

INFORME DE RESULTADOS
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS

CGR – CDIFTCEDR No.

Diciembre de 2013

Instituto Nacional de Vías- Invías

Contralora General de la República	Sandra Morelli Rico
Vicecontralor	Luz Elena Borrero Restrepo
Contralor Delegado para el Sector	Sebastián Carbono Barrios
Director de Vigilancia Fiscal	León Balmore Aguinaga Borja
Supervisor	Luis Edgar Michaels Rodríguez
Equipo de auditores:	
Responsable Actuación Especial	Teresa Bonilla de la Torre.
Integrantes del Equipo Auditor	Concepción Rodríguez Velásquez Luis Hernando Joya Neira Luis Alejandro Rodríguez A. Alexander Barón Ibáñez Adán Peña Gamboa Alberto Alemán Arcos Francisco Bastidas Castro Luis Fernando Uribe Centanaro Jaime E. Agón Amado

Tabla de Contenido

	Página
1. LIMITANTES EN LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE CONTROL FISCAL.....	5
2. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	5
3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	6
3.1 PROYECTO ANCON SUR - PRIMAVERA – CAMILOCE - BOLOMBOLO	6
3.2 PROYECTO MARGINAL DE LA SELVA.....	55
3.3 PROYECTO TRANSVERSAL MEDELLÍN- QUIBDÓ.....	65
3.4 PROYECTO TRONCAL NORDESTE	74
3.5 PROYECTO DOBLE CALZADA BUCARAMANGA – CÚCUTA	86



85111-
Bogotá,

Doctor
JOSÉ LEONIDAS NARVÁEZ MORALES
Director General Instituto Nacional de Vías - INVIAS
Bogotá D.C.

Con ocasión de la auditoría realizada al Instituto Nacional de Vías sobre la vigencia 2012, se estableció el hallazgo 34 relacionado con la Planeación de la contratación en el proyecto de Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad, con connotación Administrativa, Disciplinaria, Penal y se propuso la presente Actuación Especial de Control Fiscal, realizada en el segundo semestre de 2013, para evaluar la gestión y resultados de una muestra de dichos proyectos. De esta forma se seleccionaron los siguientes:

1. CORREDOR ANCÓR SUR – PRIMAVERA
2. TRANSVERSAL MEDELLÍN – QUIBDÓ
3. CORREDOR MARGINAL DE LA SELVA
4. DOBLE CALZADA B/MANGA – CÚCUTA
5. TRONCAL DEL NORDESTE ANTIOQUEÑO

El Programa de infraestructura vial de corredores arteriales complementarios para la competitividad está sustentado en el Plan de Desarrollo 2006-2010, en el artículo 130 Banco de Proyectos, en el cual se identificó el sistema de autopistas en doble calzada fundamentales para el logro de una mayor competitividad, productividad e impacto en las regiones.

En el Proyecto se definió como objetivo plantear las posibles alternativas de referencia para la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de los corredores arteriales complementarios para la competitividad y garantizar la comunicación terrestre entre los principales centros de producción de orden regional y nacional¹.

¹ INFORME FINAL ESTADO ACTUAL. VOLUMEN 1 DE 1, Convenio Interadministrativo 919 de 2007. Universidad Nacional de Colombia, Agosto de 2007



1. LIMITANTES EN LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE CONTROL FISCAL

Durante la Actuación Especial de Fiscalización se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la misma, relacionados con que el Instituto Nacional de Vías- Invías, en reiteradas 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 Actuación, como consecuencia se solicitó a la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física de la CGR el inicio de dos Procesos Administrativos Sancionatorios.

2. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.

El análisis y evaluación de la información recibida del Instituto Nacional de Vías-Invías, en el desarrollo y aplicación de las pruebas sustantivas y de cumplimiento nos permitió establecer 43 hallazgos administrativos, de los cuales 18 tienen presunta connotación fiscal por \$ 82.467,86 millones, 38 hallazgos disciplinarios y 13 hallazgos penales. Adicionalmente, existen situaciones en la ejecución actual de los contratos que ponen en riesgo los recursos públicos en cuantía de \$16.026.40 millones, relacionadas con remoción de derrumbes, frentes sin intervenir por doble contratación y mayor permanencia de interventoría, sobre las cuales este Ente de Control realizará especial seguimiento a través de Actuaciones de Control Fiscal.

Atentamente,

SEBASTIÁN CARBONO BARRIOS

Contralor Delegado

Director de Vigilancia Fiscal: León Balmore Aguinaga Borja.

Supervisor: Luis Edgar Michaels Rodríguez

Responsable de la Actuación Especial: Teresa Bonilla de la Torre



3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

3.1 PROYECTO ANCON SUR - PRIMAVERA – CAMILOCE - BOLOMBOLO

El objeto del contrato 203 de 2008 comprendía la construcción total de 23.5 Km. de segunda calzada entre los sitios Ancón Sur – Primavera (Tramo I, 10.4 Km) y Primavera – Camilocé (Tramo II, 13.1 km); la elaboración de los Estudios y Diseños hasta Fase III (a nivel de detalle) para los tramos Camilocé – Bolombolo (Tramo III, 31.9 Km) y el ya mencionado Primavera – Camilocé; y la realización de la gestión ambiental (incluyendo la consecución de las Licencias Ambientales para los tres tramos), gestión social y gestión predial (incluyendo compra de los predios requeridos para el proyecto) con un plazo de ejecución contractual de 28 meses siendo el plazo máximo el primero de noviembre de 2010 y por un valor total de \$113.890 millones de pesos, propuesto por el contratista ganador para cumplir las metas del objeto contractual.

Luego de sucesivas modificaciones al contrato original, incluyendo adiciones por el 50%² de valor del contrato (para un total de \$181.000 millones) y exclusiones al objeto, para diciembre de 2013 (plazo final, después de prórrogas por 36 meses adicionales³ al plazo original de 28 meses) únicamente se terminarán construyendo 8.2 Km (35% de la meta original) de la segunda calzada de los 10.4 existentes entre los sitios Ancón Sur – Primavera, interrumpidos repetidamente debido a deficiencias en la gestión predial que ha impedido la compra total de predios e, inclusive varios tramos construidos se encuentra a nivel de mezcla asfáltica (sin capa de rodadura) con el consecuente riesgo de deterioro prematuro.

De acuerdo con información del INVIAS suministrada por medio de oficio SGT-GGP 57054 del 16 de octubre de 2013 "... se necesitan recursos por NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN MILLONES DE PESOS (\$9.571.000.000.00), a la fecha y con los precios pactados en el contrato; el Invias está adelantando las gestiones necesarias ante el gobierno Nacional, a fin de conseguir estos recursos e inmediatamente estén disponibles, sacar el proceso Licitatorio, con el fin de terminar la obra".

² Aproximadamente \$31.000 millones de pesos se utilizaron para "estabilización de taludes"

³ El contrato estuvo suspendido nueve meses, desde noviembre de 2010, debido a la orden de liquidación obligatoria de la firma interventora perteneciente al denominado "Grupo Nule". El tiempo restante corresponde a prórrogas solicitadas.

Como ya se dijo, ni siquiera se adquirieron todos los predios del tramo I (menos del 50% de la meta original).

Los Estudios y Diseños hasta Fase III también incumplen la meta original (42%) puesto que se elaboraron para el Tramo I (aunque no estaban incluidos en el objeto original del contrato, y se hicieron argumentando gravísimas deficiencias de los elaborados previo a ésta Licitación mediante Convenio 3826 de 2005) y para el Tramo II (para los cuales, en desarrollo del contrato de obra 541 de 2012 se han identificado importantes deficiencias).

En cuanto a Licencias Ambientales, sólo se gestionó la del Tramo I; el contratista inició el trámite de la del Tramo II, sin embargo, la Autoridad Ambiental en 2010, observó restricciones y/o deficiencias en un 70% del diseño, sin que desde entonces el contratista hubiere corregido sus Estudios y Diseños y, por ende, tampoco terminar el trámite de la Licencia. La Licencia del Tramo III no se gestionó.

El alcance de la Actuación Especial de Fiscalización realizada por la Contraloría General de la República se vio seriamente afectado debido a las recurrentes deficiencias en el suministro de información (desorden de archivos, inexistencia de documentos, documentos legales no suscritos y/o demora en el suministro). Principalmente en el análisis de la Gestión Predial donde, dada la complejidad, sólo se alcanzó a revisar integralmente uno de los más de 200 predios gestionados, encontrando importantes hallazgos fiscales. Por otra parte, se identifican presuntas irregularidades al pactar como “ítems no previstos” varios cuyo objetivo corresponde con los ítems originales del contrato ya que presuntamente se distancian notablemente de la definición de “Obras complementarias”⁴ e ineficiente gestión de INVIAS para evitar la pérdida del poder adquisitivo de los dineros entregados en calidad de anticipo. Los Hallazgos identificados son los siguientes:

Hallazgo 1. Costo de oportunidad contrato 203 de 2008. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

⁴ Pliego de Condiciones, numeral 5.15.2.



La cláusula Novena del contrato de Obra: Anticipo del contrato 203 del 28 de abril de 2008, celebrado para la construcción de la segunda calzada Ancón Sur-Primavera- Camilo C- Bolombolo Antioquia establece: “... *Cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato. El instituto podrá conceder un anticipo hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor básico del contrato, de acuerdo con la disponibilidad del PAC. Se establece como fecha de entrega del anticipo la consignación en la cuenta conjunta respectiva. La constitución y aprobación de la garantía son requisitos indispensables previos para la entrega del anticipo...*”. Adicionalmente, el Parágrafo Primero: Manejo del anticipo dispone: “... *Para el manejo del anticipo. El CONTRATISTA o la persona que este designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el Interventor del contrato, 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 Interventor. Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del contrato...*”; de igual manera, el Parágrafo Segundo: Rendimientos Financieros señala: “...*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*”...

Así mismo, en el Pliego de Condiciones Anexo 11- Minuta del contrato en la Clausula Novena: anticipo se menciona: “*Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, el Instituto entregará un anticipo hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor básico del contrato, previa solicitud del CONTRATISTA y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega...*”. Posteriormente señala: “*PARAGARFO PRIMERO: MANEJO DE LA CUENTA. Los recursos entregados al Contratista se manejan en cuenta separada a nombre del Contratista y de la entidad de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del decreto 2170 de 2002⁵. PARAGRAFO SEGUNDO. CUENTA BANCARIA. El CONTRATISTA presentará certificación bancaria con la información necesaria para el pago de las actas, en la cual el Área de Tesorería de la Subdirección Financiera abonará los pagos en desarrollo de la ejecución del contrato. Para el manejo del anticipo, el CONTRATISTA presentará la certificación bancaria la cual debe ser manejada en forma conjunta por el CONTRATISTA y/o su representante, por el Interventor del contrato,*

⁵ **Artículo 7.** 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.



contratado para tal fin por el INSTITUTO y por el Supervisor del contrato en representación del INSTITUTO...”.

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: “... *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...*”.

Frente a lo expuesto, el Invías con oficio SGT-GGP 52908 del 25 de septiembre de 2013⁶ adjuntó copia del oficio sin número suscrito por la Gerencia Corporativa Región Antioquia del Banco de Bogotá⁷ en el cual se informa que la cuenta corriente No. 393089792 que figura a nombre del Consorcio Vial de Occidente de 2007, “... *no obtuvo rendimientos financieros durante todo el periodo, por lo tanto no se ha realizado consignación alguna al INVIAS por este concepto...*”, situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo.

Es de anotar que durante la ejecución del contrato 203 de 2008, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$41.252.7 millones, permaneciendo saldos en cuantías significativas, por varias semanas y/o meses, incluso el citado contrato presentó suspensión por aproximadamente 9 meses (entre el 8 de noviembre de 2010 y el 4 de agosto de 2011, periodo durante el cual existía un saldo en bancos de \$4.229.2 millones), aunado a que el contrato ha tenido prórrogas de aproximadamente 36 meses.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$2.795.2 millones generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público, por cuanto no hubo un adecuado manejo y administración de los recursos del anticipo en procura de maximizar los resultados⁸, ya que no se exigió que los recursos entregados en calidad de anticipo, se manejara en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:
Se establece la siguiente fórmula metodológica

⁶ Suscrito por el Coordinador Gerencia de Grandes Proyectos

⁷ Fechado el 23 de septiembre de 2013.

⁸ Principio de economía

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo⁹, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por un inadecuado manejo de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías, lo que causa un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano en la cuantía antes enunciada. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

Tabla 1. Estimación posible daño patrimonial

RESUMEN			
Mes	Año	TES LP	Valor detrimento
Total julio	2008	11%	13.039.718
Total agosto	2008	11%	50.528.907
Total septiembre	2008	11%	28.081.035

⁹ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



Total octubre	2008	11%	40.479.221
Total Noviembre	2008	11%	124.084.378
Total diciembre	2008	11%	110.348.609
Total enero	2009	11%	88.672.667
Total febrero	2009	11%	80.091.441
Total marzo	2009	10%	44.795.644
Total abril	2009	10%	26.614.201
Total mayo	2009	10%	24.724.343
Total junio	2009	10%	21.329.693
Total julio	2009	10%	169.064.757
Total agosto	2009	10%	182.733.093
Total septiembre	2009	10%	187.048.830
Total octubre	2009	10%	176.622.344
Total noviembre	2009	10%	149.491.205
Total diciembre	2009	10%	144.832.763
Total enero	2010	10%	142.384.589
Total febrero	2010	10%	117.618.882
Total marzo	2010	10%	125.279.761
Total abril	2010	10%	99.676.568
Total mayo	2010	10%	86.120.266
Total junio	2010	10%	64.956.800
Total julio	2010	10%	59.184.137
Total agosto	2010	10%	42.431.474
Total septiembre	2010	10%	33.125.787
Total octubre	2010	10%	34.225.190
Total noviembre	2010	10%	33.121.151



Total diciembre	2010	10%	34.225.190
Total enero	2011	10%	34.225.190
Total febrero	2011	10%	30.913.074
Total marzo	2011	10%	34.225.190
Total abril	2011	10%	33.121.151
Total mayo	2011	10%	34.225.190
Total junio	2011	10%	33.121.150
Total julio	2011	10%	34.225.137
Total agosto	2011	10%	34.225.137
Total septiembre	2011	10%	8.483.398
Total octubre	2011	10%	971.210
Total noviembre	2011	10%	-103
Total			\$2.812.668.370

Hallazgo 2. Costo de Oportunidad contrato 1067 de 2011. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

La cláusula Octava: Anticipo del contrato 1067 de 2011, celebrado para aunar esfuerzos para ejecutar la interventoría requerida para la construcción de la segunda calzada Ancón Sur- Primavera- Camilo C- Bolombolo en el departamento de Antioquia establece: “... *Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio y presentación del plan de manejo del anticipo, El INSTITUTO podrá autorizar un anticipo de hasta el 50% del valor básico del convenio, previa solicitud del INTERVENTOR en el formato establecido para tales efectos y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega. Una vez solicitado el Anticipo por parte del INTERVENTOR y previa aprobación por el INSTITUTO así: a) un primer desembolso por valor correspondiente máximo al veinte por ciento (20%) del valor básico del convenio y b) Previa solicitud por parte del INTERVENTOR un valor correspondiente al TREINTA POR CIENTO (30%) DEL VALOR BASICO DEL CONVENIO, una vez sea prorrogado el Contrato de Obra 203 de 2008. En todo caso el anticipo estará sujeto a la disponibilidad de cupo en el programa anual mensualizado de caja PAC...*”. Adicionalmente, el

Av. Carrera 60 No.24-09 Piso 5 Gran Estación II PBX. (57) 1 - 647 70 00 Bogotá, D. C. · Colombia ·

www.contraloria.gov.co



Parágrafo Primero: Manejo del anticipo dispone: “... Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del respectivo convenio. El INTERVENTOR junto con el Gestor Técnico del Convenio designado por el INSTITUTO abrirán una cuenta corriente de manejo conjunto a nombre del convenio para manejar los fondos del anticipo, de tal forma que los recursos que se giren con cargo a ella necesiten para ser pagados las firmas del INTERVENTOR o quien este delegue y la del Gestor Técnico del Convenio. Dicha cuenta será vigilada por este último” y el PARAGRAFO SEGUNDO: Rendimientos Financiero establece: “....Los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por EL INSTITUTO al INTERVENTOR, 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...”.

Por otra parte, en el documento “ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS PARA EL EJERCICIO DEL CONVENIO CUYO OBJETO ES”AUNAR ESFUERZOS PARA EJECUTAR LA INTERVENTORÍA REQUERIDA PARA LA CONSTRUCCION DE LA SEGUNDA CLAZADA ANCON SUR-PRIMAVERA-CAMILO C- BOLOBOLO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA” en el numeral 6.5 FORMA DE PAGO SE EXPRESA:.-“Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio y presentación del plan de manejo del anticipo, EL INSTITUTO podrá autorizar un anticipo de hasta el 50% del valor básico del convenio, previa solicitud del INTERVENTOR en el formato establecido para tales efectos y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega...” posteriormente se cita: “Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del respectivo convenio. El INTERVENTOR junto con el Gestor Técnico del contrato designado por el INSTITUTO abrirán una cuenta corriente a nombre del convenio para manejar los fondos del anticipo, de tal forma que los recursos que se giren con cargo a ella necesiten para ser pagados las firmas del INTERVENTOR o quien este delegue y la del Gestor Técnico del contrato...”

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: “... 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...”

El Invías con oficio SGT-GGP 52908 del 25 de septiembre de 2013¹⁰ adjuntó copia del oficio sin numero suscrito por la Gerencia Banca Oficial del Banco de Bogotá¹¹

¹⁰ Suscrito por el Coordinador Gerencia de Grandes Proyectos



(Santiago de Cali) en el cual se informa que la cuenta corriente No. 484-15434-9 que figura a nombre de Fundación Universidad del Valle destinada para el manejo de recursos del anticipo del convenio interadministrativo 1067 de 2011...“*confirmamos que esta cuenta no genera rendimientos financieros*”..., situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo.

Durante la ejecución del convenio interadministrativo 1067 de 2011, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$2.349.4 millones, permaneciendo saldos, por varias semanas y/o meses.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$19.8 millones, generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público, por cuanto no hubo un adecuado manejo y administración de los recursos del anticipo en procura de maximizar los resultados¹², ya que no se exigió que los recursos entregados en calidad de anticipo, se manejara en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo¹³, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

¹¹ Fechado el 23 de septiembre de 2013.

¹² Principio de economía

¹³ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por un inadecuado manejo de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías, lo que causa un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano en la cuantía antes enunciada. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

Tabla 2. Estimación posible daño patrimonial

RESUMEN			
Mes	Año	TES LP	Valor detrimento
Total diciembre	2011	7.5%	\$ 442.006,23
Total enero	2012	7.5%	\$ 267.398,51
Total febrero	2012	7.5%	\$ 838.296,01
Total marzo	2012	7.5%	\$ 1.997.488,38
Total abril	2012	7.5%	\$ 1.262.041,28
Total mayo	2012	7.5%	\$ 588.737,28
Total junio	2012	7.5%	\$ 1.798.461,10
Total julio	2012	7.5%	\$ 3.943.339,02
Total agosto	2012	7.5%	\$ 2.605.321,37
Total	2012	7.5%	\$ 1.811.014,83



septiembre			
Total octubre	2012	7.5%	\$ 814.674,97
Total noviembre	2012	7.5%	\$ 150.962,05
Total diciembre	2012	7.5%	\$ 628.334,95
Total enero	2013	6,0%	\$ 1.427.219,83
Total febrero	2013	6,0%	\$ 494.534,73
Total marzo	2013	6,0%	\$ 101.334,16
Total abril	2013	6,0%	\$ 483.160,54
Total mayo	2013	6,0%	\$ 73.188,34
Total junio	2013	6,0%	\$ 3.175,42
Total julio	2013	6,0%	\$ 3.281,27
Total agosto	2013	6,0%	\$ 50.099,89
Total			\$ 19.784.070,15

Hallazgo 3. Costo de Oportunidad contrato 664 de 2012. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

La cláusula Séptima: Anticipo del contrato 664 del 04 de julio de 2012, cuyo objeto es "LA INTERVENTORÍA INTEGRAL QUE INCLUYE PERO NO SE LIMITA A LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, JURÍDICA, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA CALZADA PRIMAVERA (PR95+000)- CAMILO C8PR81+900 EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA EN EL PROGRAMA DE CORREDORES PRIORITARIOS PARA LA PROSPERIDAD MODULO 5". *"Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y presentación del plan de manejo del anticipo, El instituto podrá autorizar un anticipo de hasta el 20% del valor básico del contrato, previa solicitud del INTERVENTOR en el formato establecido para tales efectos y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega. En todo caso el anticipo estará sujeto a la disponibilidad de cupo en el programa anual mensualizado de caja PAC. PARAGRAFO PRIMERO: MANEJO DEL ANTICIPO- Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del respectivo contrato. 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, de tal forma que los recursos que se giren con cargo a ella necesiten para ser pagados las firmas del INTERVENTOR o quien este delegue y la del Gestor Técnico del contrato.”; de igual manera El PARÁGRAFO SEGUNDO: RENDIMIENTOS FINANCIEROS señala: “...Los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por EL INSTITUTO al INTERVENTOR, 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”...

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: “... 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”...

Teniendo en cuenta que el Invías con oficio SGT-GGP 59731 del 29 de OCTUBRE de 2013¹⁴ adjuntó copia del oficio sin número suscrito por la Gerencia Corporativa Región Antioquia del Banco de Bogotá¹⁵ en el cual se informa que la cuenta CORRESPONDIENTE AL CONTARTO 664 DE 2012,... “no genera rendimientos, por tratarse de una cuenta corriente.”... Situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo.

Durante la ejecución del contrato 664 de 2012, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$265,09 millones, permaneciendo saldos en cuantías, por varias semanas y/o meses, sin generar ningún rendimiento financiero.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$5,4 millones generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público, por cuanto no hubo un adecuado manejo y administración de los recursos del anticipo en procura de maximizar los resultados¹⁶, ya que no se exigió que los recursos entregados en calidad de anticipo, se manejara en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros.

¹⁴ Suscrito por el Coordinador Gerencia de Grandes Proyectos (E).

¹⁵ Fechado el 23 de septiembre de 2013.

¹⁶ Principio de economía



Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo¹⁷, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por un inadecuado manejo de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías, lo que causa un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano en la cuantía antes enunciada. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

Hallazgo 4. Cuenta bancaria manejo del anticipo contrato 203 de 2008. Administrativo y Disciplinario.

¹⁷ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



En los Pliegos de Condiciones No. SGT-GGP-123-2007, se estableció que “El contratista junto con el interventor abrirán una cuenta bancaria a nombre del contrato para manejar los fondos del anticipo, la cual será vigilada por el supervisor del contrato...”. Adicionalmente en el contrato celebrado en la cláusula novena, parágrafo primero MANEJO DEL ANTICIPO, consagró: “... para el manejo del anticipo. EL CONTRATISTA o la persona que este designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el Interventor del contrato, 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 Interventor...”.

Dentro de este orden de ideas se observa que la cuenta corriente No 484-15434-9, constituida para el manejo del anticipo del contrato 203 de 2008, fue abierta (12 de marzo de 2008) con anterioridad a la suscripción del contrato (28 de abril de 2008), además, en los extractos bancarios de los meses de mayo y junio de 2008¹⁸, reflejan movimientos financieros y saldos, tales como: cargo IVA, gravamen movimiento financiero, intereses por sobregiros y abono ajuste gravamen, transacciones realizadas con anterioridad al primer giro del anticipo y que nada tienen que ver con el manejo del mismo; puesto que el primer pago se realizó el 23 de julio de 2008. Lo anterior evidencia inobservancia de los Pliegos de Condiciones y del contrato, e igualmente demuestra deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo. Es de anotar que esta situación podría tener incidencia disciplinaria.

Hallazgo 5. Licencia ambiental Tramos 1 y 2. Administrativo y Disciplinario.

Dentro del componente ambiental “...el contratista debe elaborar toda la gestión necesaria incluida la realización de los estudios necesarios para obtener la licencia ambiental para todos los tramos del proyecto”..¹⁹, adicionalmente, en el término de ejecución del contrato 203 de 2008, se estableció como plazo para la consecución de la licencia ambiental para el tramo 1 (sector Ancón Sur- Primavera), 3 meses y en lo que tiene que ver con el tramo 2 (sector Primavera – Camilo C), 10 meses, términos contados desde la orden de inicio del contrato, la cual se hizo efectiva el 1 de julio de 2008; sin embargo, con Resolución 1803 del 15 de octubre de 2008 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó la licencia ambiental para el tramo 1 (sectores 1 y 3). De igual manera, con Resolución No.

¹⁸ Cuenta corriente No.393089792 a nombre de Consorcio Vial Occidente 2007

¹⁹ Pliego de Condiciones Licitación Pública SGT-GGP-123 de 2007, Capítulo V; 5. Condiciones del Contrato, 11. Componente Ambiental



2612 del 28 de diciembre de 2009, se incluyó dentro de los sectores autorizados para la construcción de la segunda calzada, el Sector 2 (que también hace parte del Tramo 1), actividad que según lo pactado, debió cumplirse a más tardar el 1 de octubre de 2008.

Dentro de los distintos trámites surtidos para la consecución de la licencia ambiental, se destaca que el Invías el 6 de septiembre de 2006²⁰, manifestó su interés para obtener Licencia Ambiental para el proyecto Ancón Sur – Primavera, así mismo, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con Auto 454 del 19 de febrero de 2008 (Es decir 17 meses y 13 días después), requirió al Invías para que presentara información adicional del proyecto y posteriormente el 8 de octubre de 2008, el Consorcio Vial de Occidente 2007, remitió la información solicitada (5 meses y 12 días después).

En lo que tiene que ver con el tramo 2, la licencia ambiental fue concedida con Resolución 1261 del 2 de julio de 2010, la cual tenía como fecha máxima el 1 de mayo de 2009. Dentro del trámite de la Licencia para este tramo es necesario indicar que sólo hasta el 1 de septiembre de 2009, es decir 14 meses después de iniciado el contrato 203 el Consorcio Vial de Occidente 2007²¹, presentó solicitud de Licencia Ambiental para el proyecto “Construcción del Tramo 2 de la Segunda Calzada de la Vía Ancón Sur - Primavera - Camilo C – Bolombolo, que corresponde al sector Primavera (PR 95+000) - Camilo C.

Las anteriores situaciones demuestran demoras en el trámite de las licencias ambientales aludidas anteriormente las cuales incidieron negativamente en la obtención de las mismas y demuestra debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo, por parte de la firma interventora y del Invías, lo cual ha afectado el normal desarrollo del avance de proyecto.

Hallazgo 6. Exclusión de la consecución de la licencia ambiental Tramo 3. Administrativo y Disciplinario.

El otro si No. 1, del contrato 203 de 2008, calendado el 20 de agosto de 2010, estableció como alcance básico para el Tramo 3 Sector Camilo C-Bolombolo (Ruta 60 tramo 3, PR-81+900-PR50+000) realizar los estudios y diseños fase I, lo que significa que se excluyeron del objeto inicial: Los estudios y diseños a fase III, la consecución de la licencia ambiental y la construcción de 31,9 kilómetros,

20 Oficio radicado 4120-E1-83801

21 Mediante escrito radicado No. 4120-E1-101070



situación presentada 25 meses después de iniciado el contrato (1 de julio de 2008).

De lo citado anteriormente se concluye que el Otro Si No.1 del 20 de agosto de 2010, excluyó del contrato la consecución de la licencia ambiental, actividad que para esa época ya estaba incumplida, pues la misma debió ejecutarse 10 meses después del inicio del contrato, es decir, a más tardar el 1 de mayo de 2009. Se observa que no se aplicó la Cláusula Décima Quinta –Penal Pecuniaria, ni se hizo efectiva la Garantía Única. Esta circunstancia obedece a debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo, por parte de la firma interventora y del Inviás, lo cual ha incidido en el avance de proyecto y podría tener incidencia disciplinaria.

Hallazgo 7. Ítems no previstos Contrato 203 de 2008. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

En los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública GGP-123-2007, Capítulo I, numeral 2. “*Documentos, Normatividad y Actos aplicables*”, se estipula que hacen parte de la Licitación Pública: la resolución # 3288 de 2007 por la cual se adoptan la “*Especificaciones Generales de Construcción de carreteras*” para los contratos de obra celebrados por INVÍAS cuya obligatoriedad de utilización se establece en los numerales 5.9 del Capítulo V y las “*Especificaciones de Construcción*” del anexo 12. Obligaciones aceptadas expresamente por el Proponente ganador, tal y como consta en la propuesta presentada por el Consorcio Vial de Occidente 2007, páginas 3 y 4.

En estas circunstancias para la Contraloría General de la República resulta presuntamente irregular que se hayan pactado como “*Actividades NO Previstas*”²² las siguientes, aún cuando posiblemente son similares a los ítems originales del contrato, ya que se distancian notablemente de la definición de “*Obras complementarias*”²³.

Cabe resaltar que los “nuevos” Precios Unitarios pactados y pagados durante la ejecución del contrato, son considerablemente superiores a los “originales” de la Propuesta del Contratista.

²² Véase Acta de Obra # 54 correspondiente al mes de agosto de 2013. (La última suscrita puesta a disposición del equipo auditor)

²³ Pliego de Condiciones, numeral 5.15.2.



Ítem original (1)	Precio Unitario Original.(1)	Ítem pactado como "No Previsto"(2)	Precio Unitario Nuevo.(2)	Total pagado como Ítem Nuevo.(3)	Total calculado por la CGR con los ítems originales (1)	DIFERENCIA (Presunto hallazgo fiscal)
Ítem 220.1. Terraplenes	\$5.916 por M3	#119. 220-IP-07 "Terraplenes con material de préstamo"	\$16.272 por M3	\$ 156.604.983,00	\$ 56.936.767,42	\$ 99.668.215,58
Ítem 450.2 Mezcla Densa en Caliente MDC2	\$283.200 por M3	#65. 450-2P-1. "Mezcla Densa en caliente tipo MDC2 con asfalto"	\$451.999 por M3	\$ 3.476.895.100,00	\$ 2.178.448.829,13	\$ 1.298.446.270,87
Ítem especial "Conformación y compactación de la zona del depósito"	\$2.000 por M3	#61. 5P. "Disposición Riego y Compactación de Materiales"	\$10.364 por M3	\$ 9.013.265.475,00	\$ 1.739.341.079,70	\$ 7.273.924.395,30
Ítems 900.2 y 900.3. Transporte de materiales de explanación y derrumbes	\$595 por M3	#68. "Transporte de materiales provenientes de la excavación"	\$1.148 por M3	\$ 173.794.573,00	\$ 90.076.455,52	\$ 83.718.117,48
Sumatoria:						\$ 8.755.756.999,23

- (1) Véase Formulario 4, Propuesta Económica Consorcio Vial de Occidente (páginas 677 a 679). Precios Unitarios con AIU incluido, IVA y Ajustes no incluidos.
 (2) Véase Acta de Obra # 54 correspondiente al mes de agosto de 2013. (La última suscrita puesta a disposición del equipo auditor)
 (3) Precios Unitarios con AIU incluido; IVA y Ajustes no incluidos. Total Acumulado hasta el Acta de obra # 54.

Terraplenes.

La Especificación²⁴ para este ítem (artículo 220-07) en su numeral 220.7, penúltimo párrafo, contempla que "...los materiales para los terraplenes y su transporte se medirán y se pagarán de acuerdo con lo indicado en los artículos 210, Excavación de la explanación, canales y préstamo y..." lo cual es coherente con el párrafo 8 del numeral 210.7, Forma de Pago, en el que se establece que "...el precio unitario para la excavación de préstamo deberá cubrir todos los costos de cargue, acarreo libre y descargue de los materiales de préstamo efectivamente utilizados en la construcción de terraplenes y... los costos de adquisición, obtención de permisos y derechos de explotación y de alquiler de las fuentes de materiales de préstamo...". El Presupuesto Original contempla el citado ítem 210.07 a razón de \$6.100 por M3. Al comparar los Análisis de Precios Unitarios (APU) para los Precios Unitarios (PU's), original y nuevo, se encuentra que la diferencia radica en que se adicionó el cobro del "*material de préstamo*" a razón de \$10.770 por M3. En estas circunstancias, presuntamente no existen justificación técnica válida para pactar como Ítem Adicional el cuestionado y mucho menos para presumiblemente pagar esos \$10.770 por M3 cuando el coste del "*material de préstamo*" supuestamente ya está incluido y se ha pagado. En su respuesta²⁵ la Entidad argumenta que "...no se preveía la necesidad de adquirir materiales para préstamo por fuera del proyecto en mención..." lo cual no desvirtúa la observación, considerando que la Especificación de INVIAS ya contempla todos

²⁴ En adelante se entenderá como "Especificación" como aquellas adoptadas mediante resolución 3288 de 2007 por la cual se adoptan la "Especificaciones Generales de Construcción de carreteras" para los contratos de obra celebrados por INVIAS cuya obligatoriedad de utilización se establece en los numerales 5.9 del Capítulo V

²⁵ Oficio INVIAS OCI68503 del 06/12/13 y documento anexo: Memorando SGT-GGP-80531 de la misma fecha

los costos en que se incurra para proveer al proyecto de materiales de préstamo (adquisición del material).

Mezcla Densa MDC2

Al comparar los APU para los PU, original y nuevo, se encuentra que la diferencia radica en el presunto cambio de la utilización del material tipo “*asfalto de barrancas*” por “*cemento asfáltico modificado con polímeros tipo II*”. Sin embargo, al revisar la Especificación INVIAS (artículos 400-07 y 450-07) se evidencia que de todas maneras la inclusión de uno u otro material bituminoso ya debería haber sido contemplada por el contratista al presentar su propuesta. Además se aprecian otras diferencias presuntamente irregulares ya que se cambiaron presuntamente de manera arbitraria varios componentes del APU sin motivo: las “*tarifas hora*” y los “*rendimientos*” para el Equipo; cantidades y precios unitarios de Materiales; Jornales y rendimientos para “*Mano de Obra*”; incluso, la presunta corrección de errores del proponente ganador en su precio unitario al cuantificar el valor del transporte del material bituminoso en el APU, error que, de no haber existido, inclusive podría haber afectado el proceso de selección²⁶ en la Licitación al ser este ítem uno de los más representativos de la obra civil. En su respuesta²⁷ la entidad argumenta que “*...Las mezclas con asfalto modificado requieren lógicamente de un proceso con una tecnología más avanzada, razón por la cual necesita de mayores tiempos para la fabricación y la colocación también se hace más lenta por muchos factores como son: espesores, temperatura, control de calidad y estado del medio ambiente. Todo lo anterior hace razonable que los rendimientos sean distintos a la mezcla MDC2 Normalizada...*” lo cual no desvirtúa la observación considerando que la Especificación de INVIAS contempla las dos alternativas. Es decir, la inclusión de uno u otro material bituminoso debió haber sido contemplada por el contratista al presentar su propuesta.

Disposición de materiales en botaderos

En los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública GGP-123-2007, anexo 12, página 175, Especificaciones de construcción, se establecen como “*Especificación Particular 2P*” la Conformación de Botaderos, ítem que comprende las siguientes actividades: “*...adecuación de los sitios autorizados por parte de la interventoría para la deposición de materiales residuales producto de la construcción...*”; “*...el constructor debe conformar y compactar la zona del depósito...*”; “*...el precio*

²⁶ Numeral 6, artículo 26 de la ley 80 de 1993.

²⁷ Oficio INVIAS OCI68503 del 06/12/13 y documento anexo: Memorando SGT-GGP-80531 de la misma fecha

unitario deberá cubrir el empleo de equipo y mano de obra. Además deberá cubrir todo costo necesario para el correcto cumplimiento de la especificación...". Además, en los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública GGP-123-2007, capítulo 1, numeral 1.6 se establece que:

La gestión predial adelantada por el INVIAS, no incluye predios cuyo utilización sea destinada para Sitios de Disposición Final de Materiales, fuentes de Material, Campamentos, Plantas de Asfalto de concretos, o de trituración de agregados entre otras, cuya gestión estará completamente a cargo del contratista desde el punto de vista financiero (negociación, adquisición y de obtención ante quien deba hacerlo.

Y el anexo 12, página 167 establece que:

ZONAS DE BOTADEROS: Los botaderos que aparecen en los estudios y diseños son referenciales, debido a que es responsabilidad absoluta del contratista ubicar, diseñar, adquirir, adecuar, conformar, gestionar y entregar los sitios de disposición de material, también es responsabilidad absoluta del contratista ubicar, diseñar, adquirir, adecuar, gestionar y entregar las fuentes de materiales del proyecto.

Al comparar los Análisis de Precios Unitarios para los Precios Unitarios, original y nuevo, se encuentran diferencias para ítems que en esencia son iguales:

Componentes del APU	Ítem original (1)	Ítem pactado como "No Previsto"(2)	Criterio CGR
Bulldozer	\$120.000 pesos por hora con rendimiento de 75, para un valor unitario total de \$1600 pesos	\$120.000 pesos por hora con rendimiento de 42, para un valor unitario total de \$2.857 pesos/M3	
Bombas		\$210 pesos global	Como ya se ha demostrado, el Pliego de Condiciones determina que estos componentes hacen parte del Precio Unitario propuesto por el contratista.
Obras de adecuación del lote, construcciones temporales y dotación de servicios públicos		\$645 pesos/M3 global	
Ayudante		\$128.000 de jornal con rendimiento de 359.5, para un valor unitario total de \$356 pesos/M3	
Encargado		\$80.000 de jornal con rendimiento de 359.5, para un valor unitario total de \$223 pesos/M3	
Derechos de botadero		\$4.000 pesos/M3 global	
Precio Unitario Total incluido AIU (30%) no incluidos ajustes e IVA	\$2.000. por M3	\$10.364 pesos/M3 de material dispuesto	

En conclusión, el contratista debía ajustarse a la Especificación pre-escrita de INVIAS; el hecho de, presuntamente, presentar APU's con errores no exime al contratista de su obligación contractual. Se determina que presumiblemente no existen argumentos técnicos válidos para que en el desarrollo del contrato se decida pactar un nuevo ítem para uno idéntico que ya existía con el presunto agravante de que se incrementa en un 520% el precio pactado originalmente. En su respuesta²⁸ la Entidad argumenta que "...*Sí bien es cierto que en los pliegos*

²⁸ Oficio INVIAS OCI68503 del 06/12/13 y documento anexo: Memorando SGT-GGP-80531 de la misma fecha



de condiciones se establecía, que las zonas de depósito que aparecen en los estudios y diseños son referenciales, debido a que es responsabilidad absoluta del contratista diseñar, adquirir, adecuar, gestionar y entregar los sitios de disposición de material, es importante aclarar que en ningún punto se hace referencia que estas actividades deben ser ejecutadas por el contratista a su costa... lo cual no desvirtúa la observación, considerando que la ya citada “Especificación Particular 2P” de los Pliegos expresamente indica que “...el precio unitario deberá cubrir el empleo de equipo y mano de obra. ...Además deberá cubrir todo costo necesario para el correcto cumplimiento de la especificación...” y de toda la gestión predial como ya se dijo. Por lo que el argumento presentado por la Entidad no sería válido.

Transporte de materiales

La Resolución 3288 de 2007 por la cual se adoptan las “Especificaciones Generales de Construcción de carreteras” para los contratos de obra celebrados por INVIAS cuya obligatoriedad de utilización se establece en los numerales 5.9 del Capítulo V, Artículo 900-07 establece que “...este trabajo consiste en el transporte de materiales provenientes de la excavación, canales y préstamos, y el transporte de materiales provenientes de derrumbes...” y, además cita en el numeral 900.6:

Para el transporte de materiales a una distancia entre cien metros (100 m) y mil metros (1.000 m), la unidad de medida será el metro cúbico-Estación (m^3 -E). La medida corresponderá al número de metros cúbicos, aproximado al entero, de material transportado medido en su posición original y multiplicado por la distancia de transporte, en estaciones de cien metros (100 m), con aproximación al décimo de estación.

Cuando los materiales deban ser transportados a una distancia mayor de mil metros (1.000 m), la unidad de medida será el metro cúbico-kilómetro (m^3 -km). La medida corresponderá al número de metros cúbicos, aproximado al metro cúbico completo, medido en su posición original, y multiplicado por la distancia de transporte expresada en kilómetros, con aproximación al décimo de kilómetro.

Al comparar los APU para los PU original y nuevo se encuentra que la diferencia radica básicamente por el tipo de volqueta utilizada (de 5 M3 y 12 M3 respectivamente) variándose presuntamente de manera arbitraria las tarifas y los rendimientos en el nuevo APU e incrementando presuntamente de manera injustificada el precio en un 193%. Se demuestra que la Especificación Técnica contempla la forma de medida para el pago discriminándola para distancias entre 100m y 1000m y mayor a 1000m, motivo por el cual pierde validez la presunta motivación para pactar el nuevo ítem para distancias entre 100 y 1000 m. En su



respuesta la Entidad argumenta que “...En este caso los costos son coherentes, pues el valor de la volqueta de 12 m3, con una capacidad mayor que el doble que la de 5 m3, cuesta el doble... para la volqueta de 12 m3 se adopta un rendimiento que estaría cercano a la mitad de lo que sería normal (en m3-E)...”. En estas circunstancias, el mismo INVIAS confirma que “...para la volqueta de 12 m3 se adopta un rendimiento que estaría cercano a la mitad de lo que sería normal (en m3-E)...”. En otras palabras, el APU aprobado tiene un error; el rendimiento real para esa volqueta sería de 196 y el correspondiente Precio Unitario sería de \$717 pesos por M3 (incluido AIU).

a) DISEÑOS A FASE III DEL TRAMO I²⁹.

Tal y como consta en la última Acta de Obra³⁰ suscrita para el contrato 203 de 2008 a Octubre de 2013 se pagaron con cargo al contrato de obra los siguientes ítems como “Actividades no previstas” para el tramo I:

# de orden	ITEM DE PAGO	CANTIDAD	Valor Unitario	Valor Acumulado
120	Orto fotografía geo referenciada escala 1:2000	23.4 km	\$1.634.446	\$38246036
121	Foto mosaico, escala 1:2000	31.9 km	\$510.601	\$16288172
122	Fotografía panorámica	6 un	\$392.266	\$2353596
123	Diseño para puente peatonal	5 un	\$ 39.281.250	\$ 196406250
124	Revisión de diseños tramo I	10.29 km	\$ 22.500.000	\$ 229500000
125	Diseños de puentes vehiculares	11.811 m2	\$45.341	\$535522551
126	Diseño de muros en pilas y estructurales	5.689 m2	\$30.076	\$ 171102364
127	Diseño geométrico de alternativas	90 km	\$5.000.000	\$450000000
128	Diseño de estabilidad de taludes	7.180 ml	\$44.950	\$322741000
			SUMATORIA	\$ 1.962.159.969 (1)

(1) Información tomada del Acta de Obra # 54. Precios de 2008 con AIU incluido.

La CGR considera que el valor total de \$1.962 millones de pesos de 2008 presuntamente se constituiría en detrimento al patrimonio público debido a las siguientes razones:

- El ítem identificado con número de orden 124 “Revisión de diseños Tramo I”, corresponde presumiblemente con las obligaciones propias del Contrato de Interventoría 102 de 2008³¹ la cual presuntamente no se cumplió ya que finalmente terminaron pagando por esta actividad al contratista de obra; pactando un precio unitario de \$22.5 millones de pesos por kilómetro para la simple “revisión el diseño Fase III” (sin siquiera complementarlo), aun cuando esa era una labor de la interventoría.

²⁹ Se entiende por tramo I aquel comprendido entre los sitios “Ancón Sur” y “Primavera” en una longitud total de 10.4 kilómetros (Véase Licitación Pública GGP-123-2007, Pliego de Condiciones, Anexo 14, Literal III, Figura 1)

³⁰ La última Acta de Obra suministrada a la CGR es la número 54 de agosto 28 de 2013

³¹ son obligaciones propias del interventor del contrato contemplan la revisión detallada de los estudios, diseños y planos del proyecto (Resolución INVIAS 3009 de 2007, numerales 6.4.2, 6.4.4, 6.4.29 y Pliegos del Concurso Público GGP-124-2007, numeral 5.3.1.1, 5.3.1.2, entre otros; documentos que hacen parte integral del Contrato de Interventoría 102 de 2008 tal y como consta en su cláusula primera



- Los diseños Fase III elaborados por la Universidad Nacional de Colombia³² hacen parte de la Licitación y fueron puestos a consideración de los proponentes en su momento, motivo por el cual cualquier irregularidad debió ser identificada en la etapa precontractual³³ (cosa que no sucedió) y la condición de los mismos fue aceptada implícitamente por el proponente ganador como consta en su Propuesta.
- En su totalidad, los ítems identificados con número de orden 120 a 123 y 125 a 128 presuntamente hacen parte de actividades propias de la ejecución de los Estudios y Diseños elaborados, previo a la Licitación Pública SGT-GGP-123-2007, en razón al objeto del Convenio 3826 de 2005 suscrito por INVIAS con la Universidad Nacional de Colombia. Sin embargo, se pagaron al contratista por la “revisión” y otros diseños menores para el tramo I, la cifra de \$1.962 millones por 10.29 kilómetros. (\$191 millones por kilómetro) lo cual resulta presuntamente irregular considerando que el contratista pactó originalmente un precio unitario de \$25 millones por kilómetro para ejecutar cabalmente Estudios y Diseños a Fase III desde cero (es decir incluyendo Estudios y Diseños a Fases I, II y III)
- Si el INVIAS recibió a conformidad y liquidó con normalidad el Convenio 3826 de 2005 suscrito con la Universidad Nacional de Colombia significa que legalmente se cumplió cabalmente su objetivo. En caso contrario, el hecho de que se pactaran como ítems no previstos los presentados en la tabla anterior, implicaría necesariamente que presuntamente tales Estudios y Diseños a Fase III elaborados por la Universidad Nacional presentan graves deficiencias y/o se entregaron incompletos, lo que acarrearía un presunto detrimento al patrimonio

³² El contrato 203 de 2008 suscrito entre INVIAS y el Consorcio Vial de Occidente, en su cláusula primera, objeto, establece que el contratista se obliga a ejecutar para el Instituto la construcción de la segunda calzada “... de acuerdo con los Pliegos de Condiciones de la Licitación...”. En los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública GGP-123-2007, Capítulo V, numeral 5.9, párrafo 2, se establece que “Las obras a ejecutar para el tramo 1, deben estar acordes a los estudios, diseños, planos y especificaciones del proyecto. Según el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 3826 de 2005”, mediante el cual se contrataron la “Elaboración de los Estudios y Diseños a nivel Fase III para la doble calzada de la variante de Caldas” elaborado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, en el marco del convenio cuyo objeto es “Aunar esfuerzos técnicos y financieros por medio del INVIAS, el AREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA, EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - Sede Medellín -, para realizar los estudios y diseños definitivos de la Doble Calzada de Caldas Departamento de Antioquia”. Entregados en noviembre del 2007”. De lo anterior se infiere que para adelantar el proceso pre-contractual ya existían los Estudios y Diseños Fase III para el Tramo I elaborados por la Universidad Nacional de Colombia y recibidos por INVIAS en noviembre de 2007; lo cuales, como es obvio, deberían ceñirse a cabalidad con las disposiciones legales vigentes en esa época (Ley 105 de 1993, Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, adoptado por Resolución 5865 de 1998 y demás) tal y como se pactó en el Convenio 3826 de 2005, especialmente las cláusulas primera y séptima, numeral 2.

³³ En los pliegos de condiciones de la Licitación Pública SGT-GGP-123-2007, numeral 2.2 se estipula que “... si los proponentes encuentran discrepancias u omisiones en los documentos de la presente licitación pública o tuvieren dudas acerca de su significado o interpretación deberán darlos a conocer al Instituto en la audiencia para precisar el contenido y alcance...”. Al respecto la Comisión de Auditoría no encontró dentro de los documentos de la etapa precontractual suministrados, ningún requerimiento por parte de los proponentes que pusieran de manifiesto discrepancia, irregularidades y omisiones sobre los estudios Fase III elaborados por la Universidad Nacional y que hacen parte de la Licitación (Numeral 2.1.6) y que legalmente estuvieron a su disposición y tuvieron que ser considerados por los proponentes. Tal y como consta en la Propuesta presentada por el Consorcio Vial de Occidente 2007, páginas 3 y 4)



público en cuantía del valor de ese Convenio y demás consecuencias por omisión ya que la Entidad presuntamente no ha iniciado ningún tipo de proceso sancionatorio a la fecha.

En su respuesta³⁴ INVIAS argumenta que los Estudios y Diseños presentados por la Universidad Nacional “*indicaron una serie de falencias y deficiencias...*” y se solicitó revisión por encontrarlos “*incompletos, imprecisos, incorrectos, por fuera de las normas y no aptos para desarrollar la construcción...*” teniendo el contratista que elaborarlos prácticamente desde cero. En conclusión, es el propio INVIAS quien en su respuesta ratifica las falencias. Por otra parte, del contenido de la respuesta también se puede inferir que todos los “*ítems no previstos*” cuestionados por la CGR tienen directa relación con las actividades propias y necesarias para ejecutar los “*Estudios y Diseños*” en cualquiera de sus etapas. En estas circunstancias, se considera que presuntamente no existe justificación técnica válida, para pactar o crear durante la ejecución del contrato, nuevos ítems (los “*Ítems No Previstos*” cuestionados) para el desarrollo de actividades que tienen presumiblemente el mismo objetivo del ítem original de la propuesta del contratista.

b) DISEÑOS A FASE I DEL TRAMO III³⁵.

En los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública GGP-123-2007, anexo 14, se establece que el contratista deberá realizar los Estudios y Diseños a Fase III para el Tramo III. Sin embargo, el INVIAS en desarrollo del contrato aprueba la disminución del alcance estableciendo sólo la obligación de elaborar diseños a Fase I. La CGR considera que la cuantía de \$685.489.111 (AIU incluido, Ajustes e IVA no incluidos) pagados como “*Actividad No Prevista*” por concepto del ítem con número de orden 129 “*Elaboración de Estudios y Diseños Tramo III Fase I*” a razón de \$20.1 millones de pesos por kilómetro vulnera abiertamente el principio de economía de la contratación pública ya que la obligación original del contratista era ejecutar Estudios y Diseños Fase III para el Tramo III a razón de \$25 millones de pesos por kilómetro según la Propuesta del Consorcio Vial de Occidente 2007³⁶. En síntesis, INVIAS en su respuesta presenta como argumento que “*...el*

³⁴ Oficio INVIAS OCI68503 del 06/12/13 y documento anexo: Memorando SGT-GGP-80531 de la misma fecha

³⁵ Se entiende por tramo III aquel comprendido entre los sitios “Camilocé” y “Bolombolo” en una longitud total de 31.9 kilómetros (Véase Licitación Pública GGP-123-2007, Pliego de Condiciones, Anexo 14, Literal III, Figura 1)

³⁶ con un ancho de calzada de 7.3m, berma de 0.4m (interna) y de 1.5m (externa) y velocidad de diseño de 60KPH (anexo 14 de la Licitación Pública). Siendo deber de la contratación pública y por ende, del contratista de obra, ajustarse y cumplir en primera instancia la normatividad vigente en la materia, en especial la Ley 105 de 1993 y el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, adoptado por Resolución 5865 de 1998 vigentes en ese entonces, para éste tipo de vía, “*Primaria, doble calzada*”

contratista tiene en su propuesta un valor de \$ 25.000.000 pues este es un precio realmente bajo comparado con el precio de diseño por km del mercado...”.

c) DISEÑOS A FASE III DEL TRAMO II³⁷.

En los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública GGP-123-2007, anexo 14, se establece que el contratista deberá realizar los Estudios y Diseños a Fase III para el Tramo II. Los cuales luego de presuntos sucesivos incumplimientos³⁸, se remitieron sólo hasta junio de 2012, sin que presuntamente exista documento formal que pruebe la aprobación y el recibo a satisfacción de los mismos por parte de la Interventoría de obras y tampoco la corrección de las deficiencias que estos presentaron³⁹. Cabe resaltar que el INVIAS nunca emprendió algún tipo de proceso sancionatorio ante el presunto incumplimiento.

Con el Acta de Comité de Adiciones y Prórrogas # 71 del 22/12/11 se excluyó del alcance del objeto del contrato 203 de 2008 la construcción de las obras civiles de la segunda calzada para este tramo. Motivo por el cual el INVIAS adelantó un nuevo proceso licitatorio con ese objeto entregando los Estudios y Diseños Fase III, elaborados con ocasión del contrato 203 de 2008, al nuevo contratista (contrato 541 de 2012). Ahora bien, en desarrollo del citado contrato 541 existe correspondencia cruzada⁴⁰ entre las partes (contratista – interventoría – INVIAS) en las cuales se evidencian graves deficiencias de los Estudios y Diseños a Fase III entregados por INVIAS lo que pone en duda la calidad de los mismos. Las partes establecen la presunta necesidad de modificar el contrato 541/2012 con el objetivo de “rediseñar”, “corregir” y “complementar” los Estudios y Diseños por un valor superior a los \$1.600 millones de pesos según consta el oficio CAMILOC.164-013 del 06/08/2013. Por este motivo se identifica un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de \$326.7 millones de pesos de 2008.

Se concluye que, con ocasión del contrato 203 de 2008, existe un presunto detrimento al patrimonio público por \$11.730 millones de pesos del año 2008 (AIU

³⁷ Se entiende por tramo II aquel comprendido entre los sitios “Primavera” y “Camilocé” en una longitud total de 13.1 kilómetros (Véase Licitación Pública GGP-123-2007, Pliego de Condiciones, Anexo 14, Literal III, Figura 1)

³⁸ Ya que el plazo original de entrega era del 01 de enero de 2009) se remitieron al Instituto sólo hasta el 20/06/2012 (42 meses después) según consta en el oficio INVIAS SGT-GGP-29814 del 20-06/2012 y todavía no existe Acta de Aprobación.

³⁹ tal y como consta en la Licencia Ambiental 1261 del 02/07/12 que corresponde a ese tramo.

⁴⁰ por ejemplo: oficios 07-09-2012/664-2012-CP-0015, 07-09-2012/664-2012-CP-0017, 07-09-2012/664-2012-CP-001507-09-2012/664-2012-CP-0018, 07-09-2012/664-2012-CP-0024, 07-09-2012/664-2012-CP-0032, 07-09-2012/664-2012-CP-0036, 07-09-2012/664-2012-CP-0043, etc de la interventoría; CAMILOC-EX009-012, CAMILOC-EX003-012, CAMILOC-EX010-012, CAMILOC-EX011-012, CAMILOC-EX028, etc, del contratista



incluido, IVA y ajustes no incluidos). Lo anterior 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. 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 3, 6 y 40 de la ley 610/00; artículo 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, Resolución INVIAS 3288 de 2007, por la cual se adopta las Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras y demás normas que rigen la contratación pública y la gestión fiscal estatal. La anterior situación tiene presuntas connotaciones fiscal y disciplinaria.

Hallazgo 8. Administración Predial a cargo del Invías, Proyecto Ancón Sur-Primavera Contrato 203 de 2008. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal

En los pliegos de condiciones del proceso licitatorio que conllevó la celebración del contrato 203 de 2008, respecto de la INFORMACIÓN DEL PROYECTO en el ítem 1.6 se previó: que “El Instituto Nacional de Vías a través de la Subdirección del Medio Ambiente y Gestión Social, será la encargada de ejecutar la Gestión Predial requerida en el Proyecto con base al diseño aprobado, pero el contratista deberá acompañar este proceso con el esmero requerido para que la programación de las obras no se afecte; si se efectúan cambios en el diseño por parte del contratista que requiera nuevas afectaciones prediales, deberá hacer el requerimiento con mínimo 3 meses de antelación, con la aprobación previa de la Unidad Ejecutora del Proyecto, para lo cual deberá allegar las fichas prediales de cada afectación y el proceso de enajenación voluntaria será adelantado por la SMA. Cabe anotar, que dentro del Formulario 1 y 4, aparece un ítem denominado PROVISIÓN ESTIMADA PARA ADQUISICIÓN PREDIAL por valor de \$20.000.000.000,00, el cual está orientado al pago de los predios que requiere el proyecto, los cuales serán negociados por el INVIAS pero cancelados por el contratista, con la debida autorización de pago emanada por la Subdirección de Medio Ambiente y gestión social del INVIAS. Cabe anotar que este valor se ve afectado únicamente por el costo indirecto de administración de predios, el cual se discriminará posterior a la adjudicación del contrato. Para la presentación de la propuesta, el contratista no debe estimar el valor de la administración para la adquisición predial, debido a que



el monto es fijo e inmodificable para la presentación de la propuesta.(esta administración será para actividades de políticas, impuestos, trámites, gastos notariales, etc.).” (subrayado fuera de texto).

En el ítem Presupuesto Oficial, se señaló que “...este incluye la Adquisición Predial - cubre totalidad de gastos necesarios para cubrir actividades de gestión predial pero con la condición de adquirir a nombre del INVÍAS los predios, partida que únicamente se verá afectada en los costos indirectos por un valor de administración fijo que será discriminado y valorado posterior a la adjudicación para la orden de inicio del contrato.”

Frente a la solicitud de información⁴¹ para establecer el escenario para determinar el factor de administración predial el Instituto aportó oficio CE 007-08 del 22 de septiembre de 2008, mediante el cual el representante legal del Consorcio Vial De Occidente, señala: “En atención a solicitud efectuada por ustedes...” somete a consideración y aprobación del Invías oferta económica “...relacionada con el % de Administración con base en el cual nosotros realizaríamos el control de los desembolsos con cargo al rubro de predios del contrato así como la coordinación, supervisión y control de las actividades relacionadas con la gestión predial a cargo de terceros...” bajo alcances que implican entre otros aspectos: Que el consorcio actuara como administrador delegado por el Invías para controlar, supervisar y efectuar pagos y para el control, supervisión, contratación y pago de honorarios y servicios profesionales por conceptos relacionados con la gestión predial bajo parámetros de referencia establecidos por el Invías; ejercerá la coordinación de las actividades concernientes a la gestión predial, efectuará los desembolsos y pagos de la gestión predial, hará parte integral del comité predial creado para estar al tanto de los avances en materia de gestión predial, dispondrá del talento humano y de los recursos administrativos, técnicos y locativos requeridos para el desarrollo a cabalidad de la supervisión, control y pagos de la gestión predial; cobrará al Invías por concepto de administración un porcentaje que fue sujeto de ajustes sobre los costos y gastos (incluido IVA de los gastos) en que incurra el proyecto por todo concepto “en desarrollo de la gestión predial” incluidos los pagos y costos por pago de honorarios y servicios profesionales diversos, así como sobre todos los gastos que se efectúen con cargo al rubro de ejecución predial existente en el contrato y sin límite de cuantía; que los gastos correspondientes al Gravamen a los Movimientos Financieros GMF y los de chequera, certificaciones bancarias, expedición de pólizas etc., serán asumidas por Invías con cargo al rubro de predios del contrato; facturará mensualmente el % de administración tomando como base el valor mensual gastado y efectivamente erogado en ese

⁴¹ Con oficio AEINV 031 de 05 de noviembre de 2013.

período soportado en las autorizaciones emitidas por el Invías y será objeto de IVA con cargo al rubro de predios.

Lo antes expuesto no se encuentra en una modificación del contrato suscrita por el Instituto y el Consorcio, puesto que el traslado de la responsabilidad de la Gestión Predial implica un cambio sustancial, frente a las obligaciones del contrato.

Cabe resaltar que además se señaló en esta oferta, que la responsabilidad contractual de adquisición de predios y la liberación de áreas seguiría en cabeza del Invías y no se vería relevado por el ejercicio del administrador. Lo anterior, modifica las condiciones contractuales, contraviniendo presuntamente el principio de transparencia, dado que los pliegos de condiciones no contemplaron esa negociación.

Se evidenció que en las actas prediales se han establecido los costos fijos⁴², correspondientes a 26 períodos específicos, en directa relación con los predios adquiridos en cada uno de ellos, frente a estos ítems la Entidad manifestó⁴³ que se establecieron con base en el documento “Términos de referencia” emanado del Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, expedido con el objeto de contratar la elaboración de las fichas prediales, fichas sociales y estudios de títulos necesarios para la adquisición de predios, construcciones, viviendas, mejoras y/o especies (cultivos) y zonas de disposición de material sobrante requeridos para el proyecto, documento que aparte de no contemplar la totalidad de los aspectos contenidos en las actas, tampoco es coincidente con estas, respecto de los valores en él contenidos. Adicionalmente, no está formalmente establecido el vínculo que el documento en comento tiene con el contrato 203 de 2008.

Es de anotar que entre 6 de abril de 2009 y 17 de agosto de 2012 se suscribieron 26 actas prediales; con posterioridad y a pesar de haberse realizado actividades frente a la gestión predial, a octubre 30 de 2013, no se han suscrito nuevas actas prediales.

Frente a lo anterior, no es claro para la CGR por qué si se indicó que el contratista debía “acompañar el proceso con el esmero requerido para que la programación

⁴² Ficha predial, Ficha social Estudio de títulos Negociación de predios Primer pago Escritura con V° B° de SMA Corregir y actualizar ficha predial con campo, Corregir y actualizar ficha predial sin campo, Oferta notificación Acta de entrega Promesa, Registro de escritura, Restitución voluntaria, Segundo pago, Compra mejoras, Restitución voluntaria, Elaboración contrato (Mejoras). Entrega libre de servicios públicos, Entrega anticipada, Oferta notificación (mejoras), Primer pago (mejoras), Entrega libre de servicios públicos (mejoras) Segundo pago (mejoras), Gravamen financiero 4x1000 (sobre el valor de los predios), Administración general (2% del valor de los predios), Personal mensual encargado de la gestión predial, Personal mensual encargado de la gestión Socio-Predial (sólo en acta 26)

⁴³ Oficio SGT-GGP 63359 del 15 de noviembre de 2013



de la obra no se afecte”, el pago que se le hace por administración predial implica una actividad que está claramente establecida a cargo del la Subdirección de Medio Ambiente del Invías, hecho que deja en evidencia el incumplimiento de funciones taxativamente establecidas en el Decreto 2056 de 2003 para esa dependencia; frente a lo que además de la posible omisión de actos propios del cargo, debe tenerse en cuenta que 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.

En el numeral 3.8.2, de los pliegos de condiciones, al hacer referencia al sobre contenido de la propuesta económica de cada proponente, se señaló que la partida para Adquisición Predial incluida en el presupuesto oficial cubría la totalidad de los gastos necesarios para las actividades de gestión predial que únicamente se vería afectada en los costos indirectos, por un valor de administración fijo a establecerse con posterioridad, lo que ante el impacto económico que esta gestión ha tenido en la ejecución del proyecto, permite inferir debilidades en la planeación del proyecto.

Lo anterior permite plantear que si la gestión predial se estableció a cargo del Invías, las actividades que ésta comporta también lo son, de otra parte es claro que correspondía dentro de esta gestión al Invías negociar y al contratista cancelar los valores de los predios previa autorización del Instituto; por lo que únicamente se afectaría la provisión estimada para la adquisición predial por el costo indirecto de administración realizada por el contratista bajo parámetros que de acuerdo con los pliegos de condiciones se estipularon con posterioridad a la adjudicación del contrato pero en ejercicio de la cual se observa que se modificó la responsabilidad a cargo del Invías sin título jurídico alguno, de manera que a través de 26 actas prediales generadas hasta octubre de 2012, se ha reconocido al contratista constructor un valor aproximado de \$1.321.9 millones y un IVA de \$211.5 millones, en las que se reconocen ítems que no están claramente establecidos; lo que pudo haber permitido que se incurriera en mayores costos para la obtención de los insumos necesarios para la negociación de los predios afectados por el proyecto, sumas que podrían constituir daño patrimonial.

Además que la anterior situación tiene presunta incidencia Administrativa, disciplinaria, penal y fiscal.

La respuesta recibida no proporciona argumentos que desvirtúen la totalidad y el fondo de lo observado, alude únicamente al párrafo octavo de la observación



comunicada,(contenida en el numeral 4 del oficio AEINV 049 del 21 de noviembre de 2013;) párrafo al que se refiere la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, para manifestar en qué consiste la denominada administración predial, actividad que está plenamente establecida a cargo del contratista en los pliegos de condiciones, de la licitación pública SGT-GGP-123 2007 en el capítulo 1, numeral 1.4 “de donde se establece que la “ (..) *PROVISIÓN ESTIMADA PARA ADQUISICIÓN PREDIAL, por valor de \$20.000.000.000, el cual está orientado al pago de los predios que requiere el proyecto, los cuales serán negociados por INVIAS pero cancelados por el contratista (..)*” lo que según manifiesta (En SMA 79133 del 02 de diciembre de 2013), “*evidencia que esa Subdirección no está incumpliendo sus funciones, reiterando que la actividad de pagar los predios se encuentra a cargo del contratista de acuerdo a lo consignado en los pliegos de condiciones del contrato Ancón Sur Primavera, ahora bien, en lo referente a la negociación a cargo de la Subdirección, esta se lleva a cabo tal como lo manifiesta el párrafo citado, ya que las ofertas de compra, los oficios de inscripción de la oferta en instrumentos públicos y la firma de las Promesas de Compraventa y Escrituras las realiza directamente la Subdirección de Medio Ambiente, o quién se encuentre facultado para tal fin por Invías, de manera tal que los predios adquiridos quedan a nombre del Instituto Nacional de Vías.*”

Frente a lo anterior conviene manifestar que la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social en respuesta a la solicitud de información realizada mediante AEINV-053 de 22 de noviembre de 2013, respecto de las actividades que comprende la gestión predial para el óptimo desarrollo del Proyecto en términos generales; manifestó¹.“*Con respecto a la solicitud de las actividades que comprende la gestión predial, en términos generales, se adjuntan en medio magnético el “Apendice G” (sic) del pliego de condiciones del PROYECTO “CORREDOR DEL SUR Y MARGINAL DE LA SELVA” Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial Ambiental y mejoramiento Licitación INVIAS SGT_SRN-003-2009, desde la etapa de estructuración y elaboración de pliegos del Contrato No. 203 de 2008: Segunda calzada Ancón Sur-Primavera, no se incluyó este Apéndice Predial, lo cual indica que no se vincularon los apéndices aquí aportados y pese a no ser lo conveniente, la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social tiene enmarcadas las actividades y procesos tendientes a la adquisición predial de manera general mediante el Apéndice G de los Proyectos de Competitividad de la Red Nacional de Carreteras y para el caso del Proyecto de Ancón Sur Primavera, por similitud es aplicable por tratarse de un documento oficial de una misma entidad y para un mismo propósito, ADQUISICIÓN PREDIAL PARA PROYECTOS VIALES.*” (Subrayado fuera de texto).



En razón a la respuesta, se establece que lo observado mantiene las incidencias Administrativa, disciplinaria, penal y fiscal.

Hallazgo 9. Actas prediales 23 y 25 proyecto Ancón Sur – Primavera - Camilo C- Bolombolo. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal.

El Decreto 2056 de 2003 mediante el cual se reestructuró Inviás prevé en el Artículo 14 que la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social ejercerá entre otras, la función de Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo, contenida en el numeral 14.9.

En el pliego de condiciones del proceso licitatorio que conllevó la celebración del contrato 203 de 2008, el numeral 1.6: INFORMACIÓN DEL PROYECTO estableció que *“El Instituto Nacional de Vías a través de la Subdirección del Medio Ambiente y Gestión Social, será la encargada de ejecutar la Gestión Predial requerida en el Proyecto con base al diseño aprobado,...”*. Además respecto del ítem denominado Provisión Estimada Para Adquisición Predial, se señaló que *“... está orientado al pago de los predios que requiere el proyecto, los cuales serán negociados por el INVIAS pero cancelados por el contratista, con la debida autorización de pago emanada por la Subdirección de Medio Ambiente y gestión social del INVIAS.”*

El INVIAS suscribió el convenio No 1067 de 2011, con la Fundación Universidad del Valle, con el fin de *“Aunar esfuerzos para ejecutar la Interventoría requerida para la construcción de la segunda calzada Ancón Sur – Primavera – Camilo C – Bolombolo en el departamento de Antioquia”* en ejercicio del cual está a cargo de la interventoría el control seguimiento verificación y acompañamiento de todos los procesos técnicos, ambientales, sociales y administrativos dentro del proyecto⁴⁴;

Por otra parte, en los estudios previos correspondientes a la contratación en comento, en el ítem gestión predial se previó que *“la Supervisión de las actividades relacionadas están a cargo de la interventoría y de la Subdirección de Medio Ambiente”*

De acuerdo con las actas prediales 23 del 25 de noviembre de 2011 y 25 del 10 de abril de 2012, el Consorcio Vial de Occidente estableció en cada una de ellas un valor a pagar por adquisición de 37 predios por \$4.524´147.943.31 y determinó el

⁴⁴ En concordancia con lo manifestado en escrito 1067-CA-0332 del 22 de octubre de 2012 por el Director Ejecutivo de la Interventoría.



valor de la administración predial del 2% sobre el valor de éstos, por \$90´482.959 refiriéndose a los mismos predios y en las que la única variación está en los ítems factor de administración predial y su correspondiente IVA, lo que conllevó la presentación de facturas así:

Para el acta predial # 23 la factura 0096 de 09 de diciembre de 2011

Valor por adquisición predial	\$4.524´147.943.00
Administración predial y su correspondiente IVA	\$ 164´066.713.00
IVA sobre valor de la Administración predial	\$ 26´250.674.00

Para el acta predial # 25 la factura 0116 de 05 de junio de 2012

Valor por adquisición predial	\$4.524´147.943.00
Administración predial y su correspondiente IVA	\$ 246´560.431.00
IVA sobre valor de la Administración predial	\$ 39´449.669.00

Lo anterior permite establecer que presuntamente se facturó y pagó dos veces sobre los mismos predios e igualmente facturó y pagó valor de la administración predial del 2% sobre este valor, además que se surtió el trámite en el Inviás para que se efectuaran estos desembolsos, de donde se puede inferir una afectación al patrimonio del estado en aproximadamente \$4.614.6 millones.

Lo descrito contraría los principios que rigen la función administrativa, de conformidad con el contenido del art 209 de la Constitución Política, 8º de la ley 42 de 1993 y el art 3º de la Ley 489 de 1998, se evidencian debilidades en el autocontrol de las dependencias del Instituto vinculadas a la gestión predial que podrían implicar favorecimiento para con el contratista, En consideración a lo expuesto este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, además de penal y fiscal.

En la respuesta recibida frente a esta observación⁴⁵, la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, manifiesta en qué consiste la denominada administración predial, *“actividad que está plenamente establecida a cargo del contratista en los pliegos de condiciones, de la licitación pública SGT-GGP-123 2007 en el capítulo 1, numeral 1.4 de donde se establece que “ (...) El presupuesto oficial incluye el ítem de **ADQUISICIÓN PREDIAL, el cual cubre la totalidad de los gastos necesarios para las actividades de gestión predial pero con la condición de adquirir a nombre del INVÍAS los predios (..)**” señalando*

⁴⁵ Allegada con el oficio OCI 68479 del 06 de diciembre de 2013.



que⁴⁶, “...se evidencia que esa Subdirección no está incumpliendo sus funciones, reiterando que el presupuesto oficial incluye el ítem de Adquisición Predial, el cual cubre la totalidad de los gastos necesarios para las actividades de gestión predial de acuerdo a lo consignado en los pliegos de condiciones del contrato Ancón Sur Primavera la actividad de pagar los predios se encuentra a cargo del contratista de acuerdo a lo consignado en los pliegos de condiciones del contrato Ancón Sur Primavera, ahora bien, en lo referente a la negociación a cargo de la Subdirección, esta se lleva a cabo tal como lo manifiesta el párrafo citado, ya que las ofertas de compra, los oficios de inscripción de la oferta en instrumentos públicos y la firma de las Promesas de Compraventa y Escrituras las realiza directamente la Subdirección de Medio Ambiente, o quién se encuentre facultado para tal fin por Invias, de manera tal que los predios adquiridos quedan a nombre del Instituto Nacional de Vías.”

De otra parte se resalta, que el Instituto conoce del doble pago, ya que la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social en respuesta al AEINV-053 de 22 de noviembre de 2013⁴⁷, en el que se solicitó información respecto de la razón por la cual no se encuentra con posterioridad a octubre de 2012 ninguna otra acta predial respecto del proyecto en comento, no obstante es evidente que después de esa fecha se ha realizado gestión predial; manifestó que:

“...El Consorcio Vial de Occidente 2007 elaboro el acta predial No 23, la cual fue radicada en el INVIAS (previa aprobación de la interventoría, Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del INVIAS y de la Gerencia de Grandes Proyectos del INVIAS), el día 14 de diciembre de 2011 con el No. 111642 (factura No. 0096, del 09 de diciembre de 2011, la cual se anexa, es un folio).

En vista de que en el mes de abril de 2012 el INVIAS no había cancelado dicha factura, el Consorcio envió el oficio CE0158-12 del 10 de abril de 2012, radicado con el No 33031 el 12 de abril de 2012. Se anexa es un folio.

La GGP reporto directamente al contratista que por motivos ajenos a ellos, esta factura debe ser anulada, ya que el pago se va a vigencias espiradas, por tal motivo se debe volver a realizar el acta, con el mismo alcance en la adquisición de predios, pero ajustada al momento en lo relacionado con la gestión predial. Lo cual se puede verificar en las respectivas actas. Ver email anexo donde se remite el acta No. 25, es un folio.

⁴⁶ En SMA 80591 del 06 de diciembre de 2013.

⁴⁷ OCI 66480 de 29 de noviembre de 2013



El Consorcio Vial de Occidente 2007 radico en el INVIAS el acta No. 25 (previa aprobación de la interventoría, Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del INVIAS y de la Gerencia de Grandes Proyectos del INVIAS), el día 07 de junio de 2012 con el No. 56784 (factura No. 0116, del 05 de junio de 2012, la cual se anexa, es un folio). Acta que fue cancelada al Consorcio.

En el mes de diciembre de 2012, la GGP reporto al contratista que se debe enviar nuevamente la factura de acta No. 23, como requisito para el pago respectivo, reproceso contable que tuvo que realizar el Consorcio. Ver factura No. 0096 del 09 de diciembre de 2011, con radicado No. 143238 del 28 de diciembre de 2012. Acta que fue cancelada al Consorcio.

De acuerdo a lo anteriormente relacionado al Consorcio le fue cancelada la suma de \$ 4.524.147.943.00 por concepto de adquisición predial dos veces (acta No. 25 y en acta No. 23).

Teniendo en cuenta que este segundo pago se debía reintegrar al INVIAS, cruzándolo con pagos de predios realizados por el Consorcio de estos recursos, pero diferentes a los ya cobrados en actas anteriores, es el motivo por el cual no se ha realizado actas prediales con posterioridad a octubre de 2012, cruce de cuentas que se verá reflejada en el acta No 27, la cual actualmente se encuentra en trámite de revisión por la DT-Antioquia.

La información aportada es suministrada por el Consorcio Vial de Occidente 2007, contratista de Obra.”

Así las cosas, y dado que no se proporcionan argumentos que desvirtúen la totalidad y el fondo de lo observado, el hallazgo se mantiene con sus connotaciones.

Hallazgo 10. Negociación Predio ficha 031-I. Administrativo, Disciplinario, penal y fiscal.

El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, define la gestión fiscal como: "*El conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la*



recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."

Respecto del Predio con ficha 031-I se realizó en agosto de 2009, avalúo por \$3.336,929.930, sobre un área de 10.000.37m², que implicó los ítems ÁREA N.D (no desarrollable), de 198,41 m² y ÁREA REQUERIDA de 9.801,97 m², los cuales no se tuvieron en cuenta al celebrar la promesa de compraventa por el valor señalado⁴⁸, entre el Invías y la propietaria del predio el 17 de diciembre de 2009, con el objeto de la adquisición de un inmueble en franja de terreno de 9.801,97 m²; es decir, que se acordó pagar el valor previsto en el avalúo, por un predio reducido en 198.41m² del área tenida en cuenta en el mismo, situación que no fue detectada por el Instituto.

El día siguiente a la firma de la promesa de compra-venta; es decir el 18 de diciembre de 2009, el juzgado segundo de familia de Envigado decretó dentro del proceso de separación de bienes de la sociedad conyugal en que es parte la vendedora del predio, el embargo y secuestro de los dineros que por cualquier concepto el Invías le adeudara; hecho que comunicó mediante oficio radicado en el Invías el 29 de los mismos mes y año. En noviembre 6 de 2010, el contratista Consorcio Vial de Occidente, por indicación del Invías⁴⁹ procedió al pago del 80% del valor del predio, consignando en una cuenta de depósito judicial la suma de \$2.669'543.944, gestión que podría resultar contraria a los principios que rigen la función administrativa de conformidad con el contenido del art 209 de la constitución política y el art 3 de la Ley 489 de 1998, en armonía con el principio de inenbargabilidad de los recursos públicos.

De acuerdo con los planos suministrados por el interventor a la comisión de la Contraloría, se evidenció que a noviembre de 2013, el predio ya ha sido objeto de intervención por parte del Invías construyéndose la segunda calzada, la cual se encuentra en servicio, sin que para la correspondiente intervención (construcción de la vía) haya mediado un justo título (escritura, acta de entrega, etc.). En consideración a lo expuesto no tiene soporte lo previsto en la cláusula décima de la promesa de compraventa respecto a que con la firma del la minuta se hizo

⁴⁸ No se incluyeron en la promesa de compra - venta los 198.41 m² de área no desarrollable prevista en la fichas prediales que se discriminan así: 111,58 m² corresponden a área plana en ronda no desarrollable con valor unitario calculado en \$75.000,00 para un total de \$8'368.500.00 y 86,83 m² corresponden a área plana no desarrollable con valor unitario calculado en \$500.000,00 (para un total de \$43'415.000.00) que se incluyeron en el avalúo y que representan un valor de \$51.783.500.00.

⁴⁹ Mediante memorando SMA 66009 del 27 de octubre de 2010 y SGT-GGP 46846 de noviembre 08 de 2010.



entrega real y material del inmueble para intervenir el predio, por cuanto el Invías⁵⁰ conoció desde el 29 de diciembre de 2009, que estaba en entredicho el derecho de la promitente vendedora sobre el inmueble quien no podría haber transferido más derechos que los que le tuviese sobre el inmueble, y estos estaban sub iudice; de donde se infiere que con la anuencia del Invías se realizó una presunta ocupación de hecho del predio para realizar la obra pertinente al proyecto.

El 11 de febrero de 2011⁵¹ se comunicó al Invías que dentro del proceso judicial referido se decretó el embargo del bien inmueble en comento, causa por la que el Consorcio Vial de Occidente, constructor de la obra, con oficio del 20 de junio de 2011 envió el expediente correspondiente al Subdirector de Medio Ambiente del Invías para que se iniciara el proceso de expropiación; posteriormente con oficio radicado en Invías el 31 de agosto de 2012, el abogado de la propietaria manifiesta entre otras cosas, la intensión de su representada en la venta parcial de los predios de su propiedad para evitar proceso de expropiación, informó además que mediante memorial del 10 de abril de 2012 presentó incidente de levantamiento de las medidas cautelares decretadas, a lo que la Entidad responde con DT-ANT 48409 del 22 de septiembre de 2012, agradeciendo su gestión frente a la enajenación voluntaria. En enero 08 de 2013, el residente jurídico del Consorcio da respuesta al oficio DT-ANT 68574 del 28 de diciembre de 2012, mediante el que se le remitió entre otras la carpeta del predio en comento, señalando que allí reposarán los expedientes pero que el trámite relacionado con los mismos corresponde al Invías. Frente a estas situaciones se observa que han transcurrido más de dos años desde la comunicación del constructor, y no se ha evidenciado documentalmente⁵² actuaciones de la Entidad respecto del inicio del proceso de expropiación.

De conformidad con lo establecido en la cláusula séptima literal b) de la promesa de compra – venta, el pago del 20% del valor del predio (\$667.385.986) estaba supeditado a la entrega de la primera copia de la escritura pública debidamente registrada y copia del certificado de tradición actualizado donde apareciera el Instituto Nacional de Vías como propietario, *“previa entrega material del inmueble y de la presentación de la cuenta de cobro en la Subdirección Financiera pertinente y cumplimiento de los requisitos exigidos para su perfeccionamiento y legalización de conformidad con las disposiciones legales y fiscales”* no obstante

⁵⁰ Mediante oficio 01253 del 18 de diciembre de 2009 del juzgado segundo de familia de envigado, radicado en Invías el 29 de los mismos mes y año.

⁵¹ Mediante oficio del registrador Principal de Instrumentos Públicos de Medellín, calendado el 02 de febrero de 2011, con radicado en Invías 10480

⁵² Es de anotar que en la carpeta allegada a los auditores para análisis el 4 de octubre de 2013 no se encontraron documentos posteriores a enero 08 de 2013.



sin que se haya evidenciado documentalmente el cumplimiento de tales requisitos, se realizó el pago del 20% restante del valor acordado, sin que la situación jurídica en que se encontraba el predio se hubiera solucionado; puesto que de acuerdo con las actas prediales 23 del 25 de noviembre de 2011 y 25 del 10 de abril de 2012, el Consorcio Vial de Occidente realizó el pago del 20% lo que permite establecer que aparentemente se facturó y pagó dos veces el valor correspondiente, es así como se desembolsaron \$1.334´7 millones, lo que adicionado al primer pago ya referenciado, afectan el patrimonio del Estado en aproximadamente \$4.004 millones.

Los hechos descritos evidencian serias debilidades de carácter administrativo que, de una parte afectan procesos misionales, por cuanto la gestión desplegada frente al proceso de adquisición no corresponde con la política de calidad del Invías⁵³, y de otra, evidencian debilidades en el autocontrol de las dependencias del Instituto vinculadas a la gestión predial que podrían implicar favorecimiento para con el contratista por parte de quien debe aprobar los desembolsos, lo antes descrito podría implicar incidencia administrativa, disciplinaria, penal y fiscal.

En su respuesta la Entidad⁵⁴, a través de la Subdirección de Medio ambiente y Gestión Social manifiesta *“Con respecto al predio 031-I en cuya promesa de compraventa no se incluyó un área de 198.41 m², denominada como área remanente, es un error que se puede subsanar en la escritura, la cuál se suscribirá una vez se levante la medida cautelar de embargo.*

Ahora bien, en lo referente a la autorización de pagos, esta Subdirección procedió a aprobar el pago correspondiente al 80 % de la totalidad del valor del predio en cumplimiento de lo estipulado en los términos de la Promesa de Compra Venta, este desembolso se realizó a ordenes del Juzgado Segundo de Familia de acuerdo a lo ordenado por ese despacho en el auto expedido el 18 de diciembre de 2009, el cual fue radicado en la Dirección Territorial Antioquia el día 29 de Diciembre de 2009 tal y como se evidencia en el memorando SMA 66009 del 21

⁵³ **Política de calidad del Invías:** Contribuir al desarrollo vial de nuestro país y a la satisfacción de Clientes y usuarios, manteniendo la infraestructura vial, contratando la ejecución de los programas viales definidos por el gobierno nacional con eficiencia y calidad, mediante el mejoramiento continuo de sus procesos y contando para ello con un talento humano competente.

Procesos misionales: Incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser.

⁵⁴ Mediante OCI 67829 de 05 de diciembre de 2013.

de Octubre de 2010, es de anotar que la Promesa de Compraventa se suscribió previo a que se decretara el embargo.”

Esta respuesta parcial no aporta argumentos que desvirtúen la totalidad y el fondo de lo observado, por lo que mantiene la observación con sus incidencias.

Hallazgo 11. Etapa precontractual sin estudios y diseños definitivos. Administrativo, Disciplinario y Penal

Contrato 203 celebrado el 28 de abril de 2008, adjudicado mediante Resolución 0351 de febrero 01 de 2008. El Secretario General Técnico de INVIAS, ordenó la apertura de la licitación pública N° SGT-GGP-123-2007, para la construcción de la segunda calzada Ancón Sur Primavera - Camilo C - Bolombolo, Antioquia, por un valor de \$137.610'956.987, sin que previamente hubiese contado el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, con el informe final con carácter de DEFINITIVOS, de los estudios y diseños de la doble calzada de la variante Caldas, elaborados por la facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, que han debido formar parte de los estudios de conveniencia y oportunidad del objeto a contratar, exigidos en el Estatuto de Contratación Pública, lo anterior bajo la consideración que los estudios previos constituyen un deber que la administración está obligada a cumplir antes de la apertura del proceso de selección del contratista, con el objeto de darle una mayor certeza a la relación contractual, por lo que deben ser plenos, cabales, integrales, no generar dudas, o cuya materialización no presente inconvenientes.

Con lo anterior no se dio cumplimiento al deber de las entidades de publicar los proyectos de pliegos de condiciones con información suficiente y oportuna entre otros aspectos; en armonía con lo previsto en el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de de 1993,⁵⁵ respecto de la responsabilidad que le pudiera caber al instituto y/o servidores públicos, al abrir la licitación sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, necesarios; como tampoco dio cumplimiento a los requisitos legales contenidos en artículo 30 de la Ley 80 de 1993⁵⁶ por cuanto allí se prevé que en los pliegos de

⁵⁵ El numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de de 1993, se refiere a la responsabilidad de las entidades y los servidores públicos, cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

⁵⁶ El artículo 30 en su numeral 1o. señala que el jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado. de conformidad con lo previsto en el numeral 12 del



condiciones se deben definir con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato, situación que no resulta consecuente con el hecho que para el 27 de noviembre de 2007, fecha en que se firma la Resolución 5796 de apertura del proceso de licitación (en la que se manifiesta que “*la Gerencia de Grandes Proyectos elaboró los estudios de conveniencia y oportunidad...*”) el titular de esa área, mediante memorando SGT-GGP-60609, dirigido al subdirector de Apoyo técnico manifestara:

“Reiteramos lo solicitado en el memorando SGT-GGGP-49041 del 4 de octubre, en el cual requerimos el informe final de los estudios y diseños definitivos de la doble calzada de la Variante Caldas, elaborados por la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

*Resaltamos la importancia de tener este informe final, puesto que actualmente se encuentran abiertos (se firmó el Acta de Apertura) los procesos licitatorios SGT-GPP-123-2007 y SGT-GPP-124-2007 y este informe final es necesario para la publicación de los pliegos definitivos...”*⁵⁷.

Hecho reiterado mediante memorando SAT 62440 del 3 de diciembre de 2007, en que el subdirector de Apoyo Técnico manifiesta al Gerente de Grandes Proyectos que “*...los estudios no han sido entregados a esta subdirección en forma definitiva, ...*,” y mediante SGT. GGP 63735 de 10 de diciembre de 2007 donde se comunica que se ha recibido memorando con la versión no definitiva y se señala: “*Le reitero comedidamente que los diseños Fase III versión definitiva se requieren inmediatamente debido a que el día de hoy se publican los pliegos de condiciones versión definitiva y se inicia el plazo para presentar ofertas...*”

artículo 25 de esta Ley, (“Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia”.) la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad.; y en el numeral 2º que la entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones, de conformidad con lo previsto en el numeral 5o. del artículo 24 de esta Ley, en los cuales se detallarán especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.

⁵⁷ Publicación que se realizó el 10 de diciembre de 2007⁵⁷, según reporte de la página Web de la entidad del 31 de enero de 2008



Igualmente en el Memorando SAT 2796 de 24 de enero de 2008, se señala al respecto que *“la Universidad Nacional no ha atendido los requerimientos del instituto...por lo que ha dado inicio al trámite para aplicar sanción legal correspondiente.”*; a pesar de lo cual:

- a) En el Pliego de condiciones, publicado el 10 de diciembre de 2007, capítulo II numeral 2.4 se estableció que hacían parte del mismo, entre otras, las normas y actos que allí se relacionaban entre los que bajo número 6 se cuentan *“Los estudios, diseños, planos y especificaciones del proyecto. Según el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N° 3826 de 2005, mediante el cual se contrataron la “Elaboración de los Estudios y Diseños a nivel Fase III para la doble calzada de la variante de Caldas” elaborado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín en marco del convenio cuyo objeto es Aunar esfuerzos técnicos y financieros por medio del INVIAS, el ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – Sede Medellín -, para realizar los estudios y diseños definitivos de la Doble Calzada de Caldas Departamento de Antioquia. entregados en noviembre del 2007.”*
- b) En la página 108 el numeral 5.9 denominado INFORMACIÓN DEL PROYECTO Y ESPECIFICACIONES se establece: *“.....Las obras a ejecutar para el tramo 1, deben estar acordes a los estudios, diseños, planos y especificaciones del proyecto. Según el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N° 3826 de 2005, mediante el cual se contrataron la “Elaboración de los Estudios y Diseños a nivel Fase III para la doble calzada de la variante de Caldas” elaborado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín en marco del convenio cuyo objeto es “Aunar esfuerzos técnicos y financieros por medio del INVIAS, el ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – Sede Medellín, para realizar los estudios y diseños definitivos de la Doble Calzada de Caldas Departamento de Antioquia, entregados en noviembre del 2007.”*
- c) En la carta de presentación de la propuesta (27 de diciembre de 2007⁵⁸), signada por representante del Consorcio Vial de Occidente declaró: *“Que conocemos la información general y demás documentos del Pliego de Condiciones de la presente licitación pública y que aceptamos los requisitos en ellos contenidos.”*; evidentemente a esa fecha no se conocían los estudios y diseños definitivos.

⁵⁸ Fecha de acuerdo con el formato 4.



Soporta además que los estudios y diseños no fueran definitivos, el hecho que en las actas de Aprobación de Estudios y Diseños del 10 de abril de 2008 y de liquidación del convenio Interadministrativo 3829 de 2005, de la misma fecha (posterior a la adjudicación de la licitación) se hace referencia a observaciones presentadas por el grupo profesional del Invias contenidas en diversas comunicación entre las que se menciona el oficio SAT 10197 del 14 de marzo de 2008, fecha posterior a la de adjudicación de la licitación. En el mismo sentido, en el acta N° 1 de Recibo y Aprobación de diseños, también de 10 de abril de 2008, se dijo:

“Se deja constancia que la interventoría revisó y aprobó las memorias de cálculo, de cantidades de obra y los planos, correspondientes a los diseños, de acuerdo con las especificaciones técnicas y se constató por parte del equipo profesional del INVIAS, la idoneidad de los diseños y la solución de las observaciones presentadas como consta en el memorando SAT-8614 del 25 de febrero de 2008.”

Es de resaltar que el acta antes citada, da fe de una reunión para aprobar los diseños del contrato 3826 de 2005, entre el representante legal de la Interventoría y el Director de Diseños, por parte de la Universidad Nacional en fecha cinco días posterior a la firma de la misma.

Las situaciones descritas, de las que se infiere que no se vio satisfecho el deber legal que tienen las Entidades Públicas de elaborar los estudios previos con antelación a la decisión de iniciar un proceso contractual, posiblemente se generaron por inobservancia de los principios de planeación, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, eficiencia, entre otros previstos en el art 23 del Estatuto de Contratación Pública y art 3 de la Ley 489 de 1998, hecho que pudo incidir en la etapa de formación del contrato por afectación en el contenido⁵⁹ y la evaluación de las propuestas y en la etapa de ejecución; y pueden haber conducido a las sustanciales modificaciones que se han presentado, la variación representativa en las cantidades de obra y en las condiciones técnicas

⁵⁹ Nótese que en los pliegos señala el numeral **3.8.3 “Aspectos a considerar en el valor de la propuesta** El valor de la propuesta deberá incluir todos los costos directos e indirectos para la completa y adecuada ejecución de la obra por módulos ofertados en la presente licitación pública. Por ser relevantes, a continuación se relacionan algunos de los aspectos que el proponente debe tener en cuenta para determinar el precio de la oferta:

1. Información previa

Estudio de la información relacionada en el Numeral 2.1 de este pliego de condiciones, a efectos de familiarizarse con las especificaciones técnicas por cada módulo necesarias para ejecutar el proyecto, así como la normatividad que regirá el futuro contrato que sea celebrado en desarrollo del presente pliego de condiciones.



inicialmente pactadas, generando el incremento de los costos del proyecto que han podido incidir en la imposibilidad de cumplir a la fecha, la totalidad de su objeto.

Lo señalado evidencia incumplimiento de deberes funcionales, del principio de responsabilidad⁶⁰ y puede conllevar incidencia disciplinaria y penal.

La Entidad, cumplido el término para responder frente a lo observado manifestó a través de la Gerencia de Grandes Proyectos⁶¹ que *“Para elaborar la respuesta a esta observación, del Proyecto Ancón Sur — primavera, ésta Unidad Ejecutora viene adelantando consultas, con las diferentes dependencias de la entidad, que en su momento tuvieron responsabilidad en el proceso licitatorio del Proyecto en cuestión. Cómo los funcionarios responsables de la época, que respaldaron con su firma los diferentes actos administrativos del caso en comento, ya no se encuentran laborando en el Instituto Nacional de Vías, y que los documentos que le dieron soporte están en el archivo general de la entidad y que se deben buscar y analizar con detenimiento, para dar una respuesta con el sustento técnico y jurídico,”* aduciendo además que en el proceso intervinieron varias dependencias, y solicitó plazo para emitir la respuesta institucional correspondiente.

Posteriormente y dando alcance a la anterior respuesta, la Gerencia de Grandes Proyectos, como Unidad Ejecutora encargada de dicho proyecto responde extemporáneamente a la observación⁶², teniendo como base conceptos jurisprudenciales⁶³ sin citar la fuente, sustentando que no se presenta vulneración al principio de la planeación por cuanto en ningún momento se materializaron respecto del contrato 203 de 2008 situaciones de inexistencia de los estudios o que éstos no proporcionaron a los oferentes las bases ciertas o determinables para la estructuración de las ofertas, y posterior celebración o suscripción del

⁶⁰ Al que además se refiere el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de de 1993.

⁶¹ Mediante memorando SGT-GGP-75485 del 18 de noviembre de 2013, allegado con oficio OCI-63766 de la misma fecha.

⁶² En atención a la comunicación de la observación en el numeral 10 del oficio No. AEINV-035 con radicado INVIAS 115050 del 8 de noviembre de 2013, el Instituto dio respuesta extemporánea, mediante memorando SGT-GGP 78123 de la Gerencia de Grandes Proyectos, como Unidad Ejecutora encargada de dicho proyecto.

⁶³ Entre otros: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "B". Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00753-01(0532- 08). Actor: GUILLERMO FINO SERRANO. Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.



contrato; Sostiene además que no hubo violación del deber legal de efectuar los estudios previos ya que no hubo incidencia en la etapa de formación del contrato, como en la etapa de ejecución que desencadenaran controversias o procesos de orden jurídico y contencioso.

Señala que el no haberse interpuesto acciones de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, o inclusive controversias contractuales *“reafirma aún más que los estudios previos, tanto técnicos, como de estructuración de precios de la oferta y posterior celebración del contrato, si contaron con la suficiencia y veracidad en la información, así como otorgaron todas las bases ciertas a los oferentes en el proceso de contratación”* así mismo manifiesta *“...hoy no debe partirse de supuestos ante una tentativa o posibilidad de la materialización de unos supuestos desequilibrios o transgresiones de la norma, cuando hoy bajo el principio de la realidad el cual tiene prevalencia, sobre cualquier otro, denota que ningún oferente ha interpuesto acción o demanda alguna, así como la correcta ejecución del contrato el cual se está cumpliendo, teniendo como base los estudios previos publicados, conocidos, consultados y aceptados por los oferentes en el proceso de contratación, como se puede corroborar en cada una de las cartas de presentación de las propuestas por parte de los oferentes”*.

Contrario a lo esgrimido por el Instituto, se observó que en la ejecución del contrato se han presentado modificaciones en las cantidades de obra, en los precios y las condiciones técnicas inicialmente pactadas, se generó incremento de los costos del proyecto, hechos que si bien, según Invías, a la fecha no han conllevado controversias, no sustraen a la Entidad del riesgo de la ocurrencia de las mismas, aparte que, no obstante indicar que se ha realizado *“la correcta ejecución del contrato el cual se está cumpliendo, teniendo como base los estudios previos publicados, conocidos, consultados y aceptados por los oferentes en el proceso de contratación, como se puede corroborar en cada una de las cartas de presentación de las propuestas por parte de los oferentes”*; (subrayado fuera de texto), no se desvirtúan las situaciones señaladas, que en su desarrollo se han evidenciado⁶⁴.

La Entidad reafirma en su respuesta lo manifestado por la Contraloría General de la República en cuanto a que los estudios y documentos previos son susceptibles de ajustes en el curso del proceso de selección; sin embargo, a pesar de señalar: *“Así las cosas y tal como lo establecimos anteriormente, necesariamente los estudios previos publicados en los pliegos de condiciones, y en el acto de*

⁶⁴ AEINV-050 del 21 de noviembre de 2013.



apertura, son los definitivos al momento de la iniciación del proceso de contratación,” no desvirtúa lo contenido detalladamente en la observación en ninguna de sus partes; por otro lado, el hecho de contar para la fecha de suscripción del contrato con el acta de entrega de los estudios y diseños de parte de la Universidad Nacional, no desvirtúa el que con posterioridad a la fecha de adjudicación se hayan realizado observaciones y ajustes a los estudios y diseños que a esa fecha no eran definitivos, como se manifestó por este Ente de Control.

Conviene aclarar que a pesar de reiteradas solicitudes, a la fecha de terminación del presente ejercicio auditor, el Instituto no aportó siquiera copia de los originales estudios previos firmados⁶⁵, únicamente, mediante OCI 69413 del 11 de diciembre de 2013, remitió una carpeta con 20 folios, entre los que se encuentra ficha EBI, impresa el 09 de diciembre de 2013 y entre otros documentos sin firma ni fecha, copia del memorando SGT-GGP 81629 del 10 de los mismos mes y año dirigido a la Subdirección Administrativa en que la Gerencia de Grandes Proyectos le informa “ *... que a la fecha se encuentran EXTRAVIADOS los documentos originales relacionados a los estudios previos del Proceso de Licitación Pública SGT-GGP 123 de 2007 cuyo objeto es: “ CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA CALZADA DE LA VIA ANCÓN SUR-PRIMAVERA – CAMILOC- BOLOMBOLO. ANTIOQUIA”, y que posteriormente se celebró el contrato No.203 de 2008. Por tanto, se solicita tomar las acciones administrativas pertinentes a fin de iniciar su búsqueda en todos los archivos tanto físicos como magnéticos de Instituto, de no encontrarse igualmente le solicitamos adelantar las denuncias respectivas ante los organismos competentes para que inicien las investigaciones que sean del caso.”.*

Por lo expuesto la observación se mantiene con las connotaciones disciplinaria y penal.

Hallazgo 12. Gestión de Archivo Documental. Administrativo, Disciplinario y Penal.

El Gobierno Nacional mediante la Ley 594 de 2000 y posteriores decretos⁶⁶ y acuerdos reglamentó la obligación de los diferentes organismos estatales y de las

⁶⁵ Mediante OCI 69413 del 11 de diciembre de 2013 se remitió el Memorando SGT.GGP-81681 del 19 de diciembre de 2013.

⁶⁶ Entre otros el Decreto número 2578 de 2012 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos y se establece la Red Nacional de Archivos, asigna a los Archivos Generales Territoriales entre otras funciones, la de garantizar el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos, organizar, conservar y divulgar el acervo documental que integra los fondos del ente territorial respectivo, así como los que se les confie en custodia. El artículo 1 del acuerdo 38 de 2002 prevé que la foliación en documentos de archivo es imprescindible en los procesos de organización archivística. Tiene dos finalidades principales: controlar la cantidad de folios de una unidad de conservación dada (carpeta, legajo, etc.) y controlar la calidad,



entidades privadas que cumplen funciones públicas, de crear archivos y darles un debido manejo, por lo que esta norma fija los procesos y procedimientos de obligatorio cumplimiento, que deben ser adoptados para la adecuada conservación y clasificación de los documentos producidos en ejercicio de sus actividades o funciones; igualmente establece que el objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, de manera que la información sea recuperable para uso de la administración. El artículo 16 ibídem, señala las obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Establece que los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.

En el Invías, de conformidad con el artículo 19 numeral 19.2 del Decreto 2056 de 2003 y la Resolución 5587 de 19 de noviembre de 2010, es función de la Secretaria General Administrativa planear, dirigir, coordinar controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes programas y proyectos relacionados entre otros con el proceso de administración documental.

Respecto del Proyecto Ancón Sur – Primavera, se evidenció que los Estudios Previos del contrato de obra 203 de 2008, Resumen ejecutivo de la evaluación de alternativas considerado para la formulación del proyecto, Matriz de riesgos, Matriz técnica y Actas de recibo a satisfacción de los diseños (Fase I, II y/o III), para los tramos 1,2 y 3, no fueron entregados a la CGR⁶⁷. Es así como el INVIAS expresó que “...hemos continuado en su búsqueda, una vez los encontremos los remitiremos en forma inmediata...”⁶⁸; adicionalmente agrega “No se han encontrado a la fecha los estudios previos...” y “... en cuanto a los numerales 2, 4 y 5... les informamos que no se han encontrado a la fecha en los archivos esta información...” (En la misma comunicación) la Entidad informa que “... las Actas de entrega a satisfacción de los estudios y diseños del tramo 1... Convenio 3826 de 2005. Se anexan copias de las Actas de aprobación de estudios y Diseños y Acta de liquidación del citado Convenio...”⁶⁹,

entendida esta última como respeto al principio de orden original y la conservación de la integridad de la unidad documental o unidad archivística.

⁶⁷ Solicitada con oficio con radicado 2013EE0094117 del 30 de agosto de 2013, con fecha de vencimiento el 06 de septiembre de 2013 y reiterada con las comunicaciones # AEINV006 del 24/09/13, y # AEINV014 del 07/10/13.

⁶⁸ Mediante oficio SGT-GGP53996 del 01/10/2013.

⁶⁹ Oficio SGT-GGP55497 del 07/10/2013.



Adicionalmente, mediante oficio SGT-GGP55993 del 09 de octubre de 2013, Invías precisa que “...*las Actas de Aprobación de Estudios y Diseños y el Acta de Liquidación del citado Convenio, son las oficiales de la entidad, por lo tanto son las únicas que existen...*”

De lo anterior se colige que documentos esenciales del proyecto Ancón Sur-Primavera, se encuentran extraviados y no se observan acciones de Invías tendientes a la reconstrucción de los mismos⁷⁰, en observancia de uno de los principios que debe guiar la función administrativa, cual es la celeridad (art. 209 C.P.) así como gestiones para establecer las responsabilidades disciplinarias del caso, con el fin de aplicar las sanciones a que haya lugar, tampoco la denuncia al órgano competente para que inicie las investigaciones para determinar la posible realización hechos ilícitos, así como los presuntos autores⁷¹. Omisión que podría tener incidencia disciplinaria y penal.

Es de anotar que el código Disciplinario único Ley 734 de 2002 en el Artículo 34 - DEBERES. Numeral 5. Señala: “*Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos*”. Así mismo, el Artículo 35 de la citada Ley relacionado con las Prohibiciones, establece: “*Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones*”.

Adicional a lo anterior, los expedientes de los predios relacionados con el proyecto Ancón Sur – Primavera - Camilo C- Bolombolo, 004 I 031-I, 019-I, 004-I, 002-I⁷²,

⁷⁰ En concordancia con sentencia T 256-07 reconstrucción de archivos, sentencia T-048 de 2007 reconstrucción expedientes, sentencia T-295-07 archivos, derecho de petición.

⁷¹ Nótese que manifestó el Gerente de Grandes Proyectos, mediante SGT-GGT 55497 de 07 de octubre de 2013, “*En lo atinente a la información no entregada a esa oficina, relacionada con los numerales 1 y 2 de esta comunicación, le manifestamos, que esta Unidad Ejecutora pondrá en conocimiento inmediatamente a la Subdirección Administrativa y a la Oficina de control Interno de la entidad, para que adelanten las acciones que consideren pertinentes para lograr su localización o de lo contrario contra los responsables.*”

⁷² Archivos de gestión, de conformidad con el Artículo 23. Formación de archivos: “Teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos los archivos se clasifican en: ARCHIVO DE GESTIÓN: Comprende toda la documentación que es sometida a continua utilización y consulta administrativa por las oficinas productoras u otras que la soliciten. Su circulación o trámite se realiza para dar respuesta o solución a los asuntos iniciados” en concordancia con el acuerdo 42 de octubre 31 de 2002. Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000



contienen documentos repetidos, falta de documentos determinantes actualizados, (por ejemplo promesas de compra-venta, matrícula inmobiliaria, cédula catastral etc.), no están organizados cronológicamente, carecen de rótulos, de correcta foliación, entre otros aspectos; situación generada posiblemente por debilidades en la aplicación de la ley 594 de 2000, por lo que no se cumplen los parámetros y observancia de calidad en los documentos e información que fueron materia de estudio, lo que implica incumplimiento y debilidades en la mejora continua de la gestión documental, actividades relacionadas con las funciones a cargo de la Secretaría General Administrativa.

Lo descrito impide tener certeza sobre el cumplimiento de obligaciones de orden contractual y fiscal; además de limitar el análisis del cumplimiento de funciones⁷³ y ejecución de recursos del proyecto, constituye un riesgo por el inadecuado control y consulta de los documentos y por ende, genera incumplimiento en aspectos relacionados con los principios archivísticos de procedencia y orden natural establecidos en el literal d) artículo 4 de la Ley 594 de 2000. En consideración a lo expuesto este hallazgo tiene presunta connotación Disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002⁷⁴, así como incidencia penal.

La primera de las respuestas recibidas frente a esta observación, alude únicamente a los párrafos octavo y noveno de la observación comunicada⁷⁵, que además de ser parcial, señala que *“Es preciso puntualizar que dichas falencias no comprometen el desarrollo íntegro de la Gestión Predial, por cuanto no afectan el fondo del asunto, son meras cuestiones de forma, que una vez sean llevadas al área de archivo serán subsanadas como corresponde.*

De igual manera se informa que Cuatro de las Cinco carpetas referenciadas aún tienen las negociaciones en proceso y por lo tanto no han sido enviadas para archivo, donde se tendrán en cuenta las observaciones manifestadas por la Contraloría General de la Nación en cuanto a los principios archivísticos que

⁷³ El acuerdo 38 de 2002 del Archivo General de la Nación prevé en su artículo primero “RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO FRENTE A LOS DOCUMENTOS Y ARCHIVOS. El servidor público será responsable de la adecuada conservación, organización, uso y manejo de los documentos y archivos que se deriven del ejercicio de sus funciones.”

⁷⁴ En aplicación de la circular 35 del 12 junio 2009 de la Procuraduría General de la Nación, resulta viable que el representante legal de la entidad y los funcionarios a cargo de los procesos de archivo y de administración documental, asuman las responsabilidades disciplinarias que les corresponda en el marco de la Ley 734 de 2002, entre otros aspectos por el incumplimiento de lo regulado en materia de archivo público.

⁷⁵ Contendida en el oficio AEINV 060 del 2 de diciembre de 2013.



efectivamente facilitan la consulta y revisión de los documentos en cualquier instancia.”

La segunda, mediante SGT.GGP 81618, allegada con OCI 69413 de 11 de diciembre de 2013 en el que la Entidad manifiesta *“Que si bien en su momento se dio respuesta respecto que los estudios previos no se habían encontrado a la fecha ya se cuenta con ellos en medio magnético y físico los cuales se envían en (25 folios)”* entre los que se encuentra ficha EBI impresa el 09 de diciembre del presente año 2013 y otros documentos sin firma ni fecha; igualmente comunican *“que respecto a las Actas de Entrega a Satisfacción de los Estudios y Diseños del Tramo 1 ... Convenio No. 3826 de 2005, ya fueron remitidos a esa Entidad con Oficio SGT-GGP 59731 del 29 de octubre de 2013.”* Hecho que carece de veracidad; se ratifica además, que las Actas de Recibo a Satisfacción de los diseños (Fase I, II y/o III), para los tramos 1, 2 y 3, a la fecha no han sido suscritas, así como que: *“...se aclara que, no se considera válida su conclusión en el sentido de afirmar que documentos esenciales del Proyecto Ancón Sur-Primavera se encuentran extraviados y que no se observan acciones por parte del Inviás tendientes a la reconstrucción de los mismos, toda vez que, ya fueron encontrados los documentos restantes y además si se han efectuado acciones encaminadas a recopilar la carpeta del mencionado contrato, prueba de ello es el Memorando SGT- GGP 81629 del 10 de diciembre de 2013, el cual se anexa...”*

De lo anterior se evidencia desconocimiento y subestimación del establecimiento y desarrollo de políticas y responsabilidades relacionadas con la gestión documental en manifestación de debilidades en la cultura del autocontrol; aparte que no se aportan argumentos que desvirtúen la totalidad y el fondo de lo observado.

Hallazgo 13. Diferencias entre minuta del contrato y el pliego de condiciones. Administrativo y Disciplinario.

Se evidenció que en el contrato 203 de 2008, a diferencia de lo señalado en el Pliego de Condiciones⁷⁶, se calificó la cuenta que se debía abrir para el manejo del anticipo, estableciendo que fuera CORRIENTE⁷⁷. Lo anterior generado por deficiencias en la aplicación de las herramientas constitutivas del sistema de gestión de calidad de la entidad, lo que permitió sin justificación alguna, de una parte que se actuara inobservando lo contenido en el pliego de condiciones, el cual únicamente pudo ser objeto de modificaciones, en las oportunidades previstas en el estatuto contractual, que lo son exclusivamente con antelación al

⁷⁶ Anexo 11 – minuta del contrato

⁷⁷ Parágrafo 1 de la Clausula 9.



cierre de la licitación. Sin que estos temas hayan sido materia de las adendas generadas en la etapa precontractual⁷⁸; por lo que además resulta contradictorio que en el contrato se haya señalado en la cláusula primera, que el contratista se obligaba con el Instituto a la construcción de la segunda calzada Ancón Sur Primavera - Camilo C Bolombolo Antioquia, “*de acuerdo con los Pliegos de Condiciones de la licitación y bajo las condiciones estipuladas en el presente contrato*”, hechos que pueden comportar presunta incidencia disciplinaria.

Manifiesta en su respuesta el Instituto⁷⁹, que considera haber efectuado a través del contrato “*...la materialización de la obligación, la cual para efectos de la correcta administración, y pago, optó por la modalidad de corriente, siendo una de las especies del género de las cuentas bancarias, lo cual denota la inexistencia de discrepancia alguna.*”

Es importante establecer que en virtud del principio de la autonomía contractual, con estricta sujeción a las garantías de la administración, el contrato es ley para las partes, en consecuencia, dado que no existe discrepancia alguna como se enunció anteriormente, y en razón a que la cuenta corriente es una de las modalidades de cuenta bancaria, disposición la cual fue igualmente aceptada y cumplida íntegramente por el contratista, y cuyo fin primordial más allá de la sujeción a la forma, es la prevalencia de la intención de custodiar y administrar de forma transparente y correcta los recursos entregados a título de anticipo, lo cual se cumplió íntegramente.”

Respuesta que no desvirtúa que se haya presentado una modificación a lo contenido en los pliegos de condiciones, en la oportunidad establecida en la norma, en la que pudo obrarse de conformidad con el argumento esgrimido actualmente por el INSTITUTO.

⁷⁸ Artículo 30º de la ley 80 de 1993 al referirse a la Estructura de los Procedimientos de Selección, establece dentro de las reglas conforme a las que se realizará la licitación en el numeral 4º que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas y a solicitud de cualquiera de las personas que retiraron pliegos de condiciones, se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los mencionados documentos y de oír a los interesados, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes así que como resultado de lo debatido en la audiencia y cuando resulte conveniente, el jefe o representante de la entidad expedirá las modificaciones pertinentes a dichos documentos y prorrogará el plazo de la licitación si fuere necesario, entre otros aspectos.

⁷⁹ Memorando SGT-GGP 75485 de 18 de noviembre de 2013.



Hallazgo 14. Sistema de Información de Contratación – SICO. Administrativo y Disciplinario.

El Manual de funciones específicos de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Instituto Nacional de Vías, hace referencia a que una de las funciones del ÁREA DE LICITACIONES Y CONCURSOS es mantener actualizada la información de los procesos contractuales en el Sistema de Información de Contratación, además que uno de los productos esperados es Información actualizada en dicho sistema, sin embargo, se observa que el Sico se encuentra desactualizado a manera de ejemplo de cita que para el Proyecto Ancón Sur- Primavera, no se encuentran todas las adendas elaborada en la Licitación pública, de igual manera no ha sido incorporada la información de la amortización y pagos del anticipo del contrato de interventoría 1067 de 2011, modificaciones, adiciones y prórrogas. Situación que refleja debilidades de seguimiento y control, y dificulta que el SICO se constituya en un mecanismo confiable para el seguimiento a la ejecución de contratos, con el fin de tomar los correctivos ante deficiencias presentadas, de una manera ágil y oportuna.

Hallazgo 15. Informes de los gestores de los contratos y proyectos. Administrativo y Disciplinario.

La Resolución 03376 del 28 de julio del 2010 del Invías⁸⁰, vigente a la fecha, estableció como funciones de los gestores técnicos de proyecto: numeral 1.21 Elaborar y presentar al jefe de la unidad ejecutora, mensualmente, un informe sobre el estado de los proyectos a su cargo, sin embargo, dicha actividad no se realizó para el proyecto Ancón Sur – Primavera, tal y como lo confirma el Invías al manifestar en el oficio SGT-GGP 52129⁸¹ : “Respecto a los informes de los Gestores del Contrato y del Proyecto le informamos, que en razón de que dichos funcionarios revisan, corrigen, aprueban y avalan, cada uno de los informes presentados por la Firma Interventora por lo tanto se deben tener en cuenta estos informes.”, omisión que podría tener una posible incidencia disciplinaria; deficiencia presentada porque el Invías no exige la presentación mensual de dichos informes. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de

⁸⁰ Por la cual se establece las funciones u obligaciones de los gestores técnicos de proyectos, de contratos, ambientales, sociales, prediales y administrativos y se dictan otras disposiciones.

⁸¹ Suscrito por el Coordinador Gerencia de Grandes Proyectos.

control interno en el seguimiento del avance de los proyectos de inversión y que podría tener una posible incidencia disciplinaria.

Hallazgo 16. Elaboración actas de socialización del proyecto Ancón Sur-Primavera. Administrativo.

Los pliegos de condiciones de la Licitación Pública SGT-GGP, establecen que el contratista continuara con la socialización del proyecto ante las comunidades, con el acompañamiento y supervisión de la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del Invías. Se observa que las actas de las reuniones de socialización no se encuentran numeradas, presentan debilidades en su elaboración como falta de las firmas de todos los asistentes en las planillas de registro correspondientes, en otras no se señaló el lugar de celebración de las jornadas de socialización, de igual manera se evidenció un acta fechada el 15 de septiembre sin hacer referencia al año, tampoco menciona el lugar⁸². Es de anotar que esto refleja debilidades de seguimiento y control, y ocasiona informes o reportes inexactos y poco confiables.

3.2 PROYECTO MARGINAL DE LA SELVA

En Colombia el Corredor Marginal de la Selva comprende el tramo que uniría el puente internacional de San Miguel en la frontera con Ecuador con el puente internacional José Antonio Páez en la frontera con Venezuela. Por correr paralelamente al pie de monte llanero bordeando la cordillera oriental de Colombia, su recorrido es mayoritariamente sobre terreno plano y ligeramente ondulado, razón por la cual las especificaciones geométricas serían mejores y las velocidades de operación serían mayores, lo que disminuiría ostensiblemente los tiempos de desplazamiento entre Caracas (Venezuela) y Quito (Ecuador), atrayendo gran parte del tránsito comercial entre estos dos países obviando las rutas actuales que atraviesan Los Andes colombianos.

La vía incluye gran número de accesos a la zona andina colombiana, de modo que se puede acceder a ella desde los centros de mayor población y producción industrial, beneficiándose también de esta manera el flujo comercial de Colombia con los dos países vecinos y mientras el proyecto se concreta en su totalidad

⁸² Su objeto fue atender solicitud del presidente JAC del Barrio Inmaculada del Municipio de Caldas, tuvo un participante.



uniendo vastas zonas productoras de los llanos orientales con las zonas de mayor consumo y población del centro del país.

Actualmente se encuentra construido en su totalidad el tramo Puente Páez-Arauca-Yopal-Villavicencio-La Uribe (meta); no está clara la solución vial entre la Uribe y Mina Blanca (Caquetá), y se está en adecuación del tramo Mina Blanca-San Vicente del Cagúan-Florencia-San José del Fragua-Villagarzón-Puente San Miguel.

El tramo entre La Uribe y Mina Blanca atravesaría parques nacionales y zonas de vital importancia biológica y ambiental por lo que se plantean alternativas para circunvalar estos territorios ya sea subiendo a la zona andina y bajando nuevamente al pie de monte llanero a través de la ruta existente Mina Blanca – Neiva – Colombia - La Uribe, es decir, utilizando dos de los accesos presupuestados para unir la marginal con la zona andina para salir de ella y volver nuevamente a la misma; y una segunda alternativa es internarse más en el llano y nuevamente regresar al pie de monte por una vía nueva que partiría de San Vicente del Cagúan, iría a San José del Guaviare y regresaría a Villavicencio.

Del tramo en adecuación, entre Mina Blanca y puente San Miguel, actualmente el Invias adelanta varios contratos siendo ellos:

-Contrato 572 de 2012, proyecto Marginal de la Selva fase II, programa corredores prioritarios para la prosperidad, el cual comprende construcción, reemplazo, ampliación y mejoramiento de los puentes entre San José del Fragua y Morelia, Montañita y Puerto Rico y el mejoramiento, gestión social, predial y ambiental de la vía entre Montañita y Puerto Rico.

-Contrato 545 de 2012, mejoramiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto Villagarzón – San José del Fragua, fase 2, programa Corredores de la Prosperidad.

- Contrato 850 de 2009, Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto "corredor del sur y marginal de la selva", que incluye los tramos Puente San Miguel-Villagarzón y San José del Fragua – Florencia - Montañita.

Sobre este último contrato, en lo referente al tramo San José del Fragua – Florencia – Montañita, se adelantó control fiscal dentro del siguiente contexto:

Se evidenció que el contrato fue objeto de cinco modificaciones, tres aclaraciones y una adición, lo mismo que de la suscripción de varias actas de modificación de cantidades de obra y de fijación de ítems no previstos.



Las actas de modificación de cantidades de obra corresponden a la dinámica normal de una obra pública de gran envergadura y costo en la cual se hace necesario ejecutar mayor cantidad de obra en determinados ítems y menor cantidad en otros.

Una modificación relevante corresponde a la No. 3 de 16 de diciembre de 2011, mediante la cual se modifica la distribución de las vigencias futuras con el fin de cubrir las obligaciones del Inivas de acuerdo al ritmo de ejecución del Contratista.

Con respecto a las diferentes actas de fijación de ítems no previstos, estas corresponden igualmente a la dinámica natural de una obra pública en la cual a veces es necesario pactar actividades no previstas en el contrato inicial y necesarias para la correcta ejecución de las obras, no obstante, a este respecto se formula una observación con presunto alcance fiscal y disciplinario debido a que en algunos de los Análisis de Precios Unitarios se consideró que se presentan modificaciones a las condiciones contractuales originarles que lesionan presuntamente el patrimonio público.

En el adicional No. 1 y modificación No. 4 de 29 de diciembre de 2011, se pactó la exclusión de algunos tramos, por diferentes justificaciones técnicas y económicas y se adicionó el valor del contrato.

La evaluación del contrato arrojó los siguientes resultados:

Hallazgo 17. Costo de oportunidad contrato 850 del 08 de julio 2009. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

La cláusula Décima del contrato de Obra: Anticipo del contrato 850 de 08 de julio de 2009, celebrado para estudio y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto Corredor del Sur y Marginal de la Selva, establece: *“Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato el INSTITUTO podrá conceder al CONTRATISTA un anticipo de hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, previa solicitud del CONTRATISTA y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega, para lo cual la Subdirección de Red Nacional de Carreteras debe solicitar el pago a la Subdirección Financiera en el formato establecido para tales efectos que se radicará para el trámite con sus respectivos anexos, en todo caso el anticipo estará sujeto a la vigencia presupuestal anual y a la disponibilidad de cupo en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). Se establece como fecha de entrega del anticipo la de la consignación en la cuenta conjunta mencionada. La constitución y aprobación de la garantía son requisitos indispensables previos para la entrega del anticipo”*. Adicionalmente, el Parágrafo Primero: Manejo del anticipo



dispone: *“Para el manejo del anticipo, El CONTRATISTA o la persona que este designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el Interventor del contrato, abrirán a nombre de la obra, del CONTRATISTA y del INSTITUTO 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 Interventor. Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del contrato.”* de igual manera, el Parágrafo Segundo señala: Rendimientos Financieros *“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...”*

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: *“... 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...”*.

Frente a lo expuesto, el INVIAS suministró los extractos del Banco BBVA, donde el contratista abre la cuenta corriente No 00130494190100004419 a nombre del CONSORCIO METROCORREDORES3, con la dirección CRA 11B No 999 – 54 Oficina 702 Bogotá, en la cual no obtuvo rendimientos financieros durante todo el periodo, situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo, entregados mediante oficio OCI 50089 del 13 de septiembre de 2013.

Es de anotar que durante la ejecución del contrato 850 del 08 de julio de 2009, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$226.655.6 millones, permaneciendo saldos en cuantías significativas, por días, semanas y/o meses.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$1.340.6 millones generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$



Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo⁸³, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente, es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por una inadecuada protección de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal

1. Estimación posible daño patrimonial

2.010	225.998.682
2.011	277.385.885
	691.357.337

⁸³ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



2.012	
2.013	145.919.854
TOTAL	\$ 1.340.661.758

Hallazgo 18. Precios unitarios de los ítems no previstos. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

El análisis del precio de los ítems no previstos permitió encontrar cinco ítems no previstos estrechamente relacionados con ítems previamente pactados en el contrato, la revisión detallada, componente por componente de estos cinco ítems, arrojó elementos que permiten suponer que en su aprobación se corrigieron errores de la propuesta económica del oferente ganador de la licitación, lo que puede ir en contravía del numeral 6º del artículo 26 de La ley 80 de 1993 y configuraría un presunto daño patrimonial al Estado como se define en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

El presunto daño patrimonial al Estado, representado en el Invias se calculó multiplicando el valor del presunto sobre costo individual de cada ítem no previsto aprobado, por la cantidad de obra ejecutada en el mismo, hasta el acta No. 46 última disponible, cifra que ascendería a diez mil ochenta y un millones cien mil novecientos veintidós pesos con setenta y nueve centavos moneda legal colombiana (\$10.081.100.922,79) de marzo de 2009, cifra que actualizada según los índices de Costos de la Construcción Pesada (ICCP) a septiembre de 2013 representa once mil trescientos ochenta y seis millones ocho cientos cuarenta mil novecientos sesenta y seis pesos con ochenta y siete centavos (\$11.386.840.966,87), según las siguientes tablas:

Presunto mayor valor cobrado a pesos de la fecha de cierre del proceso de selección



Ítem	Mayor valor cobrado por ítem	Cantidad ejecutada acta 46	Subtotal mayor valor cobrado
47) 230P Mejoramiento de la subrasante con material de Préstamo	\$ 38.918,81	146.686,00	\$ 5.708.844.563,66
48) 320P Subbase granular Florencia	\$ 24.453,46	135.302,00	\$ 3.308.602.044,92
50) 450.1P Mezcla densa en caliente tipo MDC-1 (incluye riego de liga)	\$ 18.232,44	35.866,40	\$ 653.931.986,02
56) 671.1P Cunetas revestidas en concreto 3000PSI fundidas en el lugar	\$ 31.458,35	7.479,40	\$ 235.289.582,99
54) 800.2P Cerca de alambre de púa con postes de concreto (4 hilos de alambre y postes cada 2,5 mts)	\$ 5.064,83	34.440,00	\$ 174.432.745,20
Total presunto daño fiscal a pesos de marzo de 2009			\$ 10.081.100.922,79

Presunto mayor valor cobrado a pesos de septiembre de 2013

Ítem	Subtotal mayor valor cobrado	Grupo de ajuste	lo Cierre proceso de selección Marzo 2009	Último lo disponible al elaborar el calculo Septiembre de 2013	Subtotal mayor valor cobrado. Precio actualizado a septiembre de 2013
47) 230P Mejoramiento de la subrasante con material de Préstamo	\$ 5.708.844.563,66	1	126,02	140,63	\$ 6.370.693.627,90
48) 320P Subbase granular Florencia	\$ 3.308.602.044,92	2	132,80	151,24	\$ 3.768.019.377,06
50) 450.1P Mezcla densa en caliente tipo MDC-1 (incluye riego de liga)	\$ 653.931.986,02	8	135,99	159,35	\$ 766.262.680,87
56) 671.1P Cunetas revestidas en concreto 3000PSI fundidas en el lugar	\$ 235.289.582,99	6	128,75	151,42	\$ 276.718.824,52
54) 800.2P Cerca de alambre de púa con postes de concreto (4 hilos de alambre y postes cada 2,5 mts)	\$ 174.432.745,20	6	128,75	151,42	\$ 205.146.456,53
Sub total a pesos de septiembre de 2013					\$ 11.386.840.966,87

Hallazgo 19. Deficiencias en la gestión predial. Administrativo, Disciplinario y Penal

En el desarrollo de la gestión predial, el Instituto Nacional de Vías, no da aplicación a lo establecido en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, según respuesta consignada en el memorando SRN 75082 "...teniendo en cuenta que el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, es un artículo que se desarrolla en el Estatuto Anticorrupción, con el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."; con relación a la normatividad aplicable para efecto de adelantar la enajenación voluntaria de los inmuebles requeridos para el desarrollo del proyecto Marginal de la Selva, contrato 850 de 2009, Invías afirma que el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, no es de aplicación, por cuanto el IGAC no cuenta con la infraestructura y recursos para tramitar tales asuntos y que se requiere de manera previa que la Entidad facultada para tal fin



sea reestructurada. Invías así mismo sostiene que “...la Entidad se rige por lo dispuesto en los artículos 58 y 59 de la Ley 388 de 1998.”

El numeral 13 del párrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1474 es enfático en determinar que “El presente párrafo también será aplicable para proyectos de infraestructura de transporte que estén contratados o en ejecución al momento de expedición de la presente ley”; el mandato legal es claro y cabe anotar que no está condicionado a reglamentación alguna. Y por ende no resulta procedente aducir condicionamientos que no están establecidos en la Ley y abstenerse de su aplicación so pretexto de los infundados condicionamientos.

Esta situación ocasionada por presuntas irregularidades en la aplicación de la Ley, genera posibles efectos de naturaleza penal y disciplinaria, desorientación en los ciudadanos y falta de acatamiento al deber de cumplir y hacer cumplir las leyes, que son elementos básicos del orden jurídico, máxime por parte de una Entidad Estatal del Nivel Nacional.

Así mismo, propicia que la ejecución del proyecto, se lleve a cabo con presunta ocupación de hecho de los predios, por cuanto no se procede a la adquisición del inmueble previamente a su intervención. Es de anotar que la enajenación de inmuebles es un negocio jurídico sujeto a solemnidades, que no pueden ser desconocidas por las partes. La Entidad no establece plazos dentro de los cuales debe adelantarse la adquisición de los predios y no se determinan responsabilidades por la falta de la definición de la propiedad de los inmuebles afectados por la ejecución del proyecto.

En el caso de los predios del proyecto Marginal de la Selva, a la fecha, noviembre de 2013, Invías aún no tiene registrado ningún predio a su nombre a pesar de que ha transcurrido un lapso de más de cuatro años, desde la firma del contrato el 8 de julio de 2009. Por otra parte, según respuesta del Memorando No. SRN 75082 “En estos momentos el proceso de escrituración de los predios adquiridos se encuentra muy avanzado porque está en cabeza de las notarías del círculo notarial de Florencia, para firma de los Propietarios y del Director Territorial Caquetá del INVÍAS, esto sujeto al aporte del paz y salvo de impuesto y cancelación de hipotecas vigentes que deben ser aportadas por los propietarios.” Se observa falta de conocimiento de la particularidad de los predios involucrados en el proceso, por cuanto requerido el Invías sobre cuáles son los predios que se encuentran en la situación descrita en el memorando No. SRN 75082, respondió que son 31.

Hallazgo 20. Deficiencias de planeación contractual. Administrativo, Disciplinario y Penal



El Invías presenta deficiencias en cuanto al ejercicio de las facultades de Dirección y manejo del proceso contractual, por cuanto en respuesta a requerimiento de la CGR, señaló en memorando SRN 71585 que “Una vez terminados la totalidad de los estudios y diseños, la Interventoría mediante oficios CSS-TEC-420-11 y CSS-TEC-421-11 del 22 de diciembre de 2011, aclaró que con los recursos existentes en el contrato y que aún realizando una adición del 50% al mismo, era imposible cumplir con la metas trazadas, por ello consideró factible la liberación de los tramos que no podrían ser intervenidos.”

Con la respuesta de Invías se evidencia que fue la interventoría, la persona jurídica, que aclaró que era imposible cumplir con las metas trazadas y por ello, la misma interventoría, consideró factible la liberación de los tramos que no podían ser intervenidos.

La respuesta de Invías conduce a la conclusión inexorable, que el procedimiento descrito en el sentido que fue la Interventoría quien determinó que con los recursos existentes en el contrato y que aún realizando una adición del 50% al mismo, era imposible cumplir con la metas trazadas, y que por ello consideró factible la liberación de los tramos que no podrían ser intervenidos, resulta violatorio de la Ley 80 de 1993, que impone la obligación a la entidad pública de tener la dirección y control del proceso contractual en todas sus etapas.

La Dirección del contrato está legalmente a cargo de Invías y, sin embargo, en la respuesta se dice que la Interventoría consideró que los recursos no alcanzaban. Esa evaluación, basada en los criterios que la sustenten, es una obligación de la Entidad, que no es susceptible de ser trasladada al contratista.

En el mismo sentido la exclusión de obras denominada liberación, es una decisión que necesariamente debe tener origen en las facultades de la Entidad de Dirección y manejo de la actividad contractual y también resulta indelegable.

Posteriormente, mediante memorando No. SRN 75575, Invías cambia de versión y pretende explicar que sí ha ejercido la dirección del proceso contractual, pero en lo que se traduce es en que ratifica su falta de dirección, supervisión y control puesto que ahora le atribuye a los oficios CSS-TEC-420-11 y CSS-TEC-421-11 del 22 de diciembre de 2011, citados en el primer memorando SRN 71585, un propósito distinto, el propósito de “argumentar las razones por las cuales el contrato de obra no llegaría a cumplir la meta trazada desde un principio.” Como se puede observar es la Interventoría la que argumenta las razones por las cuales el contrato de obra no llegaría a cumplir la meta trazada. O sea, se advierte total falta de criterio del



Invías para tomar las determinaciones que le corresponden en la dirección y control del proceso contractual, como lo ordena la Ley 80 de 1993.

Es de advertir, que fue el propio Invías quien informó mediante memorando SRN 71585 que “Una vez terminados la totalidad de los estudios y diseños, la Interventoría mediante oficios CSS-TEC-420-11 y CSS-TEC-421-11 del 22 de diciembre de 2011, aclaró que con los recursos existentes en el contrato y que aún realizando una adición del 50% al mismo, era imposible cumplir con la metas trazadas, por ello consideró factible la liberación de los tramos que no podrían ser intervenidos.” (El subrayado es nuestro).

Con relación a la función contractual del Interventor, es del caso significar que el papel que al Interventor corresponde, es el de vigilar el cumplimiento de las obligaciones del contratista, según lo establecido en la cláusula sexta del contrato 850 de 2009. No le corresponde al Interventor hacerse partícipe de las decisiones que le competen al Invías, y que implican liberar al contratista del cumplimiento de parte de las obligaciones establecidas en el objeto del contrato. Tampoco le corresponde al Interventor argumentar para que el contratista no cumpla parte de las obligaciones que constituyen el objeto del contrato sino a contrario sensu su obligación como Interventor, es velar por el cumplimiento del mismo.

Así las cosas, observamos que se trata de un proyecto desfinanciado, sin la debida planeación, con deficiencias en los estudios previos, en cuanto al objeto y en cuanto a la duración de la ejecución, a pesar de tratarse de una Entidad de carácter técnico de la cual se espera que adopte criterios para tener certeza sobre la duración de los proyectos y la determinación del objeto que le permita conocer de antemano qué está contratando y qué obra es la que quiere para la satisfacción del interés general. Se desvirtúan de esta manera los estudios y documentos previos del contrato tales como la justificación, la necesidad y el objetivo, según los cuales “Se ha identificado la necesidad de fortalecer la red vial de carreteras que alimentan los corredores de comercio exterior que cumplen una labor primordial en los procesos de producción, comercialización de productos, integración regional y nacional”.

La Entidad incluyó condiciones presuntamente contrarias a la Ley al consignar en los pliegos de condiciones que, de forma posterior se procedería a fijar el alcance del objeto contractual, con posible violación del artículo 26 numeral 3 de la Ley 80 de 1993. Vale decir que los estudios previos no fueron los necesarios para la apertura de la respectiva licitación, por cuanto se dejó sin definir el alcance del proyecto y del contrato, situación que trajo consigo que durante la ejecución contractual se produjera la exclusión de los trayectos PR11+100 y el PR 12+300 y del PR 25+000 al PR96+763 Ruta 6503 y los puentes del corredor que no habían



sido intervenidos de las rutas 6502 y 6503, según acta del 26 de diciembre de 2011. En esta acta se consignó en el encabezado que se celebraba "...con el fin de decidir el alcance contractual de los contratos de obra y de Interventoría ..." y en el numeral 5 de la parte considerativa leemos que de acuerdo al numeral 3 del apéndice A2 el alcance del proyecto y del contrato el cual cita Inicia en la ruta 6502, San José Del Fragua – Florencia PR0+000 – PR58 + 066 y continua en la ruta 6503, Florencia – Puerto Rico PR0+000 – PR96 +763. Y termina este considerando 5 del acta en comento, en el sentido que una vez se tengan los estudios y diseños de todo el corredor se definirá con precisión el alcance definitivo.

La exclusión de obras denominada liberación, constituye modificación en cuanto al objeto del contrato y demuestra que se dejó abierta la posibilidad de hacer cambios en los elementos esenciales del contrato, sujeto a decisiones de carácter subjetivo como evidentemente ocurrió, en contravía de lo contemplado en la citada Ley 80 artículo 26 numeral 3.

Hallazgo 21. Dilación en la solución de controversia sobre estudios y diseños. Administrativo y Disciplinario

Con relación a la falta de ejecución de los estudios y diseños por parte del contratista, la Entidad no exigió su cumplimiento y no dio aplicación al artículo 4o. numeral 1 de la Ley 80 de 1993 en el sentido de exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado o en su defecto igual exigencia podrían hacer al garante. La Entidad tardó desde la fecha de celebración del contrato el 8 de julio de 2009 hasta el 3 de septiembre de 2011 para resolver la negativa del contratista a ejecutar los estudios y diseños de los puentes y la ejecución de la obra de los mismos y no exigió al interventor tener un criterio al respecto.

Así mismo, no adelantó las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con ocasión de la falta de cumplimiento del contrato frente al diseño de los puentes y el comienzo de ejecución de las obras de los mismos.

3.3 PROYECTO TRANSVERSAL MEDELLÍN- QUIBDÓ

El alcance del Proyecto Transversal Medellín - Quibdó consiste en la Actualización de estudios y diseños definitivos FASE III, gestión predial, social y ambiental, mantenimiento, mejoramiento y construcción en pavimento rígido, incluyendo

Av. Carrera 60 No.24-09 Piso 5 Gran Estación II PBX. (57) 1 - 647 70 00 Bogotá, D. C. · Colombia ·

www.contraloria.gov.co



puntos críticos del tramo QUIBDÓ – EL SIETE con dimensiones de vía en calzada sencilla, con ancho de calzada de 7,00 m y bermas cunetas de 0,75 m tipo L de 20 cm de espesor y resistencia 14Mpa, la resistencia del concreto para pavimentos será de 4.0 Mpa.

El contrato de obra 851 de 2009 suscrito con el Consorcio Metrocorredores 8, inició el 03 de septiembre de 2009, con una inversión inicial de \$115.751.8 millones y un plazo de 48 meses, entre las principales adiciones se destacan dos por \$47.943 millones y la Modificación No. 3 del 16 de Diciembre de 2011, la cual modifica el parágrafo segundo de la Clausula tercera (apropiación presupuestal), reprogramación del programa de inversiones y el numeral segundo del parágrafo primero de la clausula cuarta relacionada con el plazo de la etapa de mejoramiento y construcción pasando de 32 meses a 44 meses.

De igual manera, tal y como se consignó en el informe de la auditoría realizada por la CGR al Invías, correspondiente a la vigencia 2012⁸⁴, adicionalmente en este proyecto a "...través del contrato 544 de 2012 incluye intervención de la vía Medellín Quibdó en los siguientes tramos de la Ruta 6002: PR 39+350 a PR 98+500, PR 101+980 a PR 102+380, PR 105+340 a PR 105+680, PR 107+435 a PR 107+480, PR 107+880 a PR 108+080, PR 109+540 a PR 109+620, PR 110+880 a PR 113+010, PR 113+480 a PR 114+980 y PR 00+000 a PR 12+100 de la Ruta 6003.

Estos tramos habían sido contratados inicialmente a través de la Fase 1 de los Corredores Arteriales de Competitividad – contrato 851 de 2009, pero en la vigencia 2011 – tras haber transcurrido dos años de ejecución - fueron excluidos del alcance contractual teniendo en cuenta que el presupuesto asignado al proyecto no alcanzaba para la ejecución del alcance total previsto.

La ejecución del contrato suscrito en 2012 reporta que adelantan el trámite de consulta para la intervención de 10 km de vía con 19 comunidades de la Asociación Orewa. Es así como en febrero de 2013 se realizó la última reunión sin lograr acuerdo alguno pues las pretensiones de las comunidades incluyen la construcción de 300 viviendas, 19 colegios, un centro ecoturístico, acueductos, placas deportivas, entre otros. La comunidad no permite ninguna intervención y no se firmó acta. La reunión se reprogramó para el 20 de marzo, la cual se canceló por parte del Ministerio del Interior quedando pendientes de una nueva convocatoria.

⁸⁴ Informe Auditoría Vigencia 2012.



Lo anterior indica que durante el periodo 2009-2011, el contratista del contrato suscrito en 2009 no realizó actividad alguna en relación con la consulta a las comunidades étnicas ubicadas en la zona a pesar de que la exclusión de tramos se realizó dos años después de suscribir el contrato (26 de diciembre de 2011), fecha en que regía lo dispuesto en la Directiva Presidencial 001 del 26 de marzo de 2010 relacionada con la Garantía del Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los Grupos Étnicos Nacionales.

Adicionalmente, en la comunicación OCI 19360 de 22 de abril de 2013, Invías informa que cuando se adelanta el proceso de consulta previa, si ésta implica erogaciones, los gastos de ella derivados, actualmente se encuentran cargados al presupuesto del contrato de obra.

Para el caso del contrato en cuestión, el presupuesto oficial para el proceso licitatorio del contrato suscrito en 2012 incluye un monto destinado al componente de Gestión Social y Predial estimado en \$7.585.486.839. Si se efectuara el cálculo solamente de las 300 viviendas que forman parte de las pretensiones de las comunidades, valoradas con costos similares a los que se aplican a las viviendas de interés social a razón de \$15 millones por unidad habitacional, el monto de este mecanismo compensatorio ascendería a \$4.500 millones que representarían alrededor del 60% del monto total, y que de hacerse efectivos reducirían el espacio para reconocimientos que deben efectuarse entre otros, a la adquisición de predios y compensaciones por la necesidad de disposición de aquellos que se ubican en el trazado de la vía, poniendo en duda la viabilidad en la ejecución del proyecto o exigiendo mayor monto de recursos; no obstante en su mayoría estos contratos celebrados en desarrollo del programa de Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad, ya coparon el límite legal de adiciones y prórrogas”.

El contrato de interventoría No.1139-2009, suscrito con la Universidad Tecnológica del Choco “Diego Luis Córdoba” con un valor inicial de \$7.256.9 millones y un plazo de 48 meses.

El análisis del proyecto se focalizó únicamente en el examen del manejo del anticipo de los contratos de obra y de interventoría, encontrándose lo siguiente:

Hallazgo 22. Costo de Oportunidad contrato de obra 851 de 2009, cuenta corriente 00130494170100004450.- Administrativo, Disciplinario y Fiscal.



La cláusula Décima: Anticipo del contrato 851 de 2009⁸⁵, cuyo objeto son los estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “Transversal Medellín – Quibdó” y “Transversal Central del Pacífico” establece: “... *Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, El INSTITUTO podrá conceder al CONTRATISTA un anticipo de hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor del Contrato, previa solicitud del CONTRATISTA y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega,*”.... Adicionalmente el Parágrafo Primero: Manejo del anticipo dispone: “... *Para el manejo del anticipo, EL CONTRATISTA o la persona que este designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el interventor del contrato, abrirán a nombre de la Obra, del CONTRATISTA Y del INSTITUTO una Cuenta Corriente de manejo conjunto*”...

De igual manera el parágrafo Segundo estipuló: RENDIMIENTOS FINANCIEROS.- Los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por EL INSTITUTO al CONTRATISTA, serán reintegrados a la Tesorería de INSTITUTO, en la forma prevista por las normatividad vigente sobre la materia y serán consignados en la cuanta que para tal efecto indique la Subdirección Financiera del INSTITUTO”...

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: “... *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*”.

El Invías con oficio OCI 61219 del 7 de Noviembre de 2013, adjuntó el Memorando SRN 72272 del 5 de noviembre de 2013, señala “En este punto, es de aclarar que los rendimientos financieros de los giros realizados por concepto de anticipo, no aplican, toda vez que según el parágrafo primero de la cláusula décima del contrato No. 851 de 2009, denominada “manejo del anticipo”, el contratista debía abrir cuenta corriente de manejo conjunto, las cuales no generan rendimientos financieros.”, situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo.

⁸⁵ Suscrito con el Consorcio Metrocorredores 8.

Durante la ejecución del contrato 851 de 2009, en la cuenta corriente No. 00130494170100004450, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$17.831.2 millones, permaneciendo saldos importantes, por varias semanas y/o meses.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$686.5 millones, generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario, por cuanto no hubo un adecuado manejo y administración de los recursos del anticipo en procura de maximizar los resultados⁸⁶, ya que no se exigió que los recursos entregados en calidad de anticipo, se manejara en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica:

$$COP = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COP Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo⁸⁷, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente, es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por un inadecuado manejo de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías, lo que causa un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano en la cuantía antes enunciada. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en

⁸⁶ Principio de economía

⁸⁷ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

Hallazgo 23. Costo de Oportunidad contrato de obra 851 de 2009, cuenta corriente 213-09573-0.- Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

La cláusula décima: Anticipo del contrato 851 de 2009⁸⁸, cuyo objeto son los estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “Transversal Medellín – Quibdó” y “Transversal Central del Pacífico” establece: “... *Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, El INSTITUTO podrá conceder al CONTRATISTA un anticipo de hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor del Contrato, previa solicitud del CONTRATISTA y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega,*”.... Adicionalmente el Parágrafo Primero: Manejo del anticipo dispone: “... *Para el manejo del anticipo, EL CONTRATISTA o la persona que este designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el interventor del contrato, abrirán a nombre de la Obra, del CONTRATISTA Y del INSTITUTO una Cuenta Corriente de manejo conjunto*”.

De igual manera, el parágrafo segundo estipuló: RENDIMIENTOS FINANCIEROS.- Los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por EL INSTITUTO al CONTRATISTA, serán reintegrados a la Tesorería de INSTITUTO, en la forma prevista por las normatividad vigente sobre la materia y serán consignados en la cuanta que para tal efecto indique la Subdirección Financiera del INSTITUTO.”

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: “... *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.*”

⁸⁸ Suscrito con el Consorcio Metrocorredores 8.

El Invías con oficio OCI 61219 del 7 de Noviembre de 2013, adjunta el Memorando SRN 72272 del 5 de noviembre de 2013, señala “En este punto, es de aclarar que los rendimientos financieros de los giros realizados por concepto de anticipo, no aplican, toda vez que según el parágrafo primero de la cláusula décima del contrato No. 851 de 2009, denominada “manejo del anticipo”, el contratista debía abrir cuenta corriente de manejo conjunto, las cuales no generan rendimientos financieros.”, situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo.

Durante la ejecución del contrato 851 de 2009, en la cuenta corriente No. 213-09573-0, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$10.000.3 millones, permaneciendo saldos importantes, por varias semanas y/o meses.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$ 19.3 millones, generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público, por cuanto no hubo un adecuado manejo y administración de los recursos del anticipo en procura de maximizar los resultados⁸⁹, ya que no se exigió que los recursos entregados en calidad de anticipo, se manejara en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo⁹⁰, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

⁸⁹ Principio de economía

⁹⁰ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente, es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por un inadecuado manejo de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías, lo que causa un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano en la cuantía antes enunciada. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

Hallazgo 24. Costo de Oportunidad contrato de interventoría 1139/2009. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

La Cláusula Sexta: Forma de Pago: del contrato de Interventoría **1139/2009**, cuyo objeto es: “La UNIVERSIDAD se obliga para con el INSTITUTO A REALIZARA LA INTERVENTORIA TÉCNICA, LEGAL, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, AMBIENTAL, PREDIAL Y SOCIAL DEL PROYECTO “ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTION SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y MEJORAMIENTO DEL PROYECTO TRANSVERSAL MEDELLIN – QUIBDO Y TRANSVERSAL CENTRAL DEL PACIFICO.”..., establece en la cláusula sexta: Forma de Pago, en el Parágrafo segundo **ANTICIPO**: “...Cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del Convenio, el **INSTITUTO** concederá un anticipo hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor básico del Convenio, de acuerdo con la disponibilidad del PAC. Se establece como fecha de entrega del anticipo, la consignación en la cuenta corriente conjunta respectiva. Para el manejo del anticipo, La UNIVERSIDAD y el Supervisor del Convenio, abrirán a nombre del Convenio una cuenta bancaria, de manejo conjunto”,...

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: “... 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”.

El Invías con oficio OCI 61219 del 7 de Noviembre de 2013, adjunta el Memorando SRN 72272 del 5 de noviembre de 2013, señala: “En cuanto al punto 3 y 4 para el contrato de Interventoría No. 1139 de 2009, es de aclarar que los rendimientos financieros de los giros realizados por concepto de anticipo, no aplican, toda vez que según el parágrafo primero de la cláusula décima del contrato No. 1139 de 2009, denominada “manejo del anticipo”, el contratista debía abrir cuenta corriente de manejo conjunto, las cuales no generan rendimientos financieros.”, situación que fue verificada por la CGR en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo.

Durante la ejecución del convenio 1139 de 2009, en la cuenta corriente No. 55652645963, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$1.826.1 millones, permaneciendo saldos importantes, por varias semanas y/o meses.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$34.3 millones, generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario, por cuanto no hubo un adecuado manejo y administración de los recursos del anticipo en procura de maximizar los resultados⁹¹, ya que no se exigió que los recursos entregados en calidad de anticipo, se manejara en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la

⁹¹ Principio de economía



emisión de TES de más largo plazo⁹², que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente, es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por un inadecuado manejo de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Inviás, lo que causa un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano en la cuantía antes enunciada. Deficiencia presentada porque el Inviás no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

3.4 PROYECTO TRONCAL NORDESTE

El corredor Troncal del Nordeste se encuentra en su totalidad en el departamento de Antioquia, la troncal une los municipios de Vegachí y Zaragoza esta vía tiene una longitud aproximada de 107.7 Km., además no pertenece a la Red Vial Nacional pues se encuentra a cargo del departamento, este corredor se constituye en una importante vía de comunicación que integra las regiones del nordeste y bajo Cauca en el departamento de Antioquia⁹³.

El recorrido inicia en el nordeste antioqueño, en el municipio de Vegachí ubicado en el flanco oriental de la cordillera central a 980 m.s.n.m. luego desciende pasando por el municipio de Remedios a 700 m.s.n.m., culminando en el municipio de Zaragoza en la región del bajo Cauca a 50 m.s.n.m.

El corredor vial se desarrolla en la región Andina aunque se encuentra próximo a

⁹² La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.

⁹³ INFORME FINAL ESTADO ACTUAL. VOLUMEN 1 DE 1, Convenio Interadministrativo 919 de 2007. Universidad Nacional de Colombia, Agosto de 2007



la región Caribe, lo que implica que los terrenos por los que discurre el corredor son montañosos, ondulados, y planos.

Área de influencia

Geográfica

Este corredor comunica los municipios de Vegachí, Remedios, Segovia y Zaragoza todos ubicados en el departamento de Antioquia integrando las regiones del Nordeste (a la cual pertenecen los tres primeros municipios) y el Bajo Cauca (a la cual pertenece Zaragoza). La región Nordeste presenta un relieve con elevaciones moderadas en el flanco derecho de la cordillera central y terreno plano en el norte de esta; mientras que la región del Bajo Cauca que recibe su nombre por el río que la atraviesa de sur a norte y que cruza esta zona por terreno completamente plano permitiendo la entrada a la región caribe colombiana.

Climatología

El corredor está ubicado totalmente en el piso térmico cálido aunque cerca del piso térmico templado en su comienzo. Es una condición que le da al corredor uniformidad en cuanto a su climatología.

La temperatura media en el municipio de Vegachí es de 23°C y corresponde a la mínima temperatura del corredor, los municipios de Remedios y Segovia cuentan con una temperatura de 25 °C, y la máxima se presenta en el municipio de Zaragoza con 28 °C en la parte más baja del corredor.

La precipitación media multianual en la región fluctúa entre (3.000 -3.500 mm.), siendo mayor a medida que se desciende hacia la región del bajo Cauca, la zona presenta una humedad relativa alta (81-85 %), según Thornwaite con clima superhúmedo pues presenta un Índice de humedad superior a 100.

Geología

La historia geológica del departamento de Antioquia se remonta 600 millones de años atrás que incluye actividad de las cuatro eras geológicas: la Precámbrica (3.600 m.a.), la Paleozoica (345 m.a.) la Mesozoica (160 m.a.) y la Cenozoica (65 m.a.) hasta nuestros días, lo que implica una gran variabilidad en las rocas que encontramos a lo largo y ancho del departamento.



La Troncal del Nordeste comienza en la zona andina del departamento de Antioquia en la parte media de la cordillera central y desciende hacia las terrazas y planicies aluviales del norte del departamento. En su área de influencia cruza unidades litológicas de origen ígneo y metamórfico

Predial Socioeconómica

El corredor cuenta con una zona de influencia en donde habitan de acuerdo con la información del DANE, aproximadamente 91.258 personas distribuidas de la siguiente manera: Vegachí 11.086 habitantes, Remedios 20.675 habitantes, Segovia 34.324 habitantes y Zaragoza 25.173 habitantes, La población de indígenas en la zona de influencia es de 2.171 hab. distribuida de la siguiente manera: Vegachí 46 indígenas, Remedios 46 indígenas, Segovia 406 indígenas de los cuales 268 (25 familias) viven en el resguardo indígena Tagual La Po perteneciente a la etnia Embera - Katto y en Zaragoza viven 1673 indígenas de los cuales 170 (32 familias) se encuentran en el resguardo indígena de Pablo Muera perteneciente a la etnia Zenú, Ninguno de los resguardos es atravesado por el corredor.

La actividad minera en el área de influencia es muy importante, pues allí se encuentra el distrito minero Zaragoza - Segovia - Remedios en donde se extrae oro, plata y mármol para la obtención de la cal apagada.

La actividad agrícola en el área de influencia es típica del piso térmico cálido y se encuentra dominada por los cultivos (organizados según el número de casos encontrados por el DANE) de: yuca, plátano, cacao y maíz. Existen otros cultivos con una ubicación más específica como el arroz (en Zaragoza) y el café (en Vegachí) para citar los más representativos.

En general, la ganadería de la zona es predominantemente bovina aunque también existen ejemplares equinos y ovinos concentrándose principalmente en Segovia; en la zona también se desarrollan actividades avícolas.

El suelo del área de influencia está cubierto por pastos y matorrales principalmente, los pocos bosques que existen se denominan ecuatoriales y localizan en la parte alta del corredor en el municipio de Vegachí donde además dominan las malezas cubriendo un 61 % del territorio.

Ambiental

El corredor está ubicado en el piso bioclimático: *Bosque Ecuatorial* el cual se divide en:

Av. Carrera 60 No.24-09 Piso 5 Gran Estación II PBX. (57) 1 - 647 70 00 Bogotá, D. C. • Colombia •

www.contraloria.gov.co



Bosque Subhigrofilo Ecuatorial y Bosque Tropófilo Ecuatorial, el primero se encuentra al inicio del corredor (Vegachi) en donde se encuentran especies vegetales como: la Ceiba, el Totumo, el Balso, el Caucho, el Chumbimbo y el Hobo, este tipo de cobertura boscosa ha decrecido por el establecimiento de empresas madereras que han ocasionado la tala de las especies antes mencionadas y el avance de zonas destinadas a la agricultura y la ganadería, pues no hay control por parte de la corporación autónoma regional sobre el uso de los suelos.

Bosque Tropofilo Ecuatorial: cubre la mayor parte del corredor (desde Remedios hasta Zaragoza) presenta especies vegetales como: Pata de Gallina, Caracolí, Guacimo colorado, Tambor y Ceiba amarilla, muchas de estas especies han sido taladas para expandir la ganadería lo que ha ocasionado problemas de erosión en la mayoría en las colinas de la región.

Características de la vía existente

La Troncal del Nordeste, no tiene actualmente ningún tipo de estructura de pavimento ni sistema de drenaje y tampoco obras de estabilización de taludes. Adicionalmente, esta vía terciaria a cargo de la gobernación de Antioquia, no cuenta con ningún sistema de referenciación, es decir, que la información que se presentara a continuación, esta soportada en medidas aproximadas, basadas en el odómetro del vehículo en el que se realizó el recorrido a partir del municipio de Vegachí.

Caracterización de la vía y geometría

La vía en estudio se clasifica como Carretera departamental, según el Manual de Diseño Geométrico para Carreteras de INVIAS (1998), con un ancho promedio de calzada de 5.0 m.

El corredor se desarrolla sobre terreno montañoso a media ladera hasta el km. 48., luego la vía discurre sobre laderas altas con fuertes pendientes hasta el km. 66, después el trayecto continua sobre terreno plano hasta el km, 77 aproximadamente y por ultimo el terreno es montañoso a media ladera terminando en el km. 107.7 aproximadamente.

De la evaluación de este proyecto se detectaron los hallazgos:



Hallazgo 25. Costo de Oportunidad contrato 853 del 8 julio de 2009. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.

La cláusula Décima: Anticipo del contrato 853 del 8 julio de 2009, cuyo objeto es los Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto "Troncal del Nordeste", establece: *"Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato el instituto podrá conceder al CONTRATISTA un anticipo hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, previa solicitud del CONTRATISTA y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega, para lo cual la Subdirección de Red Nacional de Carreteras debe solicitar el pago a la Subdirección Financiera en el formato establecido para tales efectos que se radicará para el trámite con sus respectivos anexos, en todo caso el anticipo estará sujeto a la vigencia presupuestal anual y a la disponibilidad de cupo en el Programa Anual Mensualizado de caja, (PAC). Se establece como fecha de entrega del anticipo la consignación en la cuenta conjunta mencionada. La constitución y aprobación de la garantía son requisitos indispensables previos para la entrega del anticipo."* Adicionalmente, el Parágrafo Primero: Manejo del anticipo dispone: *"Para el manejo del anticipo. El CONTRATISTA, o la persona que éste designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el Interventor del contrato, 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 interventor. Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del contrato".* De igual manera, el Parágrafo Segundo establece: Rendimientos Financieros señala: *"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"*

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: *"... 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"...*

En el contrato de obra 853 de 2009 y cuyo objeto es los Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto "Troncal del Nordeste" el contratista apertura la cuenta corriente No 110-063-14273-1, en el



Banco Popular a nombre de ANTICIPO U.T. ICESGA, con la dirección calle No 8-32 Bogotá, y en la cual el INVIAS realizó varias consignaciones de recursos por concepto de anticipo menos los desembolsos efectuados por el contratista en diferentes fechas, generando un saldo y en otras ocasiones permanecen durante varios días sin ser desembolsado y los cuales según el costo de oportunidad generarían unos intereses de \$1.045.764.616.,78 para el INVIAS si estos fueran consignados en una cuenta que generara rendimientos mientras se ejecutaran. y que fueran establecidos en los pliegos de condiciones del contrato.

Frente a lo expuesto, el INVIAS suministro los extractos del Banco de Occidente - Credencial, donde el contratista apertura la cuenta corriente No 110-063-14273-1, en el Banco Popular a nombre de ANTICIPO U.T. ICESGA, con la dirección calle No 8-32 Bogotá, en la cual no obtuvo rendimientos financieros durante todo el periodo, situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo, entregados mediante oficio OCI 50089 del 13 de septiembre de 2013.

Es de anotar que durante la ejecución del **contrato** 853 del 8 julio de 2009, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$30.642.5 millones, permaneciendo saldos en cuantías significativas, por Días, varias semanas, sin generar ningún rendimiento financiero. De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de **\$1.045.7 millones** generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la

emisión de TES de más largo plazo⁹⁴, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

⁷¹ Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por una inadecuada protección de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

POSIBLE DETRIMENTO ANTICIPO - NORDESTE		
MES	TASA MENSUAL	POSIBLE DETRIMENTO
septiembre	10,0%	96.227.587,73
2009-sep	10,0%	18.425.501,39
2009-oct	10,0%	92.671.215,61
2009-nov	10,0%	45.365.076,09
2009-dic	10,0%	72.506.011,56
2010-ene	10,0%	37.317.413,57
2010-feb	10,0%	61.758.334,92
2010-mar	10,0%	81.880.562,84
2010-abr	10,0%	55.430.434,67
2010-may	10,0%	48.356.238,50

⁹⁴ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



2010-jun	10,0%	49.575.989,02
2010-jul	10,0%	21.757.708,76
2010-ago	10,0%	28.340.616,91
2010-sep	10,0%	22.824.848,79
2010-oct	10,0%	9.444.462,69
2010-nov	10,0%	5.284.518,86
2010-dic	10,0%	20.674.927,89
2011-ene	10,0%	6.009.579,83
2011-feb	10,0%	20.096.026,85
2011-mar	10,0%	6.303.384,40
2011-abr	10,0%	2.236.319,91
2011-may	10,0%	2.127.029,86
2011-jun	10,0%	1.388.133,36
2011-jul	10,0%	1.149.301,93
2011-ago	10,0%	739.429,24
2011-sep	7,5%	308.482,10
2011-oct	7,5%	33.142,96
2011-nov	7,5%	199,42
2011-dic	7,5%	206,07
2012-ene	7,5%	206,07
2012-feb	7,5%	192,78
2012-mar	7,5%	5.987.216,33
2012-abr	7,5%	5.145.018,56
2012-may	7,5%	897.727,50
2012-jun	7,5%	32.898.933,22
2012-jul	7,5%	61.261.249,12



2012-ago	7,5%	60.255.420,77
2012-sep	7,5%	34.744.151,04
2012-oct	7,5%	17.910.194,07
2012-nov	7,5%	7.355.061,05
2012-dic	7,5%	5.164.698,00
2013-ene	6,0%	1.353.783,83
2013-feb	6,0%	1.341.604,55
2013-mar	6,0%	1.188.857,30
2013-abr	6,0%	1.176.572,71
2013-may	6,0%	394.121,35
2013-jun	6,0%	318.188,86
2013-jul	6,0%	138.733,93
	TOTAL	1.045.764.616,78

Hallazgo 26. Ítems no previstos. Administrativo, Fiscal y Disciplinario

Al revisar el presupuesto del contrato 853 de 2009, en el acta No. 45, aparece un valor acumulado de los ítems NO PREVISTOS (Alquiler de Motoniveladora, Alquiler de Vibrocompactador, Alquiler de Carrotanque, Jornal de Obrero) de Mil Doscientos Once Millones Trescientos Ochenta y Dos Mil Doscientos Cincuenta Pesos \$1.211.382.250,00. En los Análisis de Precios Unitarios – APU's del Adenda # 1, se describen los ítems: Terraplenes, Mejoramiento de Subrasante, Conformación de Calzada Existente, Subbase Granular y Base Granular, los cuales incluyen los equipos y los jornales que hacen parte del ítem no previstos, anotando en el mismo sentido que la maquinaria descrita es empleada para hacer el movimiento de tierra que corresponde a estos ítems.

Por lo tanto, se considera que no existe una justificación técnica de este pago, en consecuencia, presuntamente se está realizando un doble pago de estos ítems; contraviniendo presuntamente el artículo 209 de la Constitución Política, artículo 25 de la ley 80 de 1993 y numeral 1 de artículo 34 de la ley 734 de 2002.



Hallazgo 27. Continuidad del corredor (VEGACHI - ZARAGOZA). Administrativo, disciplinaria y penal.

En desarrollo de la visita de inspección ocular adelantada a la Troncal del Nordeste, se pudo establecer que de momento este corredor se convertirá en una conexión pavimentada hasta el municipio de Segovia, sin embargo, dado que existe un tramo, 60 km aproximadamente, en el cual la velocidad promedio como máximo es de 10 km/h y en el cual las condiciones de seguridad y estabilidad son precarias, se puede afirmar que esta vía no es una alternativa de salida al bajo Cauca Antioqueño, puesto que no es transitable en ese segmento vial. Lo anterior contraviene el apéndice A de los pliegos de condiciones, numeral 3.1 Alcance del contrato 3.1. Alcance del Contrato: *“Son todas y cada una de las obras y actividades del Alcance del Proyecto que ofertan los proponentes y que su Valor no supera el Presupuesto Oficial y que se especifican a continuación: Estudios y diseños definitivos FASE III, gestión predial, social y ambiental, mantenimiento, mejoramiento y construcción en pavimento rígido, incluyendo puntos críticos del tramo EL TIGRE – REMEDIOS – ZARAGOZA con dimensiones de vía en calzada sencilla, con ancho de calzada de 7,00 m y bermas cunetas de 0,75 m tipo L de 20 cm de espesor y resistencia 3000 psi., la resistencia del concreto para pavimentos será de 4,3 MPa. a la Flexotracción, la cual se exigirá como medida de especificación de acuerdo a su norma de ensayo. La losa será de 20 cm de espesor como mínimo y tendrá dovelas como elemento de transferencia de cargas y barras de amarre en sus juntas longitudinales...”*. Lo anterior tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

La Entidad en su respuesta señala:

“...La Interventoría mediante comunicación C.823/TN2343/13/5.3 radicada en la entidad bajo el No. 117573 del 15 de noviembre de 2013, expresa: “(...) 1. Si bien es cierto que en el Apéndice A, “Alcance del Proyecto” se establece que:

El Alcance del Proyecto “Corredor Troncal del Nordeste” inicia en el (PR12+000 El Tigre) hasta el (PR107+700 Zaragoza) de la Ruta 1000; con ancho de calzada de 7.00 mts. (Figura No. 2) y se define de acuerdo con las actividades relacionadas en el presente Apéndice A que integralmente solucionan el problema de transitabilidad y operación del tránsito del corredor.



Sin embargo, una vez se tengan los estudios y diseños de todo el corredor se definirá a precisión el alcance definitivo teniendo en cuenta que esta contratación incluye los Estudios y Diseños de todo el corredor. (Subrayas nuestras).

Posteriormente en el Numeral 3.1 “Alcance del Contrato”, se define el mismo así: “Son todas y cada una de las obras y actividades del Alcance del Proyecto que ofertan los proponentes y que su Valor no supera el Presupuesto Oficial.” (Subrayas nuestras)

Dado lo anterior, se indica que una vez ejecutados los Estudios y Diseños de todo el corredor, se procedió a determinar en el Volumen XI “Cantidades de Obra y Presupuesto”, que para ejecutar las obras entre El Tigre y Zaragoza se requería una inversión de \$ 290.787,28 millones, no obstante, teniendo en cuenta que la Oferta Económica presentada por el Proponente adjudicatario del Contrato de Obra 853 de 2009 correspondió a \$ 76.667,40 millones, se definió el Alcance definitivo del Contrato, según lo dispuesto en el Apéndice A, excluyendo de la Meta Física los sectores 4, 5 y 6 del Proyecto, cuya longitud se estima en 60 km aproximadamente. Por lo tanto, los 60 km a los que se hace referencia en su comunicación no hacen parte del Alcance del Contrato de Obra 853 de 2009 (...).”

Así las cosas, queda claro que, por cuanto el contrato de obra No. 853 de 2009 establece dentro de su alcance la elaboración de los estudios y diseños fase III del corredor, no era posible para la entidad conocer los costos reales del proyecto hasta tanto no se efectuaran dichos estudios y en ese sentido los pliegos de condiciones lo norman.

De igual forma, no se puede olvidar que, para efectos de viabilizar la intervención del corredor completo, la entidad optimizando recursos del contrato logró aterrizar el Proyecto Troncal del Nordeste atendiendo en sus estudios y diseños fase III, el 100% de las necesidades de la zona y fomentando su desarrollo, en cumplimiento de la misión institucional de contribuir al desarrollo sostenible y a la integración del país a través de una red eficiente, cómoda y segura...”

El Invías, indica que se optimizó el manejo de recursos en el corredor. Sin embargo no se cumple con el proyecto que propuesto, sin dejar de lado que como se expone previamente el corredor es uno solo y nunca se indicó que éste se realizaría por partes, por lo tanto el proyecto que se construye, si bien es cierto es

funcional entre El Tigre y Remedios, no presenta continuidad real hasta el municipio de Zaragoza.

Hallazgo 28. Mantenimiento y limpieza de las obras. Administrativo

Durante la visita de inspección ocular, se pudo verificar en algunos sitios que hay deficiencias en la limpieza de las obras hidráulicas, afectando la durabilidad de las obras, es pertinente indicar que este aspecto no es generalizado. Esto fue informado al INVIAS e Interventoría en desarrollo de la diligencia adelantada. Por otra parte, un aspecto que cabe resaltar es el que se relaciona con el mantenimiento de esta obra una vez sea terminada, esta circunstancia se considera como consecuencia del mantenimiento precario que tiene la vía entre Yolombó y Vegachí, que no hace parte del alcance del contrato 853 de 2009. En especial relacionado con la estabilidad de los taludes entre los municipios precitados, tal como fue evidenciado en la visita, estos presentan frecuentes derrumbes que afectan la circulación normal del tráfico y ponen en riesgo la seguridad de los usuarios.

Hallazgo 29. Superficie del pavimento y bermacunetas. Administrativo y Disciplinario.

Durante el recorrido de la vía en el marco de la visita de inspección ocular adelantada, se evidenció e informó verbalmente al INVIAS e Interventoría, que hay losas del pavimento y bermacunetas que tienen una textura en su superficie que no es la que corresponde a una obra nueva. Lo anterior, dado que el Interventor tiene la obligación establecida en los numerales 7.1.1, 7.2 y 7.4 del Manual de Interventoría de Obra Pública, del Instituto Nacional de Vías - INVIAS. Es necesario indicar que la textura del pavimento es fundamental para garantizar la seguridad de los usuarios, puesto que si la rugosidad no es homogénea y la adecuada, las distancias de frenado y la consecuente maniobra de desaceleración puede comprometer la seguridad de quien transita por esa vía. Lo anterior tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 30. Vertedero taponado. Administrativo y Disciplinario.

En el PR 10 + 776.5, se encontró un vertedero en V el cual está aproximadamente 5 cm por encima de la cota mínima de la cuneta en este sitio, lo cual permite que se den empozamientos en este punto. Este error constructivo se informó al gestor



contractual del Invías y al interventor en desarrollo de la visita, quienes manifestaron que ya se había requerido al contratista para que hiciera el respectivo arreglo. Lo anterior, dado que el Interventor tiene la obligación establecida en los numerales 7.1.1, 7.2 y 7.4 del Manual de Interventoría de Obra Pública, del Instituto Nacional de Vías - INVIAS. Esta situación tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 31. Conflictos prediales. Administrativo

La continuidad en el PR 11 + 580 (aproximadamente) aledaño al puente sobre la quebrada Pescadito, se ve limitada por el predio puesto que el propietario del predio que debía ser comprado no ha querido venderlo.

El INVIAS en su respuesta corrobora lo observado, en los siguientes términos:

“La Interventoría mediante comunicación C.823/TN2343/13/5.3 radicada en la entidad bajo el No. 117573 del 15 de noviembre de 2013, expresa: “(...) 5. En cuanto al predio de ficha N°004 I D S 1, localizado en el PR 11+580, a continuación se describe la situación actual del predio:

El predio cuenta con ficha y plano predial aprobados por la Subdirección del Medio Ambiente y Gestión Social del INVIAS, adicionalmente tiene oferta de compra según oficio SMA 62181 del 8 de Noviembre de 2013, la cual fue entregada el día de hoy a la Interventoría, por lo que se tiene previsto realizar la notificación este fin de semana.

Al respecto se indica que a la fecha se han efectuado acercamientos con el propietario del predio, quien al parecer va a aceptar el valor del avalúo.

Adicionalmente, cabe mencionar que para concretar la real posibilidad de venta, se requiere la notificación y manifestación por escrito de la aceptación, evento en el cual se estaría firmando promesa de compraventa la próxima semana, con la consiguiente entrega del predio a la suscripción del referido documento. (...)”

3.5 PROYECTO DOBLE CALZADA BUCARAMANGA – CÚCUTA

El Informe Final Estado Actual Volumen 1 del Convenio Interadministrativo 919 de 2007, suscrito con la Universidad Nacional de Colombia de Agosto de 2007, describe el Proyecto así:



Localización General

El corredor Bucaramanga - Cúcuta une a los departamentos de Santander y Norte de Santander, y hace parte de la Red Vial Nacional; este corredor se encuentra ubicado en las subregiones de la Montaña Santandereana y el Macizo de Santurbán de la región Andina. El trayecto comienza en Bucaramanga a 959 m.s.n.m. en el departamento de Santander, luego inicia el ascenso pasando por La Corcova a 2.380 m.s.n.m., Berlín a 3.200 m.s.n.m., y Cuestaboba a 3.250 m.s.n.m. este sitio es el límite entre los departamentos de Santander y Norte de Santander; a partir de este punto la vía empieza a descender pasando por Mutiscua a 2.600 m.s.n.m, Pamplona a 2.342 m.s.n.m., culminando en Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander a 320 m.s.n.m.

De esta manera el corredor discurre en el sector nororiental del departamento de Santander, sobre el flanco occidental de la Cordillera Oriental y continua sobre el flanco oriental de la Cordillera Oriental en el sector suroccidental del departamento de Norte de Santander. En total sobre la vía existente se recorren aproximadamente 174k.m., con pendientes del terreno que varían entre el 5% y el 10% en los ascensos y descensos de la cordillera lo cual hace que el terreno presente condiciones de escarpado, también se encuentra zonas onduladas y planas como la del paramo de Berlín.

Área de influencia

Geográfica

El corredor Bucaramanga (Santander) - Cúcuta (Norte de Santander) inicia a las afueras de Bucaramanga a 1.100 m.s.n.m. y termina en la entrada a la ciudad de Cúcuta a 320 m.s.n.m.

Su geomorfología corresponde al paisaje de montaña, dadas las altas pendientes que se presentan, las cuales varían entre 5% y 10%, El sector en estudio está compuesto por clima templado en la zona de Bucaramanga, clima frío y de paramo en la zona de cordillera, y clima cálido en la zona de Cúcuta, El relieve que se presenta a lo largo del corredor vial es quebrado y de pendientes fuertes con alturas superiores a los 3.000 m.s.n.m., encontrando también el paramo, que se presenta en el límite de los dos departamentos.

Climatología

Por su situación geográfica con marcadas variaciones de altura sobre el nivel del mar, el territorio del área de influencia tiene gran diversidad climatólogica.

Entre las condiciones atmosféricas de la zona de estudio se tienen las siguientes: la temperatura oscila alrededor de los 8°C en la zona de paramo de Berlin, en la ciudad Bucaramanga la temperatura varía entre los 20°C y 25°C y en Cúcuta, la temperatura oscila entre los 30°C y 32°C; la humedad relativa es generalmente alta, pues varía entre el 81% - 85% en la ciudad de Bucaramanga y en gran parte del corredor vial, en Cúcuta, la humedad es mas baja, oscila entre el 76%-80%; la lluvia presenta un comportamiento bimodal, dos periodos de lluvias intensas en los meses de marzo, abril, mayo y septiembre, octubre, noviembre, y dos periodos secos en los meses de diciembre, enero, y junio, julio, esto hace que la precipitación anual varíe de 1.000 a 1.500mm.

Geología

La región ha sido afectada por gran cantidad de movimientos tectónicos, en especial a la región ubicada en el departamento de Santander, por lo tanto se encuentran diversos relieves y pendientes, asociados geomorfológicamente a un paisaje de montaña en la mayoría de los suelos.

En el análisis la geología del corredor se dividió en tres tramos, así:

El primer tramo comprende la salida de Bucaramanga en el sector se aprecia la presencia considerable de conglomerados con fragmentos de caliza y en menor proporción se encuentran areniscas y rocas volcánicas, dentro de una matriz arenoso-calcárea de color gris y grano fino.

El segundo tramo entre Bucaramanga y Pamplona se encuentran rocas metamórficas de origen sedimentario e ígneo con edades entre el Precámbrico y Paleozóico, las cuales constituyen las rocas mas antiguas con el más alto grado de metamorfismo de ese tramo.

En el tercer tramo desde Pamplona hasta Cúcuta se encuentran depósitos de gravas y de arenas a lo largo del río Pamplonita en forma de terrazas altas y aluvión de río.

El tramo en general se caracteriza por un alto grado de amenaza sísmica.

Predial Socioeconómica

La región que comprende el corredor Bucaramanga - Cúcuta, es una zona densamente poblada, pues abarca a dos ciudades capitales de departamentos, como lo son Bucaramanga (Santander) con 501.113 habitantes y Cúcuta (Norte de Santander)



con 580.905 habitantes, además de estas ciudades encontramos otros centros urbanos como Pamplona (Norte de Santander) con 51.006 habitantes, Mutiscua (Norte de Santander) con 3.839 habitantes y Los Patios (Norte de Santander) con 67.346 habitantes, según el censo DANE 2005; esta población se caracteriza por tener gran actividad agropecuaria, comercial, industrial y de prestación de servicios,

Es importante destacar que las ciudades capitales, concentran una gran cantidad de población en el casco urbano, a diferencia de los municipios que se encuentran en la vía, donde la mayoría de la población se encuentra en la zona rural.

En cuanto a la presencia de comunidades indígenas en el área de influencia no se presenta ninguna minoría indígena o afrodescendiente.

El principal renglón de la actividad agropecuaria es el cultivo de papa. Otros cultivos representativos de la zona son las hortalizas, mora y arracacha, aportando también a la economía interna del país. La zona cuenta además con una actividad ganadera de tipo extensivo con una gran gama de especies como son: vacas, toros.

La actividad principal de la ciudad de Bucaramanga es la del comercio, dentro del cual encontramos que la mayor parte tiene que ver con el curtido de cueros, la fabricación de maletas y el sector de hotelería y turismo.

Por su parte, Cúcuta ha sido tradicionalmente una ciudad comercial debido a su condición de frontera con Venezuela. El principal renglón de la actividad económica es el comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores, además se destaca el curtido y adobo de cueros, la fabricación de maletas y bolsos de mano, como también el sector de hotelería y turismo.

Pamplona es una ciudad estudiantil, por lo cual la industria hotelera y turística, es la principal actividad económica del municipio; actualmente, miles de estudiantes son albergados y alimentados allí.

Ambiental

La condición ambiental que caracteriza este corredor, toma vital importancia en la medida que los ecosistemas presentes en la zona se vean afectados por el paso de la vía, pues de la manera como las condiciones geométricas del corredor interactúan con el medio ambiente dependerán su protección y conservación. Según lo anterior es muy importante conocer los ecosistemas que hacen parte del área de influencia, de acuerdo con la clasificación que fija el Decreto 1753 del 3 de agosto de 1994.

Caracterización de la vía y geometría

La vía en estudio se clasifica como Carretera principal de una calzada, según Manual de Diseño Geométrico para Carreteras de INVIA (1998), no cuenta con

bermas a lo largo del recorrido y el ancho promedio de calzada es de 7.56m. El corredor se desarrolla sobre terreno escarpado en casi todo su trayecto exceptuando el paramo de Berlín, en donde el terreno es ondulado y el tramo desde el PR 127+000 de la Ruta 55 tramo 05 hasta Cúcuta, en el cual el terreno se caracteriza por ser plano.

Por el tipo de vía y terreno en el que se desarrolla la misma, se tiene entonces una velocidad de diseño que varía entre 60 y 80km/h, siendo mayor en los tramos planos.

La velocidad de marcha es menor a la de diseño variando entre 51 y 68 km/h., es importante aclarar que estos valores son netamente teóricos y corresponden a lo estipulado por el manual de diseño geométrico para carreteras del INVIAS pues en la realidad hay ciertos factores como anchos inadecuados de la vía, radios de curvatura pequeños, pendientes fuertes y tránsito de vehículos pesados que hacen variar de manera importante la velocidad de operación.

Variables de Transito

Según publicación del INVIAS, de Transito Promedio Diario Semanal (TPDS) del año 2005, se tiene para éste corredor, una división de 4 tramos, con su respectivo análisis de TPDS. La siguiente tabla muestra los datos obtenidos para dichos tramos:

Estación	Tramo	TRANSITO PROMEDIO DIARIO SEMANAL			
		TOTAL	%A	B%	C%
667	Bucaramanga – Berlín	1897	45	9	46
630	Berlín – Pamplona	1860	49	12	39
174	Pamplona – La Don Juana	2690	57	3	33
178	La Don Juana – Cúcuta	4480	64	13	23

Fuente: Instituto Nacional de Vías

De acuerdo con estos valores, se destaca una mayor presencia de vehículo tipo automóvil, seguido de camión, quedando el bus como el tipo de vehículo de menor tránsito en la zona.

Es importante resaltar el incremento del tránsito que se presenta en el tramo entre los municipios de Pamplona y La Don Juana (Norte de Santander) y aún más entre este municipio y la ciudad de Cúcuta, en donde el tránsito se constituye en más del doble del presente entre la ciudad de Bucaramanga y el municipio de Pamplona; esto se debe a la intersección entre la vía que proveniente de Bucaramanga (Santander) y la vía que proveniente de Presidente (Norte de Santander); además de otras vías que llegan de municipios aledaños a esta vía.

De la evaluación de este proyecto se detectaron los siguientes hallazgos:



Hallazgo 32. Costo de oportunidad contrato 656 del 26 de junio 2009. Administrativo, Disciplinario y Fiscal

La cláusula Décima del contrato de Obra: Anticipo del contrato 656 de 26 junio de 2009, celebrado para la construcción de la doble calzada Bucaramanga - Cúcuta establece: *“Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato el INSTITUTO podrá conceder al CONTRATISTA un anticipo de hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, previa solicitud del CONTRATISTA y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega, para lo cual la Subdirección de Red Nacional de Carreteras debe solicitar el pago a la Subdirección Financiera en el formato establecido para tales efectos que se radicará para el trámite con sus respectivos anexos, en todo caso el anticipo estará sujeto a la vigencia presupuestal anual y a la disponibilidad de cupo en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). Se establece como fecha de entrega del anticipo la de la consignación en la cuenta conjunta mencionada. La constitución y aprobación de la garantía son requisitos indispensables previos para la entrega del anticipo”*. Adicionalmente el Parágrafo Primero: Manejo del anticipo dispone: *“Para el manejo del anticipo, El CONTRATISTA o la persona que este designe mediante escrito dirigido al INSTITUTO, y el Interventor del contrato, abrirán a nombre de la obra, del CONTRATISTA y del INSTITUTO 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 Interventor. Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del contrato.”* de igual manera, el Parágrafo Segundo señala: Rendimientos Financieros *“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”*...

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: *“... 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”*...

Frente a lo expuesto, el INVIAS suministró los extractos del Banco de Occidente - Credencial, donde el contratista apertura la cuenta corriente No 235-07816-9 a nombre del CONSORC VIAS NAC-MARIO A, con la dirección CRA 22A No 85-20



Bogotá, en la cual no obtuvo rendimientos financieros durante todo el periodo, situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo, entregados mediante oficio OCl 50089 del 13 de septiembre de 2013.

Es de anotar que durante la ejecución del **contrato 656 del 26 de junio 2009**, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$112.786.1 millones, permaneciendo saldos en cuantías significativas, por días, semanas y/o meses.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$8.929.1 millones generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público.

Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo⁹⁵, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por una inadecuada protección de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades

⁹⁵ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal

1. Estimación posible daño patrimonial

POSIBLE DETRIMENTO ANTICIPO BUCARAMANGA – CUCUTA CONTRATO 656 DEL 26 JUNIO DE 2009		
AÑO Y MES	TES LP	VALOR PRESUNTO DETRIMENTO
2009		
AGOSTO	10%	115.366.491,75
SEPTIEMBRE	10%	92.329.253,96
OCTUBRE	10%	44.102.744,33
NOVIEMBRE	10%	42.680.075,16
DICIEMBRE	10%	44.102.744,33
2010		
ENERO	10%	56.262.224,31
FEBRERO	10%	134.909.780,91
MARZO		149.364.400,30
ABRIL		144.546.193,83
MAYO	10%	52.628.535,73
JUNIO	10%	34.245.004,11
JULIO	10%	35.386.504,25
AGOSTO	10%	35.386.504,25
SEPTIEMBRE	10%	34.245.004,11



OCTUBRE	10%	35.386.504,25
NOVIEMBRE	10%	132.963.746,84
DICIEMBRE	10%	654.520.009,99
2011		
ENERO	10%	654.520.009,99
FEBRERO	10%	591.179.363,86
MARZO	10%	563.722.134,09
ABRIL	10%	518.264.472,24
MAYO	10%	516.189.383,12
JUNIO	10%	511.939.602,27
JULIO	10%	495.418.020,98
AGOSTO	10%	478.871.804,90
SEPTIEMBRE	7,5%	348.786.110,35
OCTUBRE	7,5%	321.348.215,49
NOVIEMBRE	7,5%	284.445.733,91
DICIEMBRE	7,5%	272.072.700,72
2012		
ENERO	7,5%	254.612.403,65
FEBRERO	7,5%	216.475.480,55
MARZO	7,5%	208.557.542,38
ABRIL	7,5%	201.282.157,35
MAYO	7,5%	173.670.563,17
JUNIO	7,5%	138.790.247,58
JULIO	7,5%	121.292.854,78
AGOSTO	7,5%	104.428.667,60



SEPTIEMBRE	7,5%	72.312.753,39
OCTUBRE	7,5%	40.297.676,68
NOVIEMBRE	7,5%	2.251.198,54
DICIEMBRE	7,5%	125,92
2013		
ENERO	6,0%	9,82
Valor Posible Detrimiento:		\$8.929.154.955,75

Hallazgo 33. Costo de Oportunidad contrato 1310 del 27 de agosto de 2009, Administrativo, Disciplinario y Fiscal

La cláusula Sexta: Anticipo del contrato 1310 del 27 de agosto de 2009, celebrado para la Interventoría técnica, legal, financiera, administrativa, ambiental, predial, y social del proyecto doble calzada Bucaramanga, en el párrafo primero establece: *“FORMA DE PAGO: El INSTITUTO pagará al INTERVENTORI un anticipo no mayor al cincuenta por ciento (50%) del valor básico del contrato y mensualmente por actas parciales hasta un monto que equivalga al 95% del valor total del contrato (incluido el anticipo), de acuerdo al avance del obra de los contratistas a cargo. El restante 5% le será pagado al INTERVENTOR una vez se hayan liquidado las obras a cargo. El procedimiento para efectuar el pago del anticipo será como se dispone a continuación y los demás pagos como se señalan en el párrafo sexto de esta cláusula. PARÁGRAFO PRIMERO: ANTICIPO.- Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento, ejecución del contrato y presentación del Plan de Manejo del Anticipo, el INSTITUTO podrá conceder al INTERVENTOR previa solicitud y aceptación de las condiciones del INSTITUTO para su entrega un anticipo hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor básico del contrato, para lo cual la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras debe solicitar el pago a la Subdirección Financiera en el formato establecido para tales efectos que se radicará para el trámite con sus respectivos anexos, en todo caso el anticipo estará sujeto a la vigencia presupuestal anual y a la disponibilidad de cupo en el programa anual mensualizado de caja, (PAC). La constitución y aprobación de la garantía son requisitos indispensables previos para la entrega del anticipo. Teniendo en cuenta que los recursos se encuentran distribuidos en varias vigencias presupuestales, se otorgará al INTERVENTOR un anticipo parcial en cada vigencia acorde con la disponibilidad del PAC, sin sobrepasar el cincuenta*

Av. Carrera 60 No.24-09 Piso 5 Gran Estación II PBX. (57) 1 - 647 70 00 Bogotá, D. C. · Colombia ·

www.contraloria.gov.co



por ciento (50%) del valor total básico del contrato (entiéndase como valor total del contrato menos el IVA). Se establece como fecha de entrega del anticipo la consignación en la cuenta corriente conjunta respectiva”. Adicionalmente el Parágrafo Segundo: Manejo del anticipo dispone: “Para el manejo del anticipo, El INTERVENTOR, y el supervisor del contrato abrirán a nombre del contrato una cuenta bancaria de manejo conjunto, con carácter oficial, de tal forma que los cheques que se giren con cargo a ella necesiten, para ser pagados, la firma del INTERVENTOR y la del supervisor del contrato. Los fondos del anticipo solo podrán ser utilizados para los gastos propios del contrato”; de igual manera, el Parágrafo Cuarto: Rendimientos Financieros señala: “Los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por EL INSTITUTO al INTERVENTOR, 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”.

Lo anterior en concordancia con el numeral 20 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que reza: “... 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”...

El INVIAS allegó los extractos de la Cuenta corriente No 215-07073-1 del banco de occidente a nombre de ANTICIPO CONTRATO INVIAS,, con la dirección Cr 22A No110 - 44 Provenza Bucaramanga, correspondiente al contrato de Interventoría 1310 de 2009 y cuyo objeto es la INTERVENTORIA TÉCNICA, LEGAL, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, AMBIENTAL, PREDIAL Y SOCIAL DEL PROYECTO DOBLE CALZADA BUCARAMAGA – CUCUTA, a favor del CONSORCIO CIE – EDL (Compañía de estudios e Interventoría S.A.50% -- Enrique Dávila Lozano Ltda. 50%), en la cual no obtuvo rendimientos financieros durante todo el periodo, situación que fue verificada en los extractos bancarios correspondientes al periodo de amortización del anticipo, entregados mediante oficio OCI 50089 del 13 de septiembre de 2013.

Durante la ejecución del contrato 1310 del 27 de agosto de 2009, fueron reconocidos y pagados anticipos por \$ 3.716.7 millones, permaneciendo saldos, por varios días y/o semanas.

De lo anterior se colige que los rendimientos financieros dejados de percibir en una cuantía aproximada de \$ 338.641.727,32 millones, generan un costo de oportunidad para el Gobierno Colombiano y un posible daño patrimonial al erario público.



Es de anotar que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la siguiente metodología:

Se establece la siguiente fórmula metodológica

$$COp = VD * [(1 + TES)^{n/365} - 1]$$

Donde:

COp Es el Costo de Oportunidad para el Gobierno Colombiano

VD Es el Valor del saldo diario en bancos, correspondiente a la cuenta de manejo del anticipo.

TES Es la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos, para este caso se toma la tasa cupón fija en pesos, de la emisión de TES de más largo plazo⁹⁶, que se encuentra vigente al momento de la declaratoria de incumplimiento.

n Se toma como uno, porque el cálculo se hace con base en el saldo diario en bancos.

Finalmente es necesario precisar que la situación anterior evidencia presunta gestión antieconómica, por una inadecuada protección de los recursos públicos entregados al contratista en calidad de anticipo, los cuales no generaron rendimientos financieros a favor del Invías. Deficiencia presentada porque el Invías no ha reglamentado el procedimiento para establecer la exigencia del manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, en entidades financieras y/o bancarias que reconozcan rendimientos financieros, en procura de mitigar o impedir la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Circunstancia que demuestra debilidades en los mecanismos de control interno en el manejo de los recursos públicos y que podría tener una posible incidencia disciplinaria y fiscal.

Estimación posible daño patrimonial:

⁹⁶ La tasa de descuento para el Estado es igual a la tasa de endeudamiento del Gobierno Colombiano a través de la emisión de títulos de tesorería - TES de mayor plazo.



POSIBLE DETRIMENTO ANTICIPO INTERVENTORIA BUCARAMANGA – CUCUTA CONTRATO 1310		
AÑO Y MES	TES LP	VALOR PRESUNTO DETRIMENTO
2009		
NOVIEMBRE	10%	3.719.306,20
DICIEMBRE	10%	12.329.514,40
2010		
ENERO	10%	9.709.405,82
FEBRERO	10%	8.715.338,37
MARZO		20.866.777,82
ABRIL		4.264.650,87
MAYO	10%	15.041.339,00
JUNIO	10%	20.732.822,84
JULIO	10%	14.141.253,23
AGOSTO	10%	7.847.716,58
SEPTIEMBRE	10%	13.584.414,96
OCTUBRE	10%	17.721.682,24
NOVIEMBRE	10%	15.756.275,89
DICIEMBRE	10%	8.681.767,48
2011		
ENERO	10%	16.196.667,27
FEBRERO	10%	16.196.667,27



MARZO	10%	30.201.000,78
ABRIL	10%	12.373.478,45
MAYO	10%	10.742.779,86
JUNIO	10%	5.887.230,44
JULIO	10%	13.036.010,27
AGOSTO	10%	14.545.434,06
SEPTIEMBRE	7,5%	5.825.233,63
OCTUBRE	7,5%	7.819.992,99
NOVIEMBRE	7,5%	9.106.399,38
DICIEMBRE	7,5%	8.196.664,59
2012		
ENERO	7,5%	327.786,46
FEBRERO	7,5%	6.720.089,72
MARZO	7,5%	2.255.199,10
ABRIL	7,5%	2.779.766,39
MAYO	7,5%	1.638.708,46
JUNIO	7,5%	1.235.520,85
JULIO	7,5%	237.947,98
AGOSTO	7,5%	206.817,93
SEPTIEMBRE	7,5%	65,75
Valor Posible Detrimiento		\$338.641.727,32



Hallazgo 34. Cambio estructura de pavimento. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal.

Al revisar el contrato 656 de 2009, se encontró que en el Pliego de Condiciones se estableció como requisito para la ejecución de la obra un pavimento en concreto hidráulico; sin embargo, después de suscrito el contrato se decidió cambiar el tipo de pavimento empleando como rodadura la Mezcla Densa en Caliente Tipo MDC-2, dado que la estructura de rodadura se modifica, se debe hacer un nuevo diseño del pavimento para garantizar una durabilidad similar a la que se obtiene con un pavimento rígido, este cambio en principio no tendría cuestionamiento siempre y cuando el costo de la nueva estructura no fuese mayor al pavimento contemplado originalmente en el numeral 3.2 Alcance del Contrato del Apéndice A del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública SGT-SRN- 001 – 2009.

Al revisar las condiciones actualizadas del Acta de modificación 18 del 4 de junio de 2013, frente a las condiciones originales de la oferta la diferencia existente entre la sumatoria del capítulo de Pavimento Asfáltico y Pavimento Rígido contra la sumatoria de los capítulos Pavimento Asfáltico más Pavimento Rígido más Ítems No Previstos, es la siguiente:

Condiciones Originales = \$14.963.157.440 + \$35.367.421.930 = \$50.330.579.370

Condiciones Actualizadas = \$35.001.978.881,6 + \$1.352.90.393,1 + \$39.679.446.784 = \$76.034.386.058,7

Diferencia entre C. Originales y C. Actualizadas = \$50.330.579.370 - \$76.034.386.058,7 = - \$25.703.806.688,7

Lo anterior significa que realizando el cambio del pavimento por costos directos, la obra cuesta VEINTICINCO MIL SETESCIENTOS TRES MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS CON SETENTA CENTAVOS más de lo que costaba originalmente, cifra a la que se le debe incrementar el AIU de conformidad con lo establecido en el párrafo primero de la cláusula segunda del contrato 656 de 2009, que es del 32%. Al realizar la operación del incremento del AIU, la Contraloría General de la República considera que existe un presunto detrimento por TREINTA Y TRES MIL NOVECIENTOS VEINTINUEVE MILLONES VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$



33.929.024.829,08), situación que tiene presunta connotación Penal, Disciplinaria y Fiscal.

Hallazgo 35. Derrumbe del PR 12 + 900 al PR 13 + 200. Administrativo y Disciplinario.

En la visita de obra se encontró que existe un derrumbe entre los PR 12 + 900 al PR 13 + 200, el cual no ha sido removido al momento de la visita en su totalidad, el volumen estimado es de 582090 m³. En un documento entregado por parte de la Interventoría a la Contraloría General de la República en desarrollo de la visita, se encontró un presupuesto en el cual se estima que la intervención en este punto cuesta \$ 10.889.842.374, valor que incluye actividades como explanaciones, estructuras y drenajes, transporte de materiales de excavación e ítems no previstos. Las actividades de excavación en esta zona se adelantaron en el mes de noviembre de 2012 y un año después no existe claridad en relación con la parte contractual que va a asumir el costo por remoción y transporte del material proveniente del derrumbe, ni sobre su cuantificación y si el INVIAS ha asumido el costo de esta intervención, pese a que se debe a presuntas deficiencias constructivas. Lo anterior tiene presunta connotación disciplinaria y se realizará Actuación de Control Fiscal.

Hallazgo 36. Frentes sin intervenir. Administrativo, Disciplinario y Penal.

En la visita se encontró que existen algunos sitios dentro del alcance actual del contrato 656 de 2009, que a octubre de 2013 no han sido intervenidos. La Entidad justifica que estos tramos fueron objeto de intervención en los contratos 3058 de 2006 y 3591 de 2008. Lo anterior fue manifestado por la Interventoría en comunicación 1.82-BUC/1372-11 del 2 de junio de 2011 al Consorcio Vías Nacionales, en el cual indica que mediante comunicación DT –SAN 17003 del 5 de mayo de 2011, la Dirección Territorial Santander de INVIAS, le afirma que las obras objeto de los contratos precitados estaban así: Para el Contrato 3058 de 2006 el objeto fue “MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BUCARAMANGA – CUESTABOBA, SECTOR PR 37 +000 AL PR 70 + 000, RUTA 66 TRAMO 6603” se recibió la obra el 26 de octubre de 2009 y las pólizas están vigentes hasta el 26 de octubre de 2014. Para el Contrato 3591 de 2008, el objeto “MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BUCARAMANGA –



CUESTABOBA, SECTOR PR 3 + 0400 AL PR 37 + 0000, RUTA 66, TRAMO 6603, MODULO 1”, se recibió la obra el 5 de MARZO de 2010 y las pólizas están vigentes hasta el 5 de marzo de 2015. La interventoría informó que se está a la espera del vencimiento de estas garantías para poder realizar las intervenciones. La anterior situación tiene presunta connotación disciplinaria, penal y se realizará una Actuación de Control Fiscal.

Hallazgo 37. Ítem no previsto - cerca de alambre de púas. Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal.

Al revisar el presupuesto del contrato 656 de 2009, se encuentra una diferencia entre los Ítems 53 y 82, los cuales versan sobre CERCA DE ALAMBRE DE PUAS, el primero fue presentado en la propuesta que resultó ganadora, con una cantidad de 40000 metros lineales, un precio unitario de \$ 7674, dando como valor de este ítem \$306.960.000. Sin embargo, en el segundo la cantidad es igual y el precio unitario es de \$11.433, con un valor total de \$457.320.000, es decir, existe una diferencia de \$150.360.000, que corresponde a un mayor valor en el ítem 82 del capítulo de ítems no previstos. Esta situación tiene presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal.

Hallazgo 38. Mayor permanencia de interventoría. Administrativo, Disciplinario y Penal.

Revisadas las consideraciones de las adiciones 1 y 2 del contrato 1310 de 2009, entre el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y el Consorcio CEI-EDL, no son claros los motivos que llevaron a pactar mayores valores ni su cuantificación. En primer lugar en las consideraciones de la adición No. 1, se indica que esta obedece a *“...la necesidad de aumentar la logística de la Interventoría para cumplir con los requerimientos contractuales durante la supervisión de las obras adicionales, debido al incremento en frentes de trabajo del Contratista en obra y en Estudios u diseños, por la adición de \$ 12.300 millones...”* La Contraloría General de la República, considera que es cierto que a mayor trabajo se debe otorgar igual compensación económica, sin embargo, al revisar la proporción a la que corresponde el valor del contrato de interventoría en relación con el contrato de obra, lo pactado es que el primero corresponde al 3.56% aproximadamente, es decir, que en esta misma proporción se debería tener el valor de la adición de la



interventoría frente al incremento del contrato de obra citado en la consideración, así las cosas, la CGR considera que el valor por adicionarse es de \$437.590.251,11 y no los \$ 1.087.235.079 que fueron pactados, teniéndose como un costo presuntamente injustificado la cifra de SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTISIETE PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$649.644.827,89). En relación con la adición No.2 por un monto de \$ 4.486.972.703, aún son menos claros los motivos de ésta, puesto que en las consideraciones se indica que como consecuencia del alcance físico establecido se hará una exclusión de obra, y se indica que se necesitan más recursos para la culminación de las metas físicas de conformidad con lo establecido en el CONPES 3706 de 2011. Por lo tanto, la Contraloría General de la República considera que el valor de ésta es igualmente injustificado. Como consecuencia de lo anterior, la Contraloría General de la República considera que existe un presunto costo no justificado por valor de CINCO MIL CIENTO TREINTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS DIEZ Y SIETE MIL QUINIENTOS TREINTA PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$5.136.617.530.89), monto que corresponde a la sumatoria del primer presunto valor adicionado de más y el valor completo de la adición # 2. En la revisión de la documentación suministrada por la Entidad, se evidencian múltiples reprogramaciones, modificaciones, prórrogas y adiciones que han dilatado la ejecución del objeto contractual, no obstante las exclusiones aprobadas. Lo anterior evidencia deficiencias graves de planeación del contrato. En relación con los estudios y diseños de la interconexión San Gil-Bucaramanga por parte del contratista, la Entidad no exigió su cumplimiento y no dio aplicación al artículo 4o. numeral 1 de la Ley 80 de 1993 en el sentido de exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado o en su defecto igual exigencia podrían hacer al garante. Lo anterior se evidencia en los informes de interventoría, así: En el informe de abril de 2012, el interventor manifiesta que *“Mediante comunicado 1.82-BUC/ 2249-12 del 16 de abril de 2012 la interventoría manifestó al Consorcio Vías Nacionales que hasta la fecha el Contratista no ha realizado ninguna entrega parcial de avance de los Estudios y diseños en mención. De otra parte se puso de manifiesto al Contratista, nuestra preocupación porque transcurrido el séptimo (7) mes de ejecución para los Estudios y diseños de la interconexión San Gil-Bucaramanga y cuyo plazo para la entrega vence el 22 de septiembre de 2012, se presentan atrasos de cinco (5) meses en los ítems 2 y 3 de la FASE I, sin justificación alguna, con el agravante que sin la viabilidad ambiental y aprobación de la Fase I por parte de la Interventoría no podrá continuarse a Fase II los Estudios y Diseños. Además recordar que el Contratista deberá realizar las entregas parciales con el fin de la Interventoría (sic) realice el seguimiento y la revisión respectiva para continuar con la Fase II”*. Por otra parte el informe de mayo de 2012 , en relación con los estudios y diseños, el interventor indica: “El



Consortio Vías Nacionales entregó los Estudios y Diseños el 23 de enero de 2012 de la segunda calzada Bucaramanga – Cuestaboba, sin embargo a la fecha no han sido aprobados puesto que la Interventoría ha realizado observaciones a los mismos, se ha implementado revisiones conjuntas Contratista e Interventoría de los estudios y diseños como metodología que permita avanzar en la revisión final y se ha recomendado al Contratista una revisión detallada antes de volverlos a presentar a la interventoría que permita la edición definitiva de los volúmenes”.

Hallazgo 39. Deficiencias en gestión predial. Administrativo, Disciplinario y Penal.

En el desarrollo de la gestión predial, el Instituto Nacional de Vías, no dio aplicación a lo establecido en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, dado que no inició los procesos de expropiación en los términos señalados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y en el Estatuto Anticorrupción. Lo anterior teniendo en cuenta que de los 150 predios requeridos para el proyecto, el Invías aún no adquirido con las solemnidades establecidas por la Ley más del 40% de los predios, a pesar de que han transcurrido más de cuatro años, desde la firma del contrato; lo anterior propicia que la ejecución del proyecto, se lleve a cabo con presunta ocupación de hecho de los predios, por cuanto no se procede a la adquisición del inmueble previamente a su intervención. Es de anotar que la enajenación de inmuebles es un negocio jurídico sujeto a solemnidades, que no pueden ser desconocidas por las partes. La Entidad no establece plazos precisos dentro de los cuales debe adelantarse la adquisición de los predios y no se determinan responsabilidades por la falta de la definición de la propiedad de los inmuebles afectados por la ejecución del proyecto. Así mismo, no adelantó las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar, con ocasión de la falta de cumplimiento del contrato. Lo anterior tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

La Entidad en su respuesta señala:

“El numeral 2, parágrafo 1 del artículo 87 de la ley 1474 de 2011, estableció un procedimiento para la elaboración de los avalúos, que radicaba en cabeza del IGAC la realización de los avalúos, identificación de los predios y su notificación, es decir, se convertían en parte del proceso de gestión predial. Adicionalmente, la misma ley facultaba al Gobierno Nacional para reglamentar las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se pagaría a los propietarios, reglamentación que nunca fue expedida por el Gobierno



Nacional lo que impidió su aplicación aunado a la dificultad operativa del IGAC para atender los avalúos y proceso de notificación de todos los predios de los múltiples proyectos de infraestructura.

“La gestión predial llevada a cabo por el **CONSORCIO VÍAS NACIONALES** se ha realizado dando estricto cumplimiento para ello a lo acordado en el Contrato No. 0656 de 2009 y, concretamente, a lo estipulado en el Apéndice G del pliego de condiciones; en efecto, no puede perderse de vista que la normatividad aplicable al contrato en esta materia está representada por la ley 9 de 1989, 388 de 1997, y demás normas que lo reglamentan.

“Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que los referidos párrafos 1 y 2 de la Ley 1474 de 2011, fueron derogados por la Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013, aspecto que adquiere importancia en atención a que, durante el tiempo en que dicha norma estuvo vigente, el Gobierno Nacional NO reglamentó las condiciones para definir el valor del precio de adquisición de los predios ni el valor que habría de pagarse cuando se tratara de procedimientos de expropiación en los términos del numeral 5 del párrafo 1º del mencionado artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

“Teniendo en cuenta las precisiones anteriores y sin perder de vista que el **CONSORCIO CONTRATISTA** ha dado fiel aplicación a las normas que rigen el contrato No. 0656 de 2009 en materia de adquisición predial, es preciso considerar que tratándose de las gestiones adelantadas en el marco de dicho contrato, se tienen los siguientes resultados a la fecha:

RESUMEN	
<i>Predios Requeridos: Zonas de Terreno</i>	118
<i>Mejoras Requeridas</i>	41
TOTAL	159
<i>Predios Adquiridos con escrituras públicas</i>	93
<i>Predios en promesas de compraventa</i>	5



<i>Pedios en procesos de fichas, estudios, avalúos, ofertas</i>	23
<i>Pedios en Contrato de compraventa</i>	38
TOTAL	159

- *Noventa y tres (93) predios escriturados y registrados, equivalentes al **78,8%**, del total de los predios identificados.*
- *Cuatro (4) predios en promesa de compraventa que representan el **3,4%**.*
- *Veintiuno (21) predios en trámite de negociación, equivalentes al **17,8%***

La respuesta de la Entidad corrobora la observación en la medida en que después de cuatro (4) años de suscripción del contrato, no ha completado la gestión predial de acuerdo con lo establecido en los pliegos de condiciones, en el contrato y en la oferta del contratista. Adicionalmente no utilizó el mecanismo jurídico consagrado en la Ley 1474 de 2011 con el fin de adelantar los procesos de expropiación necesarios para la adquisición predial. No es cierto que la mencionada Ley requería ser reglamentada por el Gobierno Nacional.

Hallazgo 40. Estudios y diseños. Administrativo y Disciplinario.

En desarrollo de la visita de inspección ocular, la CGR constató las difíciles condiciones topográficas que hay en el tramo comprendido entre Bucaramanga y el Picacho, lo que obliga a tener unas condiciones de velocidad limitadas. No obstante lo anterior, no comprende los motivos por los cuales el Instituto tiene un Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, en el cual en su capítulo 2.1 se establecen las velocidades mínimas para cada tipo de carretera y en el caso de la Doble Calzada Bucaramanga Cúcuta, se tiene como referencia en un terreno montañoso y escarpado como valor de referencia los 70 Km/h velocidad superior a la establecida el Apéndice A de la Licitación Pública SGT-SRN 001-2009, en donde se indican las actividades generales a desarrollar dentro del alcance del proyecto y se pone como velocidad mínima de diseño 30 Km/h. Lo anterior tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 41. Continuidad del corredor (Bucaramanga - Cúcuta). Administrativo y Disciplinario.



En desarrollo de la Actuación Especial que se adelanta a la Doble Calzada Bucaramanga Cúcuta, llama la atención que el contrato no va a tener continuidad total entre las dos capitales en doble calzada al finalizar el presente contrato. Lo anterior lo atribuye el INVIAS a la falta de recursos y el resultado de los estudios definitivos adelantados en ejecución del contrato 656 de 2009, que concluyeron que debían excluirse tramos viales importantes, como lo es el que va desde “La Córdova” y “El Picacho”, en el cual se debe adelantar una par vial que no será construido con el presente contrato. Adicionalmente a lo anterior, tampoco existirá una doble calzada entre Cuestaboba y Pamplona, en consideración a que no se ha decidido quién va a ejecutar esta obra. Esta situación tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 42. Reubicación señales y defensas metálicas. Administrativo

En el sector entre Berlín y Cuestaboba, se encontraron señales verticales que deben ser mantenidas, así como la reubicación de defensas metálicas las cuales como consecuencia de la intervención realizada quedaron a nivel de la rodadura, lo cual incumple con su función de seguridad, lo anterior fue informado al Contratista e Interventor en desarrollo de la visita e informaron que se efectuarían los ajustes pertinentes.

Hallazgo 43. Planeación para sostenibilidad integral del proyecto. Administrativo.

Llama la atención de la CGR, que siendo un programa ampliamente difundido el de los ADMINISTRADORES VIALES, los cuales hacen permanentemente un inventario de las necesidades y en general atienden los requerimientos puntuales que se dan en los diferentes corredores del país, no es explicable como se inicia el proyecto de la Doble Calzada Bucaramanga – Cúcuta con un presupuesto que era limitado, con la consecuente desfinanciación. Es así como la interventoría del contrato 656 de 2009, manifiesta que se requieren cerca de 800.000 millones para completar el proyecto.