Carretera La Bodega – Mompox (78-03)" por un valor de $2.322.188.943,00, las cuales tienen como Acta de Iniciación el 28 de julio de 2011 y un plazo de ejecución inicial de 3 meses, obra para la cual se contrató la interventoría con la firma CUBIDES & MUÑOZ LTDA según contrato de interventoría No. 786 de 2011 por valor de $174.845.640,00, se practicó diligencia de inspección física los días 25 y 26 de abril de 2012.

En los trabajos para atender la emergencia que se había presentado en el acceso del Puente El Limón del lado de Punta Cartagena, a fin de darle transitabilidad a la vía no había un diseño, sino que se establecieron y priorizaron algunas obras de manera puntual a fin de garantizar el paso.

En la visita realizada, se estableció que este acceso presenta procesos de erosión que dejan a la vista la tubería que se utilizó inicialmente para la rampa de acceso como también las tuberías de reforzamiento (pórticos) y soldadura ejecutados recientemente. La tubería horizontal colocada como "aproach" del puente y apoyada sobre el pórtico antiguo, a simple vista, evidencia riesgos de colapsar nuevamente, debido también a que del lado derecho está quedando sin punto de apoyo la tubería que conforma la rampa de acceso y a que se evidencia paso de vehículos con sobrecarga y no existe control por parte de autoridades competentes.

Por otra parte, se evidenció que la pantalla con los pilotes hincados en tubería recuperada de acero, con un diámetro de 8", con una longitud de 25 metros de la cual 17 metros, para evitar el impacto directo de las aguas en la pila y rampa de acceso del lado de Punta Cartagena, no cumple con su cometido dado que la obra quedó inconclusa, por la no instalación de los bolsacretos, en atención a que los recursos asignados no alcanzaron y por lo tanto las corrientes del caño El Vilo siguen impactando casi que directamente el acceso del Puente, produciendo fenómenos de erosión que ponen en riesgo de colapso dicho acceso.

Sobre el estado actual de estas obras, se pudo constatar que los terraplenes de los accesos al puente instalado evidencian procesos de erosión en la totalidad del talud e inicio de erosión en la propia banca, debido a que los mismos no se encuentran protegidos o confinados, situación que pone en riesgo hacia el futuro inmediato la transitabilidad de la vía. Se constató, además, que la altura de los terraplenes construidos para dar transitabilidad de manera provisional en el sitio donde los estudios hidráulicos determinaron colocar otro puente con las mismas

características que el instalado, se encuentra totalmente por debajo de la cota de inundación reciente, muy a pesar que se encuentran parcialmente confinados con bolsacretos.

3.5 DEFENSA JUDICIAL

Hallazgo 228. Procesos Reivindicatorios –Jurisdicción y competencia-. Administrativo, Disciplinario y Penal

En la evaluación de la gestión en la defensa judicial en los procesos reivindicatorios civiles y agrarios tramitados en la Jurisdicción Ordinaria, donde el INVIAS ha sido demandado y condenado hasta el año 2009 a pagar $**25.966,9** millones a título de indemnización, se evidenció, que pese al pronunciamiento del Consejo Superior de la Judicatura del 6 de abril de 2005, que dirimió el Conflicto Negativo de Competencia suscitado entre el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo de Atlántico, en el cual declaró que la competencia para conocer del proceso correspondía a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, los jueces de la jurisdicción ordinaria avocaron conocimiento y declararon infundadas y no probadas las excepciones previas de falta de jurisdicción y competencia, y de inepta demanda. Así mismo, fueron propuestos incidentes de nulidad que en algunos casos fueron negados sin recurso, y en otros negados y concedidos los recursos de apelación, en los cuales el Superior confirmó la providencia del A-quo.

Hallazgo 229. Procesos Reivindicatorios –Deficiencias Procesales-. Administrativo, Disciplinario y Penal

En los procesos judiciales revisados en visita a los despachos judiciales de San Marcos, Sincé y Sucre en el Departamento de Sucre y Cartagena en el Departamento de Bolívar se evidenció que las sentencias fueron notificadas por edicto, contraviniendo el artículo 314 numeral 3 del C.P.C, según el cual la notificación de la sentencia debe efectuarse personalmente, adicionalmente no fue notificado el procurador judicial tal como lo dispone el artículo 30 del decreto 2303/89, la indebida notificación genera nulidad de lo actuado con posterioridad y vulnera el derecho a la defensa, hecho evidenciado en la falta de oportunidad al momento de interponer el recurso de apelación contra dicha providencia.

Por otra parte, los jueces de conocimiento no surtieron el grado de consulta establecido en el artículo 386 del C.P.C., propuesto por los apoderados judiciales, situación que afecta la firmeza de los fallos e incide de manera directa en la procedencia de los pagos.

Además, en el municipio de Sucre, se observó que a pesar de que el Juzgado de Conocimiento había declarado la Nulidad de los procesos ejecutivos en contra del INVIAS, el Instituto procedió a efectuar los pagos mediante resolución. También se evidencia en el numeral sexto de las sentencias que el Despacho rechaza el escrito de apelación por extemporáneo situación anómala toda vez que no hace referencia a la actuación procesal a que está dirigida.

Hallazgo 230. Acciones de Repetición. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

En atención a la decisión del Comité de Defensa Judicial y Conciliación del Acta No 01 Extraordinaria de Fecha 14 de enero de 2010, el 16 de abril de 2010, se remitió a la Dirección Territorial de Tolima la demanda de acción de repetición con sus soportes, con motivo de la condena impuesta al INVIAS por el Consejo de Estado- Sección Tercera, la cual revocó la sentencia proferida por el Tribunal administrativo del Tolima del 22 de febrero de 1999.

El 16 de junio de 2010 se radicó demanda de repetición contra Mora Mora y Cia Ltda, correspondiéndole al juzgado segundo Administrativo de Ibagué.

La acción de repetición fue admitida el 12 de noviembre de 2010; la demandada interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda el día 03 de junio de 2011 y el 10 de junio de 2011 el juzgado repuso el auto admisorio y rechazó la demanda por falta de requisitos de procedibilidad.

Del análisis de la información entregada por la Entidad se encuentra que a pesar de haberse presentado la demanda y de ésta haber sido admitida por el Juzgado Segundo Administrativo de Ibagué, la misma fue rechazada en auto posterior del cual no se evidencia que la Entidad haya presentado recurso de Apelación contra el auto que rechazó la demanda lo que hace presumir que la Entidad dejó vencer el término para recurrir el auto de rechazo de la demanda, incurriendo en presunta falta de diligencia del apoderado judicial e inadecuada defensa judicial, en razón a que el auto que rechaza la demanda es susceptible de recurso.

Además de lo anterior, de la información aportada se encuentra que la Entidad presentó un incidente de nulidad en contra del auto que rechazó la demanda por falta de requisitos de procedibilidad, al cual no se le dio trámite; se evidencia que dicho incidente fue suscrito por quien no tenía poder para hacerlo, y si bien es cierto que la carencia de poder es subsanable, con esta actuación se prueba que la Entidad no tiene control de los procesos en contra y mucho menos de los apoderados que ejercen la defensa de la Entidad. De esta manera se demuestra que la entidad incurre en inadecuada defensa judicial.

La anterior situación tiene presunta incidencia disciplinaria para el Comité de Conciliación en razón a que no está analizando las acciones de repetición en término señalado por la ley, es decir, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 678 de 2001 que señala " LEGITIMACIÓN. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley"; ahora, frente a la defensa judicial de la Entidad existe presunta connotación disciplinaria en razón a que la Entidad no tiene control de los procesos en su contra ni de la gestión de los apoderados que ejercen la defensa de la misma.

Con oficio AINV-230, del 22 de octubre de 2011, se solicitó a la Entidad, información sobre el estado actual del proceso e informar sobre el recurso concedido en acción de tutela, igualmente se solicitó copia del acta de comité de defensa judicial, copia de las sentencias de reparación directa, resolución de pago, orden de pago y comprobante de egreso.

De la información suministrada se estableció lo siguiente:

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera, conoció del recurso de apelación de la sentencia incoado por la demandante, la cual fue proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima del veintidós (22) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999). El Consejo de Estado dictó sentencia el cinco (05) de junio de dos mil ocho (2008), notificada por edicto el mismo cinco (05) de junio de dos mil ocho (2008) y ejecutoriada de conformidad con el artículo 331 C de P. C., para lo cual señala que la ejecutoria corre entre el 24 y 26 de junio de 2008.

El Instituto, por medio de la Resolución 3541 del 11 de junio de 2009, ordenó el pago y cumplimiento de la sentencia judicial proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en contra de INVIAS y a favor de la señora ESNEDA ALVIS UREÑA y Otros.

La Oficina Asesora Jurídica de INVIAS, realizó la siguiente liquidación:

BENEFICIARIO	PERJUICIOS MORALES	PERJUICIOS MOTERIALES	INTERESES MORATORIOS	TOTAL
ISABEL CAICEDO HERNANDEZ	$ 27.690.000,00	00	$ 8.328.275,15	$ 36.016.275,15

ANGIE VIVIANA NIETO ALVIS	$ 27.690.000,00	$ 117.375.128,00	$43.630.996,75	$ 188.696.124,75
NOHELIA NIETO CAICEDO	$ 13.845.000,00	00	$4.164.137,56	$ 18.009.137,56
JAEL NIETO CAICEDO	$ 13.845.000,00	00	$ 4.164.137,56	$ 18.009.137,56
EUGENIO NIETO CAICEDO	$ 13.845.000,00	00	$ 4.164.137,56	$ 18.009.137,56
ESNEDA ALVIS UREÑA	$ 13.845.000,00	00	$ 4.164.137,56	$ 18.009.137,56

Así las cosas, el Instituto liquidó la obligación por un total de doscientos noventa y seis millones setecientos cincuenta mil novecientos cincuenta pesos con catorce centavos ($296.750.950.14).

De acuerdo con lo anterior, los dineros fueron pagados mediante las órdenes de pago números 7999, 8008, 8006, 8009,8007 y 7998, radicadas el 30 de junio de 2009, y mediante comprobantes genéricos de egreso números 11395, 11246,11399, 11397, 11400 y 11398 del 10 de julio de 2009, los cuales fueron cancelados mediante los cheques números 9790710 del 10 de julio de 2009, 9790709 del 10 de julio de 2009, 9790708 del 10 de julio de 2009, 9790707 del 10 de julio de 2009, 9790685 del 08 de julio de 2010, 9790075 del 10 de julio de 2009 de la cuenta 310068705 del Banco BBVA, respectivamente.

Ahora bien, de acuerdo con la respuesta al oficio AINV-153 del 13 de julio de 2012, mediante comunicación OAJ35774 del 24 de julio de 2012, la Entidad informa que el 16 de junio de 2010, radicó demanda de Acción de Repetición contra Mora Mora y Cia Ltda., la cual le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Ibagué bajo el radicado No. 73001333100220100022700.

La caducidad de la acción de repetición está regulada en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, así:

ARTÍCULO 11. Caducidad. La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.
Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas.

Como quiera que la demanda fuera rechazada mediante auto de fecha 10 de junio de 2011 y según el último pago efectuado el 10 de julio de 2009, no habría lugar a iniciar la acción de repetición nuevamente.

La entidad informó que el 04 de noviembre de 2011 presentó incidente de nulidad, el cual fue negado; en virtud de lo anterior interpuso acción de tutela por violación al debido proceso, la cual fue negada por improcedente y recurrida por el Instituto, de cuya impugnación a la fecha no se tiene fallo.

En el caso concreto es importante resaltar que la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público, el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, como lo señala el artículo 2º de la Constitución Política.

En consideración a lo anterior, se evidencia presunta negligencia e inadecuada defensa judicial, situación que tiene posible incidencia fiscal, en virtud del artículo 1º del decreto 818 de 1994 que a la letra dice: " El incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 1º del Decreto 768 de 1993, será causal de mala conducta y dará lugar a las sanciones disciplinarias y penales a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del servidor público por cuya actuación u omisión se deriven perjuicios económicos para el Estado, en especial intereses.

"También incurrirán en mala conducta y responsabilidad fiscal los funcionarios públicos encargados de la representación externa de los diferentes organismos, así como los apoderados de los mismos, que no defiendan adecuadamente los intereses de la Nación en los procesos judiciales, conciliaciones y laudos en que esta sea parte sin perjuicio de la responsabilidad penal". Aunado a lo anterior, se encuentra que existe un presunto incumplimiento a los deberes de todo servidor público consignados en el artículo 34 de la ley 734 de 2002.

Así las cosas se encuentra que la Entidad incurrió en presunto detrimento patrimonial en cuantía de doscientos noventa y seis millones setecientos cincuenta mil novecientos cincuenta pesos con catorce centavos ($ 296.750.950.14).

Hallazgo 231. Acción de Repetición. Administrativo y Disciplinario

La Sentencia fue Proferida el 03 de diciembre de 2007, por la Sección Tercera del Consejo de Estado, quien declaró responsable al Instituto Nacional de Vías de los

perjuicios causados a los demandantes y se condenó al pago de perjuicios morales y materiales. Igualmente, condenó a la empresa IMPREGILO S.A. a reintegrar el 100% de la condena impuesta en la sentencia.

La Entidad informa que IMPREGILO S.A., pagó por concepto de rembolso al Instituto Nacional de Vías- INVIAS, la suma de $491.553.884.44, quedando pendiente un pago de $7.535.591.45, para cubrir el 100% del valor de la condena pagado por INVIAS, la recomendación del Comité de Defensa Judicial es de no iniciar la acción de repetición y por el contrario adelantar acción ejecutiva contra la sociedad IMPREGILO S.A. para lograr el rembolso del total de la condena.

El caso fue presentado nuevamente al Comité de Defensa Judicial y Conciliación, en acta del 09 de Mayo de 2012, señalando que el acta se encuentra en trámite y anexa certificación del secretario del Comité en la cual SEÑALA QUE POR UNANIMIDAD DECIDIERON NO INICIAR ACCION DE REPETICION, en razón a que no existen presupuestos legales y fácticos que permitan establecer que existió una conducta dolosa y gravemente culposa de funcionario alguno directamente relacionada con los hechos que dieron lugar a la condena del INVIAS.

El informe señala que se envió con memorando OAJ 41824 del 11 de julio de 2012 a la Oficina Asesora Jurisdicción Coactiva adelantar acción ejecutiva contra la SOCIEDAD IMPREGILO S.A. quien fuera declarada responsable por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Ordenándole reintegrar al INVIAS el 100% de la condena impuesta en la Sentencia.

En el presente caso se observa que el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Entidad exoneró a la SOCIEDAD IMPREGILO S.A., a pagar la totalidad de la condena impuesta en la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado de lo cual da cuenta la certificación expedida por el secretario del Comité, sin embargo, la Entidad informa que se envió memorando a la Oficina Asesora - Jurisdicción Coactiva para adelantar acción ejecutiva contra la SOCIEDAD IMPREGILO S.A. (Subrayado fueras de texto). Con lo anterior se evidencia una contradicción entre los decidido en Comité de Conciliación y la Oficina Jurídica. Esta situación tiene presunta incidencia disciplinaria.

Con la anterior situación se observa que el comité de conciliación no esta analizando las acciones de repetición en el término señalado por la ley es decir de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 678 de 2001 que señala *" LEGITIMACIÓN. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de*

solución de un conflicto permitida por la ley", hecho que se corrobora en razón de la respuesta dada a la observación en la que se señala la Entidad "*En virtud de lo solicitado por el COMITÉ DE CONSILIACIÓN, el Área de Jurisdicción y Cobro Coactivo recibió la solicitud de iniciar cobro coactivo por el valor de $ 7.535.591.45, actualmente el proceso se encuentra en cobro persuasivo".*

Hallazgo 232. Acción de Repetición. Administrativo y Disciplinario.

Mediante Oficio de fecha 03 de julio de 2012, bajo el No. AINV-0138, la comisión de Auditoría solicitó información relacionada con las actuaciones desplegadas por la Entidad respecto de las acciones de repetición que el Comité de Conciliación recomendó adelantar y sobre las que se aplazó su análisis (…) en el caso de Flor Valencia y otros se señaló:

30 ORDINARIO	2.27 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA acción de repetición – reparación Directa DEMANDANTE: FLOR VALENCIA Y OTROS Demandado La Nación Min TRANS PORTE-INVIAS PRESENTA : Dra Claudia Barbosa Granados Dependencia Invitada Subdirección Red Nacional de Carreteras	Manifiesta la doctora Claudia Barbosa de la Oficina Asesora Jurídica "De conformidad a los hechos, se recomienda dar inicio a la acción de repetición en contra de Conal vías LTDA Contrato No. 449 de 1993	Los miembros de comité de defensa judicial y de conciliación del Instituto Nacional de Vías INVIAS, decidieron por unanimidad acoger la recomendación de la doctora Claudia Barbosa Granados abogada de la Oficina Asesora Jurídica, en el sentido de INICIAR Acción de Repetición en contra de la sociedad CONALVIAS LTDA en virtud del contrato No. 449 de 1993

En respuesta al oficio AINV 138 del 03 de julio de 2012, la Entidad manifestó lo siguiente: En razón a que el tema no estaba muy claro, fue nuevamente estudiado y

presentado a consideración del Comité de Defensa Judicial y Conciliación en la sesión del 23 de mayo de 2012, decidiendo no iniciar acción de repetición.

Por otra parte, en respuesta al oficio AINV-153 del 13 de julio de 2012, la Entidad señala los siguientes argumentos expuestos por el Comité de Defensa Judicial para no dar inicio a la acción de repetición.

- Que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Consejo de Estado concluyen que no había certeza en que el lugar del accidente fuera objeto del contrato de rehabilitación que se ejecutaba, el Consejo de Estado concluyó que no hay certeza de las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se ejecutó el contrato No. 449-93 y mucho menos si para el momento de los hechos, 11 de junio de 1994, el sitio del accidente se encontraba en obra, más aún cuando se observa que el objeto del contrato comprendía las dos calzadas oriente –occidente y occidente oriente; no se conoce el avance de la ejecución frente a cada una y tampoco si las obras comprendían el Km5 frente al Sena de Buenaventura.
- Con base en los argumentos anteriores el Tribunal del Valle del Cauca, exoneró al llamado en garantía CONLVIAS LTDA y resolvió denegar las pretensiones del Instituto Nacional de Vías.
- El Consejo de Estado consideró que no se probó la imputación fáctica contra la sociedad Conalvías Ltda y por tanto la exoneró de responsabilidad frente al caso.
- En la información la Entidad señala: *"como se puede observar la responsabilidad de CONALVIAS LTDA, ya fue objeto de estudio y fue decidida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Consejo de Estado, exonerando la responsabilidad por no lograrse probar la imputación fáctica en razón a que no hay certeza de que en el sitio del accidente hubiera sido objeto del contrato suscrito con CONALVIAS, Por tal razón habría lugar al inicio de acción de repetición".*

Ahora, en ficha técnica que aporta la Entidad se lee: COMITÉ DE DEFENSA JUDICIAL Y CONCILIACION

"En la contestación de la demanda "EL INVIAS señaló que para la época de los hechos se EJECUTABA EL CONTRATO 449 de 1993, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y la Sociedad Conalvías Ltda, con el objeto de rehabilitar la vía Buga –Buenaventura del tramo comprendido entre 108+400 y 115+500"

(…)

La Previsora S.A. respecto de la póliza alegó *"inexistencia de la obligación por pago total de la suma asegurada, toda vez que la póliza establecía un tope máximo, por un periodo de un año, que se encontraba vencido al momento de la reclamación".*

El Juzgado aceptó los llamamientos propuestos por las partes *"A su vez CONALVIAS LTDA., precisó que el contrato que ejecutaba en aquella época no fue suscrito con el Ministerio de Obras Publicas y que, además, no había certeza en que el accidente se produjera en el tramo objeto del contrato El único fundamento del llamamiento de garantía era que en ese momento, ejecutaba en la vía obras de rehabilitación. (…)*

"El Tribunal exoneró a los llamados en garantía En relación con la Previsora S.A. señalo que la póliza aportada no se desprendía de la obligación de asumir la responsabilidad por estos sucesos. Y frente a CONALVIA LTDA, expresó que no había certeza en que el lugar de los hechos fuera objeto del contrato de rehabilitación que se ejecutaba".

El Instituto Nacional de Vías apeló la decisión y respecto de la absolución de la llamada en garantía CONALVIAS LTDA, en cuanto al contrato ejecutado señala: *"de los testimonios que obran en el proceso se desprendía que frente al "SENA", O km5 sitio donde ocurrió el accidente el contratista realizó los trabajos. Por lo tanto a él le correspondía señalizar el sitio, advirtiendo la ejecución de la obra y los respectivos huecos.*

Señala la Entidad en la ficha para Comité de Defensa Judicial y Conciliación lo siguiente: *"…podemos concluir lo siguiente:*

1. *Tanto para el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca como para el Consejo de Estado, concluyen que no había certeza en que el lugar del accidente fuera objeto del contrato de rehabilitación que se ejecutaba. Es así como el Consejo de Estado Concluyó que no hay certeza sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se ejecutó el contrato No. 449-93, y mucho menos, si para el momento de los hechos – 11 de junio de 1994-, el sitio de accidente se encontraba en obra, más aun cuando se observa que el objeto del contrato comprendía las dos calzadas (oriente-occidente y occidente oriente- y no se conoce el avance de la ejecución frente a cada una y, tampoco, si las obras comprendían el Km 5.frente al SENA de buenaventura (sic)".*

2. (…)

3. *"….como se puede observar la responsabilidad de CONALVIAS ya fue objeto de estudio y ya fue decidida tanto por el Tribunal Administrativo, como del Consejo de Estado, exonerando de la responsabilidad por no lograrse probar*

la imputación fáctica, en razón a que no hay certeza de que en el sitio del accidente hubiera sido objeto del contrato suscrito con CONALVIAS".

Con lo anterior, queda demostrado que la Entidad no realiza una adecuada defensa de los intereses de la Entidad, en razón a que dentro del proceso no quedó probada la imputación fáctica en contra de la sociedad Conalvias Ltda, dado que el INVIAS no probó que el lugar de los hechos era objeto de contrato de rehabilitación, quedando demostrado de esta manera que existe por parte de la Entidad presunta negligencia en la referida defensa, y que de haber actuado de otra forma hubiera podido conducir al Juez a tomar decisiones favorables a la Entidad, además, de lo anterior cabe señalar que la Entidad no puede pretender probar mediante testimonio que Conalvias Ltda, ejecutaba el contrato siendo este un medio probatorio inadecuado para el caso por la anterior situación proceden acciones de tipo disciplinario y fiscal. Teniendo en cuenta que la Entidad paga mediante resolución No. 05316 del 08 de noviembre de 2010 la suma de $ 392.019.927.09 m/cte.

Ahora, es de precisar lo siguiente con relación a lo expuesto por la entidad con el traslado de la observación:

"En primer lugar, en lo que concierne a los argumentos de defensa presentados, las pruebas solicitadas por el apoderado del INVIAS y las practicadas dentro del proceso, de la lectura de las sentencias proferidas en primera y segunda instancia, relacionaremos los siguientes:

- *En primer lugar en la contestación de la demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la defensa del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS alegó culpa de la víctima, aduciendo que la conducción de motos es una actividad peligrosa que exige las mayores precauciones y que cuando se accidentó, Lina Vanessa Ruiz conducía a gran velocidad haciendo caso omiso de las señales de tránsito y sin interesarse en la consecuencias de su actitud.*

- *De la misma forma, presento documento de llamamiento en garantía a la Previsora S.A. Compañía de Seguros y a CONALVIAS LTDA.*

- *Se allegó prueba documental consistente en el contrato suscrito con CONALVIAS LTDA (folio 144 y ss cuaderno 1)*

- *En segunda instancia, el Consejo de Estado preciso que en primera instancia se tuvo como prueba la inspección judicial anticipada con recepción de testimonios, practicada en el lugar de los hechos, por el Juzgado Civil del Circuito de Buenaventura, el 18 de agosto de 1994, a solicitud de la parte actora. Sin embargo,*

afirma que revisada esa actuación, encuentra que la misma se solicitó y practicó por el actor sin la citación y la audiencia de la parte demandada".

Además señala la entidad que: *esta prueba habría sido fundamental para establecer no solo el sitio exacto del accidente, sino la confirmación de que el accidente ocurrió en el área objeto de intervención por parte del contratista CONALVIAS LTDAS. No obstante, obsérvese que la prueba no fue tenida en cuenta, pudiéndose identificar elementos importantes que le hubieran permitido al operador judicial hacer una valoración distinta de los hechos".*

Lo anterior evidencia que siguen siendo inadecuados los medios probatorios con los cuales se pretende la imputación fáctica a las llamadas en garantía, en razón a que en el debate probatorio se le debió allegar las pruebas conducentes y pertinentes para el proceso como lo son las pólizas de responsabilidad extracontractual, pólizas de cumplimiento, entre otras, suscritas en virtud del contrato que se ejecutaba y en el debate probatorio alegar que en el contrato suscrito entre las llamadas en garantía contemplaba el sitio donde ocurrió el siniestro, de lo cual a la fecha no se encuentra prueba siquiera sumaria. Teniendo en cuenta que la Entidad no allegó toda la documentación solicitada para el análisis del caso, se adelantará una indagación preliminar.

3.6 CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Hallazgo 233. Contrato No 99 del 2011. Administrativo y Disciplinario

En el contrato No 99 de 2011, cuyo objeto es prestar asesoría técnica general y especializada a la Oficina de Prevención y Atención de Emergencia, firmado el 17 de Marzo del 2011 hasta 31 diciembre de 2011, los documentos soporte de la ejecución del contrato de los meses de abril a diciembre no están anexo en la carpeta como el acta de liquidación de acuerdo a lo establecido en la cláusula quinta (presentación de: facturas, certificación de cumplimiento del gestor del contrato y certificación de pago de aportes a seguridad social y parafiscal, informes y acta de liquidación de mutuo acuerdo. No fueron allegados a la comisión de la auditoría. Situación que no cumple las normas sobre gestión documental y archivo consagradas en la ley 594 de 2000, así como los requisitos de los contratos de prestación de servicios. La anterior situación tiene presunta connotación disciplinaria.

En la repuesta del INVIAS no reportó los documentos soportes de la ejecución del contrato 99 de 2011 porque al contratista no se la ha pagado la totalidad de las

cuentas. Por lo anteriormente expuesto se deja la observación con connotación disciplinaria.

Según oficio del 07 de Septiembre de 2012, dando alcance al oficio AINV-192 del 13 de agosto del mismo año, la Entidad informa que el motivo de la no cancelación de las cuentas es porque el contratista no pasó el cobro de estas en la vigencia 2011, sino en enero del 2012 y por efecto de anualidad presupuestal se le habían cancelado. Actualmente se están tramitando vigencias expiradas para su cancelación.

Hallazgo 234. Contrato No 1532 del 2011. Administrativo, Disciplinario y Penal

El contrato 1532 de 2011, tiene como objeto capacitar funcionarios del INVIAS en el seminario de actualización nuevo Estatuto de Anticorrupción fue suscrito el 20 octubre de 2011, con plazo hasta el 15 de diciembre de 2011. Fue suspendido por la emergencia invernal y reanudado el 2 de febrero hasta el 3 de febrero de 2012.

La Entidad suscribió un contrato de prestación de servicios contraviniendo presuntamente las normas relacionadas con las modalidades de selección del contratista, como se explica a continuación:

En los estudios previos para la elaboración del contrato de prestación de servicios en el numera 2.1 Especificaciones, punto 1 la Entidad señala que participarán 240 funcionarios de las Direcciones Territoriales y Planta Central, con una intensidad académica de veintiséis (26) horas por seminario, para un total de ocho (8) seminarios que se dictarán en Bogotá, Medellín, Barranquilla, Pereira, Neiva, Popayán y Bucaramanga, conforme a la propuesta del 30 de Septiembre de 2011.

En el numeral 2.3 se establece la “Identificación del contrato a celebrar”, así:

“Por la descripción del objeto, el contrato a celebrar es un contrato de prestación de servicios profesionales, de aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría, que se realizan en función de la formación académica y experiencia del contratista, conforme a los parámetros del decreto 4266 de 2010”. (El subrayado es nuestro)

En el punto 2 se establece la entrega de diplomas y certificados de asistencia a los participantes, siempre y cuando cumplan con el porcentaje de participación en el programa.

En el numeral 6. Fundamentos Jurídicos, los estudios previos señalan: "La presente contratación se enmarca dentro de la tipología del contrato de prestación de servicios profesionales, de aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría, que se realizan en función de la formación académica y experiencia del contratista, conforme a los parámetros del Decreto 4266 de 2010.

Adicionalmente, los estudios señalan en el punto 2.5.1 SOPORTE ECONÓMICO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO que "El precio o valor a pagar por los servicios ofrecidos corresponderá a los precios de mercado. Efectuadas las valoraciones correspondientes para este efecto, se ha determinado el siguiente presupuesto…". Sin embargo, en la carpeta no reposa el análisis de los precios del mercado, dado que solamente se encuentra la oferta de la empresa que suscribió el contrato y desde los estudios previos se determinó la empresa con la cual el INVIAS celebraría la contratación, de la siguiente manera: "Para la necesidad planteada encontramos que FYC CONSULTORES, es una empresa líder en la organización y coordinación logística y académica de eventos de capacitación especializada y se encuentra en capacidad técnica y humana para la ejecución de este programa", refiriéndose a una persona jurídica determinada. Adicionalmente, en la carpeta del contrato no se incorporan los documentos que acrediten título profesional, formación avanzada y experiencia en la temática, por parte de quien o quienes prestarán los servicios profesionales. (Subrayado fuera de texto)

La selección del contratista se realizó a través de una contratación Directa, pese a que el objeto del contrato está dentro del tipo de prestación de servicios, pero no del de servicios profesionales de acuerdo con lo establecido en los estudios previos, que en el numeral 6 señalaron: "Fundamentos Jurídicos. La presente contratación se enmarca dentro de la tipología del contrato de prestación de servicios profesionales, de aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría, que se realizan en función de la formación académica y experiencia del contratista, conforme a los parámetros del Decreto 4266 de 2010". Teniendo en cuenta que el contrato se celebró con una persona jurídica y finalmente el objeto quedó como un contrato de Prestación de Servicios, el procedimiento que correspondía no era el de contratación directa. Lo anterior contraviene el principio de transparencia y el deber de selección objetiva consagrados en la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, configurándose en una situación con presunta connotación disciplinaria y penal.

Además, dentro de los documentos, aportados por la empresa contratista no se acredita la facultad para otorgar diplomas o certificados a 240 funcionarios que participaran en los seminarios, de acuerdo con lo establecido en los estudios

previos, numeral 2.1en el punto 2 que establece "…la entrega de diplomas y certificados de asistencia a los participantes, siempre y cuando cumplan con el porcentaje de participación en el programa".

La Entidad en la respuesta allega los documentos soportes de la ejecución del contrato de acuerdo con lo establecido en cláusula quinta tales como autorizaciones de pagos, certificaciones del supervisora, factura de cobro y certificación de pago de aportes a seguridad social. Sin embargo, no reportó los siguientes documentos:

1. Facultad de la Empresa Contratista para otorgar DIPLOMA o Certificado a 240 funcionarios de INVIAS. Establecido en el numeral 2.1, punto dos (2) Especificaciones.
2. El análisis de los precios de mercado, establecido en el numeral 2, 5, 1, ya que aparece únicamente el de la oferta de la empresa que suscribió el contrato.
3. Títulos profesionales, Formación avanzada, Experiencia en la temática por parte de quienes prestaron el servicio.
4. El acto administrativo con el cual se justificara la selección del contratista a través de una contratación Directa.

Lo anterior contraviene el principio de transparencia y el deber de selección objetiva, consagrados en la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, configurándose en una situación con presunta connotación disciplinaria y penal.

Hallazgo 235. Contrato No 1703 del 2011. Administrativo, Disciplinario y Penal

El contrato No 1703 de 2011, cuyo objeto es la compra e instalación de película de control solar reflectiva para oficinas sede central INVIAS.

El INVIAS celebró un contrato de compra e instalación, pese a que se trataba de un contrato de obra pública, adicionalmente se inició sin el cumplimiento de uno de los requisitos de ejecución, como se explica a continuación:

En los estudios previos se señala en la DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR que "La Contratación que nos ocupa, según la necesidad comentada, deberá tener por objeto: COMPRA E INSTALACIÓN DE PELÍCULA DE CONTROL SOLAR REFLECTIVA PARA OFICINAS SEDE CENTRAL INVIAS.

En el punto 7 de los estudios se indica: "GARANTÍAS Y SEGUROS: De conformidad con el inciso 5 del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 7º del

Decreto 2516 de 2011, no será obligatorio la constitución de garantías en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía, no obstante, la Entidad podrá determinar la conveniencia o no de exigirlas. Por lo tanto, la Entidad estima conveniente para el presente proceso de contratación, la constitución de garantía única que cubra los siguientes riesgos con base en la Resolución No. 3367 del 12 de julio de 2011, o la que la remplace, modifique, adicione o aclare, vigente a la fecha de publicación de la invitación pública:…" y en el numeral 5 se exige "Estabilidad y calidad de las obras: por una cuantía equivalente al 30% del valor final de las obras y una vigencia de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de recibo definitivo de las obras, en atención al objeto y cuantía del contrato a celebrar". (Subrayado fuera de texto)

En las "OBSERVACIONES PRESENTADAS A LA INVITACIÓN PÚBLICA No. IP-SGA-SA-021-2011" se incluyen las observaciones presentadas por dos oferentes en relación con el tipo de contrato, así: "Se hace necesario unificar criterios respecto del tipo de contrato que se va a celebrar, dado que hemos encontrado que, en los estudios previos hacen referencia al mismo tipo de contrato, sin embargo en el formato de la oferta económica, nos llevan a cotizar como "obra", igual que las garantías apuntan también a presumir que se trata de un contrato de obra por la "estabilidad" la cual solo aplica para contratos de obra. Si se analiza el tipo de contrato a ejecutar, estamos hablando de un servicio y suministro más no de contratos de obra por la naturaleza de la necesidad, por la cual no compromete estructuras, no hay demoliciones ni muros por ningún lado". (Subrayas fuera de texto).

"Así las cosas, se hace necesario "unificar los conceptos" y publicar de manera clara y oportuna los requisitos y/o condiciones de oferta y póliza. Por otra parte, se debe tener en cuenta que según el Decreto 4828 de 2008, la estabilidad solo aplica para obras; y calidad para suministro.

"Las compañía aseguradoras legalmente establecidas en nuestro país, no me expiden una póliza de estabilidad para el objeto de esta invitación.

"En aras de la pluralidad de oferentes, principio de igualdad y transparencia, se solicita a la entidad las aclaraciones respectivas mediante adenda publicada en el SECOP, y de ser necesario ampliar la hora del cierre, teniendo en cuenta que la expedición de pólizas no es inmediata o aclarar que es un documento subsanable."

Así las cosas, la Entidad no definió con claridad el tipo de contrato a celebrar desde la formulación de los estudios previos, dado que de acuerdo con la

naturaleza de las obligaciones que se desprenden de la aceptación de la oferta, se trata de un contrato de obra, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, sin embargo, suscribió un contrato de compra. La falta de claridad en el objeto del contrato ocasionó que presuntamente se vulnerara el derecho de igualdad y la garantía de pluralidad de oferentes, teniendo en cuenta que las compañías de seguros no amparaban el riesgo de estabilidad, en razón a que el objeto que se estableció de compra e instalación.

Por otra parte, el contrato inició sin uno de los requisitos de ejecución, dado que la póliza expedida no cubría todos los amparos y la aprobación que impartió la Entidad estaba condicionada a que se ajustara, incluyendo la estabilidad de las obras, requisito que no se cumplió, con el agravante que vencido el plazo de la prórroga el contratista no había cumplido con la obligación de modificar la póliza.

La observación no se modifica y se mantiene configurándose en una situación con presunta connotación disciplinaria y penal.

Hallazgo 236. Contrato No 9 del 2011. Administrativo.

Contrato No. 9 de 2011, cuyo objeto es el Apoyo Jurídico en los procesos de contratación estatal y procedimientos administrativos de la Secretaría General Administrativa, firmado el 02 Febrero hasta 31 diciembre de 2011.

Al revisar los documentos soportes anexos en la carpeta sobre la ejecución, se observó que existe una diferencia de $433.334, entre el valor del contrato por $71.500.000 y el valor pagado al contratista según los documentos soportes que suman $71.066.666. En el acta de liquidación de mutuo acuerdo suscrita el 4 de mayo de 2012, se establece que según los pagos parciales del SIIF NACION II, al contratista se le canceló un valor de $64.566.666 por honorarios profesionales, reflejado en un balance general del contrato así: Valor del contrato $71.500.000, valor ejecutado $64.566.666 para una diferencia de $6.933.334, que el INVIAS no ha liberado, situación que evidencia una deficiente planeación financiera de los recursos a ejecutar mediante el contrato suscrito.

3.7 SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La evaluación del Sistema de Control Interno se realizó en las fases de Planeación y Ejecución de la Auditoría, teniendo en cuenta el modelo adoptado por la CGR, con base en los resultados obtenidos en cada línea de auditoría, focalizada en doce proyectos de inversión seleccionados para tal fin.

La evaluación final del Sistema de Control Interno, registra una calificación definitiva de 2,024, que lo ubica en un rango de ineficiente. Lo anterior debido a que los controles no se encuentran diseñados de manera adecuada, ni mitigan los riesgos para los cuales fueron definidos y no son aplicados de manera eficiente; reflejado en los bajos resultados en materia de infraestructura vial a nivel nacional; inequidad en la distribución de los recursos; falta de oportunidad y eficiencia en la atención de las necesidades de la población beneficiaria, así como la opinión negativa, generada por la no razonabilidad de los Estados Financieros, lo que se traduce en el desconocimiento real de la situación económica y financiera del INVIAS.

Durante los últimos 8 años la CGR no ha fenecido la Cuenta Fiscal del Invías, adicionalmente en el período 2007-2010 el sistema de control interno presentó un riesgo alto, aunado a lo anterior, los resultados institucionales tanto misionales como de apoyo (financiero, contable, presupuestal, jurídico y de planeación) son ineficientes tal y como se refleja en los informes elaborados por este Ente de Control, lo cual indica, que las acciones formuladas y ejecutadas como consecuencia de los diferentes planes de mejoramiento del Instituto Nacional de Vías no han contribuido a corregir y evitar que se sigan presentando los hallazgos detectados por la CGR.

Hallazgo 237. Conservación e Instalaciones del Archivo Central. Administrativo y Disciplinario.

En visita adelantada por parte de la CGR al Archivo Central del INVIAS sede Fontibón, se verificó que si bien existe un archivo en el cual se guarda la memoria institucional, se observaron las siguientes deficiencias:

a) Las instalaciones no cuentan con las condiciones físicas, técnicas y ambientales, así como los mecanismos de manejo de temperatura, humedad relativa, ventilación, contaminantes atmosféricas e iluminación, tal como lo establece el artículo 5º de Ley 594 de 2000.

b) Las instalaciones presentan alto riesgo de inundación, debido a que la cubierta muestra filtraciones y goteras (artículo 13 de Ley 594 de 2000: Instalaciones para los archivos). A pesar de que se ha realizado mantenimiento éste no ha sido efectivo.

c) Las planillas de control de préstamo no cuentan con una numeración consecutiva y no son archivadas de manera adecuada para garantizar que los registros allí consignados se mantengan.

d) La bodega tiene algunos vidrios rotos (artículo 13 de Ley 594 de 2000: Instalaciones para los archivos).

e) Se observan cajas que contienen documentos, en mal estado y con moho. Adicionalmente se encontraron numerosas cajas procedentes de los administradores de los peajes (que son para custodia) y que no cumplen con las condiciones de archivo. Además el Invías no ha tomado una decisión en relación con el manejo de esa información. Contraviniendo lo establecido en el Artículo 46 de la Ley 594 de 2000.

f) El Lector de microfilmación (Kodak 2400DSV-E) se encuentra dañado, desde hace aproximadamente tres años.

g) El Invías no cuenta con una política para la microfilmación de archivo inactivo, además el archivo microfilmado es mínimo.

h) Se evidencia incumplimiento de las diferentes dependencias del Instituto en lo referente a efectuar las transferencias primarias de documentos al archivo central con el lleno de los requisitos exigidos por las normas de archivo, por cuanto las carpetas llegan desorganizadas sin tabla de contenido y sin foliar, a pesar de que existe una directriz en relación con el procedimiento de gestión de archivo y la Circular 04 de 2003 del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Archivo General de la Nación.

i) Se observaron dos extractores de polvo que no se encuentran instalados, por lo cual se incumple con el artículo 5º de Ley 594 de 2000.

j) En igual sentido se carece de mecanismos de control y aislamiento que garanticen la seguridad de los documentos y se observa que no existe un adecuado mantenimiento de las instalaciones. Es de anotar que dichas situaciones generan riesgo de deterioro y en el peor de los escenarios la pérdida de documentos que contienen la memoria institucional del INVIAS, así las cosas presuntamente se está incumpliendo lo establecido en la Ley 594 de 2004 y el Art. 34 de la Ley 734 de 2002.

k) El INVIAS no ha acatado las recomendaciones del Archivo General de la Nación, tal como lo evidencian los seguimientos realizados por el AGN en

noviembre de 2010 y el seguimiento del Área de Administración Documental del Instituto así: En agosto de 2011 se habían cumplido 8 de las 21 acciones propuestas, en noviembre de 2011 (un año después de la visita del AGN) las mismas 8 actividades de agosto, y a febrero de 2012 sólo se cumplieron 11 de las 21 acciones planteadas por el AGN.

Hallazgo 238. Gestión documental Dirección Territorial de Norte de Santander. Administrativo y Disciplinario.

Los Artículos 3 y 4 de la Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley general de archivo, establecen los principios generales que rigen la función archivística y señala que el objetivo esencial de los archivos es disponer de la documentación organizada.

El INVIAS en los contratos objeto de la muestra presenta deficiencias en gestión documental, reflejada en expedientes incompletos, no se encuentran debidamente foliados; los documentos no están legajados en forma cronológica y existen documentos en hojas sueltas sin legajar, situaciones que generan duda y vacíos respecto de la plena y adecuada ejecución de los contratos celebrados.

La información de la gestión realizada allegada a la comisión de auditoría, no contiene los inventarios documentales ni las tablas de retención documental, situaciones estas que contravienen lo establecido en la ley general de archivos y demás normas concordantes. Se confirma el hallazgo para traslado al Archivo General de la Nación

Hallazgo 239. Gestión documental Dirección Territorial Caldas. Administrativo y Disciplinario.

De la revisión de todas las carpetas de los contratos objeto de la muestra a revisar en la Gerencia Colegiada de Caldas:

Contratos 1098-2011, 1105-2011, 1152-2011, Unidad Ejecutora Dirección Territorial de Caldas, Contratos Nos. 663-2009 y 1448-2011 cuya Unidad Ejecutora es la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras y Contratos de Ola Invernal Nos. 153-2011, 154-2011, 1301-2011, 1300-2011, 1343-2011, 1365-2011, 1722-2011, 1736-2011, 1903-2011 y 1904, cuya Unidad Ejecutora es la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias**,** se encontró que se incumple con las normas de archivo documental en cuanto al número máximo de folios por unidad de conservación; las carpetas fueron remitidas del nivel central del Invías

sin foliar, motivo por el cual se solicitó a una funcionaria del Invías - Dirección Territorial de Caldas – que realizara la labor de foliar dichos contratos para poder recibirlos y no presentan inventario documental.

Las carpetas correspondientes a los contratos de Ola Invernal contienen información incompleta, las carpetas contienen hasta la minuta del contrato, carecen de documentos que permitan observar la gestión contractual, los informes de los contratistas e interventores y los pagos efectuados, los documentos que conforman los expedientes de los contratos no se encuentran archivados en forma cronológica y no se realiza una adecuada depuración documental.

La anterior situación obedece a debilidades de control y seguimiento documental por aplicación deficiente de la ley de archivos.

Dicha situación conlleva a riesgos en la custodia y cuidado de los documentos contractuales y presentan dificultades para el seguimiento y control de los contratos y la revisión por parte de los entes de control.

Hallazgo 240. Gestión documental Dirección Territorial Santander. Administrativo y Disciplinario.

El literal d) del artículo 4º. Ley 594 de 2000 atribuye a los servidores públicos "*la responsabilidad de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos*". A su vez el literal c) consagra en relación con la "Institucionalidad e instrumentalidad" que "*los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano*".

Sin embargo, el manejo que se da a los documentos que soportan la contratación de INVIAS no es funcional como herramienta para su análisis y toma de decisiones, debido a que las carpetas contentivas de gran parte de los contratos auditados, no se encuentran debidamente foliadas y organizadas cronológicamente, no se diligencia la lista de chequeo o índices, reposan documentos repetidos y en otros casos, las carpetas no contienen la totalidad de la documentación que soporta la gestión administrativa de seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones contractuales, en virtud a que los algunos documentos se encuentran en poder del contratista o de la Interventoría; estas

debilidades reflejan falta de diligencia en el proceso de archivo, seguimiento, control y supervisión de los contratos tanto para la entidad como para los entes de control, generando dificultades para su consulta por parte de los usuarios de los mismos, aunado al valor probatorio de esta herramienta como parte importante de la memoria institucional, lo cual conlleva riesgo de pérdida de información y documentación relacionada con los hechos y actuaciones de la entidad. Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

Hallazgo 241. Gestión documental Dirección Territorial Sucre. Administrativo y Disciplinario.

El Artículo 4º de la Ley 594 de 2000 o ley General de Archivo, dispone que el objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; son testimonio de los hechos y de las obras, y constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado. No obstante, en los expedientes contentivos de los contratos de obra 782 e interventoría 781del municipio no están debidamente foliadas, no contienen el índice descriptivo del contenido de la carpeta, las carpetas internas no guardan una secuencia cronológica, lo que no permite realizar un análisis cronológico de las mismas; esto debido a deficiencias en el sistema de control interno respecto al manejo del archivo; lo que puede generar el extravío de documentos, dilación en la búsqueda de la información requerida y desinformación para la toma de decisiones.

Igual situación se presentó en el Contrato 1175 DE 2011

Una vez analizados los documentos del contrato en mención por la CGR, se observa que en las diferentes carpetas, los documentos no se encuentran foliados, ni conservan un orden secuencial y no se aplica debidamente la Ley de Archivo para las diferentes etapas procesales ya surtidas como lo disponen los Artículos 4, 21 y siguientes de la Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivo y establece que el objetivo esencial de los archivos es disponer de la documentación organizada.

Se detectaron las siguientes situaciones que evidencian fallas en el control interno aplicado por la Entidad:

- Existen en la carpeta Serie documental 2.3-15 del contrato 1175 de 2011, - Atención de las obras de emergencia en la vía Distracción Cuestecita Código 8801

(Buenavista – Maicao) en el Departamento de la Guajira-; en los folios 277 a 289; documentos del contrato 1174 de 2011 sobre la emergencia carretera El Banco – Tamalameque - El Burro, los que observamos no hacen parte del contrato en análisis y ni siquiera de la Dirección Territorial

- Se encuentran ilegibles los folios 186 y 187, Revisiones Técnico Mecánicas de los vehículos del proponente.

- A folio 226 se archiva una fotocopia de la orden de inicio del contrato, en lugar del original.

Observación 2. Administrativa. Deficiencias en gestión documental

Debido a que este contrato fue suscrito en la ciudad de Bogotá, no existe la certeza de que las carpetas analizadas sean los documentos originales del contrato 1175 de 2011 con sus respectivos anexos. En los documentos recibidos en la Territorial Guajira se encontraron las siguientes observaciones:

- El folio 15 que corresponde a los estudios y documentos previos del presente contrato se encuentra sin firmas de los funcionarios responsables; Gestor Técnico del Proyecto, Coordinador del Grupo Interno de Trabajo Zona Norte y Subdirector de la Red de la Zona Norte.

- El anexo técnico de atención de las obras de emergencia del contrato de la referencia a folio 19 no son originales, y los documentos observados a folio 38 – 39 no tienen las firmas de los funcionarios encargados.

- En los folios 100 y 101; la carta de presentación de la propuesta, del proponente 3, el punto seis (6) no tiene valor asignado, e indica que en virtud de que se trata de un proceso de menor cuantía.

- El presupuesto oficial del proponente Valores y Contratos S.A. que obra a folio 106 se encuentra en fotocopia.

- Los Requerimientos de la Empresa Interventora ECOVIAS S.A.S de fecha 12 de octubre de 2011, reitera recomendaciones para ajustar el P.A.G.A (Plan de adaptación de la Guía Ambiental), tales como: presentar el plan de contingencia, el cronograma de ejecución de los compromisos ambientales, así como los costos de cada uno de los programas; aportes de los formatos diligenciados ante la subdirección de medio ambiente y gestión social de INVIAS, igualmente

recomendaba el cumplimiento de las actividades registradas en el P.AG.A, el cual no se encuentra en las carpetas recibidas.

• A folio 291- 292 el formato de adición y prórroga no se encuentra con la firma y el visto bueno del gestor interno del proyecto.

• Existe en folio 305 - 308 cotización de la empresa CENO INDUSTRIAS CENO S.A sobre cotización de suministro de defensas metálicas las cuales hacen sus propuestas técnicas y económicas, pero se encuentran sin sus respectivas firmas.

• Solo a fecha 20 de diciembre de 2011, a folio 311, se están haciendo los requerimientos para tramitar los precios unitarios, adiciones de algunos ítems que no se encontraban incorporados en el contrato inicial.

Por el análisis anterior se determina que este hallazgo es de tipo administrativo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 242. Gestión documental Dirección Territorial Nariño. Administrativo y Disciplinario.

Se encuentra debilidad en el manejo del archivo contractual, por cuanto los expedientes que contienen los soportes de los procesos contractuales revisados, no se encuentran debidamente referenciados, foliados y archivados en orden cronológico, las carpetas carecen de un inventario que permita establecer el contenido de cada carpeta, el archivo no está organizado por cada una de las etapas del proceso contractual: precontractual, contractual y postcontractual y se encuentran documentos incompletos en los cuales se hace mención de anexos que no se encuentran agregados. Esta debilidad adicionalmente ha incidido en la ejecución de la auditoria, pues en el caso de la licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009 (Contrato 653-2009 “Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental y Mejoramiento de los Proyectos "Troncal Norte De Nariño" y " Anillo del Macizo Colombiano"), de los documentos correspondientes a la etapa precontractual únicamente se encontró el pliego de condiciones sin sus adendas y el acto administrativo de adjudicación, resultado de tal desorganización se remitieron dos carpetas correspondientes a otra licitación pública, hecho que retrasó y dificultó las labores de auditoría.

Hallazgo 243. Publicidad de los documentos contractuales. Administrativo y Disciplinario.

De los procesos revisados, se encontró que ni en la licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009 (Contrato 653-2009 “Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental y Mejoramiento de los Proyectos "Troncal Norte De Nariño" y " Anillo del Macizo Colombiano"), ni en los concursos de meritos CM-PRE-DT-NAR-001-2010 (Precalificación Contrato 1309-2011- Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 1001 Tumaco - Junín, Sector Tumaco - Junín PR. 0+0000 al PR. 118+1006, Vía 0501 La Espriella - Rio Mataje, sector La Espriella - Rio Mataje PR. 0+0000 al PR. 10+0400, en una longitud de 129.80 Km.) y CM-PRE-DT-NAR-002-2010 (Precalificación Contrato 1498-2011 - Administración Vial de las Carreteras Nacionales a cargo de la Dirección Territorial Nariño, Modulo 1, Vía 2501B Cebadal - Sandoná - Pasto, Sector Santa Bárbara - Pasto, PR. 61+0000 al PR. 91+0000, Vía 2502, Pasto- Mojarras, Sector Acceso Aeropuerto - Mojarras, PR. 36+0000 al PR. 124+0599 en una Longitud de 120.19 KM.) no se publicaron las observaciones formuladas por los interesados al proyecto de pliego de condiciones y en la selección abreviada SA-MC-DT-NAR-002-2011 (Contrato 232-2011 - Atención Obras de Emergencia por el Sistema de Monto Agotable en Carreteras a Cargo de la Dirección Territorial Nariño), sobre este punto se publica una certificación de marzo de 2010 sobre inexistencia de observaciones y que corresponde a otro proceso, de igual manera en la licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009 (Contrato 653-2009), no se publicó la constancia de envío de información a la cámara de comercio, a su vez, en el concurso de méritos CM-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011) no se publicaron las modificaciones al contrato 1498 de 2011, de fechas 27-oct-2011, 12-dic-2011, 07-feb-2012 y en la selección abreviada SA-MC-DT-NAR-002-2011 (Contrato 232-2011) no se publicó la adición 1 al contrato 232 de 2011 de fecha 14-sep-2011, la prorroga 1 de 13-dic-2011 ni la prórroga 2 de 14 marzo de 2012. De igual manera sobre los contratos celebrados directamente en virtud de declaratoria de urgencia manifiesta, no se encontró publicación alguna en el SECOP sobre los mismos, esto es los contratos 1230/2011 (Atención de las Obras de Emergencia en la Vía Pasto-Mojarras, Ruta 2502 Sector Cano-Mojarras Pr36+0000-Pr124+0599 En El Departamento de Nariño), 1231/2011 (Interventoría para la Atención de la Emergencia en la Vía Ruta 2502 Pasto-Mojarras, Sector Cano-Mojarras, Departamento de Nariño) y 1153/2011 (Atención de Obras de Emergencias en La Vía Pasto- Buesaco – Mojarras Ruta 2501A y la Variante Daza Ruta 25NRB Departamento de Nariño). Por otra parte en cuanto a la oportunidad para efectuar la respectiva publicación, se evidenció que en los concursos de meritos CM-DT-NAR-001-2011 (Contrato 1309-2011) y CM-DT-NAR-002-2011 (Contrato 1498-2011) se publica en forma extemporánea las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones al proyecto

de pliego, así como la invitación a los integrantes de la lista corta y los respectivos contratos 1309 y 1498 de 2011, que se publican 5 y 4 meses después de celebrados, lo mismo ocurre con el contrato 653 de 2009 derivado de la licitación pública LP-SGT-SRN-004-2009, el cual se publica un mes después de celebrado, al igual que las modificaciones y adiciones a dicho contrato que se celebran así: 16-julio-2009, 15-diciembre-2009, 24-diciembre-2009, 25-octubre-2010, 29-diciembre-2011 y 30-diciembre-2011 y se publican en las siguientes fechas respectivamente: 19-octubre-2009, 11-mayo-2010, 28-noviembre-2011, 11-enero-2012 y 13-marzo-2012. Idéntica situación ocurre con el contrato 232 de 2011 resultado de la selección abreviada SA-MC-DT-NAR-002-2011, el cual se celebra el 12 de mayo de 2011 y se publica el 5 de diciembre de 2011.

Este hallazgo tiene connotación disciplinaria.

3.8 DENUNCIAS Y OTRAS SOLICITUDES

Denuncias tramitadas en la Gerencia Departamental Norte de Santander

Las denuncias incorporadas a la auditoría son las siguientes: **2011-24523-82111-OS y 2011-17619-82111-OS**, relacionadas con el contrato No. 1203 de la vía La Lejía – Saravena y de Interventoría 1126 de 2011, celebrados por INVIAS para atender la emergencia presentada por la Ola Invernal en la Ruta 6604 La Lejía – Saravena, Departamento Norte de Santander.

Del Contrato de Obra INV – 1203 de Agosto 22 de 2011 – Maquinaria Ingeniería Construcción y Obras S.A.S. MIKO SAS. cuyo Objeto es la Atención de obras de emergencia en la carretera La Lejía – Saravena (La Cabuya – Saravena) Ruta 6604 en los Departamentos Norte de Santander, Boyacá y Arauca. Valor: $5.607 millones. Plazo: tres (3) meses.

El análisis efectuado por el ingeniero se basó en inspección documental, en razón a que en la zona existe una fuerte presión por parte de grupos al margen de ley, lo cual es ampliamente conocido por las autoridades y por la ciudadanía en general. El ingeniero residente de Interventoría se encuentra retenido, y el administrador vial había sido liberado recientemente (Junio de 2012).

A pesar de los obstáculos presentados por la situación de orden público, el proyecto continuo ejecutándose en once (11) puntos críticos de la vía, los cuales se relacionan en el Acta del Comité Técnico celebrado el día 22 de junio de 2012. Obras que se encuentran suficientemente referenciadas desde la abscisa PR

00+600 (donde se construyó un muro de 35 metros de longitud), hasta el PR 149+970 donde se construyó un muro de 50 metros de longitud.

El avance de obra se resume en el Acta de obra No. 3 en la cual se consolida un avance total del 72% y a pesar que la ejecución de este contrato se ve afectado por circunstancias de orden público, el ingeniero considera que las obras pueden ser terminadas dentro del término aprobado en la última prórroga, que va hasta el 6 de septiembre de 2012. Y que las obras se vienen ejecutando con sujeción a las normas técnicas, acatando las directrices del Instituto Nacional de Vías y con el apoyo del administrador vial, las cuales se encuentran referenciadas y detalladas a lo largo del tramo intervenido de aproximadamente 150 Kilómetros de longitud.

Del Contrato de Interventoría INV – 1126 de Agosto 01 de 2011 – Consorcio CEI-EDLR/L Herman Montenegro Orjuela Carrera 19 No. 135 – 30 Bogotá D.C, cuyo Objeto es la Interventoría para la atención de obras de emergencia en la carretera La Lejía – Saravena (La Cabuya – Saravena) Ruta 6604 en los Departamentos Norte de Santander, Boyacá y Arauca, por valor de $392.523 millones con plazo de tres (3) meses.

De la inspección física efectuada a los documentos que reposan en la carpeta, se concluyó que la interventoría ha venido aplicando los procedimientos establecidos en el instructivo del manual de interventoría del INVIAS y ha objetado algunos diseños presentados por el contratista por considerar que no se ajustan a las Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras del INVIAS. Lo cual es muy importante en el desarrollo del proyecto, para la calidad de las obras.

Con lo anteriormente enunciado y del análisis documental de las actuaciones generadas en desarrollo de la ejecución de los contratos estudiados, se concluye que no se evidencian situaciones que puedan incidir en contra del patrimonio del Estado, por cuanto las obras ejecutadas en cada punto intervenido se observan en los registros fotográficos que soportan los informes de interventoría y en los avances de obra que semanalmente presenta el contratista.

Denuncias tramitadas Gerencia Departamental Santander

Hallazgo 244. Denuncia ciudadana D-2011-31496-80684. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

En desarrollo a la denuncia ciudadana D-2011-31496-80684 relacionada con presuntas irregularidades en la ejecución del nuevo puente que reemplazará al denominado Puente de La Paz, ubicado en la carretera Bucaramanga a

Barrancabermeja sobre el Río Sogamoso, se pudo determinar que esta obra mencionada corresponde al contrato de obra No. 0745 de 2008 celebrado el 31 de diciembre de 2008 entre el INVIAS y el Consorcio Sogamoso por valor inicial de $6.600.790.122, con un plazo inicial de siete meses y cuyo objeto se definió como "Construcción de Puentes Grupo 14 Construcción del Puente Sogamoso de la Carretera Cruce 45 La Fortuna – Bucaramanga Ruta 6602 Departamento de Santander".

El Equipo Auditor realizó el análisis de la información técnica y administrativa relacionada con la ejecución del contrato de obra No. 0745 de 2008 "Construcción de Puentes Grupo 14 Construcción del Puente Sogamoso de la Carretera Cruce 45 La Fortuna – Bucaramanga Ruta 6602 Departamento de Santander" en cuyo desarrollo ocurrieron los hechos cuestionados en la presente denuncia ciudadana; de otra parte visita Insitu y análisis de la información suministrada por el mismo INVIAS ante los requerimientos efectuados y cruce de documentos fuente en cada una de las respuestas allegadas por dicho Instituto a éste ente de control.

Se pudo establecer que esta obra consiste en la construcción de un puente sobre el Río Sogamoso, paralelo al puente actual, en estructura metálica (cajón metálico trapezoidal variable, ancho 4.1 a 4.8 mt y atura de 5.45 a 2.33 mts) con luz de 180 metros, con luz central de 120 mts, y cuatro apoyos intermedios inclinados, tablero en concreto de 11.2 mts de ancho, con un solo andén de 1.25 mts, bermas de 0.5 y 1.8 mts, y dos carriles de 3.65 mts con bordillo de 0.35 mts. Esta estructura está soportada en un sistema de cimentación profunda con caissons de 1.5 mt, dos en cada estribo de 6 mts de profundidad y tres en cada apoyo con 8 metros de profundidad media. Así mismo este contrato de obra contempla los accesos (incluyen la explanación, obras de arte, sub-base, base y pavimento, obras varias y señalización), por el norte en el costado La Fortuna en 250 metros, y por el sur en el costado Bucaramanga en 240 metros.

Con esta estructura se busca reemplazar el puente existente ubicado en el PR17+700 el cual es un puente colgante mixto de longitud 158 mts el cual presenta daños en la losa de concreto, las juntas están deterioradas, los cables presentan corrosión y desgaste, y algunos conectores presentan pérdida de elementos.

Dentro de las obras contratadas estaba los estudios y diseños definitivos, tendientes a presentar la alternativa más favorable para el INVIAS. Estos estudios comprenden los de geología, de geotecnia, de hidráulica, de hidrología, ambiental, estructural, de vías y demás estudios que el proponente considerara necesarios, para el diseño definitivo de todas las obras.

Los pliegos de condiciones de la licitación de esta obra, en el capítulo I, numeral 1.6 INFORMACIÓN DEL PROYECTO, subnumeral 1.6.1 LOCALIZACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO establece que*: "Las obras objeto del presente proceso de selección se encuentran descritas en Anexo No. 14, en el cual se tiene consignado, que la viga cajón podrá ser en concreto preesforzado o viga metálica."*.

Teniendo en cuenta lo anterior, y acogiendo la recomendación que hiciera la Sociedad Santandereana de Ingenieros en su comunicación 261-2311-07 del 22 de noviembre de 2007, en la cual manifiesta: "*Dentro del sistema de generación eléctrica del país se contempla como prioritario el desarrollo del proyecto Hidroeléctrico Sogamoso y el embalse inundara la vía de acceso al puente, eliminando en el mediano plazo toda posibilidad de utilizar el ponteadero actual, que implicara necesariamente la construcción de una vía alterna. Bajo estas circunstancias consideramos conveniente, por principios de economía, que el sistema estructural del nuevo puente permita su reutilización en el evento de que este megaproyecto se lleve a cabo…"*; el Consorcio Sogamoso en comunicación COL-C SOGAMOSO- AT 82-05-2008 de diciembre 11 de 2008 presentó las ventajas de construir el puente con una superestructura compuesta por una viga cajón metálica en Acero Estructural A588, entre las cuales se destacan: Posibilidad de reutilización, es decir la posibilidad de desmontar y utilizar el otro lugar posteriormente; menor intervención del cauce del rio y de las zonas aledañas; menor mantenimiento en juntas; menor vulnerabilidad sísmica; y menor costo para INVIAS.

La Interventoría igualmente en comunicación DISOG-INVIAS-004-08 de diciembre 21 de 2008, da su recomendación de construir el puente con una superestructura compuesta por una viga cajón metálica en Acero Estructural A588, como lo manifestó en su comunicación DISOG-INVIAS-004-08 de diciembre 21 de 2008.

INVIAS en comunicación 21653 de mayo 27 de 2009 aprobó el puente con viga cajón metálica al aprobar los precios no previstos en el contrato No 0745 de 2008 (Fabricación estructura metálica en acero A588, montaje de estructura metálica, excavación en roca, y transporte estructura metálica).

Como resultado de los diseños preliminares *elaborados por el Contratista*, surgieron dos alternativas en el estudio para la aprobación del puente con viga cajón metálica, una de cajón en concreto postensado y la de viga cajón metálica, con valores aproximados para el puente en voladizos sucesivos de $8.090.017.032 y para el metálico de $8.003.333.143, situación que para cualquiera de estas dos alternativas conllevaría a una adición en valor cercana al

50% del valor inicial del contrato. Posteriormente, una vez entregados los diseños definitivos y los planos de taller para la ejecución de la parte metálica, se ejecutó un presupuesto con las cantidades reales que dio como resultado que el contrato tendría un valor de $11.369.678.562.

Este es el resumen de los valores del Contrato 047 de 2008:

Costos básicos construcción	$6.375.953.485
I.V.A. del valor básico	39.236.637
Estudios y Diseños	160.000.000
I:V:A del diseño	25.600.000
Total contrato con I.V.A.	6.600.790.122
Adicional en valor (3)	220.000.000
Adicional en valor (4)	3.300.000.000
Valor contrato	10.150.790.122

Analizada la información documental y basado en la visita de inspección de obra realizada, se pudo determinar que el plazo de ejecución está vencido, y la obra se encuentra inconclusa, situación generada por los reiterados incumplimientos del Contratista, ante lo cual el INVIAS procedió a declarar el siniestro por incumplimiento parcial e impuso una multa mediante la Resolución Nº 3506 del 5 de agosto de 2010 por valor de $1.739.740.676 (discriminados de la siguiente manera $125.765.047 por incumplimiento del programa de obra e inversiones, y $1.613.975.629 por no presentar oportunamente los documentos, informes y demás requerimientos solicitados por la Interventoría o por el INVIAS), la cual fue ratificada mediante la Resolución Nº 264 del 25 de enero de 2011, sin que a la fecha se haya hecha efectiva esta sanción, ni se haya declarado la caducidad al contrato y aplicación de la sanción penal pecuniaria por incumplimiento.

No obstante lo anterior, se pudo evidenciar dentro de la visita de inspección efectuada que a esa fecha el Contratista continúa ejecutando actividades de obra en dicha estructura (actividades de soldadura de las secciones metálicas del puente), situación presuntamente irregular, ya que el Contratista continúa la ejecución del objeto contractual sin la autorización del Contratante, fuera del plazo contractual que a la fecha se encuentra vencido, trabajos que además de no encontrarse amparados por las pólizas exigidas contractualmente, se ejecutan sin ningún tipo de supervisión técnica ni control de calidad.

Lo anterior generado por *permisibilidad total de INVIAS y falta de gestión administrativa efectiva*, lo cual repercute en los usuarios de la vía y en la misma población aledaña en presencia del propio Estado con posible riesgo de pérdida de recursos, sobrecostos por futuras contrataciones. Esta observación planteada dentro del proceso auditor adelantado al INVIAS en el presente año, conllevó a un hallazgo con presunta connotación fiscal.

Ante esta observación, el INVIAS respondió a este Ente de Control, dando a conocer las últimas actuaciones que este Instituto ha efectuado con respecto a la situación evidenciada, las cuales se describen a continuación:

Luego de imponerse la multa mediante la Resolución Nº 3506 del 5 de agosto de 2010 por valor de $1.739.740.676 y haber sido ratificada mediante la Resolución Nº 264 del 25 de enero de 2011, el Contratista interpuso recurso y como respuesta, se expidió la Resolución N° 00750 del 16 de febrero de 2012, mediante la cual se modifican las mencionadas resoluciones y se declara ocurrido el siniestro de incumplimiento parcial del contrato 745-08, y se impone una multa al Consorcio Sogamoso por $125.765.047,00, por el incumplimiento del programa de inversiones. Por deficiencias presentadas en el proceso de sanción expuestas en la audiencia por parte del abogado del Consorcio Sogamoso, la Oficina Jurídica de INVIAS, en aras de garantizar el debido proceso, decidió iniciar de nuevo el proceso.

En el nuevo proceso de sanción por Incumplimiento definitivo del contrato 745-08, se recibió descargos por parte del contratista mediante la comunicación con radicado INVIAS 115822 del 23 de diciembre de 2011, por lo que la Oficina Jurídica emite el respectivo concepto, aporta los conceptos de la Interventoría y Dirección Territorial de Santander de INVIAS, y solicita que se dé continuidad al proceso administrativo de siniestro por incumplimiento definitivo del contrato 745-08, y mediante el oficio circular OAJ 27637 del **7 de junio de 2012**, dirigido al Consorcio Sogamoso, a todos sus miembros, a la aseguradora Seguros Colpatria y a la interventoría, cita a audiencia el día 27 de junio de 2012, con base en la cual se expidió la Resolución 3350 del **27 de junio de 2012**, mediante la cual se declara incumplimiento definitivo del Contrato 745 de 2008, y se impone una multa por $1.015.079.012,00, habiéndose resuelto el respectivo recurso interpuesto por el contratista mediante la Resolución 3466 del 3 de julio de 2012, la cual se confirma en todas sus partes la Resolución 3350 del 27 de junio de 2012.

Por otra parte el INVIAS allega copia de los oficios SRN 3002 del 1 de febrero de 2012, SRN 22811 del 15 de mayo de 2012, y SRN 26364 del 1 de junio de 2012,

mediante los cuales el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras de dicha entidad informa al Representante legal del Consorcio Sogamoso, que el contrato 745 de 2008 tuvo como fecha de vencimiento el 28 de febrero de 2011 y que por lo tanto no está autorizado para el desarrollo de actividad alguna en el Puente Sogamoso, y le solicita suspender inmediatamente los trabajos que dicho Contratista se encontraba realizando en el proyecto en cuestión, teniendo en cuenta que la relación contractual que existía mediante el contrato de obra ya no estaba vigente, lo que adicionalmente generaba que no existiese en ese momento Interventor que controlara ni respaldara presupuestalmente las obras que se encontrara adelantando.

Adicional a lo anterior y a fin de evitar que el Consorcio Sogamoso siga interviniendo el proyecto sin autorización, mediante el memorando SRN 32329 del 31 de mayo de 2012, la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras solicitó a la Dirección Territorial Santander emplear los mecanismos legales a que haya lugar para evitar que terceros, en este caso el Consorcio Sogamoso, intervengan sin autorización infraestructura a nuestro cargo. En atención a lo anterior la Territorial Santander a través del Abogado Julio Enrique Maldonado Pilonieta, presentó querella ante el Municipio de Betulia (Santander), de perturbación a la posesión y a la tenencia contra el CONSORCIO SOGAMOSO.

Por otra parte, manifiesta el INVIAS que con los recursos que se habían asignado al contrato 745-08, que había llegado a su máxima capacidad de adición, se había programado la totalidad de la estructura metálica debidamente montada y se habría fundido la losa, pero por todos los problemas que se presentaron en desarrollo del contrato, impidieron su terminación, y actualmente el contrato se encuentra vencido y las obras del puente se encuentran inconclusas requiriendo su terminación. Ante esta situación, se desarrolla una segunda etapa para la culminación del proyecto que incluye la terminación de la fabricación y montaje de la estructura metálica, la fabricación de la losa, la construcción de accesos y las obras complementarias necesarias, lo cual se hará con el contrato de obra pública resultante de proceso licitatorio, para el cual mediante Resolución No. 02633 del 22 de mayo de 2012 el Instituto Nacional de Vías ordenó la apertura de la Licitación Pública No. LP-SGT-SRN-010-2012 con el objeto de “Obras para la terminación de la construcción y montaje del Puente Sogamoso de la carretera cruce 45 (la fortuna) –Bucaramanga, ruta 6602, Departamento de Santander”, cuya adjudicación estaba prevista para el 9 de julio de 2012, pero la licitación está suspendida y a la fecha no se ha reactivado. Esta licitación se estructuró con base en la información aportada por la Interventoría mediante la comunicación con radicado INVIAS 109404 del 9 de diciembre de 2011, mediante la cual fue remitida el acta de recibo definitivo, de donde se calcularon las cantidades de obra faltantes para la terminación del proyecto, habiéndose establecido un costo de las

obras a contratar de $3.100 millones, igualmente se adelanta el proceso de contratación de la respectiva interventoría por un valor de $234.122.150,00.

Como bien se mencionó, se tenía prevista la adjudicación para el 9 de julio de 2012 con un plazo de 5 meses, con un plazo de terminación del proyecto para el cuarto trimestre del 2012, pero como se mencionó el proceso de licitación está suspendido y a la fecha no se ha reactivado, lo cual cambia estas expectativas que se tenían para la finalización del proyecto.

Finalmente, informa el INVIAS que el contratista de obra no ha firmado el acta de recibo definitivo aportada por la Interventoría, y ante ello mediante el oficio SRN 59680 del 23 de diciembre de 2011, se citó al contratista para que firmara dicha acta, lo cual fue reiterado mediante el oficio SRN 481 del 12 de enero de 2012, anunciándole que de no atender dicho requerimiento se procederá con la liquidación del contrato de manera unilateral, tramite sobre el cual se solicitó pronunciamiento a la Oficina Jurídica mediante el memorando SRN 26526 del 8 de mayo de 2012, habiendo recibido respuesta mediante el memorando OAJ 33359 del 5 de junio de 2012, mediante el cual la Oficina Asesora Jurídica conceptúa que si la Entidad pretende culminar el proceso sancionatorio de incumplimiento definitivo y dejarlo en firme, debe efectuarlo antes de liquidarse el contrato, porque liquidado el contrato o vencido el término para ello, el INVIAS perdería competencia para continuar con un proceso de incumplimiento definitivo, y sólo sería procedente la declaratoria de siniestro de estabilidad o calidad según el caso.

Es importante mencionar que el INVIAS, para atender la emergencia por el mal estado que presentaba el Puente La Paz sobre el río Sogamoso en la carretera Cruce Ruta 45 (La Fortuna) – Bucaramanga, suscribió el Contrato de Obra No. 028 de 2012 cuyo objeto fue “Atención de obras de emergencia en el puente La Paz en la carretera La Fortuna – Lebrija en el PR17+0704 Ruta 6602 en el departamento de Santander” por un valor de **$513.908.662**, con fecha de inicio el 24 de enero de 2012 y fecha de terminación el 8 de junio de la presente anualidad. Adicionalmente, para dicha obra se suscribió el Contrato de Interventoría No. 29 de 2012 por un valor de $35.981.201. A través del contrato de obra mencionado se atendieron obras de emergencia en el puente La Paz ubicado en el PR17+0704 de la vía cruce Ruta 45 (La Fortuna) – Lebrija, debido a los problemas que se evidenciaron: Distensionamiento cables, fracturas losa de la plataforma del puente, rotura juntas metálicas y deterioro estructura metálica (Corrosión y fisuras algunos elementos). Las obras ejecutadas fueron el retensionamiento cables, Cambio de tres de las cinco juntas con reconstrucción losa de concreto adyacente a las juntas, instalación capa de rodadura en concreto asfaltico sobre la plataforma del puente, cambio de elementos metálicos afectados por la corrosión y fisuras,

limpieza con sand-blasting y pintura de algunos elementos metálicos y limpieza, reforzamiento anclajes y pintura baranda.

Por lo expuesto anteriormente y de acuerdo a los procedimientos aplicados, se comunicó al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS, la observación, sobre la cual se obtuvo respuesta mediante oficio DT-SAN 42275 del 24-08-2012 suscrito por el Director de la Territorial Santander, la cual fue validada en Mesa de trabajo 9, configurando un (1) hallazgo con presunta connotación Fiscal y disciplinaria, por valor de $513.908.662 correspondiente al valor pagado por el Contrato de Obra No. 028 de 2012 cuyo objeto fue “Atención de obras de emergencia en el puente La Paz en la carretera La Fortuna – Lebrija en el PR17+0704 Ruta 6602 en el departamento de Santander” debido a la declaratoria de incumplimiento del contrato suscrito.

Adicionalmente se advierte, que una vez en firme la multa impuesta mediante Resolución 3350 del 27 de junio de 2012, confirmada en la Resolución 3466 del 3 de julio de 2012 por $1.015.079.012,00, la misma se eleva con connotación fiscal en el evento de no cobro de la misma por parte de Invias.

Hallazgo 245. Denuncia No. 2011-19786-80684-D. Administrativo

El Denunciante manifiesta presuntas irregularidades en la ejecución de contratos por parte de la firma FG CONSTRUCTORA contratista de INVIAS, específicamente el contrato de obra pública N° 1698/2010 suscrito el 31 de diciembre de 2010, entre el INVÍAS (Oficina de Prevención y Atención de Desastres) y CONSTRUCTORA FG S.A., por valor de $4.987’132.969, que estuvo precedido por la declaración de urgencia manifiesta que hiciera el Instituto mediante Resolución 6541 del 28 de diciembre 2010.

Como resultado de la evaluación realizada al contrato, informes de interventoría, visita a las obras y otras pruebas se obtuvo como resultado hallazgos disciplinarios y fiscales mencionados en el presente informe.

Denuncias tramitadas en la Dirección Territorial Guajira.

Hallazgo 246. Denuncia realizada por la Comunidad de Cuestecitas. Administrativo y Disciplinario.

En relación a los diferentes oficios de la comunidad de Cuestecitas en los que solicita que no se les construyera un canal abierto, que necesitaban que le arreglaran la intersección Cuestecitas de manera definitiva, que regaran

frecuentemente con carro tanque las vías para minimizar el impacto del polvillo, que se estudiara con más detalle las aguas que recorrían los canales y que terminaran los trabajos de la estabilización del cerro Cuestecitas, al igual que el informe de la noticia emitida por el periódico El Diario del Norte del 1 de junio de 2012; se encontraron las siguientes observaciones:

1. El canal se encuentra abierto y totalmente inundado de basuras, lo que genera taponamiento de las corrientes de las aguas. Es de anotar que este mantenimiento les corresponde a los entes territoriales de cada zona en su respectiva jurisdicción.
2. No existe protección o separadores entre el canal y la vía, ni tampoco vías peatonales, generando un peligro eventual de accidentes.
3. En relación a los publicado en el periódico Diario del Norte, con la visita técnica se estableció que efectivamente si se encuentran dobladas las defensas metálicas, producto del deslizamiento del talud del cerro Cuestecitas, debido a la erosión producida en el cerro por no poseer una estabilidad. y se pudo observar en las terrazas que deberían realizarse trabajos adicionales o complementarios.

En cuanto al canal del cerro de Cuestecitas, en los tramos entre el PR-40 + 0750 AL PR-45+720 se observa que la altura de los rellenos laterales no permiten que el agua se encauce hacia las cunetas, se evidencian juntas con sello deficiente, y cunetas en mal estado que necesitan ser remplazadas. En el tramo PR-51+900 A PR-53+044, por caídas de rocas, se ha obstruido la sección del canal y han golpeado las defensas metálicas, lo que impone la realización de los correctivos para el buen funcionamiento del canal y la reparación de las defensas metálicas porque de esta manera se muestra un peligro eventual de accidentes.

En el tramo PR-53+260 al PR-53+730 se observa que la altura de los rellenos laterales al canal no permite que el agua se encauce hacia los canales. Existen líneas de transición en cada finalidad del pavimento hidráulico, a las cuales se les deben dar continuidad para evitar posibles accidentes. Se aprecia que el cerro se ha venido erosionando, observándose el deslizamiento de cantidades de tierras y rocas, las cuales obstaculizan el funcionamiento del canal.

En la terminación del canal se observa que en el desagüe final hay unas viviendas a las que en época de invierno se les presenta inundaciones en sus predios.

Lo anterior demuestra deficiencias en el seguimiento y control sobre la estabilidad de las obras a cargo del INVIAS.

Hallazgo 247. Denuncia Plan 2500 Seguimiento proyectos de Inversión Amazonas. Administrativo y Disciplinario.

En consideración a lo establecido en los documentos CONPES 3272 y 3331 de 2004, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte y del Departamento Nacional de Planeación, desarrolló estrategias para fortalecer la integración nacional a través del adelanto de obras de infraestructura, proyecto encomendado al Instituto Nacional de Vías en cuanto a la contratación y ejecución, dando origen al Plan 2500.

El Programa de Infraestructura Vial para el Desarrollo Regional, *Plan 2500*, tiene como objeto la pavimentación, reconstrucción y/o repavimentación de 3.160 Km. de carreteras del orden primario, secundario y terciario, distribuidas en 31 departamentos del territorio nacional, incluido el Archipiélago de San Andrés y Providencia, cuya finalidad principal es la de propender por la accesibilidad y conectividad de algunas de las regiones más apartadas del país.

En virtud de lo anterior, el Gobierno priorizó diferentes obras, entre ellas la Vía Leticia – Tarapacá como se registra en el CONPES, con una longitud de 15,00 kilómetros, condición de infraestructura del Departamento de Amazonas que dio lugar a la intervención de la Nación a través del INVIAS y el Municipio de Leticia, con la suscripción del Convenio 2310 del 25 de octubre de 2005.

Dentro de las consideraciones, se incluyó realizar los estudios y diseños y la pavimentación y/o repavimentación de los siguientes tramos de vías que hacen parte del denominado PLAN 2500-PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y DESARROLLO REGIONAL, actividades que adelantará EL INSTITUTO a excepción de los sitios que presentan fallas. LETICIA-TARAPACA 1+0100(Zoológica) al 4+0386(Por la variante Los Lagos).

En virtud de lo anterior el INVIAS ordenó la apertura de la Licitación Pública P-DG-164-2004, incluyendo la vía Leticia- Tarapacá en una longitud de 15 kilómetros, incluido dentro de este tramo la vía Leticia – Tarapacá variante Los Lagos del k0+000 al k24+200. Las obras fueron realizadas por el Consorcio Vía Leticia Tarapacá a través del Contrato de Obra 1607 de 2005, que dentro de su objeto contractual se tenía: “realizar EL DISEÑO, LA RECONSTRUCCIÒN, LA PAVIMENTACION Y/O REPAVIMENTACION DE LA VIA GRUPO 1 TRAMO 1 VIA LETICIA-TARAPACA DEL K0+000 AL K4+200 (VARIANTE LOS LAGOS); DEL K4+100 (VIA PRINCIPAL LETICIA-TARAPACA) AL K12+500; DEL K13+100 AL K14+770; Y DEL K17+200 AL K17+930, CON UNA LONGITUD DE 15 KILOMETROS, EN EL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, de conformidad con

los pliegos de Condiciones de la Licitación Pública DG-164-2004, la propuesta presentada por el contratista corregida y aceptada por el INSTITUTO".

Con base al oficio SGT-A-4579 del 12 de febrero de 2009, se hizo entrega al municipio de Leticia de la vía Leticia – Tarapacá conforme al Contrato 1607 de 2008, suscrito entre el INVIAS y el CONSORCIO VIA LETICIA-TARAPACA correspondiente a obras desarrolladas en el Departamento del Amazonas.

Teniendo en cuenta el informe aportado por la Gerencia Departamental del Amazonas radicada bajo el No. 2012ER26040 del 7 marzo de 2012 y una vez evaluados los soportes allegados y aportados por INVIAS dentro del proceso auditor, se observa presunta irregularidad que afecta una gestión pública eficiente en la inversión de los recursos públicos como se expresa a continuación:

En la denuncia radicada en este Ente de Control, bajo el número 2011-19638-80914, se comunica sobre el presunto deterioro presentado en la Vía Leticia Tarapacá dentro del contrato de obra No. 1607 de 2005 que podría afectar de manera grave la comunicación de las comunidades del norte del municipio; posibles daños en la estructura de drenaje de la carretera (k0+876) e incumplimiento en el plan de mantenimiento, limpieza de cunetas, encoles y descoles.

En virtud de lo anterior, la Gerencia Departamental del Amazonas – Contraloría General de la República, a través del Grupo de Vigilancia Fiscal, efectúo visita administrativa del 1 de diciembre de 2011 a la vía objeto del contrato de obra No. 1607 de 2005, evidenciando las siguientes circunstancias:

- Se observó que los descoles de las cunetas construidas en la alcantarilla a la altura del kilómetro k0+876 se encuentran fracturados y desprendidos, causado por una evidente socavación del suelo sobre el cual fueron construidas; de igual manera, hay un desplazamiento del muro lateral que conforma la alcantarilla con una separación de aproximadamente 10 cm con respecto a la vía. Además la alcantarilla se encuentra llena de maleza y basura.
- No se encuentran abscisados los kilómetros 4, 3, 2 y 1.
- Las cunetas se encuentran obstruidas con yerba y basura en algunos puntos hasta el k4+200 aproximadamente.

Condiciones encontradas que están soportadas a través de registro fotográfico realizado durante la visita administrativa.

Por medio de comunicación SGT-A 21539 el 27 de mayo de 2009, ante la falla de mantenimiento de la vía por parte del Municipio, el INVIAS le informó al Municipio su obligación de realizar mantenimiento respectivo de la vía, de acuerdo con lo estipulado en el Manual de Mantenimiento y Conservación entregado por el contratista al INVIAS y que a su vez fue enviado al Municipio de Leticia para su cumplimiento, en virtud de lo establecido en el Convenio 2310 del 25 de octubre de 2005.

No obstante lo anterior, el INVIAS no ha cumplido con su función de realizar seguimiento y mantenimiento de la vía que está bajo su responsabilidad, aunque 4 kilómetros de la misma están a cargo del Municipio de Leticia. Así las cosas, el INVIAS no está cumplimiento a cabalidad con su misión de garantizar a la sociedad la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial no concesionada a cargo de la Entidad.

Es importante resaltar, que a través del Manual de Mantenimiento y Conservación, generado por el Consorcio Vía Leticia – Tarapacá de fecha julio de 2008, se desarrolló para su cumplimiento y ejecución, el cual contiene el análisis de los sectores intervenidos, los factores que pueden afectar su estabilidad y las recomendaciones para su mantenimiento. En él se detallan las características de cada tramo y los planes de acción que debía adelantar el INVIAS y el Municipio de Leticia. Así mismo, se plasman recomendaciones como las que se relacionan a continuación:

“La obstrucción de las cunetas y a la vía que genera el pasto o la hierba a los sectores intervenidos, producen taponamiento del drenaje superficial, lo que afecta la vida útil de la vía y de la demarcación. Por lo anterior, es necesaria la implementación de rocería y limpieza del drenaje a todo lo largo del proyecto mínimo una vez al mes en época de invierno, más aun teniendo en cuenta la velocidad con que crece la hierba en la zona debido a la alta pluviosidad; en época de verano dichas actividades deberán realizarse mínimo cada dos meses.

“Se debe hacer el aseo por lo menos cada 15 días de las obras ubicadas en el K0+180, K0+350 y K6+400 específicamente, incluyendo los descoles, lo anterior se debe especialmente a la cantidad de basuras (bolsas, palos, etc) que llegan a estas zonas por la no adecuada disposición de estas por parte de la ciudadanía.

“Cuando se detecten fisuras en las placas de concreto estas deben ser selladas de inmediato para evitar la filtración del agua. Se recomienda hacer limpieza de la fisura y sellarla con sikaflez y sikaroad. Esta inspección visual debe hacerse cada 3 meses.

“Finalmente se debe hacer inspección cada cuatro (4) meses al sello de las juntas de las placas de concreto para verificar su estado, en caso que el sello este levantado o lo hayan levantado, la junta debe sellarse de inmediato”.

Del análisis de la información suministrada por la Entidad se evidencia un deficiente seguimiento por parte del INVIAS ante las inversiones que desarrolla, ya que no refleja, por un lado, la gestión frente a la recuperación de las obras de drenaje y demás condiciones técnicas que presenta la vía, a través de la exigencia de la garantía que enmarca la estabilidad y calidad de las obras ejecutadas, y por el otro, de llevar a cabo el estricto cumplimiento de las actividades plasmadas en el Manual de Mantenimiento y Conservación de Julio de 2008, adoptando de manera inmediata la medidas pertinentes, a fin de que no se afecte gravemente la estabilidad de la vía, la duración de las obras y la inversión realizada por la Nación que supera los $18.404 millones a través del Convenio No. 2310 de 2005 y al contrato 1607 de 2005.

En tal sentido, se advierte que esta situación en el futuro podría generar un detrimento patrimonial, al momento de invertir cuantiosos recursos en esta vía para su mantenimiento y/o recuperación, en primer lugar, por no haber exigido a tiempo el cumplimiento de las garantías amparadas en la póliza No.250132642, que se encuentra vigente, cuyo beneficiario es la Entidad, ya que en ella se garantiza la estabilidad y calidad del servicio desarrollado a través del contrato de obra 1607 de 2005; y, en segundo lugar, por no efectuar seguimiento a la estabilidad de las obras ejecutadas, garantizando una gestión eficiente, económica, equitativa y eficaz, ajustada a la normatividad que regula este tipo de proyectos, dada la importancia estratégica que el mismo reviste para el desarrollo del Departamento del Amazonas.

Hallazgo 248. Convenio 267 de 2009. Administrativo y Disciplinario

Mediante el oficio No.2011EE93233 del 07 de diciembre de 2011 el subdirector de la Red Nacional de Carreteras pone en conocimiento de la Contraloría General de la República sobre los inconvenientes y por consiguiente los retrasos presentados para la ejecución del convenio No. 267 de 2009.

El objeto de este Convenio Interadministrativo es la gerencia de proyectos para los estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “carretera de la soberanía” tramo la Lejía- Saravena y los estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental, mejoramiento y construcción del proyecto “Transversal de la Macarena” tramo San Juan de Arama – La Uribe – Colombia – Baraya, en desarrollo del programa de corredores arteriales complementarios de

competitividad Fue suscrito entre el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional; Ministerio de Transporte; Instituto Nacional de Vías, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE.

Promotor:	Ministerio de Transporte
Asesor Técnico y financiador:	INVIAS
Ejecutor:	Ministerio de Defensa – Ejército Nacional
Gerente integral de los proyectos:	FONADE

Este convenio se inició el 17 de junio de 2009 y tiene plazo de ejecución de 4 años y 7 meses (diciembre 31 de 2013) y su valor fue de $277.328 millones, de los cuales $116.398[112] millones corresponden al proyecto “Carretera de la Soberanía” y $160.930 millones al proyecto “Transversal de la Macarena”.

De la información suministrada por el INVIAS se observan diferencias entre Fonade y el consultor *Consorcio Corredores Viales 2009* subcontratado para los estudios y diseños en cuanto a los diseños iníciales, dado que éste manifiesta la imposibilidad técnica de cumplir con las dos condiciones establecidas relacionadas con el manual de diseño geométrico y el trazado vial actual existente.

La situación se presenta porque si se mantienen estas condiciones sería necesario realizar una sustracción de reserva forestal del Cocuy de aproximadamente 117 kilómetros o en su defecto no cumplir con los requerimientos establecidos en el manual de diseño geométrico[113]: FONADE en su condición de gerente del proyecto le reafirma al consultor que debe cumplir con los estudios y diseño establecidos en el contrato y hasta tanto no entregue el diseño geométrico NO se puede tomar una decisión respecto de la sustracción forestal.

NORCONTROL APP que es la firma interventora contratada por FONADE, el 20 de septiembre de 2011, hizo entrega de los estudios de trazado y diseño geométrico a FONADE, este a su vez inició las gestiones[114] ante el INVIAS, para que éste presente las recomendaciones técnicas o dé el respectivo aval para los términos de referencia, con el fin de realizar la mencionada sustracción forestal; situación que hasta ese momento NO se había resuelto.

---

[112] Fonade cobra el 3,7% del proyecto por gerencia que es $4.308 millones
[113]Condiciones de ancho de calzada, velocidad de diseño, radios mínimos y pendientes mínimas.
[114] Comunicación 20112320222571 de octubre 04 de 2011

El 23 de diciembre de 2011 el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras puso en conocimiento de la CGR los inconvenientes que desde su punto de vista han venido retrasando la ejecución del proyecto, tales como:

- Reserva forestal del Cocuy
- Presencia de grupos étnicos en la zona
- Adquisición predial
- No entrega de los estudios y diseños por parte de la consultoría e interventoría

Adicionalmente indica las labores llevadas a cabo hasta ese momento, tales como pavimentación, adquisición de predios e inicio de trabajos en los PR121+000 – PR139+000 pavimentación del paso nacional Cubara-Boyacá y finalmente inicio de obras en el sector que no presenta problemas de reserva forestal y afectación predial.

Otro aspecto fundamental que ha retrasado la ejecución del proyecto es la imposibilidad de contratar las pólizas de estabilidad y calidad con las firmas aseguradores del país, las cuales no están interesadas en este proyecto principalmente por razones de seguridad en la zona y por la fecha de inicio de las obras.

Para solucionar el inconveniente de las pólizas el INVIAS, mediante el memorando interno SGT17565 del 30 de marzo de 201,1 aprobó que en lo sucesivo se prescinda de exigir garantías de estabilidad y calidad de obras al Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional en la ejecución del convenio analizado.

En cuanto a los recursos manejados en el proyecto, FONADE entregó un anticipo de $290 millones al contratista CEMEX por un contrato cuyo valor es de $1.050 millones, el contrato no se ejecutó y FONADE está solicitando la devolución de este anticipo[115].

Respecto de la aplicación de los recursos se han comprometido el 55,59% de los recursos disponibles[116], que corresponden a $56.026 millones, de lo comprometido se han desembolsado $20.382 millones, que equivalen al 36,4%.

El ejecutor de este proyecto a la fecha del informe presenta un bajo avance en la ejecución de las obras correspondientes a la carretera de La Soberanía,

[115] Queda pendiente por verificar si la devolución ya se realizo
[116] Datos suministrados al 30 de mayo de 2012

actividades como explanación y replanteo, las cuales corresponden a un 5% aproximadamente del total del proyecto.

Una vez analizados los informes presentados por la Entidad se concluye que el proyecto presenta un retraso considerable en su ejecución; quedan temas importantes por resolver como es el caso de las pólizas de estabilidad y calidad de la obra, solución de la disyuntiva entre el cambio de diseño geométrico y la sustracción forestal, situación que pone en peligro la continuidad del proyecto y finalmente la cantidad de recursos utilizados[117] no se ve reflejada en el avance de las obras, el cual es muy poco para la magnitud del proyecto.

No es eficiente la labor desarrollada por el Fondo Financiero de Proyectos, especialmente en cuanto a la consecución de los interventores, es así que se presenta un incumplimiento del contratista Consorcio corredores viales por el incumplimiento de este en aspectos tales como revisión de los productos, contratación y ejecución, lo cual generó retrasos injustificados en el cronograma previsto para la ejecución del proyecto.

Hallazgo 249. Pago de lo no debido en Sentencias Judiciales. Administrativo y Disciplinario

Denuncia Código 2011-34533-82111-D de 2011- 1229

Denuncia Código 2011-27270-8211-Dde 2011-09-05

Solicitud Código 2011-13981-82111-OS de 2011- 01- 28

Analizada la información suministrada por la Entidad y el sistema de información de la misma de los procesos reivindicatorios y con ocasión de denuncias por el pago de sentencias cobijadas con la Sentencia de Tutela T- 696/10 se evidencia que la Entidad a la fecha no ha interpuesto recursos con que cuenta, ni ha impetrado las acciones judiciales que proceden, para lograr el rembolso de los dineros pagados por el proceso ordinario reivindicatorio número (radicado 2006-00183), por la suma total de $ 57.018.740, con esta omisión la Entidad se ha sustraído de dar cumplimiento al numeral séptimo de la T- 696 /10, que señala*: "ORDENAR a INVIAS que en caso de haber procedido a los pagos de las condenas señaladas por la autoridades judiciales en los procesos antes referidos, emprenda todas las acciones legales necesarias para su recuperación, por tratarse del pago de lo no debido. Para el efecto, esta sentencia de tutela prestará*

[117] Recursos girados por $48.767 millones equivalentes al 42% del total del proyecto

mérito ejecutivo frente a los beneficiarios de dichos pagos". En razón a esta omisión se ha impedido recuperar los dineros pagados en la resolución 3798 de 2009 que ascienden a $ 57.018.740, situación que evidencia negligencia en la gestión para evitar la pérdida de estos recursos. La anterior situación tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 250. Denuncia Código 2011-34034-82111-D de 2011-11-30. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INVIAS formuló la denuncia ante este Ente de Control, por presuntas omisiones por parte de un apoderado judicial en la defensa judicial de la Entidad. Con base en el análisis del expediente administrativo No. 232/08, el Instituto Nacional de vías- INVIAS- en la Dirección Territorial Nariño, a través del citado abogado, instauró demanda ejecutiva en contra del Consorcio Santacruz Canal y la Compañía de Seguros Cóndor S.A., donde solicitó se librara mandamiento de pago en contra de estos por la suma de $42.580.752.30, más los intereses moratorios que se generen, la cual se encontraba garantizada a través de la póliza 009310007019 por concepto de estabilidad de la obra contemplada en la orden de servicios No. OJ-0825 de 1.999.

De acuerdo con el contenido de los documentos que obran dentro del expediente antes citado, las omisiones en que incurrió el apoderado judicial a lo largo del citado proceso ejecutivo, trajeron como consecuencia la prosperidad de las excepciones presentadas por la apoderada del Consorcio Santacruz Canal como también la condena en costas para el Instituto.

El ex funcionario al momento de presentar la demanda ejecutiva, omitió allegar las resoluciones 005625 de 2002 y 001547 de 2003 por las cuales se declaraba el siniestro y se ordenaba hacer efectiva la póliza 999310007019, y las respectivas constancias de notificación de los citados actos administrativos.

Lo anterior ocasionó que el Juzgado Sexto Administrativo de Pasto, declarara probada la excepción denominada "falta de título ejecutivo complejo" propuesta por la apoderada judicial del Consorcio Santacruz Canal, pues a quien le correspondía allegar al proceso en el momento de presentar la demanda la totalidad de las pruebas y documentos requeridos para la prosperidad de la misma era al apoderado del Instituto Nacional de Vías INVIAS. Falencia que provocó no solo que resultara probada la excepción propuesta sino que además resultara condenado el Instituto al pago de las agencias en derecho.

Una vez la apoderada judicial del Consorcio Santacruz Canal, dentro del proceso ejecutivo contestó la demanda y propuso excepciones de fondo, de las cuales el Juzgado corrió traslado al apoderado el día 1° de febrero de 2006, el citado funcionario guardó silencio frente a las excepciones propuestas, allanándose a las mismas y perdiendo la oportunidad procesal para haber allegado las pruebas y documentos necesarios.

La contestación de las excepciones era una labor que tenía a cargo el referido ex funcionario, pues era su deber como apoderado del Instituto velar porque los intereses de la Entidad se salvaguardaran, que en el caso que nos ocupa se circunscribía a procurar el pago de las sumas de dinero garantizadas a través de la Póliza 009310007019 Expedida por la Compañía de Seguros Cóndor S.A.

Aunado a lo anterior, mediante auto del 27 de marzo de 2008 el Juzgado Sexto Administrativo de Pasto, ordenó correr traslado a las partes para presentar sus alegatos, término que transcurrió en silencio. Nótese que una vez más el apoderado del Instituto, incurrió en una omisión a la adecuada defensa de la Entidad, dejando pasar una oportunidad valiosa para la defensa de los intereses del mandante.

Así las cosas, el hecho de no haber allegado los documentos que constituían el título ejecutivo completo y el hecho de no haber descorrido las excepciones de fondo propuestas por la apoderada del Consorcio Santacruz Canal, así como también el no haber presentado los alegatos de conclusión, ocasionó que el proceso se perdiera y por ende se generara la condena en costas a la Entidad demandante. De lo cual se puede establecer que el apoderado y ex funcionario incurrió en conductas presuntamente omisivas y negligentes, que se encuadran dentro del supuesto jurídico establecido en el numeral 1° del artículo 6°de la Ley 678 de 2001.

De acuerdo con lo anterior, si un apoderado en el transcurso del proceso con su actuar deficiente y negligente ocasiona la pérdida de éste y se genere un detrimento patrimonial, se debe evaluar la conducta mediante acciones disciplinarias y fiscales.

La deficiente defensa judicial es un problema entre el mandante y el mandatario, por haber ejecutado inadecuadamente el contrato de mandato, existente en los casos de defensa judicial. En este evento, si el apoderado es negligente en el desarrollo de sus funciones, debe la Entidad contratante resolver el problema que ocasionó el daño incoando acciones disciplinarias y fiscales.

Así las cosas, cuando exista por parte de un apoderado encargado de adelantar la defensa judicial de los intereses de una Entidad Estatal, la negligencia en la referida defensa, y que de haber actuado de otra forma hubiera podido conducir al Juez a tomar decisiones desfavorables a la Entidad, proceden acciones de tipo disciplinario y fiscal respecto al apoderado.

Ahora bien, el artículo 1° del decreto 818 de 1994 señala:

"El incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 1 del Decreto 768 de 1993, será causal de mala conducta y dará lugar a las sanciones disciplinarias y penales a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del servidor público por cuya actuación u omisión se deriven perjuicios económicos para el Estado, en especial intereses.

"También incurrirán en mala conducta y responsabilidad fiscal los funcionarios públicos encargados de la representación externa de los diferentes organismos, así como los apoderados de los mismos, que no defiendan adecuadamente los intereses de la Nación en los procesos judiciales, conciliaciones y laudos en que esta sea parte sin perjuicio de la responsabilidad penal".

Ahora bien, el inciso 3º del artículo 45 del Decreto 111 de 1996 señala que "En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, el juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquier ciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso.

Hallazgo 251. Denuncia 2012-38955-82111-OS de 2012-05. Administrativo, Disciplinario y Penal.

Dentro de las actuaciones adelantadas en el proceso 2002- 3466 del Juzgado 11 Administrativo del Circuito Judicial de Tunja que profirió fallo en primera instancia el 28 de septiembre de 2011, en el cual declaró la nulidad del artículo cuarto de la Resolución 05574, mediante la cual el INVIAS adjudicó a Ingeconsulta E.U., el contrato para Administración de Mantenimiento Vial, en la Regional Boyacá grupo 4, declaró la nulidad del contrato 0118 de 02 de Octubre de 2001 en razón a que el Juzgado 11 Administrativo de Tunja señala en el acápite 4.2 De la nulidad del acto de adjudicación *"el Instituto Nacional de Vías, desconoció el deber de selección objetiva previsto en el artículo 29 de la Ley 8o de 1993 al evaluar los documentos de la oferta presentada por INGECONSULTA E.U., sin atender los parámetros establecidos en los términos de referencia fijados para seleccionar al*

contratista; desconoció la estructura del procedimiento de selección, toda vez que pese a que los términos de referencia precisaron los documentos que validarían la experiencia del Ingeniero Auxiliar, esto es las certificaciones (…) resulta inadecuado para efectos de verificar la información, pues no es lógico que el mismo interesado en obtener la contratación, certifique su experiencia".

Por lo anterior el a quo señala *"que se presenta una evidente vulneración al principio de responsabilidad establecido en el artículo 26 de la Ley 8o de 1993, por cuanto la entidad INVIAS no dio cabal cumplimiento a la valoración de las ofertas de conformidad con los términos de referencia establecido, generando una omisión antijurídica y adicional a ello el contratista INGEOCONSULTA E.U. violó el principio de responsabilidad de conformidad con lo previsto en el numeral 7° del artículo citado, al hacer suministrado información que no correspondía con la realidad contractual".*

En razón a lo anterior el Juzgado 11 Administrativo de Tunja *"evidencia una causal de ilegalidad frente al acto de adjudicación del contrato, específicamente contra la Resolución 005574 del 28 de septiembre de 2001, en lo que tiene que ver con el artículo cuarto de la parte Resolutiva, lo que genera la nulidad parcial de la misma, teniendo en cuenta que con su expedición se vulneraron los principios de transparencia y responsabilidad contemplados en los artículos 24 y 26 de la ley 8o de 1993 y se desconoció por parte de la entidad el deber de selección objetiva y la estructura del procedimiento de selección regulados en los artículos 329 y 3o de la citada Ley".* La anterior situación tiene presunta connotación penal y disciplinaria.

Además se encuentra que en la Entidad debería reposar la información de la documentación soporte del concurso SCV 002- 2001 del año 2001, bien sea física o microfilmada ya que a la fecha en que se llevó a cabo el Comité de archivo ya estaba en curso el proceso 2002 - 3466 del Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Tunja.

Al mismo tiempo, que en la copia del acta aportada quedó consignado que de acuerdo con la ilustración presentada por el coordinador del Área de Administración Documental y que fue aprobada por unanimidad de los miembros del Comité de Archivo, el secretario del comité y Coordinador del Aérea de Administración Documental señala que " *(...) ha revisado minuciosamente la documentación propuesta para descarte y encuentra que lo allí contenido puede ser descartado por cuanto dicha documentación ya cumplió el ciclo vital documental o <u>son copias de originales que reposan en otras series documentales</u> y por lo tanto pueden ser descartados del archivo (…).*" (Subrayado fuera de texto) de lo cual se establece que de ello ser así la Entidad hubiese aportado la

documentación soporte del concurso SCV 002.2001 del año 2001 y no solamente la copia del comité de archivo que solicitó el descarte de dicha documentación.

No obstante lo anterior, en el presente caso, es de anotar que así el proceso de selección lo haya adelantado la Antigua Subdirección de Conservación, por existir en curso procesos judiciales la Entidad no debió proceder a dar de baja los documentos correspondientes al soporte del concurso SCV 002- 2001 pues en la Entidad debería reposar bien sea física o en forma microfilmada dicha información, ya que en la fecha en que se llevó a cabo el Comité de archivo para el descarte de dicha información ya estaba en curso el proceso 2002 - 3466 del Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Tunja. Ahora, en atención a que la Entidad da cuenta que la Subdirección de conservación instauró acción en contra de la firma INGECONSULTA E.U. pretendiendo la nulidad del artículo 4 de la Resolución 005574 del 28 de septiembre de 2001, por la cual se adjudicó la ADMINISTRACION DEL MANTENIMIENTO VIAL EN LA REGIONAL BOYACA GRUPO 4, E IGUALMENTE LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL CONTRATO 118 DE 2001. y que obra fallo de segunda instancia que declaró la nulidad del artículo 4 de la citada resolución y declaró la nulidad absoluta del contrato 118 de 2001, ordenó comunicar al RUP y remitir copia a Procuraduría y Fiscalía; es de anotar que la Entidad no dio cabal cumplimiento a la valoración de las ofertas de conformidad con los términos de referencia establecidos, generando una presunta omisión antijurídica, en un acto de adjudicación presuntamente ilegal y con tal actuar la Entidad vulneró los principios de transparencia y responsabilidad contemplados en los artículos 24 y 26 de la ley 8o de 1993, así mismo, la Entidad desconoció el deber de selección objetiva y la estructura del procedimiento de selección regulados en la citada Ley.

Ahora, la entidad manifiesta estar adelantando denuncia penal y acciones disciplinarias en virtud del traslado ordenado por el Juzgado que declaró la nulidad absoluta del contrato 118 de 2001, sin embargo no allegó a esta auditoría la evidencia de estar adelantando tales acciones a través de la Oficina Asesora Jurídica.

De lo anterior se evidencia un presunto desacato a la orden judicial y un incumplimiento en las normas de archivo establecidas en la Ley 594 de 2001, por lo cual estos hechos tienen presunta connotación disciplinaria y penal, que se pondrán en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, del Archivo General de la Nación y de la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

Hallazgo 252. Traslado Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal

Con ocasión del traslado efectuado por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se evidenció que INVIAS, pagó una sentencia sin que ésta hubiese cobrado ejecutoria, la cual fue proferida por el Juzgado Único Administrativo de Facatativa, el nueve (9) de diciembre de 2009, y notificada por edicto de quince (15) de diciembre de esa misma anualidad.

Contra dicha sentencia se presentó extemporáneamente recurso de apelación, el cual fue rechazado por el A quo mediante providencia de veinte (20) de enero de 2010. Por lo cual se tiene que el apoderado de la entidad accionada incurrió en una presunta negligencia al haber presentado extemporáneamente el recurso de apelación.

Que mediante oficio LJCC 2010-0050 del cuatro (04) de febrero de 2010, la Secretaria del Juzgado Único Administrativo de Facatativa, expidió constancia de ejecutoria de la sentencia, sin embargo, según invoca la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección “A” el día catorce de (14) de julio de 2010, el apoderado de la Aseguradora Colpatria S. A., condenada dentro del proceso solicitó se impetrara el trámite de Grado Jurisdiccional de consulta por ser procedente solicitud coadyuvada por la entidad demandada INVIAS.

Mediante providencia del veintisiete (27) de abril de 2011, el Juzgado Único Administrativo de Facatativa, ordenó remitir al Tribual Administrativo de Cundinamarca a fin de surtir Grado Jurisdiccional de Consulta.

Por otro lado, cabe señalar que el artículo 184 del C.C.A, del decreto 01 de 1984 vigente para la época de los hechos señala:

“Las sentencias que impongan condena en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier entidad pública que exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales o que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador ad litem, deberán consultarse con el superior cuando no fueren apeladas.

(…)

La providencia sujeta a consulta no quedará ejecutoriada mientras no se surta el mencionado grado”.

Así las cosas tenemos, que conforme a lo anterior el ad-quen señala: *“que a pesar de haber transcurrido más de seis meses entre el momento en que se profirió la*

sentencia de primera instancia y la solicitud de las partes para que se tramitara el Grado Jurisdiccional de Consulta, e incluso de haberse expedido certificación de ejecutoria, acorde a lo dispuesto en el artículo 184 de C.C.A., la sentencia no ha cobrado ejecutoria hasta que se surta el grado jurisdiccional (…)".

No obstante lo expuesto por el ad-quen, se observa que en la sentencia dictada en primera instancia en contra de una entidad pública esta excedía los trecientos salarios mínimos y que a pesar de la conducta negligente de la accionada, al haber presentado extemporáneamente el recurso de apelación, no se puede desconocer que el a quo en el auto que niega la apelación de oficio debió dar trámite al grado de consulta de acuerdo con el artículo precedente.

Ahora, al estudiar la documentación allegada se encuentra que efectivamente la entidad accionada presentó denuncia penal el día 03 de octubre de 2012, la cual da cuenta que el señor Juez Único Administrativo de Facatativa, no fue vinculado en la denuncia; por la anterior situación se evidencia presunta incidencia penal. Sin embargo, pese a lo anterior se considera que si bien en la actualidad existe denuncia de los hechos, no se vislumbra posibilidad de recuperar el dinero en el proceso penal ya que apenas acaba de iniciarse, en consideración de lo anterior, se debe dar inicio a la acción fiscal, por presunta negligencia en el pago de la sentencia en virtud del artículo 1º. del decreto 818 de 1994 que a la letra dice: *" El incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 1º. del Decreto 768 de 1993, será causal de mala conducta y dará lugar a las sanciones disciplinarias y penales a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del servidor público por cuya actuación u omisión se deriven perjuicios económicos para el Estado, en especial intereses.*

También incurrirán en mala conducta y responsabilidad fiscal los funcionarios públicos encargados de la representación externa de los diferentes organismos, así como los apoderados de los mismos, que no defiendan adecuadamente los intereses de la Nación en los procesos judiciales, conciliaciones y laudos en que esta sea parte sin perjuicio de la responsabilidad penal". Aunado a lo anterior, se encuentra que existe un presunto incumplimiento a los deberes de todo servidor público consignados en el artículo 34 de la ley 734 de 2002

En el caso concreto, se encuentra que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección "A", en sentencia del veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011), revocó la sentencia proferida el nueve (9) de diciembre de 2009 por el Juzgado Único Administrativo de Facatativa, y que los funcionarios de la entidad accionada pese haber coadyuvado para que se surta el Grado de consulta el 14 de julio de 2010, seis meses después de haber proferido sentencia y que el mismo fue concedido el 27 de abril de 2011, INVIAS expidió la Resolución 5317 del 08 de noviembre de 2010, por medio de la cual ordenó el

pago y el cumplimiento de la sentencia judicial, por un valor de Doscientos Dieciséis Millones Ciento Noventa y Cinco Mil Quinientos Noventa y Nueve con Ochenta y Cinco Centavos ($216.195.599.85), dineros que fueron pagados mediante las órdenes de pago 13721 de fecha 2010/11/30, 13722 de fecha 2010/11/26 y 13723 de fecha 2010/11/, pagos que son presuntamente ilegales, en razón a que la Entidad tenía conocimiento que la sentencia aun no estaba ejecutoriada, pues como quedó sentado anteriormente la Entidad coadyuvó para que se surtiera el grado de consulta, aunado a la presunta negligencia al no presentar el recurso de apelación en tiempo. Ahora, en este punto se debe tener en cuenta el artículo 184 del C.C.A modificado por el artículo 57 de la ley 446 de 1998, que esta fundamentado en el interés público, dado que si la sentencia es desfavorable a la Entidad en todo o en parte y la Entidad no apela o apela y este es declarado desierto, el asunto deberá someterse a consulta, por lo que con la sentencia de primera instancia no se está legitimado procesalmente para exigir o pagar total o parcialmente la efectividad de la condena antes de que se profiera sentencia que confirma o revoca el fallo consultado.

Así las cosas, se considera que de acuerdo con el artículo 184 del C.C.A modificado por el artículo 57 de la ley 446 de 1198, en todo caso y sin excepción las sentencias que profieran condenas en concreto tendrán que someterse a consulta, igualmente se considera que procesalmente la Entidad aún no estaba legitimada para efectuar el pago de la sentencia proferida por el Juzgado Único Administrativo de Facatativa. Asimismo, de acuerdo con la Ley 42 de 1993 artículo 8º, la Entidad incurrió en presunto detrimento patrimonial, en cuantía de Doscientos Dieciséis Millones Ciento Noventa y Cinco Mil Quinientos Noventa y Nueve con Ochenta y Cinco Centavos ($216.195.599.85), cuantía que deberá ser indexada a la fecha que se haga efectivo el recaudo.

Hallazgo 253. Denuncia 16049 Procesos de selección. Administrativo, Disciplinario y Penal.

El denunciante informa sobre presuntas irregularidades en la licitación pública No. LPI-OPA-041-2010 cuyo objeto es compra de puentes modulares vehiculares metálicos para la atención de emergencias en la red vial nacional por violación a los principios de transparencia e igualdad de los proponentes.

Por medio de los oficios AINV-008 del 08 de marzo de 2012, AINV-046 del 26 de abril de 2012, AINV-054 del 30 de abril de 2012 y AINV-146 del 9 de julio de 2012, esta auditoría indagó al Instituto Nacional de Vías - INVIAS sobre su posición con relación a los temas planteados por el denunciante, como el plazo, la no

presentación de oferta por su parte, la necesidad de los puentes para la atención de la emergencia invernal; así mismo, dado que la licitación pública dio lugar a la celebración del contrato 1603 de 2010, se interrogó sobre el estado del mismo y las obligaciones originadas en él, las prórrogas, los adicionales, el eventual aumento del valor del contrato y las causas del mismo, el acta de liquidación en caso de existir y finalmente la existencia o no de procesos judiciales originados en la citada licitación o en el contrato y en caso afirmativo las causas de los mismos y el estado de ellos.

En el mismo orden de ideas se interrogó sobre la cantidad de puentes pactados con el contrato adicional, a cargo de quién estaba la obligación de realizar los trámites de legalización y si la demora, en caso de que estuviera en cabeza del contratista, se podía considerar como incumplimiento

Como resultado del análisis de la información suministrada por la Entidad, se pudo establecer lo siguiente:

El Instituto INVIAS mediante oficio OPA 10883 del 13 de marzo de 2012 informó a este Ente de Control que el contrato 1603 de 2010 se terminó el 1 de diciembre de 2011 y las obligaciones originadas en el contrato fueron la compra de puentes modulares para la atención de emergencias en la red vial nacional por valor de $10.000 millones. El contrato fue adicionado por valor de $5.000 millones de pesos para un valor total de $15.000 millones. El total de puentes pactados en el contrato adicional fue de 50% de los puentes es decir 221 metros lineales.

Las necesidades que fueron aducidas para la celebración del contrato están relacionadas con la ola invernal y el fenómeno de la niña donde puentes y carreteras fueron afectados por lo que se presentó un déficit de puentes y se buscaba no afectar la transitabilidad de la red vial nacional.

Frente al cuestionamiento en el sentido que considera el peticionario que “La aplicabilidad de la normatividad presupuestal no es excusa para elevar un tiempo de entrega inoperable e ilegítimo para el cumplimiento del suministro.” El INVIAS respondió que “La contratación se adelantó por la necesidad de contar con un stock suficiente de puentes modulares metálicos en las bodegas para poder afrontar los embates de la ola invernal que sufría el país en el último trimestre del año 2010.”

Adicionalmente, complementa el peticionario la queja en el sentido que al mes de abril de 2011 no se había cumplido con la entrega a pesar de estar motivados por la emergencia invernal y el INVIAS respondió que la demora se extendió en el

tiempo debido a problemas en el trámite de legalización por expectativas en la disminución total o parcial del porcentaje del arancel y de los descuentos por concepto de Impuesto al Valor Agregado y que el suministro de los puentes se utilizaría para atender las necesidades de los damnificados de la ola invernal y esta situación beneficiaría al INVIAS porque recibiría más elementos que los inicialmente pactados.

Es de anotar que el INVIAS recibió los metros de puentes lineales pactados y la expectativa de recibir más elementos de los inicialmente pactados no tuvo ninguna consecuencia.

En cuanto al contrato 1603 de 2010, es necesario indicar que a pesar de tratarse de puentes para atender una ola invernal, los puentes no se recibieron con la celeridad con que se requería para la atención oportuna de la emergencia y la entrega de los mismos se aplazó de los dos días inicialmente pactados a más de ocho meses y el INVIAS no impuso ninguna sanción al contratista por la demora, constituyendo de esa manera una tolerancia con el incumplimiento del contratista que viola los principios de la función administrativa y de la contratación pública tales como la celeridad, moralidad y economía.

Las circunstancias de ola invernal aducidas en el formato de adición y prórroga, eran tan ampliamente conocidas que motivaron el proceso contractual desde sus inicios. Por lo tanto, no era una circunstancia nueva que ameritara ser aducida para sustentar la adición. Por otra parte, no era el gestor del proyecto el llamado a emitir este concepto que buscaba favorecer la falta de capacidad del contratista de cumplir con el plazo pactado. Y, finalmente, el concepto del gestor del proyecto contiene información sobre nevadas en la costa este de EUA, sin que se entienda de qué manera le consta tal circunstancia climática en un área tan extensa de otro país.

La Entidad no aclara el uso de los puentes en la totalidad de los metros adquiridos, 663 metros de puentes; adicionalmente, relaciona fechas de inicio y fechas de terminación de los contratos pero no informa en dónde se encuentra la estructura del puente que fue utilizado y cuyo contrato ya terminó. Por ejemplo, en el contrato 2014 de 2011 con orden de inicio 11 de enero de 2012 y fecha de terminación 15 de mayo de 2012, contrato 1270 de 2011 con orden de inicio 21 de septiembre de 2011 y fecha de terminación 3 de marzo de 2012 y contrato 783 de 2011 con orden de inicio 18 de junio de 2011 y fecha de terminación 26 de noviembre de 2011.

La Entidad relaciona contratos en los cuales pone a disposición del municipio los puentes sin indicar a que título lo hace, como en el caso de San Vicente de Chucuri Santander y en otros casos como en la vía Guayepo Majagual Achi con un valor de $2.324.759.598., cifra que no se explica si es por alquiler del puente u otro tipo de contrato, situación similar se observa en el contrato 2014 de 2011 con un valor de $1.219.940.643.

La inclusión en el contrato de un plazo de imposible cumplimiento y la posterior decisión de ampliar el mismo, sin que esta posibilidad esté claramente establecida, afecta a potenciales proponentes, por falta de claridad en las reglas contractuales e incide en la transparencia y, por el mismo motivo, en la selección objetiva. La anterior situación tiene presunta connotación disciplinaria y penal.

Se concluye de acuerdo a lo observado en el seguimiento, que la queja presentó el mérito anotado y en consecuencia a lo manifestado se realizaran los traslados correspondientes a que haya lugar.

Hallazgo 254. Recuperación de recursos por parte del Grupo de Procesos Sancionatorios. Administrativo y Disciplinario.

La Entidad ha tenido una deficiente gestión en la recuperación de recursos por el incumplimiento por parte de contratistas, dado que ha permitido el paso de lapsos de tiempo que contabilizan meses y años, sin que se hagan efectivas las pólizas que garantizan el cumplimiento de los contratos ni haya iniciado la acción judicial correspondiente, en los siguientes casos: Contrato 2150 de 2007, Contrato 590 de 2009, Contrato 549 de 2010, Contrato 1178 de 2009, Contrato 1730 de 2004, Contrato 1874 de 2005 y Contrato 3121 de 2009, por ende se determinó la existencia de siete hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, así:

1. Contrato 2150 de 2007, suscrito con el Consorcio Vías 2007, le fue declarado siniestro de incumplimiento, mediante las resoluciones 04307 del 22/09/2010 y 6560 del 29/12/2010, a mayo de 2012, ha transcurrido un lapso de un año y cinco meses sin que el INVIAS haya hecho efectiva la póliza de garantía de cumplimiento o iniciado la acción judicial correspondiente; la falta de actuación oportuna, aumenta con el paso del tiempo el riesgo para lograr la efectividad de la póliza y demora en la definición del asunto en sede judicial, en caso de tener que acudir a iniciar acción jurídica, se permite que el contratista pueda seguir en ejercicio de capacidad contractual, a pesar de incurrir en incumplimiento y se desconocen los principios de la función pública tales como la celeridad, la

moralidad, la eficacia, la economía y la defensa del interés general, no se adelantan las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con incumplimiento del artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

2. Contrato 590 de 2009, suscrito con el Consorcio Constructores Regionales, le fue declarado incumplimiento parcial, mediante las resoluciones 04717 del 08/10/2010 y 00382 de fecha 01/02/2011, a mayo de 2012, ha transcurrido un lapso de un año y tres meses, sin que el INVIAS haya hecho efectiva la póliza de garantía de cumplimiento o iniciado la acción judicial correspondiente; la falta de actuación oportuna, aumenta con el paso del tiempo el riesgo para lograr la efectividad de la póliza y demora en la definición del asunto en sede judicial en caso de tener que acudir a iniciar acción jurídica, se permite que el contratista pueda seguir en ejercicio de capacidad contractual a pesar de incurrir en incumplimiento y se desconocen los principios de la función pública tales como la celeridad, la moralidad, la eficacia, la economía y la defensa del interés general, no se adelantan las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con incumplimiento del artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

3. Contrato 549 de 2010, suscrito con el Consorcio Cesar, le fue declarado incumplimiento definitivo, mediante las resoluciones 01141 del 15/03/2010 y 03103 del 24/06/2011, se observa que entre la primer resolución y la segunda transcurrió un año y tres meses, a mayo de 2012, ha transcurrido un lapso de once meses, sin que el INVIAS haya hecho efectiva la póliza de garantía de cumplimiento o iniciado la acción judicial correspondiente; la falta de actuación oportuna, aumenta con el paso del tiempo el riesgo para lograr la efectividad de la póliza y demora en la definición del asunto en sede judicial en caso de tener que acudir a iniciar acción jurídica, se permite que el contratista pueda seguir en ejercicio de capacidad contractual a pesar de incurrir en incumplimiento y se desconocen los principios de la función pública tales como la celeridad, la moralidad, la eficacia, la economía y la defensa del interés general, no se adelantan las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con incumplimiento del artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

4. Contrato 1178 de 2009, suscrito con la Sociedad Hidrotec Ltda., le fue declarado siniestro de incumplimiento, mediante las resoluciones 00462 del 07/02/2011 y 03142 del 29/06/2011, a mayo de 2012, ha transcurrido un lapso de once meses, sin que el INVIAS haya hecho efectiva la póliza de garantía de cumplimiento o iniciado la acción judicial correspondiente; la falta de actuación oportuna, aumenta con el paso del tiempo el riesgo para lograr la efectividad de la póliza y demora en la definición del asunto en sede judicial en caso de tener que acudir a iniciar acción jurídica, se permite que el contratista pueda seguir en ejercicio de capacidad contractual a pesar de incurrir en incumplimiento y se desconocen los principios de la función pública tales como la celeridad, la moralidad, la eficacia, la economía y la defensa del interés general, no se adelantan las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con incumplimiento del artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

5. Contrato 1730 de 2004, suscrito con la Unión Temporal Corredores Viales de Colombia, le fue declarado siniestro de estabilidad, mediante las resoluciones 01785 del 19/04/2011 y 04229 del 23/08/2011, a mayo de 2012, ha transcurrido un lapso de nueve meses, sin que el INVIAS haya hecho efectiva la póliza de garantía de estabilidad de las obras construidas y mantenidas o iniciado la acción judicial correspondiente; la falta de actuación oportuna, aumenta con el paso del tiempo el riesgo para lograr la efectividad de la póliza y demora en la definición del asunto en sede judicial en caso de tener que acudir a iniciar acción jurídica, se permite que el contratista pueda seguir en ejercicio de capacidad contractual a pesar de incurrir en incumplimiento y se desconocen los principios de la función pública tales como la celeridad, la moralidad, la eficacia, la economía y la defensa del interés general, no se adelantan las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con incumplimiento del artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

6. Contrato 1874 de 2005, suscrito con el Consorcio Carretero, le fue declarado siniestro de estabilidad, mediante las resoluciones 00633 del

15/02/2011 y 05161 del 30/09/2011, a mayo de 2012, ha transcurrido un lapso de ocho meses, sin que el INVIAS haya hecho efectiva la póliza de garantía de estabilidad de las obras ejecutadas o iniciado la acción judicial correspondiente; la falta de actuación oportuna, aumenta con el paso del tiempo el riesgo para lograr la efectividad de la póliza y demora en la definición del asunto en sede judicial en caso de tener que acudir a iniciar acción jurídica, se permite que el contratista pueda seguir en ejercicio de capacidad contractual a pesar de incurrir en incumplimiento y se desconocen los principios de la función pública tales como la celeridad, la moralidad, la eficacia, la economía y la defensa del interés general, no se adelantan las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con incumplimiento del artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

7. Contrato 3121 de 2009, suscrito con la Unión Temporal SYS, le fue declarado incumplimiento parcial, mediante las resoluciones 00231 del 24/01/2011 y 0567 del 25/10/2011, a mayo de 2012, ha transcurrido un lapso de siete meses, sin que el INVIAS haya hecho efectiva la póliza de garantía de cumplimiento o iniciado la acción judicial correspondiente; la falta de actuación oportuna, aumenta con el paso del tiempo el riesgo para lograr la efectividad de la póliza y demora en la definición del asunto en sede judicial en caso de tener que acudir a iniciar acción jurídica, se permite que el contratista pueda seguir en ejercicio de capacidad contractual a pesar de incurrir en incumplimiento y se desconocen los principios de la función pública tales como la celeridad, la moralidad, la eficacia, la economía y la defensa del interés general, no se adelantan las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con incumplimiento del artículo 4 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

Hallazgo 255. Obra inconclusa puente Quebrada Blanca – Invias. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

Verificada la información allegada al equipo auditor, y la visita de inspección ocular efectuado el día 2 de noviembre de 2012, la comisión de la auditoria evidencia que existe un presunto sobrecosto de obra por la diversas adiciones efectuadas a los contratos y nuevos procesos de contratación adelantados para culminar la obra requerida en el sitio identificado como Quebradablanca PR73+0700 de la Carretera Bogotá – Villavicencio, Ruta 40 Tramo 4006 por el riesgo presente en la

estructura anterior y que fue previsible desde el año 2003; adicionalmente, no se aplicaron los principios de la función pública de eficacia, efectividad, celeridad, así como una debida planificación y gestión ante los proyectos de inversión, como se puede evidenciar en los aspectos que se detallan a continuación:

a) En virtud del concepto emitido por la firma PEDELTA SOCIEDAD LTDA como resultado del Contrato No. 257-2003, se estimó que el puente existente en el punto identificado como Quebradablanca PR73+0700 de la Carretera Bogotá – Villavicencio, Ruta 40 Tramo 4006, debía ser remplazado ya que era una estructura como más de 36 años de construida que estaba permanentemente sometida a controles y mantenimientos constantes cuya vida útil esta a punto de concluir y debido a la nueva reglamentación del Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes para Puentes y la implementación de la Resolución 02425 del 20 de abril de 2010, determinan que la estructura requería ser reforzada, por lo tanto, se concluyó que la opción más favorable era construir un puente nuevo que cumplieran la nueva reglamentación.

b) El INVIAS a través del Contrato de Consultoría No. 1437 de 2005, pago la suma de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES VEINTITRES MIL SETECIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CT ($240.023.766), por concepto de estudios y diseños del nuevo puente.

c) Es así como el INVIAS determina suscribir el Convenio Interadministrativo No. 3394 del 29 de diciembre de 2006 con FONADE, por valor de ONCE MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($11.575.600.000), de los cuales, SEIS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE ($6.745.000.000), serían para el proyecto “CONSTRUCCIÓN NUEVO PUENTE QUEBRADA BLANCA DE LA CARRETERA BOGOTÁ – VILLAVICENCIO RUTA 4006 INCLUIDO INTERVENTORÍA”, cuyo plazo se estipul por un término de 24 meses.

d) Con ocasión del Convenio Interadministrativo hasta el 26 de noviembre de 2007 se surtió el Contrato de Obra 2072024 entre FONADE y la Unión Temporal San Luis, para llevar a cabo la construcción del nuevo puente. No obstante a pesar de situaciones que afectaron el desarrollo del contrato: permiso de ocupación de la vía, aprobación del Plan de Manejo de Tránsito y las observaciones presentada por el INCO ante las pérdidas económicas que se podría presentar por el nuevo diseño del puente, que se dieron para iniciar las obras y situaciones plasmadas en los comités desarrollados para

tal fin, la obra fue entregada hasta el 17 de junio de 2010 y sin contar con las condiciones técnicas para cumplir con el objetivo propuesto y dar utilidad al mismo, reflejándose una estructura inconclusa, faltando obras complementarias, adecuación de accesos y los puntos de conexión con la vía principal. Se detalla a continuación los valores asignados a este contrato de obra:

Contrato de Obra 2072024

Ítems	Detalle	Valor
1	Valor Inicial	$ 6.219.594.003
2	Adicional No. 1	$ 3.100.000.000
3	Adicional No. 2	$ 1.871.930.717
Total Valor		**$ 11.191.524.720**

Se tuvo una modificación al Convenio, en el sentido de adicionar los rendimientos financieros de los recursos del convenio con el fin de reinvertirlos en el proyecto para cubrir el pago de la Interventoría, para un monto total de **$439.270.000.**

e) El 6 de junio de 2008 se suspendió de manera definitiva tanto el contrato de obra, como el de interventoría, a fin de analizar las consecuencias de la reubicación del nuevo puente, tales como nuevos estudios en material de diseño y obra civil necesaria, así como los posibles costos totales y las fases para su financiación; los contratos se reiniciaron 8 meses después, el 24 de febrero de 2009.

f) Dentro de la ejecución del Contrato, con autorización de FONADE se ajustaron cantidades de obra frente al valor de $6.219,6 millones de pesos inicialmente aprobados, de los cuales se suprimieron obras por valor de $1.544,9 millones, adicionando recursos a otras por $290,2 millones y destinando $1.254,7 millones a actividades extras.

g) Como quiera que el nuevo puente debía ser terminado en su adecuación de accesos y obras complementarias, adicionalmente efectuarse de manera conjunta la estabilización de terreno, el INVIAS destinó nuevos recursos en el año 2011, efectuando proceso licitatorio, dando como resultado el Contrato de Obra No. 1261 de 2011 cuyo objeto es la “TERMINACION Y ADECUACION DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCION DE LOS ACCESOS AL NUEVO PUENTE QUEBRADABLANCA DE LA VIA BOGOTA-VILLAVICENCIO RUTA 4006, MODULO 1”, por un valor de CINCO MIL

SEISCIENTOS TRES MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS M/CTE ($5.603.615.607).

Con base en la visita de inspección ocular se pudo observar que a la fecha el puente antiguo sigue en funcionamiento, a pesar de que luego de 8 años de haberse emitido el concepto técnico contratado por el INVIAS sobre la viabilidad del cambio de esta estructura por el riesgo que se presenta por su vida útil, las obras del nuevo puente no se han terminado puesto que el Contrato 1261 de 2011 se encuentran en un 80% de ejecución, por lo tanto no está en operación y su entrega está pactada para el mes de diciembre de 2012, según lo reportado por el Interventor en la visita.

También se pudo detallar en el sitio, el cambio del alineamiento del puente que inicialmente estaba pactado en los mismo puntos del puente existente, sin embargo, por todas las complicaciones que se tuvieron, en el Contrato de Obra 2072024 de 2007, nuevamente se incluyó en las actividades del presupuesto de la obra, estudios y diseños por la reubicación del nuevo puente por valor de **$183.433.974 millones**, cuando la entidad había pagado por este concepto previo a la suscripción del Convenio interadministrativo.

Es oportuno señalar, que dentro de las obligaciones estipuladas en el nuevo Contrato 1261 de 2011, nuevamente se designan recursos para que el contratista efectúe la revisión de estudios y diseños, lo cual debía ser contemplado dentro de la administración del contratista.

Adicionalmente, al efectuarse el cambio del alineamiento del puente, generó el incremento de cantidades de obra, como el ajuste del camber de aproximación y a la fecha, se están terminando de definir los puntos de conexión de los accesos con la vía principal. Situaciones que reflejan el incremento del costo del proyecto como se evidencia a continuación:

Contrato Inicial	Adiciones	Nuevo Contrato en Ejecución	Incremento	Valor total proyecto
$ 6.219.594.003	$ 4.971.930.717	$ 5.603.615.607	$10.575.546.324	$16.795.140.327

h) El 3 de enero de 2012, se firma acta de suspensión del contrato 1261 de 2011por no tener el permiso de ocupación temporal que expide el INCO

conforme a lo estipulado en la resolución 00063 de 2003, por el término de un mes.

i) Finalmente, no se evidencia soporte del análisis efectuado por el INVIAS ante los costos y beneficios que podrían generar en ese punto de la vía, por el cambio de alineamiento del nuevo puente que permitiera soportar los costos que a la fecha ha generado el cambio de la estructura antigua por los riesgos estructurales vislumbrados desde el año 2003 y haber dado viabilidad financiera y técnica al proyecto.

j) Aunado a lo anterior, al observar el comunicado 004712 de fecha mayo 7 de 2008, suscrito por el Gerente General del Instituto Nacional de Concesiones, se vislumbra que previo a la asignación y ejecución del Convenio Interadministrativo suscrito con FONADE, no se evidencia la coordinación entre los entes intervinientes sobre la vía Bogotá – Villavicencio Ruta 4006, que permitiera dar una adecuada ejecución al proyecto y mitigar todas las complicaciones que se han tenido a la fecha en los frentes de trabajo.

k) Finalmente es importante resaltar, que se observa una gestión antieconómica por parte del INVIAS, al suscribir un Convenio con FONADE por ser una entidad que presentaba experiencia y manejo en este tipo de proyectos para llevar a cabo la Gerencia Integral del Convenio 3394 de 2006 FONADE cobrando un valor **$ 475.000.000 M/CTE** y posteriormente esta Entidad, surte un proceso de convocatoria para asignar un contratista para el proyecto, gestión que podría haberla adelantado el INVIAS sin esta intermediación, máxime cuando se evidencia que luego de 12 meses de haber asignado los recursos, es cuando se da por hecho el contrato de Obra y luego de 6 años no se ha finalizado el proyecto, que debía haberse surtido como se indicó inicialmente en el Convenio, en dos años.

Las anteriores actuaciones demuestran una deficiente gestión del INVIAS en planeación y desarrollo de los programas de inversión de la Institución que buscan brindar al sector de infraestructura satisfacer las diversas necesidades que tiene el País, contraviniendo lo estipulado en los numerales 6, 7 y 12 a 14 del artículo 25 y 26 de la Ley 80 de 1993. Presunto hallazgo fiscal por valor de **DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE ($2.354.000.0000).**

Hallazgo 256. Denuncia Código 2012-40738-82111-D – DESMONTE Y RETIRO ESTRUCTURA DEL PUENTE QUEBRA NEGRA. Administrativo y Disciplinaria

Frente a la solicitud radicada en la Contraloría General de la República el 17 de mayo de 2012, por el señor JAVIER ALEXANDER RAMOS ENRÍQUEZ en condición de apoderado de la Empresa CMG CONSTRUCCIONES Y MONTAJES S.A.S, quién a través de su comunicado, requiere ante el Comité de Conciliación de la Entidad, se revise el no pago de la ejecución de las obras de emergencia para el desmonte y retiro del puente férreo sobre la Quebrada Negra PR135+000 y construcción de obras de protección línea férrea Facatativá – La Dorada, una vez revisada la documentación aportada por el INVIAS ante la solicitud del equipo auditor por medio de los oficios AINV-239 y AINV-279 de 2012, la CGR se observa una gestión deficiente en el cumplimiento a lo establecido en la Ley 80 de 1993, y especialmente en lo estipulado en su artículo 3o. “DE LOS FINES DE LA CONTRATACION ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”; generando un posible detrimento al erario público como se evidencia en los hechos que detallan a continuación:

- De acuerdo a la información que registra la Entidad, los hechos generados por la emergencia presentada en el puente ferroviario sobre la Quebrada Negra en el PR135+000, dieron lugar a la solicitud por parte del Municipio de Útica el 19 de abril de 2011, a fin de que se efectuara la autorización de demolición y/o retiro del puente férreo sobre la Quebrada Negra debido al represamiento presentado por la emergencia de avalancha; es así como, el INVIAS por medio del comunicado OPA-15109 de fecha 20 de abril de 2011 presentan al municipio una solución técnica.

- Conforme al acta de comité del 20 de abril de 2011 en la Alcaldía Municipal de Utica, por el Presidente de la República, con personal del Ministerio de Transporte, Director del INVIAS, el Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde Municipal y autoridades civiles, se procedió a levantar un acta de compromiso para atender la urgencia presentada; en este documento quedó plasmada la responsabilidad del INVIAS para ejecutar el desmonte del puente ferroviario y las obras de protección.

- Mediante el Decreto No. 21 de fecha abril 19 de 2011, se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Utica – Cundinamarca.

- El INVIAS procede a localizar las firmas contratista que desarrollan trabajos en el sector de la emergencia presentada, y que contaran con experiencia en el tema de puentes; es así, como solicita al Contratista CMG CONSTRUCCIONES Y MONTAJES, atender la emergencia presentada a través de las obras propuestas. No obstante, y a pesar de que el Gobierno Nacional a través de sus Decretos 4702 de 2010, en consonancia con el inciso final del artículo 1º del Decreto 4830 de 2010 estableció el régimen de contratación aplicable tanto al Fondo Nacional de Calamidades, como a la ejecución de recursos que éste transfiera, se ejecutaron las obras de emergencia como lo certifica tanto la firma interventora MAS DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES, como el Ingeniero Henry Mantilla Moros de acuerdo al informe técnico presentado por él, ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del INVIAS; sin embargo, no existe soporte de la suscripción de contratos de obra e interventoría, incumpliendo los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007.

- Ante la inexistencia de un contrato de obra, el Estado podría presentar riesgo de pérdida de recursos, ya que al efectuarse el pago de estas actividades, no se cuenta por parte del Contratante una garantía que cubra la calidad y la estabilidad de la obra ejecutada. En el evento de presentarse alguna situación por afectación de condiciones técnicas de la obra, el INVIAS no tendría como salvaguardar y/o recuperar estas inversiones efectuadas y se incrementaría el costo de su atención.

- Así mismo, se observa que el INVIAS a través de la oficina de prevención y atención de emergencias, por medio del Convenio 1696 del 31 de diciembre de 2010, suscrito con el Municipio de Honda, cuyo objeto era “CONVENIO PARA LA ATENCION DE EMEREGENCIAS EN LOS PUENTES NEGRO Y LOPEZ SOBRE EL RIO GUALI MUNICIPIO DE HONDA – DEPARATMENTO DEL TOLIMA”, por valor de DOS MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS $2.800.000.000 M/CTE. No obstante, por los hechos presentados, no se evidencia el cumplimiento del Convenio referenciado para atender la emergencia que se presentó en el Puente Quebrada Negra a mediados del mes de abril de 2011 y que por estrategia de economía y disposiciones del Gobierno debían haberse surtido los procedimientos necesarios para atender esta emergencia con los recursos

destinados en el Convenio 1696 de 2010 y el INVIAS no lo llevó a cabo, teniendo en cuenta que el propósito de este régimen especial, fue agilizar las acciones del Estado ante la Emergencia suscitada por el fenómeno de la Niña en la temporada invernal 2010 – 2011, para adelantar oportunamente las obras necesarias de rehabilitación de la infraestructura averiada o destruida por el invierno.

Es pertinente señalar, que las Entidades que recibieron recursos para atender la Ola Invernal estaban obligadas a aplicar los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y los principios de la gestión fiscal, establecidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993.

- Adicionalmente, se observa en los documentos aportados, la existencia de comunicaciones entre el INVIAS y la Alcaldía del Municipio de Honda, donde se nota la solicitud recursos para atender la emergencia del Puente, cuando esta situación se había surtido desde el mes de abril de 2011, sin que a la fecha se haya efectuado el pago de esta actividad, generándose como un hecho cumplido.

- Finalmente, el INVIAS siendo consciente de las actuaciones adelantadas en el puente férreo sobre la Quebrada Negra PR135+000 y ante la solicitud presentada por la firma CMG CONSTRUCCIONES Y MONTAJES SAS, a la fecha, luego de 19 meses, refleja deficiente gestión en los procesos de conciliación, máxime cuando de ella es posible que se desprendan demandas contra el INVIAS.

Hallazgo 257. Proceso sancionatorio por siniestro de estabilidad – contrato 3489 de 2007. Incidencia Fiscal y Disciplinaria

En virtud de los procesos sancionatorios que efectúa el INVIAS y con base en lo expuesto en las Resoluciones No. 3279 de 2012 y 4473 del 17 de agosto de 2012 expedidas por el Instituto frente al siniestro de estabilidad de la obra objeto del Contrato No. 3489 de 2007, la Contraloría General de la República, considera que el INVIAS no gestionó en tiempo y en debida forma el amparo de estabilidad de la obra entregada el 12 de diciembre de 2008 frente a los daños presentados en el pavimento desde el año 2009, ocasionando una pérdida de recursos públicos que fueron destinados para efectuar mejoramiento y mantenimiento a la estructura vial del Departamento de Boyacá, generando un daño a los bienes del Estado y un presunto detrimento patrimonial por valor de SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA PESOS ($693.165.190) M/CTE, que corresponden al valor amparado por la estabilidad de

las obras recibidas. Este análisis se soporta con los antecedentes que se detallan a continuación:

El INVIAS suscribió Contrato de Obra No. 3489 de 2007 con la firma CONSORCIO M.G.M, cuyo objeto era "MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS DE LA ZONA CENTRO ORIENTE DEL PAIS, GRUPO 12, MODULO 3, DE LA CARRETERA DUITAMA-LA PALMERA PR57+000-PR87+000 y PR118+000-PR134+0120 por un valor de DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES VEINTISIETE MIL CINCUENTA Y CINCO PESOS ($2.947.027.055) M/CTE incluido IVA, con un plazo de diez (10) meses.

El 12 de diciembre de 2008 se efectúo la entrega y recibo de la obra objeto del Contrato 3489 de 2007, la cual fue suscrita por el representante legal del Contratista, el representante legal de la firma Interventora y el Supervisor del Contrato. Posteriormente mediante Acta No. 00022 del 17 de marzo de 2009 se liquidó de común acuerdo el contrato 3489 de 2007.

La Dirección Territorial Boyacá mediante memorando DT-BOY 47612 del 12 de agosto de 2009, informó de los graves problemas de estabilidad de la obra objeto del contrato, presentados especialmente en la carpeta asfáltica al apreciarse en ella grandes áreas de fisuración, grietas, piel de cocodrilo y pérdida de material.

Mediante memorando DT-BOY 11495 del 4 de marzo de 2010, la Dirección Territorial Boyacá cuantificó los daños que se presentaban para la fecha en la obra objeto del contrato, los cuales ascendían a un valor de CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE ($447.761.383). A pesar de que existe requerimiento de la Entidad al Contratista en la vigencia del 2009, no se evidencia gestión por parte del Contratista ante la petición del INVIAS en ese momento y pasados 3 años desde que se conocieron los hechos, se observa una presunta dilatación de la actuación del INVIAS frente a estos daños, generando un incremento de esas deformaciones presentadas en la obra entregada, como se refleja en el Memorando DT-BOY 15522 del 20 de marzo de 2012, donde se presenta nuevamente una cuantificación de los daños, cuyo valor asciende a SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA PESOS ($693.165.190) M/CTE.

Si bien es cierto, se debe respetar lo consagrado frente al derecho fundamental del debido proceso establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, también lo es que han pasado 3 años de la ocurrencia de los hechos y solo hasta el 11 de mayo de 2012, es cuando el INVIAS efectúa formulación de cargos al Contratista

CONSORCIO M.G.M, por los graves problemas de estabilidad presentados en la carpeta asfáltica.

Surtido los procedimientos legales sobre el proceso sancionatorio, mediante la Resolución No 03279 del 22 de junio de 2012 el INVIAS declara ocurrido el siniestro de estabilidad de la obra objeto del contrato No. 3489 de 2007, por valor de SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA PESOS ($693.165.190) M/CTE; acto administrativo que fue revocado con la Resolución No. 04473 del 17 de agosto de 2012, teniendo como consideraciones entre otras, el procedimiento del proceso sancionatorio, el informe de la Dirección Territorial de Boyacá frente a la cuantificación de los daños, arreglos realizados y avalados por el Interventor y el Director Territorial de Boyacá.

Efectuada la visita de inspección ocular dentro de la auditoría de la Contraloría, efectuada durante los días 29 y 30 de octubre de 2012 en los tramos comprendidos entre el PR 77+490 hasta PR70+450 de la carretera Duitama-Soata-La Palmera en el Departamento de Boyacá, se pudo observar que aproximadamente el 70% del tramo se le ha efectuado procedimientos de parcheo al pavimento lo que refleja la calidad de la obra entregada el 12 de diciembre de 2008; a pesar de las actuaciones adelantadas por el Contratista, persisten fallas en la estructura del pavimento tales como: piel de cocodrilo, hundimiento de la banca, tramos de vía sin demarcación, fisuras y grietas en bloque, condiciones físicas registradas en el acta de la diligencia.

Por lo anterior, para la Contraloría General de la República, es evidente que las obras contratadas y ejecutadas dentro del Contrato 3489 de 2007 y que hacen parte del tramo entre el PR 77+490 hasta PR70+450 de la carretera Duitama-Soata-La Palmera en el Departamento de Boyacá a la fecha, no cuentan con la calidad necesaria para este tipo de vías, ya que en la misma persisten las fallas enunciadas desde el año 2009 debilitando su estructura, ocasionado desprendimiento de la banca como se observó en los puntos PR76+200, PR72+100, PR71+800 hasta el PR71+100.

A pesar de que el Contratista efectúo este mantenimiento, aún persiste la discrepancia en las pruebas recaudadas como se indica en el acto administrativo No. 04476 del 17 de 2012 y que dichas actuaciones adelantadas por el Contratista, no se encuentran soportadas y legalizadas a través de un acta de recibo por la parte del INVIAS, que permitan garantizar la calidad y cuantificación de las obras presuntamente restablecidas.

Así las cosas, ante la actuación del INVIAS frente a la estabilidad y calidad de la obra y con base a la visita desarrollada por la CGR, se determina que no se está salvaguardando los bienes del Estado y esto genera un presunto detrimento patrimonial por valor de por valor de SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA PESOS **($693.165.190)** .

Hallazgo 258. Construcción de la carretera Trinidad Bocas del Pauto mediante el contrato 1313 de 2005. Administrativo y Disciplinario

Por medio de los oficios a continuación relacionados se solicitó información que permitiera atender la denuncia dirigida al Asesor Dirección General – Coordinador del Plan 2500, por ciudadanos del municipio de Trinidad Casanare, en la que se solicita intervención en el sentido de tomar medidas para atender las deficiencias constructivas en la vía Trinidad – Bocas del Pauto, obra ejecutada mediante contrato de obra N° INV 1313 de 2005. Según lo manifestado por los ciudadanos, se presenta agrietamiento de la carpeta asfáltica, base y sub base, entre el K6+000 y K10+000.

- Oficio del 3 de marzo de 2009, SGT – a 8075, dirigido por el INVIAS a la Gerencia Departamental de Casanare, Contraloría General de la República.
- Oficio del 20 de agosto de 2009, Dirigido al Director Regional del INVIAS, solicitando información relacionada con la liquidación del contrato de obra N° INV 1313 de 2005 y las actuaciones correspondientes.
- Oficio del 27 de agosto de 2009, SGT – a 36806, dirigido por el INVIAS a la Gerencia Departamental de Casanare, Contraloría General de la República.
- Oficio del 20 de febrero de 2010, SGT – a 8140, dirigido por el INVIAS al grupo auditor de la Contraloría General de la República.
- Oficio 12 de mayo de 2010, SGT – a 20003, dirigido por el INVIAS al grupo auditor de la Contraloría General de la República.
- Oficio 28 marzo de 2011, Dirigido al Director Regional del INVIAS, solicitando información relacionada con la liquidación del contrato de obra N° INV 1313 de 2005 y las actuaciones correspondientes.
- Oficio AINV-067 del 10 de mayo de 2012, dirigido al Director General del INVIAS solicitando información sobre los hechos motivo de la denuncia y las actuaciones del Instituto al respecto.

Es necesario precisar que la Contraloría General de la República realizó Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad regular al Instituto Nacional de Vías regional Casanare, vigencia 2009, en la cual se analizó y avaluó las obras

resultado del contrato INV 1313 de 2005. En tal sentido, se estableció que el INVIAS está realizando averiguaciones y reclamación al contratista de la obra que tiene que ver con la construcción de diez kilómetros de vía Trinidad Bocas del Pauto.

Este Ente de Control realizó visita al sitio de las obras de construcción de la vía Trinidad – Bocas del Pauto, objeto del contrato INV 1313 de 2005, el 11 de marzo de 2010, en la que se estableció que se realizaron obras para la construcción de un terraplén y estructura de pavimento en una longitud aproximada de 10 kilómetros.

Los primeros kilómetros de la vía, comenzando desde la cabecera del casco urbano de Trinidad hacia Bocas del Pauto, se encuentran pavimentados, la vía presenta una pérdida de continuidad a la altura de Caño Varajuste, en donde aún no se había construido puente alguno[118]. Continuando la vía pavimentada, se observaron algunas áreas con acabados con textura abierta, a la altura del kilómetro 6.5 aparecen fisuraciones que se manifiestan regularmente en la sección transversal de carpeta asfáltica y en los hombros de la calzada. En algún momento inmediatamente posterior a la construcción, se realizó sellamiento a algunas de estas fisuras. Sin embargo, después del sellamiento han aparecido nuevas fisuras. Con las averiguaciones hechas por el INVIAS se estableció que existe baja compactación del K4 al K6 y del K7 al K10, desgaste, desmoronamiento hombros y falta de adhesividad. Por las características de las fisuras, denotan problemas estructurales y de calidad de los materiales en la construcción de la vía; lo que trae como consecuencia disminución del nivel de servicio y duración de la vía.

El Instituto Nacional de Vías, resultado de las averiguaciones propias del desarrollo del contrato, ha determinado iniciar acciones para reclamar sobre el cumplimiento de la calidad de las obras. Debido a las diferencias con el contratista, el INVIAS ha iniciado la liquidación unilateral del contrato y las averiguaciones del deterioro de la vía.

Es de resaltar que como parte del proceso de actualización de la información, en ejercicio de la auditoría realizada durante el año 2012 la Contraloría General de la República ha procedido a hacerle el seguimiento a las actuaciones del Instituto respecto de los hechos materia de la queja, resultado de lo cual se recibió el memorando No SGT-GPD 42181 del 12 de julio de 2012 mediante el cual la

[118] A fecha 11 de marzo de 2010, se está construyendo la cimentación para el puente sobre el Caño Varajuste.

Asesora de la Dirección General y Coordinadora del Plan 2500 le informa a la Subdirección de Apoyo Técnico, que el Instituto por intermedio del Plan 2500, intervino la vía Trinidad Bocas del Pauto mediante el contrato No. 1313 de 2005, por cuenta del consorcio Casanare Siglo XXI, además indica que: "…Se ha tenido conocimiento de daños prematuros en la vía que son susceptibles de iniciar el proceso de estabilidad a dicha obra y en ese sentido la Contraloria General de la República ha requerido al Instituto para que cuantifique los costos o el monto de los daños y las actividades a desarrollar para corregir los fallos detectados; toda vez que la vía no hace parte de la Red Vial Nacional y no cuenta con administrador vial acorde a reporte del Director Territorial de Casanare y con el fin de atender el requerimiento del ente de control, de manera comedida solicito su apoyo para que en coordinación con la Dirección Territorial se efectúe visita de evaluación con un especialista en vías para determinar el daño y los costos a la brevedad posible."

La Contraloría evidenció que el INVIAS no liquidó el contrato de obra 1313 de 2005 mediante el cual se contrató la construcción de la carretera Trinidad Bocas del Pauto a pesar de reiterados anuncios en ese sentido, así mismo se presentan daños en la vía construida que obligan a que el Instituto inicie la reclamación a la aseguradora por concepto de estabilidad de la obra y hasta julio de 2012 esta acción no ha sido iniciada, se constituye así una omisión administrativa que pone en riesgo el patrimonio público representado en el valor de la inversión en la construcción de la obra y presuntamente configura una falta disciplinaria y fiscal tema para el cual se dará el traslado correspondiente a la Procuraduría General de la Nación.

Denuncias tramitadas en la Gerencia Departamental de Cauca

Hallazgo 259. Denuncia D-2011-22227-80194-D. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

El denunciante informa a este Ente de Control sobre *"Presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de obra 069 de 2010, pavimentación de la vía el Estanquillo-la Fonda actualmente en ejecución, que podría constituir desmedro del erario en el Municipio de El Patía - Bordo Cauca.".*

Recursos afectos, INVIAS – Municipio de Patía – Cauca, en la visita técnica realizada a la vía objeto del Contrato No.069 de 2010, derivado del Convenio 2617 de 2009, se encontraron las siguientes deficiencias técnicas:

Ejecución Convenio 2617 de 2009

- Según resultados de ensayos de laboratorio realizados al material de base utilizado en este tramo de la vía, se instaló un material con Índice de Plasticidad mayor al 3%, por encima de lo permitido (Norma INVIAS E-125 y E-126).
- Se evidenció que entre el PR0+357 y PR0+451, existe daño en la carpeta asfáltica tipo piel de cocodrilo, zona de la cual se tomó medición de espesor de carpeta, que arrojó como medida 6.0 cm., (Ver acta de visita fiscal de fecha 1 de marzo de 2012 - lo que también se soporta con el oficio fechado el 16 de febrero de 2011 suscrito por el Secretario de Infraestructura municipal a la Interventoría) medida que es menor al espesor especificado en el diseño de la estructura (7.5 cm), lo que denota un incumplimiento durante la fase de construcción del proyecto.
- Entre el PR0+000 y el PR0+595 se encontraron aspectos como: fisuramiento en la carpeta asfáltica tanto en el centro de la vía como en los lados izquierdo y derecho, afloramiento de humedades en la carpeta asfáltica en varios sectores hacia el centro y ambos lados de la vía, varios parches realizados presentan fisuramiento que se ha prolongado incluso hacia su exterior, involucrando la carpeta asfáltica original con presencia del fenómeno de “piel de cocodrilo”, lo que indica fatiga total de la estructura.

Lo anterior, denota un envejecimiento prematuro de la estructura, a tan solo seis (6) meses de haberse producido el recibido definitivo y a satisfacción del contrato en estudio (Acta de Entrega y Recibo Final de fecha 15 de noviembre de 2011), por lo tanto, se demuestra incumplimientos de diseños, calidad de materiales, especificaciones y demás aspectos técnicos que derivaron en fatiga y daños puntuales que seguirán expandiéndose paulatinamente, razón por la cual se configura un posible detrimento a los dineros del Estado por el valor de las obras de estructura vial en pavimento flexible ejecutadas en el tramo comprendido entre el PR0+000 y PR0+595, que se cuantifica con base en el acta de entrega y recibo definitivo de obra de fecha 15 de noviembre de 2011 como sigue:

ITEM	DECRIPCION	UND	CANT. NO ACEPTADA CGR	V. UNIT	CUANTIFICACIÓN VALORADA POR LA CGR
311	Afirmado	M3	369,06	$47.429	$17.504.146,74
320,2	Sub-base granular CBR	M3	1.573,14	$89.058	$140.100.702,12

	>=30				
420	Imprimación	M2	3.827,70	$1.158	$4.432.476,6
450,3	Mezcla densa en caliente	M3	272,22	$512.534	$139.522.005,48
	COSTO DIRECTO ITEMS CUANTIFICADOS POR LA CGR				$301.559.330,94
	COSTO INDIRECTO 28%				$84.436.612,66
	COSTO TOTAL CUANTIFICADO POR LA CGR				**$385.995.943,60**

Las cantidades cuantificadas por este Ente de Control, se obtuvieron de una relación directa, planteada entre las cantidades recibidas en el tramo contratado (1.450 m) según acta de recibo definitivo mencionado y el tramo donde se detectaron los inconvenientes observadas anteriormente (595m).

En conclusión, se cuantifica un posible detrimento a los dineros del Estado por un total de **$385.995.943,60** incluido Costo Indirecto (28%). Así mismo, al permitir que se incumplieran diferentes aspectos técnicos establecidos en diseños y especificaciones, existe una presunta incidencia disciplinaria al contravenirse lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

La advertencia sobre el riesgo de deterioro prematuro, se podría considerar para el tramo emprendido entre PR00+0595 al PR01+0450 que no fue incluido en la cuantificación del cuadro relacionado.

Hallazgo 260. Denuncia D-2011-19738-80194-D. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal.

“Se solicita se investigue las obras inconclusas como es el caso de la vía al Aeropuerto contratado desde el 2010 y a la fecha dicha vía es lo peor que se tiene.”.

Recursos afectos, INVIAS – Municipio de Guapi – Cauca, en la visita técnica realizada a la vía objeto del Contrato No.05, derivado del Convenio 2429 de 2009 y Contrato No. 06 de 2010, derivado del Convenio 2588 de 2009; se encontraron las siguientes deficiencias :

Convenio 2429 de 2009. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal

Contrato No.05 de 2010

Objeto: Rehabilitación Malla vial mediante concreto hidráulico desde el K0+000 hasta el K0+459 Etapa 1 sector Hospital vía Aeropuerto del Municipio de Guapi

Valor: $808.154.479

Plazo ejecución: 90 días

Durante visita técnica realizada por este Ente de Control al sitio de las obras, se estableció lo siguiente:

- ✓ La obra se encuentra suspendida, no se encuentra personal ni equipo de ninguna clase trabajando en el tramo vial relacionado con el objeto contractual.
- ✓ En el tramo vial se encuentran en ejecución obras relacionadas con la construcción del sistema de alcantarillado, que no existía, y fue la razón de la suspensión del contrato en estudio, la cual es soportada mediante Acta de Suspensión No.02 de fecha 27 de diciembre de 2010.
- ✓ Al momento de la visita solo se encuentra ejecutado el levantamiento de adoquines existentes y demolición de sardineles a ambos lados de la vía del tramo incluido en el objeto contractual.
- ✓ Según extractos bancarios, de la cuenta corriente 030-24332-3 del Banco de Occidente a nombre de la Unión Temporal Construcciones H&H, quien aparece como contratista, desde el mes de febrero de 2011 hasta julio de 2011 el saldo promedio de la cuenta es de doce mil ochocientos pesos ($12.800).
- ✓ El contrato en mención tuvo un anticipo por valor de trescientos sesenta y cuatro millones ochocientos ochenta y un mil doscientos treinta y nueve pesos con cincuenta centavos ($364.881.239,50). Ahora bien, según oficio de fecha 5 de julio de 2011, suscrito por el señor Aldemar José González Fernández – Gerente Convenio 3203 de 2009 (INVIAS – UNICAUCA), en su numeral 15, aseguró que al contratista se le autorizaron desembolsos con cargo al anticipo en cuantía de $101.217.023.55, en consecuencia, si restamos este valor del anticipo entregado, deben existir en la mencionada cuenta aproximadamente $263.664.215.95, valor que contrasta con los $12.800.oo existentes a julio de 2011 comentados en el punto anterior.

Ahora bien, en lo relacionado con obra ejecutada realmente, este Ente de Control pudo verificar mediante visita técnica que:

- ✓ El contratista ha ejecutado solamente las actividades relacionadas con los ítem 1.1 Demolición de pisos y andenes en concreto (Incluye retiro) por $56.911.140 y 1.2 Excavaciones varias sin clasificar por $57.321.012.32; obteniendo un valor total ejecutado y aceptado por esta comisión de $114.232.152.32. (Véase acta de visita fiscal)
- ✓ Así las cosas, teniendo en cuenta que el anticipo recibido fue por $364.881.239.50 y que a julio de 2011 la cuenta corriente del contratista muestra un saldo de doce mil ochocientos pesos ($12.800), tenemos un posible detrimento en los dineros del Estado por valor de **$250.636.287.18,** pues esta suma no está ejecutada en el sitio de obra y tampoco se encuentra en la cuenta corriente 030-24332-3 del Banco de Occidente a nombre de la Unión Temporal Construcciones H&H, destinada para mantener estos recursos.

El contratista ha ejecutado solamente las actividades relacionadas con los ítem 1.1 Demolición de pisos y andenes en concreto (Incluye retiro) por $56.911.140 y 1.2 Excavaciones varias sin clasificar por $57.321.012.32; obteniendo un valor total ejecutado y aceptado por esta comisión de $114.232.152.32.

Respecto de la incidencia fiscal por $250 636.287,18 este valor se imputa a título de daño patrimonial, en la medida que, si bien la obra como se señaló no ha sido ejecutada por hechos no imputable al contratista, los recursos tampoco aparecen depositados en la cuenta bancaria aperturada con tal propósito, pues el grupo auditor constató que en dicha cuenta sólo aparecen depositados a la fecha $12.800 pesos M/Cte.

Hallazgo 261. Convenio 2588 de 2009. Administrativo, Disciplinario y Fiscal para indagación preliminar.

Contrato No.06 de 2010

Objeto: Rehabilitación Malla Vial mediante concreto hidráulico desde el K0+459 hasta el K0+659 Etapa 2 sector Hospital vía Aeropuerto del Municipio de Guapi

Valor: $365.386.311

Plazo ejecución: 70 días

- ✓ El contrato en mención tuvo un anticipo por valor de Ciento sesenta millones ochocientos veinte y tres mil ciento cincuenta y cinco pesos con

cincuenta centavos ($160.823.155,50), según comprobante de egreso 6803 de mayo 6 de 2010.

Durante visita técnica realizada al sitio de las obras se estableció lo siguiente:

- ✓ La obra se encuentra suspendida, no se encuentra personal ni equipo de ninguna clase trabajando en el tramo vial relacionado con el objeto contractual.
- ✓ En el tramo vial se encuentran en ejecución obras relacionadas con la construcción del sistema de alcantarillado, que no existía y fue la razón de la suspensión del contrato en estudio, la cual es soportada mediante Acta de Suspensión No.02 de fecha 27 de diciembre de 2010.
- ✓ Al momento de la visita solo se encuentra ejecutado el levantamiento de adoquines existentes y demolición de sardineles en ambos lados de la vía del tramo incluido en el objeto contractual.
- ✓ El contratista ha ejecutado solamente las actividades relacionadas con los ítem 1.1 Demolición de pisos y andenes en concreto (Incluye retiro) por $19.500.000 y 1.2 Excavaciones varias sin clasificar por $34.578.326,25; obteniendo un valor total ejecutado y aceptado por esta comisión de $54.078.326,25.
- ✓ Así las cosas, teniendo en cuenta que el anticipo recibido fue por $160.823.155.50 y que a febrero de 2012 (fecha de visita fiscal al sitio de obra) se encuentra y acepta por este Ente de Control obras por $54.078.326.25, se tiene un saldo por ejecutar correspondiente a **$106.744.829,25** como presunto detrimento fiscal.

Hallazgo 262. Embargo de recursos públicos pertenecientes a los convenios 2429 y 2588 de 2009. Administrativo.

Los recursos correspondientes al 50% final del valor de cada uno de los convenios, fueron embargados judicialmente desde diciembre de 2010; para el convenio 2429 de 2009 por $405.876.000 y para el convenio 2588 de 2009 por $184.506.800, por acciones judiciales diferentes a las contractuales relacionados con ellos, sin que a la fecha se hayan tomado acciones por parte del INVIAS, tendientes a revertir esta situación; en consecuencia este Ente de control considera conveniente advertir al INVIAS y a la Administración Municipal de Guapi – Cauca, sobre la necesidad de tomar las acciones correctivas adecuadas para evitar que estos recursos, sean invertidos en temas u obligaciones diferentes a las establecidas en los respectivos convenios y contratos aludidos. Connotación Administrativa

3.9 RENDICIÓN DE LA CUENTA FISCAL EN EL SIRECI

Hallazgo 263. Incertidumbre entre el número y valor de la contratación suscrita por el INVIAS en la vigencia 2011. Administrativo

Existe incertidumbre en relación con el número y valor de la contratación suscrita por el INVIAS en el año 2011, dado las siguientes circunstancias:

Revisado la relación de contratos diligenciada por la Entidad en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, se observa que no se encuentra la información de todos los contratos suscritos en el 2011.

La entidad diligencia en el SIRECI dos reportes: 1.919 contratos[119] por valor de $1.171.404,4 millones aproximadamente, numerados desde el número 1 hasta el 3.406 en forma no consecutiva. Es de anotar que los dos reportes tienen en común 859 contratos por valor de $488.817,0 millones y en 45 contratos presentan entre los dos reportes diferencias. Existen inconsistencias dado que el menor valor fue reportado el 02 de febrero de 2012, fecha posterior al primer reporte realizado 31 de octubre de 2011, en el que presenta una cifra mayor.

En muestra selectiva, se evidencia que la Entidad relaciona 75 contratos con el número repetido dos veces, donde aparentemente corresponde a diferente objeto[120] y el número 18 es repetido tres (3) veces, de los cuales uno no presenta valor, otro tiene un valor de $56,8 millones y el tercero por $6,6 millones; los dos primeros reportados en el formato 328F5.1 y el último en el 328F5.1.

El Sistema de Información de Contratación – SICO, numera en forma consecutiva del contrato 1 al 2.262.

---

119 Se tiene en cuenta los contratos no repetidos en los dos reportes de la entidad: 1) del 31 de octubre de 2011 con corte a 30 de septiembre de 2011 y 2) del 2 de febrero de 2012 con corte a 31 de diciembre de 2011

120 En muestra selectiva se encuentran los siguientes contratos con el número similar, aparentemente con diferente objetivo: 1, 2, 3, 4, 5, 6,7, 8,9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 77, 375, 522, 528, 662, 737, 941, 942, 943, 957, 958, 960, 961, 964, 965, 967, 968, 969, 972, 973, 974, 975, 979, 984, 1.009, 1.010, 1.011, 1.012, 1.018, 1.020, 1.023, 1.024, 1.026, 1.029, 1.030, 1.032, 1.033, 1.034, 1.088, 1.100, 1.163, 1.281, 1.412 y 1.433.

De otra parte el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP reportan 592 contratos, representados en 1.554 contratos, por valor de $3.719.843,4 millones, los cuales anotan desde el número 1 hasta el 2.201 en forma no consecutiva. Es de anotar que para el número uno (1) aparecen 83 contratos así: 41 contratos celebrados, 17 convocados, ocho (8) Terminado Anormalmente después de Convocado, diez (10) Adjudicados, cuatro (4) liquidados y tres (3) descartados y así para varios contratos que corresponden a las diferentes regiones.

En muestra selectiva se observa que algunos contratos que no reportan en el SIRECI, son reportados en los otros dos sistemas, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 01

Muestra selectiva de Contratos que no relacionan en el SIRECI pero si en SICO Y SECOP

NÚMERO DE CONTRATO	SICO (muestra selectiva)	Sistema Eléctronico para la Contratación Pública - SECOP celebrados(muestra selectiva)	
		Cantidad de contratos	Valor
33	$ 71.438.000,0	8	$ 2.014.561.392,0
34	$ 71.438.000,0	6	$ 2.780.004.431,0
41	$ 26.608.334,0	5	$ 28.497.473.558,0
43	$ 25.750.000,0	3	$ 129.388.735.549,0
44	$ 33.990.000,0	4	$ 79.355.355.549,0
46	$ 43.260.000,0	5	$ 62.105.100.516,0
47	$ 50.000.000,0	3	$ 168.253.834.135,0
57	$ 65.000.000,0	3	$ 201.420.600,0
65	$ 43.260.000,0	2	$ 264.091.196,0
73	$ 43.260.000,0	1	$ 10.761.623.376,0
78	$ 50.000.000,0	3	$ 7.790.060.734,0
79	$ 28.000.000,0	2	$ 460.114.093,0
83	$ 137.000.000,0	1	$ 4.380.000.000,0
85		1	$ 1.123.000.000,0
86		1	$ 4.513.600.000,0
88	$ 16.000.000,0	1	$ 2.080.000.000,0
89	$ 27.000.000,0	1	$ 7.317.000.000,0
90	$ 27.000.000,0	1	$ 2.900.000.000,0
91	$ 30.000.000,0	1	$ 11.732.271.806,0
92	$ 43.200.000,0	1	$ 2.930.000.000,0
93	$ 30.000.000,0	1	$ 3.600.000.000,0
94	$ 30.000.000,0	1	$ 2.000.000.000,0
97	$ 30.000.000,0	1	$ 4.730.915.564,0
98	$ 30.000.000,0	1	$ 9.650.000.000,0
101	$ 41.800.000,0	1	$ 41.800.000,0
107	$ 41.800.000,0	1	$ 41.800.000,0
111	$ 40.050.000,0	1	$ 40.050.000,0
117	$ 53.400.000,0	1	$ 53.400.000,0
121	$ 53.370.000,0	1	$ 60.370.000,0
123	$ 42.525.000,0	1	$ 42.525.000,0
127	$ 53.400.000,0	1	$ 53.400.000,0
1.144	$ 22.950.000,0	1	$ 22.950.000,0
1.662	$ 10.000.000,0	1	$ 10.000.000,0
1.786	$ 17.500.000,0	1	$ 1.750.000,0
1.787	$ 17.500.000,0	1	$ 17.500.000,0
1.812	$ 6.200.000,0	1	$ 6.200.000,0
2.128	$ 371.550.901,0	1	$ 371.550.901,0
2.158	$ 60.000.000,0	1	$ 60.000.000,0
2.160	$ 48.000.000,0	1	$ 48.000.000,0
2.161	$ 36.000.000,0	1	$ 36.000.000,0
2.162	$ 75.100.000,0	1	$ 75.100.000,0
2.163	$ 79.100.000,0	1	$ 79.100.000,0
2.166	$ 78.500.000,0	1	$ 78.500.000,0
2.167	$ 76.560.000,0	1	$ 76.560.000,0
2.168	$ 81.100.000,0	1	$ 81.100.000,0
2.169	$ 76.600.000,0	1	$ 76.600.000,0
2.170	$ 76.600.000,0	1	$ 76.600.000,0
2.171	$ 75.900.000,0	1	$ 75.900.000,0
2.172	$ 79.100.000,0	1	$ 79.100.000,0
2.174	$ 82.000.000,0	1	$ 82.000.000,0
2.175	$ 79.500.000,0	2	$ 150.600.000,0
2.176	$ 66.000.000,0	1	$ 66.000.000,0
2.177	$ 83.500.000,0	1	$ 83.500.000,0
2.178	$ 77.100.000,0	1	$ 77.100.000,0
2.179	$ 80.600.000,0	1	$ 80.600.000,0
2.180	$ 13.440.000,0	1	$ 13.440.000,0
2.181	$ 13.440.000,0	1	$ 13.440.000,0
2.190	$ 67.500.000,0	1	$ 67.500.000,0
2.191	$ 38.400.000,0	1	$ 38.400.000,0
2.201	$ 16.500.000,0	1	$ 16.500.000,0
Total	**$ 2.495.785.901,0**	**46**	**$ 551.124.098.400,0**

Por otra parte, se encuentran algunos contratos repetidos sobre estimando el valor anotado en $157.561,4 millones aproximadamente así:

Reportado 02/02/2012, Fecha del Corte: 31/12/2011

Se encuentran repetidos 36 contratos (31, 185, 211, 216, 217, 219, 220, 1.100, 1.125, 1.182, 1.254, 1.294, 1.522, 1.524, 1.541, 1.568, 1.637, 1.649, 1.656, 1.669, 1.679, 1.681, 1.696, 1.697, 1.811, 1.813, 1.869, 1.994, 2.003, 2.005, 2.045, 2.052, 2.067, 2.103, 2.119 y 2.131) dos (2) veces sobre-estimado el valor anotado en el SIRECI en aproximadamente: El contrato No. 1100 a nombre de DONLD BOGOTA BAUTISTA, con el COD_FILA 938 y 1117, tiene valores diferentes de $459´019.200 y $492´434.398 (para efectos del cálculo se tiene en cuenta para la cuantía el valor promedio)	$ 22.116.415.798,0
Se encuentran repetidos 4 contratos (1.663, 1.704, 1.987 y 2.044) tres (3) veces sobreestimnado el valor anotado en el SIRECI en aproximadamente:	$ 1.257.659.348,0
2011	**$ 23.374.075.146,0**
Se encuentra repetido el contrato 203 de 2008, dos (2) veces sobreestimando el valor anotado en el SIRECI en aproximadamente:	$ 113.890.486.759,0
Total (valor aproximado)	**$ 137.264.561.905,0**

Reportado 31/10/2011, Fecha del Corte: 30/09/2011

Repiten dos veces los contratos: 173; 263; 528; 1183; 1207; 1209; 1210; 1211; 1213; 1257; 1258; 1259; 1262; 1263; 1276; 1284; 1321; 1333; 1373; 1384; 1385; 3390; 3406	$ 44.074.973.549,1
Repiten 4 veces los contratos 3388; 3391; 3400 y 3402	$ 5.466.437.451,00
Repite 5 veces el contrato 3393	$ 2.089.675.040,00
Otros años	**$ 51.631.086.040,1**
Se encuentra repetido dos veces, el contrato 2969-2006 y 3396-2006	$ 91.737.144.650,0
Repiten 3 veces los contratos 3057-2006; 3557-2008; 3571-2008; 3583-2008 y 3589-2008	$ 14.193.179.592,0
Total (valor aproximado)	**$ 105.930.324.242,0**
	$ 157.561.410.282,1

Fuete: Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, Sistema de Información de Contratación – SICO y Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP

Igualmente existe incertidumbre en el año que fueron suscritos de lo reportado el 31/10/2011 con corte a 30/12/2011, diez y siete (17) contratos por valor de $999.233 millones y del reporte del 2/02/2012 con corte a 31/12/2012, diez (10) contratos por valor de $197.481,4 millones, así:

Reporte del 31/10/2011 con corte a 30/12/2011

No. De contrato	Valor	(132) FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	Formato
0599-2009	$ 348.446.942.689,00	30/09/2011	328F5.1
0203-2008	$ 113.890.486.759,00	23/09/2011	328F5.1
0583-1996	$ 317.603.282.708,00	31/08/2011	331 F5.4
1271-2010	$ 163.551.010,00	31/08/2011	328F5.1
2969-2006	$ 6.277.986.640,00	30/04/2011	328F5.1
3057-2006	$ 4.726.950.120,00	31/01/2011	328F5.1
3062-2006	$ 7.600.455.720,00	11/03/2011	328F5.1
3353-2007	$ 8.732.269.001,00	30/05/2011	328F5.1
3378-2007	$ 20.438.321.593,00	31/03/2011	328F5.1
3379-2007	$ 21.361.006.301,00	31/03/2011	328F5.1
3380-2007	$ 3.559.278.304,00	31/03/2011	328F5.1
3396-2006	$ 85.459.158.010,00	30/04/2011	328F5.1
3407-2006	$ 58.603.649.816,00	31/05/2011	328F5.1
3557-2008	$ 662.198.760,00	11/02/2011	328F5.1
3571-2008	$ 522.571.880,00	11/02/2011	328F5.1
3583-2008	$ 522.663.984,00	11/02/2011	328F5.1
3589-2008	$ 662.205.052,00	11/02/2011	328F5.1
	$ 999.232.978.347,00		

Reporte del 2/02/2012 con corte a 31/12/2012

No. De contrato	Valor	(132) FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO
352/2010	$ 359.879.603,0	21/07/2008
2099-2001	$ 96.082.800,0	21/12/2011
2106/2011	$ 112.184.760,0	21/10/2009
2969 del 21 de Diciembre de 2006	$ 6.277.986.640,0	29/12/2011
3057 de 22 de Diciembre de 2006	$ 4.726.950.120,0	29/12/2011
3378-2007	$ 20.438.321.593,0	29/12/2011
3379-2007	$ 21.361.006.301,0	29/12/2011
3396 del 29 de diciembre de 2006	$ 85.459.158.010,0	29/12/2011
3407 del 30 de diciembre de 2006	$ 58.603.649.816,0	29/12/2011
3569/2009	$ 46.140.708,0	29/12/2008
	$ 197.481.360.351,0	

Fuete: Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, Sistema de Información de Contratación – SICO y Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP

3.10 SEGUIMIENTO FUNCION DE ADVERTENCIA S "INVIAS" DIRECCION TERRITORIAL CESAR

SEGUIMIENTO HALLAZGO No.1

En el contrato 312 de 2010, por valor de $94.34 millones con objeto de realizar la "Rehabilitación y Conservación del Puente Sororia PR42+214, Vía San Roque-La Paz", se evidenció que la junta de dilatación instalada presenta un deterioro prematuro debido al incremento del paso de vehículos pesados causados por el cierre temporal de la vía San Roque-Bosconia; contrato que actualmente no se encuentra liquidado.

Respuesta

De acuerdo a la evaluación de los soportes aportados por el Ingeniero Residente Administración Vial Consorcio HGR Ingenieros, las deficiencias técnicas que se presentaron en la Junta de dilatación del puente Sororia fueron subsanadas por el contratista.

SEGUIMIENTO HALLAZGO No.2

La ejecución de las obras de los contratos No.1920-2006 por valor de $6.607.06 millones y No. 1943 de 2006 por $6.455.21 millones entre los PR 13+00 al PR 25 +850 y el PR 25+850 al PR 39+000, finalizadas durante la vigencia 2009, presentan daños en la carpeta asfáltica como fisuras, piel de cocodrilo y huecos en los sitios donde la Interventoría dejó observaciones sobre la calidad de los trabajos realizados por el contratista como consta en las actas de entrega y recibo definitivo de obras. Cabe anotar que a pesar de que el contratista realiza reparaciones puntuales, se hace necesaria una solución definitiva teniendo especialmente en cuenta que la póliza de estabilidad se encuentra vigente.

Respuesta.

Es de anotar que el hallazgo no identifica la carretera de los daños presentados en la carpeta asfáltica de los contratos antes citados, de lo cual se optó analizar los soportes aportados por la Administración Vial Administración Vial Consorcio HGR Ingenieros, identificándose la vía San Roque-La Paz, Sector comprendido entre los PR 13+00 al PR 25 +850 y el PR 25+850 al PR 39+000.

Las deficiencias técnicas que se presentaron en la carpeta asfáltica del sector antes enunciado, fueron subsanadas por el contratista.

SEGUIMIENTO HALLAZGO No.3

Del Convenio 0059 de 2007, por valor de $87.156 millones, suscrito entre INVIAS Nivel Central y la Gobernación del Cesar, quien aporta $35.000 millones, se derivó el Contrato 952 de 2008 por $18.020.24 millones celebrado por la Gobernación del Cesar, cuyo objeto es la rehabilitación y pavimentación de la carretera Tamalameque-El Burro, del K0+000-K17+000.Durante la visita realizada al tramo construido, se observó que hacen falta 5 km de vías por intervenir. Igualmente se evidenció la construcción de una capa de concreto asfaltico, debido a que los recursos asignados a las obras no cubrieron el costo total de las obras proyectadas.

Respuesta

De acuerdo al oficio DT-CES 32368 del 04 de julio de 2012, el Director Territorial Cesar, solicitó a la Gobernación del Cesar información de los procedimientos efectuados de los recursos aportados por el Instituto por valor de $6.346 millones para que fueran invertidos en la pavimentación de la citada carretera.

La Gobernación del Cesar a través de la Secretaría de Infraestructura manifestó mediante oficio SIEX 0672 de julio 13 de 2012, que se encuentra realizando ajustes de precios al proyecto en referencia a la localización de las fuentes de materiales en este caso el ítem de Mezcla Densa en caliente-MDC 2 para transportarla desde la ciudad de Valledupar.

Por otra parte, señala que antes que finalice el mes de julio de 2012, estará publicando en pre pliegos el proceso licitatorio con el sentido de ejecutar los recursos antes mencionados.

-Que de acuerdo al oficio SIEX 1011 del 23 de agosto de 2011 expedido por Secretaría de Infraestructura y remitido al Sub-Director Red Nacional de Carreteras –Instituto Nacional de Vías, en donde solicitó adición en valor y prorroga al citado Convenio, señala que los recursos aportados por el Instituto servirán para iniciar el proceso licitatorio para atender algunas obras faltantes definidas como sobre carpeta MDC, supeditadas al alcance de los recursos y darán complementariedad a las obras a desarrollar entre los PR 11+600 y 13+000 del tramo vial.

Del análisis realizado a los documentos que reposan en la Dirección Territorial "INVIAS" Cesar, se determinó que la Gobernación del Cesar como entidad responsable de la ejecución del Convenio 0059 de 2007, a la fecha no ha cumplido con la terminación de las obras que hacen referencia a la pavimentación de la vía Tamalameque - El Burro, en su totalidad.

SEGUIMIENTO HALLAZGO No.4

Con el Convenio No.2411 de 2004 por valor de $87.834 millones, celebrado entre el INVIAS y la Gobernación del Cesar, quien aportó $34.000 millones se contrató el tramo entre el Municipio de Chimichagua y el Corregimiento de Mandinguilla del PR 23+300 al PR36+800 de la vía Cuatrovientos – El Banco Magdalena. En la inspección realizada a la vía se evidenció la presencia de huecos en la capa asfáltica, debido a que solo fue contratada una capa delgada que no resistió la fuerte ola invernal presentada en la región

Respuesta.

En atención al informe reportado por el ingeniero residente del Consorcio Administradores Cesar 2011, a la Dirección Territorial "INVIAS" Cesar, de fecha 16 de enero de 2012, se observó que el tramo que hace referencia el objeto del Convenio antes citado, no ha sido reparado por el Consorcio Arjona 2006 con el cual la Gobernación del Cesar suscribió contrato para su pavimentación.

Cabe aclarar que los PR señalados en el tramo (PR23+300 al PR36+800) son de registro de la Gobernación del Cesar. Los PR que maneja el Instituto en el mismo tramo son diferentes, en este caso se describe PR 42+000 al PR46+000 (vía San José-Ye de Arjona).

La presencia de huecos en la capa asfáltica se evidencia en los registros fotográficos aportados por el ingeniero residente del Consorcio Administradores Cesar 2011 -Vía San José-Ye de Arjona PR43+0700 y PR44+0400 en donde el pavimento fue construido en una sola capa.

Al respecto se le solicitó en forma verbal al Instituto, gestionar ante la Gobernación del Cesar el estado actual del citado convenio. A la presente auditoría se allegó copia del oficio DT-CES 36567 fechado 26 de julio de 2012, sobre lo solicitado.

3.11 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

Hallazgo 264. Información Plan de Mejoramiento

La Entidad reportó en Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e informes – SIRECI con 1.147 hallazgos, que no contiene el porcentaje de avance físico de ejecución de las metas, esta información coincide con la suministrada mediante la repuesta al oficio de la Contraloría Nº AINV-221, radicado – INVIAS 105467 del 3 de octubre de 2012, en la cual relaciona adicionalmente dos (2) archivos "PLANTA"[121] , con 670 hallazgos que datan desde el 2002 y "ESPECIAL MOJANA" [122] con 31 hallazgos.

Al revisar la información reportada en el SIRECI[123], se observa que algunos de estos hallazgos se encuentran repetidos 2, 3, 4, 5, 6 y 12 veces y no incluye los números 38, 139, 165 y 279 del archivo "PLANTA". Sin embargo se observa que el archivo "PLANTA" no contiene los hallazgos numerados en SIRECI desde el 940 al 1.147, por lo que se desconoce el avance de estos.

Igualmente, los 670 hallazgos que relaciona en "PLANTA", la Entidad indica que tiene un avance del 67.6%, sin embargo, al realizar el cálculo teniendo en cuenta la fecha de corte a 30 de junio de 2012, estas deberían estar alrededor del 97,17%. En cuanto a "Especial Mojana", tiene un avance del 24,42% y su avance debería estar a la fecha en un 50,31% aproximadamente.

De otra parte teniendo en cuenta los soportes que entrega la entidad se observa lo siguiente:

Archivo "PLANTA" donde de las 670 observaciones no relacionan 186 (un 27,8%) no tienen soportes, 61 de ellas la entidad indica que tienen un porcentaje de Avance físico de ejecución de las metas del 100%, una del 95%, 1 del 66,7%, 5 del 50%, 1 del 40%, 1 del 25%, uno (1) el 14,3% y 115 del 0%.

Los 115 hallazgos que la entidad indica con avance del 0%, se puede decir que: El "Hallazgo 6. Administrativo: Gravamen a los movimientos financieros: La

---

121 Según la información de la entidad contiene los hallazgos de la Auditoria consolidada hasta la Auditoria Regular de la vigencia 2010.

122 Según la información de la entidad contiene los hallazgos de la Auditoria Especial de la Región de la Mojana y Procesos Judiciales, realizado en el segundo semestre de la vigencia 2011.

123 Modalidad de Registro: Avance ó Seguimiento del Plan de Mejoramiento el 09/08/2012, con fecha de Corte 30/06/2012.

Subcuenta (244020) Gravamen a los Movimientos Financieros por Pagar se encuentra sobrestimada en $2.410 millones", la fecha de terminación de las metas era hasta el 31-dic-10; otros 10 tenían fecha de terminación de las metas hasta a 31 de diciembre de 2011; uno 82 aproximadamente tenían hasta junio de 2012 y los 24 restantes a diciembre de 2012.

El "Hallazgo 5. Administrativo: Saldo Cuenta Efectivo: A 31 de diciembre de 2009 el saldo de la cuenta (1110) Efectivo – Depósitos en Instituciones Financieras por $106.068.8 millones, no es razonable", que indicaron un avance del 14,3%, la fecha de terminación de las metas era hasta el 1-oct-11.

"Corredor intermodal Tumaco – Belem. Retrasos, incumplimientos, aplazamientos y modificaciones, que desdice de planeación y la efectiva gestión de la entidad para propiciar una mayor integración de la red de infraestructura de transporte de Colombia con Ecuador, Perú, y Brasil", que indica un avance del 25%", la fecha de terminación de las metas era hasta el 30-jun-12

"Cumplimiento de las metas: se evidenció el incumplimiento o cumplimiento parcial de algunas de las metas, que indica un avance del 40% la fecha de terminación de las metas era hasta el 31-ene-12

Especial Mojana, relacionan 31 observaciones de las cuales 21 (un 67,7%), no tienen soportes, es de anotar que tres (3) de ellas tenían una fecha terminación de la metas en los meses de marzo y abril de 2012, las otras observaciones se encontraban para ser terminadas así: tres (3) para los meses de agosto y septiembre, trece (13) diciembre de 2012, dos (2) para enero del 2013.

Por otro lado, 19 de estos hallazgos la entidad indica que tiene un porcentaje de Avance físico de ejecución de las metas del 0% y el siguiente Hallazgo presentan un avance del 100%.

"Amortización del Anticipo Contrato 425 de 2010. En la visita de inspección realizada el 4 de noviembre de 2010 en compañía de un ingeniero de INVIAS-Territorial Boyacá y de la interventoría del contrato, se constató que el contrato no cumplió con su objeto contractual, las actividades que realizó consistieron en explanación y construcción de la sub-base con un espesor de 0.25 m, construcción de 3 alcantarillas de 36" en los PR58+267, PR58+768 y PR58+840 y la construcción de filtros, el avance físico de la obra de acuerdo al Acta de Recibo Definitivo de Obra fue del 40% y desde el 11 de marzo de 2011, el contratista abandonó la obra"

Es de anotar que en relación con la rendición de cuenta sobre el Plan de Mejoramiento

Rendición de cuenta hallazgos 177, 281, 282, 283, 376, 377, 379, 380, 382, 383 y 519.

La Resolución Orgánica 5544 del 17 de diciembre de 2003, por la cual se reglamentaba la rendición de la cuenta, su revisión y se unificaba la información que se presenta a la Contraloría General de la República, fue derogada por la Resolución Orgánica 6289 de marzo 28 de 2011 “por la cual se establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – "SIRECI", que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República” en su artículo Cuadragésimo Cuarto el cual señala: “DEROGATORIA. Las Resoluciones Orgánicas Nos. 05544 del 17 de diciembre de 2003; 05594 del 28 de junio de 2004; 05674 del 24 de junio de 2005; 05872 del 11 de Julio de 2007, Artículos 7 y 8; 06016 del 12 de diciembre de 2008 y 06113 de 11 de febrero de 2010 tendrán vigencia y aplicación hasta el 31 de diciembre de 2011”.

SICE hallazgos 37, 209 y 317

De acuerdo con la fecha de terminación y teniendo en cuenta el Porcentaje de Avance físico de ejecución de las metas anotado por el INVIAS, se observa un aparente atraso; sin embargo es de anotar que el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), fue creado mediante la Ley 598 del 18 de julio de 2000, reglamentado mediante el Decreto 3512 del 5 de diciembre de 2003 fue derogada por el Decreto Nacional 019 de enero 10 de 2012 art. 222.

SICO 9, 198 y 433

Existe incertidumbre con el número y valor de la contratación suscrita por el Invías en el año 2011, dado las siguientes circunstancias:

- En el SIRECI la entidad diligencia en dos reportes 1.919 contratos, por valor de $1.171.404,4 millones aproximadamente, numerados desde el número 1 hasta el 3.406 en forma no consecutiva.
- El Sistema de Información de Contratación – SICO, numera en forma consecutiva del número 1 al 2.262.
- De otra parte el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP reportan 592 contratos, por valor de $3.719.843,4 millones, los cuales anotan

desde el número 1 hasta el 2.201 en forma no consecutiva y tienen en cuenta las regionales.

En conclusión de las 1.147 observaciones que relacionan en SIRECI, la entidad no presenta soportes aproximadamente 415 hallazgos que corresponde a un 36,2%.

Por otra parte, de acuerdo con los resultados de la presente auditoría, se evidencia que la Entidad ha desmejorado ostensiblemente, teniendo en cuenta que su gestión sigue siendo desfavorable, no presenta razonablemente su situación financiera, el sistema de control interno es ineficiente y son recurrentes las presuntas irregularidades en la contratación, con incidencias fiscales, disciplinarias y penales. Así las cosas, se evidencia un incumplimiento del Plan de Mejoramiento, por lo cual se dará inicio a un proceso administrativo sancionatorio.

ANEXOS