

## **INFORME DE AUDITORÍA**

**INSTITUTIO NACIONAL DE VIAS- INVÍAS**

**Vigencia 2014**

**CGR-CDIFYTCEYDR No.025**  
**Diciembre de 2015**

## **INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVÍAS**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contralor General de la República  | Edgardo Maya Villazón                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Vicecontralora                     | Gloria Amparo Alonso Masmela                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Contralor Delegado para el Sector  | Julián Eduardo Polanía Polanía                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Director de Vigilancia Fiscal      | Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Coordinadora de Gestión-Supervisor | Luis Edgar Michaels Rodríguez                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Responsable de Auditoría           | Juan Carlos Carrero Camacho                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Integrantes del Equipo Auditor     | Diana Carolina Aponte Rodríguez<br>Consuelo Jaramillo Rojas<br>Irma Peñaranda Salas<br>Luis Hernando Joya Neira<br>Luis Alejandro Rodríguez<br>Alexander Barón Ibáñez<br>Raúl Cayetano Montes Pineda<br>Juan Sebastián Rojas Benavides<br>Álvaro Duran Rodríguez<br>Alberto Elías Alemán Arcos |

## **GERENCIAS DEPARTAMENTALES**

Atlántico  
Margarita Rosa Doria Hernández

Bolívar  
Uriel Pájaro Flórez

Huila  
María Eugenia Cadena Patiño  
Jesús Emilio Erazo Molina

Magdalena  
Alexánder Pérez Chalarca  
Yenis Cecilia Cabas Gomez

Norte de Santander  
Martha Cecilia Duarte Lobo  
Samuel Albert Sandoval Camacho

Putumayo  
Andrés Ignacio Perdomo Márquez  
Jonny Fernando Unigarro de la Portilla

Quindio  
Marlen Vergara Lara

Risaralda  
Jorge Enrique Gutiérrez Valenzuela  
Jorge Abdel Perea Lobón

Santander  
Fernando Fernandez Zambrano

Tolima  
Fernando Godoy Bustos

Valle  
Fredy Eleazar Lemus Luengas

## TABLA DE CONTENIDO

Página

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO ..... | 6  |
| 2. DICTAMEN INTEGRAL .....                        | 8  |
| <i>Fuente: Invias. 2015</i> .....                 | 12 |
| <i>Fuente: Invias. 2015</i> .....                 | 12 |
| 2.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS.....       | 15 |
| 2.1.1 Control de Gestión.....                     | 15 |
| 2.1.2 Control de Resultados .....                 | 19 |
| 2.1.3 Control de Legalidad .....                  | 21 |
| 2.1.4 Control Financiero .....                    | 21 |
| 2.1.5 Concepto de Control Interno Contable .....  | 22 |
| 2.1.6 Resultado de la Gestión Presupuestal .....  | 23 |
| 2.1.7 Sistema de Control Interno .....            | 23 |
| 2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA.....                   | 24 |
| 2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....                    | 24 |
| 2.4 BENEFICIO DE AUDITORÍA.....                   | 25 |
| 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....               | 26 |
| 3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS. ....   | 26 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.1 EJECUCIÓN CONTRACTUAL .....                     | 31  |
| 3.1.2 PREDIOS. ....                                   | 156 |
| 3.1.3 CORREDORES FERREOS .....                        | 172 |
| 3.1.4 SUPERVISION E INTERVENTORIA.....                | 191 |
| 3.1.5 GESTIÓN DE DEFENSA JUDICIAL.....                | 216 |
| 3.1.6 EVALUACIÓN CONTABLE Y PRESUPUESTAL .....        | 226 |
| 3.1.7 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO ..... | 266 |
| 3.1.8 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO .....          | 266 |
| 3.1.9. BENEFICIOS DE AUDITORÍA .....                  | 283 |
| ANEXOS.....                                           | 287 |

## 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

El Instituto Nacional de Vías – INVÍAS el 9 de septiembre de 2014 recibió una recomendación por parte del Interventor del Contrato 3460 de 2008 para el inicio de un proceso de caducidad, como consecuencia de lo anterior el Grupo Túnel de la Línea del Invías solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio por el presunto grave incumplimiento de las obligaciones y declaratoria de caducidad.

Es importante resaltar que previo a la solicitud de caducidad, el Contratista convocó ante la Cámara de Comercio de Bogotá el día 15 de abril de 2014 un Tribunal de Arbitramento para dirimir: I) controversia sobre el revestimiento, y el 12 de agosto del mismo año para solucionar II) mayores cantidades de obra con ocasión de la ola invernal de 2010.

Como consecuencia de la solicitud de caducidad y una vez se surtió el proceso administrativo, el 27 de enero de 2015 mediante Resolución 330 se declaró “...*el incumplimiento definitivo de las obligaciones y caducidad del contrato 3460 de 2008...*”.

Después de múltiples mesas de trabajo celebradas entre las partes e interventoría y las cuales contaron con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y argumentando el interés general, se estableció que se modificará el contrato de obra donde se hacen unos reconocimientos por parte del INVÍAS al contratista, se hará una reprogramación de las obras e inversiones a cargo del contratista, se concilia el tribunal de arbitramento relativo a las obras de ola invernal, lo anterior con base en el Acuerdo Conciliatorio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Bases del Acuerdo Conciliatorio para Dirimir Controversias Suscitadas en el Marco Del Contrato de Obra Pública No. 3460 De 2008, Celebrado entre el Instituto Nacional De Vías y la Unión Temporal Segundo Centenario, Bogotá 10 de marzo de 2015”.

Mediante Resolución 1958 del 6 de abril de 2015, se adoptan las medidas tendientes a garantizar la ejecución del Contrato No. 3460 de 2008, se revoca la Resolución 330 de 2015 y se archivan las diligencias sancionatorias impuestas al contratista. En relación con el tribunal de arbitramento citado, con ocasión de la controversia asociada al revestimiento del túnel principal no hubo acuerdo alguno, por lo tanto éste seguirá su curso normal.

En este acuerdo se extendió el plazo de la etapa de construcción hasta noviembre de 2016, se eliminó la operación y mantenimiento y se incorporaron nuevos recursos para la terminación del mismo.

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, en el marco de sus competencias legales, instaló mesas de seguimiento participativo a los proyectos Cruce de la Cordillera Central Túnel Segundo Centenario (Túnel de la Línea, Dptos de Tolima y Quindío) y el proyecto Zanjón Pueblo Bello (Depto. del Cesar).

## 2. DICTAMEN INTEGRAL

85111-

Doctor  
CARLOS ALBERTO GARCIA MONTES  
Director General  
Instituto Nacional de Vías- Invías  
Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a Instituto Nacional de Vías- Invías, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en los procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2014 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el Sistema de Control Interno, el cumplimiento al Plan de Mejoramiento, Control Interno Contable y seguimiento a la Glosas de la Comisión Legal de Cuentas - Cámara de Representantes.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es

responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de acuerdo de conformidad con las normas prescritas, con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados financieros, libres de errores e inconsistencias significativas, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración del Instituto Nacional de Vías en las áreas y/o procesos auditados.

El Representante Legal del Instituto Nacional de Vías, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2014, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No 7350 del 29 de noviembre de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC), compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros de los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados del Invías. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los

principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

## ALCANCE DE LA AUDITORÍA

En el desarrollo de la auditoría se abordaron los temas Financiero, Presupuestal, Contratación, de Gestión y Resultados, con el análisis a recursos asignados por el Gobierno Nacional para atender los proyectos de infraestructura en sus diferentes programas de conformidad con la muestra aleatoria, el cumplimiento de metas descritas en los planes Estratégico y Planes Tácticos correspondientes a las áreas de Subdirección Red Nacional de Carreteras; Medio Ambiente y Gestión Social; Red Terciaria y Férrea; Marítima y Fluvial; Oficinas de Control Interno, así como de Planeación, defensa judicial de los intereses patrimoniales del Estado, seguimiento a las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas, Sistema de Control Interno, Atención de Denuncias y al Plan de Mejoramiento.

En el trabajo de auditoría adelantado se presentaron limitaciones en el proceso financiero, que afectaron el alcance de la auditoría, relacionadas con el suministro de la información desagregada de la cuenta 17- Bienes de Uso Público e Históricos y Culturales, y la verificación de los soportes que respaldan los saldos de dicha cuenta.

Igualmente se presentó extemporaneidad en la respuesta de las solicitudes ya que en muchos casos no se atendieron los plazos establecidos en los oficios remitidos por el equipo auditor (artículo 4° de la Resolución Orgánica 6680 de 2012) y se presentaron entregas de información poco fiable e incompleta.

Debido a las situaciones planteadas, se dará inicio a un proceso sancionatorio administrativo.

En cuanto al tema de predios se realizó análisis documental en las Secretarías de Hacienda de los municipios de Cajicá; Facatativá; Madrid; Chía; Ure; Chipaque y Soacha; en relación con los bienes fiscales y de uso público que se encuentran en cabeza del Inviás, Caminos Vecinales y Ferrovías; con el fin de confirmar su titularidad, verificar los pagos a título de impuesto predial y valorización, además se inspeccionaron selectivamente algunos predios ubicados en dichos municipios.

### *Matriz de evaluación de Gestión y Resultados.*

En la evaluación de la Gestión y Resultados, se evaluó el grado de cumplimiento de las Metas SISMEG - Sistema de Seguimiento Metas de Gobierno. En términos de cantidad, calidad, oportunidad, además de la eficiencia y eficacia de los procesos administrativos relacionados con los temas evaluados, los indicadores, el proceso presupuestal y los aspectos de legalidad de conformidad con las muestras seleccionadas. De igual manera, las acciones que la Entidad ha tomado para cumplir con el Plan de Mejoramiento.

Para lo anterior, se realizaron pruebas con enfoque sustantivas y de control, con el propósito de sustentar el concepto sobre la Gestión y Resultados, la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables, y la evaluación de la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, en aras de emitir un concepto sobre el fenecimiento de la cuenta fiscal correspondiente a la vigencia 2014, las cuales se ven reflejadas en el informe de auditoría que se anexa.

### Línea Presupuestal

La acción auditora se orientó a analizar el comportamiento de la ejecución presupuestal realizada por las unidades ejecutoras, y se evaluó selectivamente la ejecución presupuestal de ingresos propios y gastos de la vigencia 2014, constitución de reservas y cuentas por pagar, reprogramación y aplazamiento de vigencias futuras aplicadas en el 2014, de acuerdo con el valor de representatividad de los registros.

El universo total del presupuesto asignado para la vigencia es de \$4.475.861.2 millones, el cual presenta compromisos por \$4.434.499.3 millones, del cual se tomó una muestra de \$2.007.987.6 millones equivalentes al 45.3% del total de los compromisos, que corresponden a 49 contratos.( Ver cuadro N° 1)

**Cuadro N° 1**  
**MUESTRA SELECCIONADA VIGENCIA 2014**

|                 | <b>CANTIDAD</b> | <b>VALOR</b>            |
|-----------------|-----------------|-------------------------|
| <b>UNIVERSO</b> | 11.082          | \$ 4.434.499.340.429,06 |
| <b>MUESTRA</b>  | 49              | \$ 2.007.987.581.697,80 |
| <b>%</b>        | 0,4             | 45,3                    |

Fuente: Invias. 2015

Las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2013 y ejecutadas en el 2014 fue de 777 contratos por \$492.380.1 millones, de la cual se tomó una muestra de 30 contratos \$240.156.2 millones, equivalente al 48.8%. (Ver cuadro N° 2)

**Cuadro N°2**  
**MUESTRA DE EJECUCIÓN DE RESERVAS**  
**PRESUPUESTALES**

|                 | <b>CANTIDAD</b> | <b>VALOR</b>          |
|-----------------|-----------------|-----------------------|
| <b>UNIVERSO</b> | 777             | \$ 493.323.451.354,35 |
| <b>MUESTRA</b>  | 30              | \$ 240.156.217.903,69 |

Fuente: Invias. 2015

**Línea Contractual**

Invias reportó para la vigencia 2014, la ejecución de 3.169 Contratos y Convenios por \$ 6.779.416.3 millones y 751 Contratos de Prestación de Servicios por \$239.277.6 millones. Así mismo, en las Direcciones Territoriales suscribió 771 contratos por \$106.412.3 millones en la vigencia 2013 y 891 contratos por \$148.515.2 millones en la vigencia 2014.

Teniendo en cuenta que los proyectos de importancia estratégica son ejecutados por la Entidad en varias vigencias, en la evaluación de los contratos se tuvo en cuenta aspectos como: Grandes proyectos, Red Nacional, Rehabilitación, Mejoramiento, Puentes, Marítima y fluvial, Red Terciaria y Peajes y Seguridad Vial (Ver Anexo 1 Relación de Proyectos Visitados).

De acuerdo con lo anterior, se tomó una muestra de veintiún (21) Contratos y Convenios de obra por \$2.024.306.5 millones. Así mismo, se analizó el proceso de liquidación de los contratos liquidados por INVÍAS en la vigencia 2014.

## Línea Defensa Judicial del Estado

### Gestión de la Acción de Repetición

En la vigencia 2014, los integrantes del Comité de Conciliación de Invías decidieron iniciar ocho Acciones de Repetición, las cuales fueron objeto de seguimiento por parte del Equipo Auditor.

### Actividades del Comité de Conciliación

La Entidad reportó que para la vigencia 2014, tenía 2.875 demandas en contra, de las cuales 420 son en cuantía abstracta e indeterminada, una (1) con cuantía de US\$59.856,88 y 2.454 con una cuantía estimada en \$8.007.731 millones. Se verificó, la oportunidad en la gestión de la defensa de los intereses de la Entidad en dos (2) procesos por valor de \$3.442.132 millones.

Adicionalmente, la Entidad reportó 66 procesos fallados en contra en los cuales pagó en las vigencias 2014 y febrero de 2015 el valor de \$13.553.6 millones más \$2.292.4 millones en intereses. Se verificó, mediante muestra, el pago oportuno de sentencias y generación de dichos intereses, en 8 sentencias pagadas por valor de \$5.191.8 millones más intereses de \$1.548.4 millones.

### Pólizas suscritas con la Aseguradora Cóndor en Liquidación.

La Entidad reportó 272 contratos que suscribieron pólizas con la compañía de Seguros Cóndor, de acuerdo con la información suministrada, la mayoría fueron cedidas a otra aseguradora. Se verificó la gestión realizada por la Entidad respecto del trámite de cesión y reclamación de aquellos contratos en que la póliza fue suscrita con la Aseguradora Cóndor en Liquidación, en una muestra de 106 contratos, que corresponden a los que no pudieron cederse y que no tienen información.

### *Evaluación de los Estados Contables*

Se realizaron pruebas selectivas de auditoría atendiendo la materialidad y representatividad del Activo que presenta saldo de \$25.860.584 millones, Pasivo \$4.382.037 millones, Ingresos \$5.135.735 millones y Gastos \$1.829.491 millones, focalizándose en los procesos de registro de las siguientes cuentas que corresponde a las más representativas y se resume en: Activos – 54.1%, Pasivos 32.4%, Patrimonio 29.5%, Ingresos 30.3% y Gastos 15.2%. (Ver Anexos 2 y 3 )

Durante la ejecución de las pruebas se evaluará el Sistema de Control Interno Contable y se hará seguimiento a las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.

#### *Línea de Denuncias, Trámites Administrativos y otras Solicitudes*

Se atendieron cuatro denuncias y otras solicitudes recibidas en la Contraloría General de la República, en relacionadas con los siguientes temas:

Derecho de Petición 2015-83416-82111-D, relacionado con la modificación de la cláusula de sanciones del contrato 250 de 2011, por ajustes por compensación y la aplicación de sanciones antes de la firma de la modificación, sin cancelar por parte del contratista.

Denuncia 2015-80737-82111-D, relacionado con la existencia de presuntos hechos irregulares en el procedimiento administrativo de expropiación en la etapa de negociación voluntaria adelantado por el INVÍAS para la construcción de la obra Primavera-Camiloce en Antioquía.

Denuncia 2015-77991-82111-D de 2015-01-20, relacionada con algunos procesos adjudicados por INVÍAS en el 2014.

Denuncia # 2014-77415-82111-D del 26/12/2014. Presuntas irregularidades en el pago de los servicios de la interventoría en virtud del contrato 4149 de 2013.

#### *Línea de Evaluación del Sistema de Control Interno*

Se evaluó el Sistema de Control interno de la Entidad, de acuerdo con el modelo de evaluación adoptado por la CGR, con el fin de determinar la eficiencia del sistema y conceputar sobre la calidad del mismo.

### *Línea de Seguimiento Plan de Mejoramiento*

Se efectuó el seguimiento al Plan presentado por la Entidad a 31 de diciembre de 2014, el grado de cumplimiento, avance y la efectividad del mismo

## **2.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS**

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor de conformidad con los procedimientos establecidos en la Guía de Auditoría de la CGR, teniendo en cuenta los principios de la gestión fiscal basados en la eficiencia, la economía, la eficacia y la equidad, obteniéndose una calificación final de gestión ponderada de que **36,68** la ubica en el rango **DESFAVORABLE**. (Ver Cuadro N°3)

**Cuadro N°3**  
**Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados**

| COMPONENTE                                                     | Ponderación Subcomponente % | Consolidación de la Calificación | Ponderación Calificación Componente |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN                     | 20%                         | 48,83                            | 9,77                                |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS                  | 30%                         | 51,00                            | 15,30                               |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD                              | 10%                         | 56,80                            | 5,68                                |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO                             | 30%                         | 0,00                             | 0,00                                |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO             | 10%                         | 59,30                            | 5,93                                |
| <b>CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA</b> | <b>100%</b>                 |                                  | <b>36,68</b>                        |

### **2.1.1 Control de Gestión**

En la vigencia 2014, cinco de las once metas propuestas por el Invías, presentaron bajos niveles de avance entre las cuales están; Puentes construidos en zonas de frontera, y Obras de mantenimiento y profundización de canales de acceso a los puertos marítimos con 0%; metros lineales de túneles construidos con 42,27%; Obras fluviales construidas con 54,55% y puentes construidos en la red vial principal con 59,09%. Desviaciones que afectan desfavorablemente el cumplimiento de su misión institucional.

## **Predios y Corredores férreos**

El Invías no cuenta con una política institucional para el reconocimiento, recuperación, rehabilitación, mantenimiento, custodia y administración de predios, zonas o franjas de terreno, zonas de seguridad, patios para maniobras, vías o líneas férreas, obras de arte, estaciones férreas, paraderos, zonas de cargue y descargue, bodegas, talleres y campamentos existentes a lo largo y ancho de los corredores férreos, adquiridos por este o provenientes de entidades ya liquidadas.

Tampoco ha efectuado la verificación del estado, ubicación y existencia de los inmuebles referidos, los cuales en su mayoría fueron recibidos de manera documental o sin algunas características determinantes como el ancho de la franja férrea; así mismo no se puede confirmar que estos hayan sido registrados en su contabilidad, ya sea como Bienes de Uso Público o Bienes Fiscales, lo cual genera gran incertidumbre acerca del valor real de su patrimonio y del continuo deterioro, invasión y pérdida de los mismos.

De igual manera, adolece de una base de datos unificada y confiable de los predios adquiridos directamente o que le han sido transferidos por diferentes entidades del sector, tampoco se tiene claridad de aquellos que continúan en cabeza de las mismas; es así como no se cuenta con información confiable del número exacto de sus inmuebles, su valor, ubicación, uso y estado, así como de los que no han sido utilizados en los proyectos, por el cambio de trazado de ciertas vías. Tal es el caso de los 644 predios adquiridos por \$6.574 millones, para el desarrollo de los proyectos Tobía Grande - Puerto Salgar, Variante de Chipaque y Sector Bucaramanga Cúcuta - Alto El Escorial. Además, de los entregadas a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, se desconoce su destino actual. Igualmente se carece de información completa de los 411 campamentos sin título, entregados por el liquidador del Fondo de Inmuebles Nacionales.

Dentro de los bienes de propiedad del Invías figuran 225 predios que fueron adquiridos en su mayoría por el Ministerio de Obras Públicas y/o Fondo Vial Nacional, cuyas Resoluciones no fueron registradas ante las oficinas de Registro e Instrumentos Públicos, los cuales continúan figurando en cabeza de las mencionadas entidades. También existen aproximadamente 2.237 predios a nivel Nacional que aún figuran en cabeza de entidades como Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, Fondo Vial Nacional, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Consejo

Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, Ferrocarriles Seccionales y/o Departamentales; muchos de los cuales, según el Ministerio de Transporte aparecen registrados documentalmente, pero físicamente son zonas convertidas en vías, que en su momento no fueron afectadas como bienes de uso público y continúan apareciendo como lotes.

Del análisis de la información predial se observaron deficiencias consistentes en: Predios sin Folio de Matricula Inmobiliaria, otros que carecen de dirección o localización geográfica; inmuebles sin Cedula Catastral; bienes sobre los cuales el Invías tiene únicamente la posesión; otros no figuran registrados en la base de datos del IGAC; sin información en cuanto a tenencia; no se describe el tipo de titularidad o tipo de bien; tampoco se ha solicitado la exención de Impuestos para los casos que aplique. Adicionalmente de algunos predios adquiridos para varios proyectos en el Departamento del Meta y la vía Bogotá – Villavicencio, no se tienen los expedientes completos de los documentos relacionados con los mismos.

La CGR basada en el análisis de la situación de algunos predios de propiedad del Instituto, localizados en los municipios de Facatativá, Madrid, Chía, Une, Chipaque, Soacha y Cajicá, estableció que Invías tiene deuda de impuesto predial, tasa bomberil, sobretasa ambiental e intereses, relacionada con predios; por un valor aproximado de \$3.185 millones.

Es importante señalar que los diferentes municipios del país han instaurado 663 procesos de cobro coactivo por un valor de \$13.561,2 millones, por el no pago de impuesto predial; habida cuenta que el Invías desconoce la totalidad de los bienes que son de su propiedad, así como el valor de las deudas por dicho tributo.

El Invías no ha ejercido un adecuado control y administración sobre los bienes que han sido puestos bajo su tutela, lo que ha llevado a situaciones como la presentada con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, que durante el 2013 procedió a la parcelación, entrega y titularización a un tercero de un lote que hace parte del corredor del Sur, desconociendo la propiedad que sobre el mismo tiene el Invías.

En cuanto a los corredores férreos que se encuentran a cargo del Invías se observan deficiencias relacionadas con la ausencia de señalización, tal como lo establece el Código Nacional de Tránsito; construcción de casas cercanas a la franja de seguridad del corredor; en el Municipio de Madrid invasión de misma por la

instalación de postes de alumbrado público; rieles enmontados y ausencia de clavos que unen los rieles; tramos del corredor invadidos, así como Estaciones férreas (De los Manzanos; de los Micos y de Albán). Predios explotados por terceros ajenos al Invias.

En el Corredor Férreo del Sur se observó invasión aproximadamente en un 90%, por la construcción de la calzada norte de la Autopista del Sur, incluidos puentes vehiculares, ciclo rutas y postes de alumbrado público; en consecuencia existen dificultades para la entrega de dicho corredor férreo, puesto que el Invias no tiene pleno dominio sobre éste. La situación referida afecta de manera significativa el desarrollo del Sistema Troncal de Cercanías Occidente, Sur y Norte; lo que impide solucionar los problemas de movilidad que aquejan a la ciudad Capital y sus municipios circundantes, incrementado por ingreso de vehículos particulares y motocicletas, ante un incipiente transporte público de pasajeros por esta movilidad de transporte.

#### 2.1.1.1 Plan Estratégico y Plan de Acción

Con base en los hallazgos detectados por el equipo auditor y en la evaluación a los componentes que comprenden la gestión, se obtuvo una calificación promedio de 48,83. (Ver Cuadro N° 4)

**Cuadro N° 4. Control de Gestión**

| COMPONENTE                    | Factores Mínimos                                  | Ponderación Subcomponente % | Calificación Equipo Auditor | Consolidación de la Calificación |
|-------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| <b>Control de Gestión 20%</b> | Procesos Administrativos                          | 15%                         | 48,0                        | 7,20                             |
|                               | Indicadores                                       | 25%                         | 48,5                        | 12,13                            |
|                               | Gestión Presupuestal y Contractual                | 35%                         | 50,0                        | 17,50                            |
|                               | Prestación del Bien o Servicio                    | 25%                         | 48,0                        | 12,00                            |
|                               | <b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN</b> |                             |                             | <b>48,83</b>                     |

## 2.1.2 Control de Resultados

Con base en los hallazgos detectados por el equipo auditor y en la evaluación a los componentes que comprenden los resultados esperados, se obtuvo una calificación promedio de 51,00. (Ver Cuadro N°5 )

**Cuadro N°5. Control de Resultados**

| COMPONENTE                           | Factores Mínimos                                                           | Ponderación Subcomponente % | Calificación Equipo Auditor | Consolidación de la Calificación |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| <b>Control de Resultados<br/>30%</b> | Objetivos misionales                                                       | 50%                         | 49,5                        | 24,75                            |
|                                      | Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos | 50%                         | 52,5                        | 26,25                            |
|                                      | <b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS</b>                       |                             |                             | <b>51,00</b>                     |

En relación con los proyectos revisados en la auditoría, cabe destacar:

Con ocasión de las obras del proyecto Cruce de la Cordillera Central – Túnel de la Línea, se impuso una multa por \$2.927.5 millones por parte de la Corporación Autónoma del Quindío – CRQ, mediante Resolución 952 del 18 de octubre de 2013, por los vertimientos de aguas residuales industriales a las cuencas aledañas a las obras, este valor es considerado un presunto detrimento configurándose esta situación en un hallazgo fiscal.

Dentro del mismo proyecto con ocasión del acuerdo conciliatorio se tomaron una serie de decisiones de diferente orden, siendo pertinente indicar que la CGR llamó la atención por los recursos asociados a la etapa de operación y mantenimiento que con ocasión del acuerdo conciliatorio fue excluida. En el mismo proyecto se resaltan hechos asociados con la seguridad industrial, soporte de los túneles, desprendimientos entre otros.

En el convenio 598 de 2013 celebrado con la Gobernación del Cesar, se presentaron diferentes hechos que fueron objeto de hallazgos los cuales reposan en el presente informe de auditoría. Es pertinente indicar que la Contraloría Delegada para la

Participación Ciudadana, conformó una Mesa de Seguimiento a los compromisos de la vía Zanjón – Pueblo Bello, la cual realiza esta actividad de control ciudadano de manera periódica para ejercer la vigilancia social al mismo.

### **Ruta Crítica en la Planeación y Ejecución de Proyectos**

Se evidenciaron falencias en la planeación de los proyectos, así como en la interventoría y supervisión en los contratos, especialmente con la gestión del tiempo de algunos proyectos, lo que implican continuas reprogramaciones de obra reflejadas en adiciones, prórrogas y ajustes a los contratos, sin que se presenten los resultados esperados a los usuarios en la disminución de costos de operación y tiempos de viaje ( Ver Cuadro N° 6)

**Cuadro N° 6**  
**FALENCIAS EN LA GESTIÓN DEL TIEMPO DE PROYECTOS**

| <b>PROYECTO</b>                                       | <b>OBSERVACIONES</b>                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TRANSVERSAL DE BOYACÁ FASE I                          | Sin línea base, ni seguimiento al cronograma.                                                                                                                         |
| TRANSVERSAL DEL LIBERTADOR FASE II                    | Sin secuenciamiento y conexiones entre actividades, que impide evidenciar la Ruta Crítica real del proyecto.                                                          |
| TRANSVERSAL DEL CARARE                                | Los costos y recursos asociados se dejaron de incluir.                                                                                                                |
| VARIANTE SAN FRANCISCO – MOCOA                        | Los paquetes de trabajo se encuentran desconectados, y por lo tanto no muestra la verdadera Ruta Crítica, además la totalidad del proyecto se encuentra desfinaciado. |
| DOBLE CALZADA BUGA – BUENAVENTURA TRAMO I             | Sin programación inicial y la falta de conexión entre actividades impide estimar la Ruta Critica real del proyecto.                                                   |
| DOBLE CALZADA BUGA – BUENAVENTURA TRAMOS II, III y IV | Sin costos y recursos asociados en la programación inicial, ni se conservó la línea base de la programación inicial.                                                  |

Fuente: Elaboración propia con datos del INVIAS

### 2.1.3 Control de Legalidad

De acuerdo a la evaluación realizada a los componentes que conforman el control de legalidad, la calificación promedio obtenida es de 56,80. (Ver Cuadro N° 7)

**Cuadro N° 7 Control de Legalidad**

| COMPONENTE                      | Factores Mínimos                                                 | Ponderación Subcomponente % | Calificación Equipo Auditor | Consolidación de la Calificación |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| <b>Control de Legalidad 10%</b> | Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado | 100%                        | 56,80                       | 56,80                            |
|                                 | <b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE LEGALIDAD</b>              |                             |                             | <b>56,80</b>                     |

El equipo auditor evidenció deficiencias en la planeación, supervisión, seguimiento y control en las diferentes etapas contractuales y la falta de oportunidad en la toma de decisiones, las cuales se sustentan en los hallazgos incluidos en el Informe de auditoría.

Consultado el SECOP, se evidenció que respecto de algunos contratos no se han cargado en su totalidad, los documentos contractuales (aclaraciones, modificaciones, adiciones, prorrogas) al referido aplicativo.

### 2.1.4 Control Financiero

La evaluación realizada a los componentes que conforman el control financiero, arroja una calificación promedio de 0,00, la cual se sustenta en los acápite que siguen a continuación. (Ver Cuadro N° 8)

**Cuadro N° 8. Control Financiero**

| COMPONENTE | Factores Mínimos | Ponderación Subcomponente % | Calificación Equipo Auditor | Consolidación de la Calificación |
|------------|------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
|------------|------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|

|                                   |                                                   |           |      |             |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------|-----------|------|-------------|
| <b>Control<br/>Financiero 30%</b> | Razonabilidad<br>Evaluación<br>Financiera         | o<br>100% | 0,00 | 0,00        |
|                                   | <b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL FINANCIERO</b> |           |      | <b>0,00</b> |

#### **1.1.4.1 Opinión de los Estados Financieros**

Debido a que el INVIAS no suministró la totalidad de la información solicitada, y la generada por el aplicativo de bienes de uso público y revelada en las notas contables, no cumple satisfactoriamente con las características cualitativas y cuantitativas de la misma, tales como: documentos fuentes de los registros contables, soportes de los libros auxiliares, revelación de hechos significativos; se estableció la existencia de incertidumbres materiales y generalizadas superiores al 90% del Activo Total del Instituto Nacional de Vías en los Estados Contables a 31 de Diciembre de 2014, razón por la cual la Contraloría General de la República se abstiene de emitir una opinión sobre la razonabilidad de los estados contables<sup>2</sup>.

La opinión dada por la CGR para los Estados Contables de la Vigencia 2013, fue negativa.

#### **2.1.5 Concepto de Control Interno Contable**

Las actividades del proceso contable, implementadas por la entidad, carecen de confiabilidad debido a que los mismos no garantizan la efectividad de los procedimientos de control y la verificabilidad de la información, como se evidencia en las operaciones y transacciones de anticipos, inmuebles, inversiones viales, cuentas por pagar y gastos, entre otras. De igual forma, se observó que las Notas Explicativas de los Estados Contables no revelan la totalidad de las situaciones que afectan la información financiera.

Lo anterior, afecta el cumplimiento de objetivo de la información contable, con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad entre

---

<sup>2</sup> Criterios establecidos en el Instructivo tratamiento de Incertidumbres en la opinión del auditor, aprobado en Comité Directivo de Diciembre de 2014, emitido por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas, Anexo 29 de la Guía de Auditoría.

otras, lo que genera que el resultado de la evaluación del Sistema de Control Interno Contable sea ineficiente y presente una calificación de 2.0.

### **2.1.6 Resultado de la Gestión Presupuestal**

Se presenta deficiencia en la programación y planeación de la gestión contractual, lo que afecta la efectiva ejecución presupuestal, debido a que la misma se realiza sin garantizar la recepción de los bienes y servicios ejecutados durante la vigencia.

Igualmente, se constituyeron reservas de contratos sin justificar las situaciones extraordinarias presentadas que imposibilitaron la ejecución oportuna de los recursos.

Igualmente se presenta deficiencia en la gestión de vigencias futuras debido a la inoportunidad para la ejecución de 16 proyectos, de los cuales se destacan Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de Vías, Caminos de Prosperidad Nacional, con el 49.1%; seguido de Estudios, Construcción, Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de las Vías contenidas en el contrato Plan de los Departamentos de Cauca, Santander, Tolima y Nariño con el 34.4%.

Esta situación afecta la eficiencia oportunidad y el cumplimiento de la gestión misional durante la vigencia.

### **2.1.7 Sistema de Control Interno**

Analizada la efectividad de los controles implementados por el Instituto para la vigencia 2014, se determina que estos arrojan una calificación ponderada de 1.814<sup>3</sup> que lo ubica en un rango **con deficiencias**, debido a que los controles diseñados no logran de manera adecuada y eficiente la mitigación de los riesgos asociados a sus procesos administrativos y misionales. (Ver Cuadro N° 9)

#### **Cuadro N° 9** **Calificación Control interno**

---

<sup>3</sup> La calificación correspondiente para la matriz de gestión es de 59.30

| CALIFICACIÓN FINAL                                                    | FASE PLANEACIÓN         | FASE EJECUCIÓN   |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------|
| Total Calificaciones                                                  | 65                      | 68               |
| No. Ítems evaluados                                                   | 37                      | 37               |
| Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. Ítems evaluados)    | 1,757                   | 1,838            |
| Calificación sobre el diseño y efectividad de controles               | Parcialmente adecuado   | Con deficiencias |
| % Ponderación (% Asignado)                                            | 30%                     | 70%              |
| Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)       | 0,527                   | 1,286            |
| <b>TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)</b>              | <b>1,814</b>            |                  |
| <b>CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO</b> | <b>Con deficiencias</b> |                  |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| Calificación para Gestión | 59,30 |
|---------------------------|-------|

## 2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de 36.68 puntos, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **No fenece** la cuenta del Instituto Nacional de Vías-INVÍAS por la vigencia fiscal correspondiente al año 2014.

## 2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 184 hallazgos administrativos, de los cuales 61 tienen posible alcance disciplinario; 9 con presunta incidencia fiscal por valor de \$4.202.3 millones; 1 con una posible incidencia penal y 5 para indagación preliminar; los cuales serán trasladados ante la autoridad competente.

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

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

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

## **2.4 BENEFICIO DE AUDITORÍA**

Como resultado del cumplimiento del plan de mejoramiento del INVIAS y de las correcciones a defectos constructivos comunicados como observaciones en la presente auditoría, se presentaron 8 beneficios de auditoría, de los cuales 4 son cuantitativos por \$ 233.721,1 millones.

**JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA**  
Contralor Delegado  
Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones,  
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Director de Vigilancia Fiscal: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo  
Supervisor: Luis Edgar Michaels Rodríguez  
Responsable de Auditoría: Juan Carlos Carrero Camacho  
Aprobado: Comité Técnico Sectorial No. 49 del 30/10/2015

TRD: 85111-077-162 Informe Final de Auditoría INVÍAS

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.

Se presentan los resultados detallados de la Calificación de la gestión y resultados de acuerdo con la metodología prevista con los comentarios respectivos

**Macroproceso: Planes, Programas, Proyectos y Eventos Extraordinarios.**

**Proceso: Resultados e impacto**

**Materia Específica: Cumplimiento Planes**

Hallazgo N°1 Administrativo - Planeación en los proyectos estratégicos.

La Carta Política establece en el artículo 339. “...*Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal...*” Es así como es claro que cualquier inversión que emprenda el Estado Colombiano, debe obedecer a una adecuada previsión y organización sistemática que permita en el tiempo ser evaluada, facilitando la toma de decisiones oportunas.

Así las cosas el INVÍAS como mandato público tiene la obligación de atender el principio de planeación en sus diferentes niveles y este debe contar con los suficientes recursos para su adecuada implementación. Sin embargo, en los diferentes proyectos que ejecuta el Instituto se puede evidenciar que no siempre se cumple de manera oportuna con estos postulados, es así como se puede evidenciar en los proyectos que hacen parte de los corredores prioritarios de la prosperidad, que éstos son propuestos con unos alcances esperados, cuando se celebran los contratos, éstos son susceptibles de ser recortados y en la ejecución propia del contrato, también son objeto de disminuciones, lo cual presuntamente contraviene el

principio de planeación y economía<sup>4</sup>, algunos de estos tienen un agravante que se recorta su meta física pero se le adicionan recursos. ( Ver Cuadro N° 10)

**Cuadro N° 10**  
**Planeación de proyectos Estratégicos**

| Nombre del proyecto Vial -<br>Corredores Prioritarios para la<br>Prosperidad | Alcance Proyecto inicial<br>(Conpes) |                     | Alcance contractual inicial                                             |                     | Ejecución a julio 2015                                              |                 |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------|
|                                                                              | Kilómetros                           | millones de \$      | Kilómetros                                                              | millones de \$      | Kilómetros                                                          | millones de \$  |
| TRANSVERSAL DE CUSIANA I                                                     | 54,00                                | 105.000,00          | 21,9 pavimento<br>+9 viaductos                                          | 99.361,00           | 18.3 pavimento +13.5<br>viaductos+12,7 km de<br>manto               | 153.421,00      |
| TRANSVERSAL DE CUSIANA II                                                    | 23,00                                | 33.000,00           | 15 Pavimento +8<br>Mantenimiento                                        | 31.960,00           | 13.4 Pavimento+9<br>Mantenimiento                                   | 35.547,00       |
| CORREDOR DEL SUR II                                                          | No se<br>establece                   | No se<br>establece  | 10.8                                                                    | 109.00              | 14.7                                                                | 112.00          |
| HONDA - MANIZALES II                                                         | No se<br>establece                   | No se<br>establece  | 18,7<br>Mejoramiento<br>+5,1 Ampliación a<br>Doble Calzada +<br>1Puente | 100.587,00          | 12,7 Mejoramiento +<br>1 Ampliación a Doble<br>calzada + 1 puente   | 100.369,00      |
| PUENTE DE HONDA                                                              | No se<br>establece                   | No se<br>establece  | 1 Puente                                                                | 39.361,00           | Etap<br>Preconstrucción                                             | 1.740,00        |
| TRONCAL CENTRAL DEL NORTE I                                                  | 96,00                                | 130,630,865,3<br>46 | 102,00                                                                  | 130,630,865,<br>346 | 48,90                                                               | 201,744,865,346 |
| TRONCAL CENTRAL DEL NORTE II                                                 | No lo<br>establece                   | No lo<br>establece  | 35,50                                                                   | 119,979,311,<br>076 | 17,90                                                               | 121,442,750,141 |
| TRANSVERSAL DEL CARARE                                                       | 11.0 KM + 1<br>VIADUCTO              | 76.512,00           | 11.0 KM + 1<br>VIADUCTO                                                 | 76.512,00           | 7.8 KM + 1<br>VIADUCTO                                              | 117.872,00      |
| TRANSVERSAL DE BOYACÁ I                                                      | 110 Km                               | 135.000,00          | 34,4 KM +1<br>puente                                                    | 126.265,00          | 27,49 KM +3 puentes                                                 | 158.480,00      |
| TRANSVERSAL DE BOYACÁ II                                                     | 49 Km                                | 161.642,00          | 49 Km                                                                   | 161.642,00          | 18.5 Km a nivel de<br>Subrasante + 26<br>Puentes en<br>construcción | 132.980,00      |
| MEDELLÍN – QUIBDÓ FASE 1                                                     | 99,00                                | 130.000,00          | 35,00                                                                   | 74.808,00           | 25,00                                                               | 115.751,00      |

<sup>4</sup> Con oficio OCI47734 se responde por parte del INVÍAS el oficio AINV – 116, es así como en el memorando SRN62238, se incluye un cuadro en el cual se evidencia las diferentes modificaciones al alcance de los proyectos de la Red Nacional, que son estratégicos para el país.

|                          |       |            |       |            |      |            |
|--------------------------|-------|------------|-------|------------|------|------------|
| MEDELLÍN – QUIBDÓ FASE 2 | 76 km | 254.650,00 | 76 km | 254.650,00 | 12km | 121.849,00 |
| Fuente: INVÍAS. 2015     |       |            |       |            |      |            |

## Hallazgo N°2 Administrativo - Cumplimiento metas SISMEG (Sistema de Seguimiento Metas de Gobierno).

Para el periodo Enero 2011 a Diciembre 2014, de las 11 metas establecidas para el cuatrienio<sup>5</sup>, siete (7) no se cumplieron, entre las de menor desempeño se encuentran Puentes construidos en zonas de frontera con 33,33%; Nuevos kilómetros de doble calzada construidos con 63,16% y Kilómetros de mantenimiento de la Red Terciaria (Caminos de la Prosperidad), con 66,68%.

En lo que respecta a la vigencia 2014, cinco (5) de las once metas propuestas, presentaron bajos niveles de avance entre las cuales están; Puentes construidos en zonas de frontera, y Obras de mantenimiento y profundización de canales de acceso a los puertos marítimos con 0%; metros lineales de túneles construidos con 42,27%; Obras fluviales construidas con 54,55% y puentes construidos en la red vial principal con 59,09%. Ver Anexo 4.

Lo anterior afecta desfavorablemente el cumplimiento de la misión institucional del INVÍAS, que consiste en garantizar a la sociedad la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial no concesionada a cargo de la Entidad; y por consiguiente no contribuye, al desarrollo sostenible y a la integración del país a través de una red eficiente, cómoda y segura.

Lo expuesto tiene su origen según la entidad en situaciones como:

- Incumplimiento del contratista en las metas establecidas en el contrato del proyecto Cruce de la Cordillera Central.
- En el tema de Caminos para la Prosperidad, la meta fue planteada en el Plan Nacional de Desarrollo como actividades de mantenimiento rutinario, no obstante teniendo en cuenta el estado de las vías terciarias se requirió

<sup>5</sup> El Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo, establece las metas cuatrienales y el INVÍAS en su Plan Estratégico Institucional formula unas metas indicativas por vigencia que son las mismas metas indicativas de SISMEG, relacionadas con kilómetros de doble calzada a construir, kilómetros de mantenimiento rutinario y periódico, construcción de puentes, kilómetros pavimentados en red nacional, túneles construidos, estudios terminados, mantenimiento y profundización a canales de acceso y obras fluviales

adelantar obras de mayores especificaciones técnicas tales como: Mantenimiento correctivo y obras en placa huella, que representan mejores condiciones de transitabilidad y mayor durabilidad y beneficios.

- En cuanto a Puentes construidos en zonas de fronteras, se construyó el puente Rumichaca en la frontera con Ecuador y a finales del 2013 se firmó el convenio con el Ecuador para la construcción del puente Mataje, se adjudicó la licitación en diciembre de 2014. El puente Tienditas lo construye la república de Venezuela y tiene un avance del 58%; de otra parte, el cumplimiento de esta meta ha estado sujeto a los acercamientos realizados con las Cancillerías de los países vecinos.

En lo que respecta a Obras Fluviales, se tiene lo siguiente:

- se adelantó el proceso licitatorio para la adecuación del muelle de Leticia, pero el proceso fue declarado desierto; por cronograma no se alcanzaba a abrir un nuevo proceso en la misma vigencia.
- Se adelantó el proceso de contratación para la señalización del río Meta, pero fue declarado desierto.
- Las obras de mantenimiento del río Jiguamiandó no se alcanzaron a terminar en la vigencia 2014, debido a las dificultades topográficas predominantes en el lugar de las obras.
- Además, las obras del dragado de mantenimiento del canal de acceso al Puerto de Buenaventura se adjudicaron a finales de año y por tanto no se alcanzó a ejecutar la obra en su totalidad dentro de la vigencia 2014.

Hallazgo N°3 Administrativo - Planes tácticos vigencia 2014.

Del análisis de los planes tácticos correspondientes a las áreas de Subdirección Red Nacional de Carreteras; Medio Ambiente y Gestión Social; Red Terciaria y Férrea; Marítima y Fluvial; Oficinas de Control Interno, así como de Planeación, se observa que algunas metas propuestas son muy generales o no son claras, es así como se incluyen entre otras, las siguientes: Información mensual de un programa, proyecto o actividad que informe a la ciudadanía; Dinamización del Chat ciudadano que propicie el diálogo con la ciudadanía; Establecer en los Comités de obra el punto específico de seguimiento al cumplimiento de especificaciones de obra; Mantenimiento de 14.175 kilómetros en la Red Terciaria(No se describe que tipo de mantenimiento esto es rutinario, preventivo rehabilitación. Etc.) Dichas situaciones

dificultan realizar su evaluación y seguimiento; además evidencian debilidades de control, por parte del Invías.

**Hallazgo N°4 Administrativo - Proyecto construcción, reconstrucción, adquisición y adecuación de casetas de peaje.**

La ejecución del proyecto Construcción, Reconstrucción, Adquisición y Adecuación de Casetas de Peaje<sup>6</sup>, no se desarrolló de acuerdo con el cronograma de actividades inicialmente propuesto, que contempló como fecha de inicio agosto de 2014 y de terminación diciembre de 2014. Adicionalmente, se pretendía la construcción de tres (3) nuevas estaciones para el recaudo de peaje y la adecuación de tres (3) de las existentes<sup>7</sup>, sin embargo, se está adelantando la reconstrucción de dos y ampliación de tres<sup>8</sup>.

De otra parte, en el Informe Gestión Misional Proyectos de Infraestructura, del 30 de enero de 2015, se menciona para el proyecto en cuestión, la terminación, construcción y adecuación de cuatro estaciones de peaje en la red vial nacional, que corresponden a las territoriales de Bolívar, Boyacá, Córdoba y Santander, con una inversión de \$12.207.3 millones; información que difiere de la referida en el anterior párrafo.

Así mismo, en el acta N.04 del 06 de mayo de 2014, del Consejo Directivo del Invías se señala que *“se tiene un programa para el segundo semestre de este año relacionado con la instalación de 11 casetas de nuevas en donde ya se tienen los recursos de construcción y la identificación de las vías donde se han hecho inversiones importantes pero no se han instalado las mismas”*, lo cual contradice lo descrito anteriormente.

---

<sup>6</sup> En la red vial nacional, que corresponden a las territoriales de Bolívar, Boyacá, Córdoba y Santander

<sup>7</sup> Peaje Según la Ficha EPI-FR-03 del proyecto Construcción, Reconstrucción, Adquisición y Adecuación de Casetas de Peaje, se contempló que: *“El Instituto Nacional de Vías ha previsto durante el año 2014 la destinación de recursos para la construcción de tres (3) nuevas estaciones para el recaudo de peaje y la adecuación de tres (3) de las existentes, en las cuales se perciben recursos propios a cargo de la entidad, que son destinados a la construcción, conservación y mejoramiento de las vías en las cuales se genera el cobro de dicha tasa, de conformidad con las disposiciones vigentes, obras con las cuales se pretende que dicho recaudo se efectúe en condiciones seguras para el personal encargado del recaudo y para los usuarios habituales de la vía.*

<sup>8</sup> Memorando No. SRN 30781 Invías.

Las anteriores situaciones evidencian que no se manejan datos unificados del proyecto, pues tal y como se consignó anteriormente, existen diferencias de información en los reportes correspondientes a la Ficha EPI-FR-03 del proyecto, el informe de gestión y la descrita en el acta N.04 del 06 de mayo de 2014, del Consejo Directivo; lo cual demuestra, falta de una adecuada comunicación entre algunas dependencias del Invías, debilidades de control; aspecto que dificulta el seguimiento del avance del mismo.

### **3.1.1 EJECUCIÓN CONTRACTUAL**

**Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios.**

**Proceso: Ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones.**

**Materia Específica: Ejecución Contractual**

#### **3.1.1.1 GRANDES PROYECTOS**

##### **CRUCE CORDILLERA CENTRAL**

El cruce de la Cordillera Central, en el imaginario social solo está asociado con la construcción del túnel unidireccional de aproximadamente 8.66 km, sin embargo se desconoce que el proyecto del contrato principal<sup>9</sup>, es una obra que construye una doble calzada en aproximadamente 27 kilómetros, entre los municipios de Cajamarca (Tolima) y Calarcá (Quindío), estas obras incluyen vías a cielo abierto, túneles cortos, túnel principal, como actividades principales entre otras, las cuales terminarán de conformidad con la más reciente modificación contractual el 30 de noviembre de 2016.

No obstante las obras contratadas mediante el contrato precitado, durante el año 2014 se suscribieron 8 contratos, que complementarán las necesidades físicas de

---

<sup>9</sup> Contrato de Obra Pública 3460 de 2008.

conectividad vial. Así las cosas existen 10 contratos (5 obra y/o diseño, con su respectiva interventoría), restando por contratarse los equipos electromecánicos del túnel. (Ver Cuadro N° 11)

**Cuadro N° 11**  
**Actividades enmarcadas dentro del proyecto Cruce de la Cordillera Central**

| ACTIVIDAD                               | NUMERO DE CONTRATO | AÑO  | TIPO          | FECHA DE FIRMA | OBJETO                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------|--------------------|------|---------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DISEÑOS INTERCAMBIADOR VERSALLES</b> | 2148               | 2014 | OBRA          | 30/12/2014     | ESTUDIOS FASE III PARA LA CONSTRUCCION DEL INTERCAMBIADOS VERSALLES - PROYECTO CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL                                                                                                                          |
|                                         | 2205               | 2014 | INTERVENTORIA | 27/01/2015     | INTERVENTORIA PARA LOS ESTUDIOS FASE III PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL INTERCAMBIADOR VERSALLES - PROYECTO CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL                                                                                                   |
| <b>TUNEL PILOTO</b>                     | 1883               | 2014 | OBRA          | 23/12/2014     | TERMINACION DEL TUNEL PILOTO "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL"                                                                                                                                                                          |
|                                         | 2030               | 2014 | INTERVENTORIA | 15/01/2015     | INTERVENTORIA TERMINACION DEL TUNEL PILOTO - PROYECTO "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL"                                                                                                                                                 |
| <b>OBRAS ANEXAS</b>                     | 603                | 2014 | OBRA          | 22/07/2014     | GESTION PREDIAL, SOCIAL, AMBIENTAL Y TERMINACIÓN DE ACCESOS AL TÚNEL DE LA LÍNEA - OBRAS ANEXAS DEL PROYECTO "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL"                                                                                          |
|                                         | 682                | 2014 | INTERVENTORIA | 31/07/2014     | INTERVENTORIA A LA GESTIÓN PREDIAL, SOCIAL, AMBIENTAL Y TERMINACIÓN DE ACCESOS AL TÚNEL DE LA LÍNEA - OBRAS ANEXAS DEL PROYECTO "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL"                                                                       |
| <b>TUNEL PRINCIPAL</b>                  | 3460               | 2008 | OBRA          | 24/12/2008     | ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTION SOCIAL, PREDIAL Y AMBIENTAL, CONSTRUCCION Y OPERACION DEL PROYECTO "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL: TÚNELES DEL II CENTENARIO - TUNEL DE LA LINEA Y SEGUNDA CALZADA CALARCA - CAJAMARCA".                  |
|                                         | 157                | 2009 | INTERVENTORIA | 26/03/2009     | INTERVENTORIA A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS. GESTION SOCIAL, PREDIAL Y AMBIENTAL, CONSTRUCCION Y OPERACION DEL PROYECTO CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL; TUNELES DEL II CENTENARIO - TUNEL DE LA LINEA Y SEGUNDA CALZADA CALARCA - CAJAMARCA |

| ACTIVIDAD           | NUMERO DE CONTRATO | AÑO  | TIPO          | FECHA DE FIRMA | OBJETO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------|--------------------|------|---------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TUBERIA DE ADUCCION | 1420               | 2014 | OBRA          | 11/11/2014     | GESTION AMBIENTAL DEL PROYECTO "CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL" MEDIANTE LA CONSTRUCCION TUBERIA DE ADUCCION DE LOS TUNELES DE LA LINEA                                                                                                                                                                                                       |
|                     | 3303               | 2013 | INTERVENTORIA | 10/12/2014     | AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS Y LA FUNDACION UNIVERSIDAD DEL VALLE PARA EJECUTAR LA INTERVENTORIA DE LOS CONVENIOS REQUERIDOS PARA LA IMPLEMENTACION DEL PAAS PLAN DE ACCION AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PROYECTO CRUCE DE LA CORDILLERA CENTRAL TUNEL DE LA LINEA Y CONSULTORIA PARA ACTIVIDADES DE MANEJO DEL TUNEL PILOTO |

Fuente: INVIAS- 2015

Hallazgo N°5 Administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria, Penal y Fiscal - Sanciones por vertimientos de las obras anexas al túnel de la línea.

**Fecha de la afectación:** Según lo expresado en la resolución N° 952 de la Corporación Autónoma Regional de Quindío del 18 de octubre de 2013, se realizó una visita el 7 de abril de 2011 por parte de esa Entidad, que determinó que no existió un adecuado manejo de aguas residuales industriales provenientes de la infiltración de aguas subterráneas presentándose fallas de mantenimiento del canal utilizado para el tratamiento de aguas antes de entrar a los sedimentadores del portal Chorros.

### **Imposición de Multa: 18 de octubre de 2013**

La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, mediante Resolución 952 del **18 de octubre de 2013**, impuso multa por la suma de \$2.927.500.000 al Instituto Nacional de Vías- Invías, por la afectación ambiental a los recursos agua y suelo al realizarse vertimiento de aguas residuales industriales, en los predios denominados La América, La América I y la Cucarronera, ubicados en las veredas El Túnel y Buenos Aires Alto del Municipio de Calarcá, con ocasión del proyecto cruce de la Cordillera Central: Túneles de Segundo Centenario (sector obras anexas), localizado en el Municipio de Calarcá.

Esta multa, se generó, según lo expresado por la Autoridad Ambiental, por el detrimento del cuerpo hídrico denominado quebrada la Gata y sus afluentes, generando cambios a la dinámica hidráulica de la quebrada mencionada y partes permanentes de sedimento, infringiendo la normatividad ambiental vigentes, especialmente los artículos 1, 2, 8 literales a), d), e), f), g), j), 9 literales a), c), e), artículos 132 y 304 del Decreto Ley 2811 de 1974, artículos 211 y 238 del Decreto Reglamentario No. 1541 de 1978, artículos 41, 42, 44, 45 y 46 del Decreto 3930 de 2010.

Si bien es cierto, el INVÍAS directamente no es quien ha generado la contaminación del cauce, como se expone en la parte motiva de la resolución que impone la multa, puesto que los vertimientos han sido el resultado de la construcción del Túnel Principal por parte de la Unión Temporal Segundo Centenario, lo es con ocasión de ser el titular de la Licencia de Vertimientos concedida con resolución 123 de marzo de 2007 al constructor del túnel piloto y cedida al Instituto con resolución 1102 de noviembre 30 de 2009.

Lo anterior presuntamente fue ocasionado por debilidades de control y seguimiento a la licencia de Vertimientos por parte del Instituto Nacional de Vías- Invías, funciones establecidas en el artículo 2 de los decretos 2056 de 2003 y 2618 de 2013, en consideración a que éstos disponen que el Instituto debe: “...2.14 *Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo*” y “2.15 *Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo...*”

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dando trámite al radicado 11001-03-06-000-2007-00077-00, manifiesta que “...*De acuerdo con lo dispuesto en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño.*”

*El pago que una entidad u organismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza, presupuestal y contablemente es un gasto que merma su*

*patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos” (subrayado fuera de texto).*

El pago de la multa impuesta por la Autoridad Ambiental, la autorizó por parte del Invias la Subdirección de Medio Ambiente, el día 10 de diciembre de 2014.

Así las cosas, se considera que existe un presunto daño fiscal en cuantía de Dos Mil Novecientos Veintisiete Millones Quinientos Mil pesos \$2.927.500.000, con ocasión de la multa impuesta por parte de la CRQ al Invías.

La anterior situación tiene presunta incidencia disciplinaria y penal.

En relación con la Procuraduría, es pertinente indicar que en los artículos sexto y séptimo de la Resolución que impone la multa, establecen:

*“...ARTICULO SEXTO: Ordenar la publicación del presente acto administrativo en el registro único de infractores ambientales RUI tal como lo establece la resolución 415 del 1 de marzo de 2010, proferida por el MAVDT, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible así como en el Boletín Ambiental de la Corporación.*

*ARTICULO SEPTIMO: Comunicar la presente decisión a la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria, en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009...”*

En consideración a lo anterior, solo se dará el traslado a la incidencia penal, puesto que el Ministerio Público ya fue comunicado como consecuencia de la parte resolutoria del acto administrativo que impone la multa.

Hallazgo N°6 Administrativo - Seguridad industrial.

Los riesgos laborales o riesgos profesionales son las posibles afectaciones que puede tener un trabajador en desarrollo de su ejercicio laboral, es así como el Artículo 1 del Decreto 1295 de 1994, define el Sistema General de Riesgos Profesionales y el artículo 2 establece los objetivos del éste, siendo importante resaltar que en los literales a y d se indica que el sistema debe establecer las actividades tendientes a prevenir los riesgos derivados del ejercicio laboral y minimizar los orígenes de ellos.

En la visita adelantada al proyecto cruce de la Cordillera Central – Túnel de la Línea, efectuada en el mes de mayo de 2015, se evidenció un presunto incumplimiento del SISOMA por parte del contratista del contrato 3460 de 2008, en especial en lo relacionado con la demarcación de seguridad en las excavaciones profundas, hecho que fue informado en el sitio de la obra (Túnel Playita) al personal de la Interventoría. Lo anterior presuntamente se produce por debilidades de control propio del contratista que no permiten advertir oportunamente el problema, lo que trae como consecuencias un riesgo importante de accidentes laborales.

**Hallazgo N°7 Administrativo - Exclusión de la etapa de operación y mantenimiento.**

En la modificación 11<sup>10</sup> al contrato de obra 3460 de 2008, realizada el 1 de abril de 2015, se acordó en la cláusula cuarta suprimir la cláusula 5.3, la cual hace referencia a la Etapa de Operación y Mantenimiento; sin embargo, no hay evidencia que se haya modificado el valor del contrato como resultado de la eliminación de la obligación, el cual suma para los tres módulos Dieciséis Mil Novecientos Veintiún Millones Quinientos Sesenta Mil Sesenta y Un Pesos (\$16.921.560.061).

Es pertinente indicar que la operación y mantenimiento hacían parte integral del objeto del contrato y aparecen como etapas en la vigencia y plazos de ejecución del alcance del contrato (cláusula 4 del contrato 3460 de 2008), el cual tiene claramente establecidos tres instantes contractuales: I. Etapa de Iniciación, II. Etapa de Construcción y III. Etapa de Operación y Mantenimiento, por lo tanto de ser excluida la III etapa, se debe dar claridad al uso y manejo que se darán a los recursos apropiados para este fin.

En la respuesta dada por el INVÍAS mediante oficio DG52399 del 8 de octubre de 2015, se expone que los recursos se van a redirigir al pago del Riesgo Geológico, por lo tanto se está trabajando por parte de la Entidad para modificar el contrato 3460 de 2008 y se redistribuirán los recursos.

---

<sup>10</sup> Esta modificación resulta como consecuencia de las Bases del Acuerdo Conciliatorio para Dirimir Controversias, entre el INVÍAS y el contratista. Bogotá, 10 de marzo de 2015.

#### Hallazgo N°8 Administrativo - Arcos de soporte del túnel de la paloma.

En la visita adelantada a las obras del contrato 3460 de 2008 el día 10 de septiembre, se encontró que algunos de los arcos metálicos de soporte presentan agrietamientos en el concreto lanzado, lo que evidencia que el empuje del suelo está afectando la estabilidad de éstos y pone en riesgo la seguridad de las personas que trabajan en esta obra. Si bien es cierto en este tipo de obras se pueden presentar este tipo de situaciones, no es menos cierto que los encargados del seguimiento y control del proyecto deben advertir y tomar oportunamente las medidas pertinentes que garanticen la seguridad de la obra. La situación expuesta fue informada, a la interventoría e INVÍAS en el sitio de la obra.

#### Hallazgo N°9 Administrativo - Intercambiador de Versailles.

Dentro de los productos que debió entregarse dentro del contrato 3460 de 2008, como consta en el apéndice A - numeral 2.1, está la elaboración de los estudios y diseños definitivos del intercambiador a desnivel denominado Versailles, ubicado en el municipio de Calarcá, en el PR 4+0800 de la ruta 40 tramo 03, diseños que según la Dirección Territorial del Quindío se recibieron de conformidad. Sin embargo, por decisión presuntamente de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, esos diseños no cumplían con sus necesidades, por lo tanto se decidió realizar unos nuevos estudios a fase III.

En los estudios de necesidad de la convocatoria CMA-DG-GTL-105-2014, se indica *“DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD. El proyecto “Cruce de la Cordillera Central”, dentro del corredor Bogotá - Buenaventura se conecta con la vía Calarcá – La Paila, que actualmente es calzada sencilla y se encuentra dentro de las estructuraciones que está adelantando la ANI para dar continuidad de doble calzada completa al sector.*

*Dentro del alcance del contrato actual de ejecución de la segunda calzada Calarcá – Cajamarca, se incluyó: “El contratista deberá realizar estudios y diseños definitivos para la construcción del nuevo intercambiador vial a desnivel denominado Versailles ubicado en el Municipio de Calarcá, en el PR 4+0800 de la ruta 40 tramo 03.”*

*Con los anteriores diseños, el INVÍAS solicitó los recursos al CONFIS y fueron viabilizados en el CONPES 3795 de 2013.*

*Los diseños elaborados por el contratista daban conexión a la Calzada en construcción con la vía actual Calarcá – La Paila, que según los diseños disponibles al momento de la elaboración, se trataría de una ampliación de la vía actual a doble calzada; posteriormente la ANI en mesa de trabajo técnica mencionó que se estaban desarrollando los diseños de factibilidad de una iniciativa privada que variaría el trazado contemplado inicialmente.*

*Por lo anterior, el INVÍAS solicitó formalmente a la ANI que detalladamente explicara el diseño a adoptar para esta obra de conexión, teniendo en cuenta que el intercambiador también debe garantizar el acceso al municipio de Calarcá y la conexión a Autopistas del Café.*

*La ANI respondió que se está pensando en una doble calzada totalmente nueva, por lo que el diseño actual pierde validez y adicionalmente la solución a construir en Versalles debe garantizar la continuidad de corredor en tanto se construye la nueva doble calzada.*

*Por lo anterior el INVÍAS requiere contratar un diseño ajustado a las condiciones actuales para iniciar la licitación de construcción de las obras y de esa forma darle continuidad al proyecto en el sector”*

Este nuevo contrato es el 2148 de 2014, el cual tiene un valor de \$1.199.973.600 y el respectivo contrato de interventoría 2205 de 2014 por un valor de \$300.000.000, es decir, a la administración pública le costó \$1.499.973.600, más el valor de los diseños del intercambiador, no obstante existían unos diseños construibles. No se considera un daño patrimonial en consideración a que es un agente diferente al INVÍAS el que solicita se realicen unos diseños nuevos, no obstante se evidencia una falta de planeación y coordinación interinstitucional entre las entidades del mismo Sector del Ejecutivo.

Hallazgo N°10 Administrativo - Desprendimiento de concreto lanzado.

En la visita efectuada en el mes de mayo del corriente al túnel piloto, se evidenció desprendimientos de concreto lanzado de la bóveda de éste, lo cual trae riesgos para el personal que trabaja dentro de esta obra (artículo 1 del Decreto 1295 de 1994), dejando en evidencia que este túnel no se encuentra soportado y estabilizado definitivamente, lo cual presuntamente es ocasionado por un inadecuado

mantenimiento y soporte de la obra realizada, por parte del contratista que construyó el túnel.

## VIADUCTO EL TIGRE

Este proyecto hace parte de las obras que estaban en el plan de mejoramiento, el cual se pudo evidenciar en la visita que se encuentra operativo, sin embargo en la misma se encontró lo siguiente:

### Hallazgo N°11 Administrativo - Curva vertical.

En la visita adelantada al contrato 976 de 2013 (accesos al Viaducto el Tigre) en compañía del Interventor, se pudo evidenciar que con ocasión del asentamiento que tuvo el asfalto con el que se rellenó en acceso al puente en el lado de Cajamarca, hay un resalto en este sitio.

Es pertinente indicar que no hay evidencia de un mal método constructivo, puesto que esta actividad del llenado se hizo en un tiempo muy corto en consideración a que la obra cerraba totalmente el acceso desde el centro del país hacia el puerto de Buenaventura y viceversa; sin embargo, no se ha corregido este detalle constructivo, el cual de no ser atendido oportunamente puede traer como consecuencia la afectación estructural del puente.

### Hallazgo N°12 Administrativo - Señalización viaducto el Tigre.

El viaducto del Tigre, es una obra que acorta en aproximadamente 2 km la vía que comunica Ibagué con Calarcá, con el consiguiente ahorro de tiempo y mejora las condiciones geométricas del corredor, sin embargo, existen señales horizontales (demarcación) y verticales que pueden inducir a error al conductor que no conozca este recorrido, haciéndolo transitar por un segmento vial que termina en un muro (relleno).

Esta situación se evidenció en las visitas al departamento del Tolima en los meses de Mayo y Agosto por parte del equipo auditor.

## AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE

La Avenida Longitudinal de Occidente – ALO, está concebida como un elemento articulador que una el sector de Chusacá (sur de Soacha), con Torca al norte de Bogotá. Es así como su descripción se desarrolla en el CONPES 3433 de 2006. Este proyecto vial tiene una extensión aproximada de 49.3 km, calzada bidireccional, dos carriles de 3.50 m y dos bermas.

#### Hallazgo N°13 Administrativo - Continuidad ALO.

Con la expedición del Conpes 3433 de 2006, se establece la importancia estratégica para el transporte de carga del corredor vial para conectar la autopista Bogotá – Girardot en el sur, con la autopista Bogotá – Tunja en el norte. El proyecto total tiene una longitud de 49 Km<sup>11</sup>.

En visita realizada el 27 de julio de 2015 por parte de la CGR al proyecto vial Avenida Longitudinal de Occidente - ALO, se evidenció que en el marco de los compromisos pactados en el anterior documento, la nación ha cumplido de manera parcial, pues dentro de las obras que le competen al INVÍAS, existen algunos segmentos viales sin terminar, bordillos inconclusos y accesos a los puentes sin pavimentar. El argumento esgrimido por parte del Instituto para la no terminación de esas obras es la falta de recursos que asciende a los \$9.000 millones de pesos.

Adicionalmente a lo anterior, de los 32 km que corresponde a obras en el sector del Distrito Capital solo se ha avanzado en 1.8 km. Es decir, se ha avanzado en aproximadamente un 6%, con lo que se evidencia que no se han cumplido con las obligaciones del documento de política pública precitado y por tanto la solución a la continuidad del corredor de carga no se ha materializado.

#### Hallazgo N°14 Administrativo - Conservación de las inversiones en la ALO.

En el marco de la visita adelantada por parte de la CGR el 27 de julio de 2015, se pudo evidenciar que si bien es cierto existen una serie de canecas rellenas en concreto para limitar la circulación de vehículos por las obras ya construidas en uno

---

<sup>11</sup> Documento Conpes 3433 de 2006 - CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE - ALO - SECTOR RIO BOGOTÁ - CHUSACÁ. DNP, Bogotá.

de los accesos al puente sobre el Río Bogotá, éstas permiten un paso lateral, en especial de vehículos pesados (volquetas y camiones), los cuales generan un tráfico por esta vía, sin que oficialmente se haya puesto en servicio; también se evidenció que en el costado sur de la vía, se colocó una puerta para limitar el paso hacia el corredor, pero este paso es permanentemente abierto para el flujo de vehículos pesados. Todo esto aunado a que ante la existencia de obras incompletas, éstas se van a deteriorar prematuramente y eventualmente pueden llegar a ocasionar inversiones no presupuestadas previamente.

#### Hallazgo N°15 Administrativo - Andenes y bordillos.

La CGR realizó visita de inspección ocular a las obras realizadas en la vía ALO, encontrándose que el segundo puente visitado (Río Balsillas y Canal Victoria), presentaba una serie de errores constructivos, que si bien es cierto no amenazan la estabilidad de éste, permiten evidenciar que existen debilidades en los mecanismos de control de calidad de las obras por parte del contratista e interventor, puesto que no advirtieron que existen obras que deben ser ajustadas para que se garantice su durabilidad y calidad, es así como se pudo evidenciar que existen aceros de refuerzo y anclaje de la baranda oriental expuestos y juntas sin sellar. De no tomarse las respectivas correcciones por parte de quien corresponda, se puede ver disminuido el tiempo de durabilidad de estos elementos.

### **MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL CORREDOR TUMACO – PASTO - MOCOA**

#### Hallazgo N°16 Administrativo - Contrato # 409 de 2010. Corredor Tumaco – Pasto – Mocoa.

Como resultado de la visita de inspección visual a las obras construidas, se identificaron deficiencias que fueron puestas en conocimiento de la entidad. En su respuesta<sup>12</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que el contrato se encuentra en fase de ejecución y que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas.

---

<sup>12</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

- Tramo: Tumaco – Santa Ana. Ruta 1001. PR: 61+000. Se evidenciaron deficiencias de señalización en frentes de obra incrementándose el riesgo de accidentes y dificultando el ágil y expedito tránsito de los usuarios de la vía.
- Tramo: Tumaco – Santa Ana. Ruta 1001. PR: 108+000. En los sitios de mayor pendiente se identifica una falla por desplazamiento de la capa de asfalto colocada. Lo evidenciado muestra presuntas debilidades en la determinación de la mejor solución técnica para la rehabilitación de éste tramo en concreto, por parte de los especialistas y/o debilidades constructivas en la colocación del asfalto.
- Tramo: Tumaco – Santa Ana. Ruta 1001. PR: 110+450. Al inspeccionar el Box Culvert construido se identificaron deficiencias en: la colocación de las capas de material puesto adyacente a las aletas, conformación y compactación; erosión y cárcavas por el alto flujo evacuado; retiro de escombros y limpieza de la zona de obras.
- Tramo: Tumaco – Santa Ana. Ruta 1002. PR: 8+595 y PR: 10+780. Al inspeccionar los Muros de Contención construidos con ocasión del contrato se identificaron deficiencias en el manejo del agua que aflora del talud intervenido, la cual se acumula en gran cantidad a espaldas del muro, aflorando por las juntas o fisuras del pavimento existente. No se realizó la conformación del material existente ni el drenaje del flujo de agua hacia las cunetas. En estas circunstancias no cumple en debida forma la función hidráulica de direccionar el flujo impidiendo que éste se filtre, inclusive por las capas estructurales del pavimento, y aflore a mitad de la vía, agravando las fallas presentes en el pavimento.

Hallazgo N°17 Administrativo con presunto alcance disciplinario, para indagación preliminar - Suministro de asfalto para construcción de pavimento asfáltico (mezcla densa en caliente - MDC2).

Al revisar el desarrollo del Contrato de Obra Pública No. 409 del 5 de agosto de 2010, suscrito por el Secretario General Técnico del INVIAS, se observa la suscripción del Acta de Fijación de Ítems No Previstos el 18 de agosto de 2011 por parte del Secretario General Técnico del INVIAS y el Contratista con la inclusión de ítem

“Cemento asfáltico de penetración” por \$1.593 pesos/kilogramo <sup>13</sup> del contrato presentando como justificación<sup>14</sup> que en las Especificaciones Técnicas de INVÍAS existe un ítem independiente para el pago del asfalto.

Desde la etapa precontractual se consideró de manera implícita la inclusión del insumo “cemento asfáltico” dentro de los Precios Unitarios correspondientes al ítem “mezcla densa en caliente MDC2” tal y como ocurre en la generalidad de los contratos auditados que INVÍAS suscribió para la construcción de pavimentos. La situación descrita constituye un presunto detrimento patrimonial por las razones que el equipo auditor expone en los siguientes términos:

- a) Generalmente INVÍAS contrata el ítem “mezcla densa en caliente - MDC2” con el insumo “asfalto” incluido en el Precio Unitario: Si bien las Especificaciones Técnicas para la construcción de pavimentos en asfalto (ítem “mezcla densa en caliente, MDC-2) disponen que<sup>15</sup> “Se excluye del precio unitario el suministro y almacenamiento del producto asfáltico para la mezcla, los cuales se pagarán de acuerdo con la especificación referente a dicho producto”, la CGR evidencia que éstas se constituyen en una disposición particular de INVÍAS que no fue aplicada, como regla general, en toda la contratación celebrada por el Instituto durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2014, mientras estuvieron vigentes. Prueba de ello es que las Licitaciones Públicas de la muestra de auditoria se adelantaron basadas en Presupuestos Oficiales que consideraban el ítem “mezcla densa en caliente” con Precios Unitarios que implícitamente ya incluían el asfalto. Basado en los documentos suministrados por la entidad, se evidencia

---

<sup>13</sup> Se contrató la construcción del pavimento asfáltico sin considerar el insumo esencial (el asfalto). Lo que implicó que en la etapa de construcción fuera necesario adicionar el contrato, o reducir su alcance, para cubrir el costo de ese material.

<sup>14</sup> El oficio ECO-E-CC-00185-11 del 28 de junio de 2011 emitido por la Interventoría presenta como justificación técnica que “Las Especificaciones Generales de Construcción INVÍAS-2007 incluyen en su artículo 410 SUMINISTRO DE CEMENTO ASFALTICO el asfalto, para el caso del precio unitario analizado se dispone del ítem de pago 410.2 “cemento asfáltico de penetración 80-100” por lo tanto se debe establecer éste como el ítem de pago correspondiente a este análisis asumiendo la especificación correspondiente para su elaboración, control y recibo” (sic).” Las Especificaciones vigentes para la época eran las Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, versión 2007, Adoptada mediante Resolución 3288 de 2007

<sup>15</sup> Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, versión 2007. Secciones 400-07, 410-07 y 450-07. Párrafo 9 de la sección 400.7.2

que ni INVÍAS (como ente técnico experto a nivel nacional) ni los proponentes, (como empresarios expertos en contratación y construcción de vías) cuestionaron, en desarrollo del proceso licitatorio, la inexistencia del ítem relacionado con el “*producto asfáltico*” en el “*Presupuesto Oficial*”, por lo que tal situación no se podría considerar como un error presupuestal, error precontractual o alegar ignorancia.

- b) El Precio Unitario final para el ítem “mezcla densa en caliente MDC-2” resulta un 46% más costoso que el promedio contratado por INVÍAS: El valor original del Precio Unitario del ítem “mezcla densa en caliente MDC-2” del contrato 409/2010 es de \$486.499 pesos/m<sup>3</sup> el cual resulta razonable con el valor estimado de \$481.393 pesos/m<sup>3</sup> obtenido por la CGR con base en una muestra de otros contratos objeto de auditoria y el promedio propuesto por los demás oferentes. Con el pago cuestionado al Contratista, el Precio Unitario final del ítem “mezcla densa en caliente MDC-2”, se incrementa en un 46% para un total de \$704.497 pesos/m<sup>3</sup><sup>16</sup> valor que dista del promedio en presunto detrimento del erario. (Ver Cuadro N°12)

#### **Cuadro N°12**

#### **Cálculo del valor aproximado de MDC2 (incluyendo el insumo “Cemento Asfáltico”) a precios del año 2010.**

---

<sup>16</sup> El valor final de la Mezcla MDC2 pagado por m<sup>3</sup> en el contrato 409/2010 se calcula de acuerdo al Acta de obra 52 de abril de 2015, en donde se han cancelado en total \$108,546 millones de pesos por MDC2 más \$48,639 millones por Cemento Asfáltico dividido por 223,118 metros cúbicos ejecutados a abril de 2015

| No.                                                    | Contrato        | Fecha de suscripción | MDC2(**). Valor del Contrato | MDC2. Valor a precios de Ag/2010(*) | El "Cemento Asfáltico" es un ítem original del contrato? | Se pactó el "cemento asfáltico" como ítem No Previsto | Se pagó el "cemento asfáltico" como ítem separado de la MDC2? | Valor final pagado por m3 de MDC2 a precios de ag/2010: |
|--------------------------------------------------------|-----------------|----------------------|------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1                                                      | 1987/2012       | 15/11/2012           | \$ 487.012                   | \$ 435.546                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 435.546                                              |
| 2                                                      | 3331/2013       | 13/11/2013           | \$ 598.625                   | \$ 524.303                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 524.303                                              |
| 3                                                      | 542/2012        | 04/06/2012           | \$ 588.137                   | \$ 529.675                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 529.675                                              |
| 4                                                      | 518/2012        | 28/05/2012           | \$ 597.527                   | \$ 537.994                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 537.994                                              |
| 5                                                      | 1819/2012       | 08/11/2012           | \$ 500.000                   | \$ 447.161                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 447.161                                              |
| 6                                                      | 526/2012        | 30/05/2012           | \$ 531.470                   | \$ 478.518                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 478.518                                              |
| 7                                                      | 1728/2012       | 06/11/2012           | \$ 574.020                   | \$ 513.359                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 513.359                                              |
| 8                                                      | 1724/2012       | 06/11/2012           | \$ 525.000                   | \$ 469.520                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 469.520                                              |
| 9                                                      | 545/2012        | 04/06/2012           | \$ 505.000                   | \$ 454.802                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 454.802                                              |
| 10                                                     | 780/2009        | 03/07/2009           | \$ 438.000                   | \$ 450.528                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 450.528                                              |
| 11                                                     | 1716/2012       | 06/11/2012           | \$ 471.333                   | \$ 421.524                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 421.524                                              |
| 12                                                     | 1830/2013       | 02/10/2013           | \$ 586.357                   | \$ 513.783                          | NO                                                       | NO                                                    | NO                                                            | \$ 513.783                                              |
| <b>PROMEDIO:</b>                                       |                 |                      |                              | <b>\$ 481.393</b>                   |                                                          |                                                       |                                                               | <b>\$ 481.393</b>                                       |
|                                                        | <b>409/2010</b> | <b>05/08/2010</b>    | <b>\$ 486.499</b>            | <b>\$ 486.499</b>                   | <b>NO</b>                                                | <b>SI (***)</b>                                       | <b>SI (***)</b>                                               | <b>\$ 704.497</b>                                       |
| <b>Diferencia del total pagado frente al promedio:</b> |                 |                      |                              |                                     |                                                          |                                                       |                                                               | <b>46%</b>                                              |

(\*) Se calcula usando el Índice de Precios Construcción Pesada ICCP del DANE para el grupo de obra: Construcción de Pavimentos en asfalto.

(\*\*) MDC2 significa: Ítem "Mezcla densa en caliente tipo MDC2" pagado por metro cúbico (m3), incluido AIU.

(\*\*\*) El valor final de la Mezcla MDC2 pagado por m3 en el contrato 409/2010 se calcula de acuerdo al Acta de obra 52 de abril de 2015, en donde se han cancelado en total \$108,546 millones de pesos por MDC2 más \$48,639 millones por Cemento Asfáltico dividido por 223,118 metros cúbicos ejecutados a abril de 2015.

- c) Fijación del Ítem No Previsto: Según INVÍAS<sup>17</sup> para la presentación de las Propuestas por parte de los Oferentes no era requisito presentar los Análisis de Precios Unitarios (APU) para los correspondientes precios propuestos. Es en fecha posterior<sup>18</sup> a la celebración del contrato, que el contratista presenta sus APU a la Interventoría (se deduce que posiblemente son documentos elaborados en fecha posterior a la adjudicación), para posteriormente reclamar la inclusión del insumo (el asfalto). Es así como el 18 de agosto de 2011 el Secretario General Técnico del INVÍAS y el Contratista suscribieron el Acta de Fijación de Ítems No Previstos, entre los cuales se fijó el correspondiente a "Cemento asfáltico" a razón de \$1.593 pesos/kilogramo. Las partes pactaron un precio para el asfalto como insumo o material en particular comparando su precio por kilo en el mercado. Sin embargo, revisada la información aportada por la entidad, en el proceso de pactar los Ítems No Previstos, la interventoría en ningún momento analizó técnicamente el incremento que sufre el precio unitario final del ítem "mezcla densa en caliente

<sup>17</sup> Oficio de respuesta de la entidad DC45970 del 07/09/15

<sup>18</sup> Consta en el Oficio ECO-EC-00138-11 del 23/02/2011 emitido por la Interventoría. En concordancia con el Manual de Interventoría vigente para esa época (en su instructivo MSN-IN01, numeral 2.1.2) se establece que el contratista debe presentar a la interventoría para su aprobación dentro de los (3) días hábiles siguientes a la Orden de Inicio una serie de documentos entre los cuales se encuentra los APU's. (Oficio DC45970 del 07/09/15)

MDC-2” al incluirle el costo del asfalto, ni se observa soporte de estudio técnico comparativo o consultas de precios de mercado correspondientes.

Lo anterior debido a la presunta carencia, insuficiencia o inoportunidad en la aplicación de mecanismos de control para el eficaz cumplimiento de las funciones y obligaciones conferidas legalmente a la Interventoría y Gestores de INVÍAS.

Como consecuencia, se identifica un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía por determinar (indagación preliminar) y adicionalmente se observa una presunta connotación disciplinaria por la transgresión de los artículos 4 y 26 de la ley 80/93; el artículo 8 de la ley 42/93; la resolución INVÍAS 2566/10 por la cual se adopta el Manual de Interventoría y demás normas que rigen la contratación pública y la gestión fiscal estatal.

## **REHABILITACIÓN CORREDOR VIAL MAMATOCO – MINCA**

### **Convenio Interadministrativo 1222 de 2014**

Hallazgo N°18 Administrativo – Convenio interadministrativo 1222 de 2014<sup>19</sup>

La ejecución de las actividades establecidas presentan atraso entre 45 y 148 días.

En el informe de interventoría No. 5 de junio de 2015, se observa lo siguiente:

“1. Obras de drenaje lateral vía Minca tramo 1 - 2 km: Estos trabajos se iniciaron con 140 días de atraso. Este atraso se debió a la demora en la entrega de los diseños corregidos, de acuerdo a las observaciones que la interventoría por medio de su especialista emitió en cada una de las 6 versiones en que fueron revisados los diseños. Es de resaltar que durante el mes de junio se realiza la aprobación de los diseños de obras de drenaje del tramo urbano, desde el punto de vista de diseño

---

<sup>19</sup> Suscrito el 30 de septiembre de 2014, para Aunar esfuerzos entre Invías y el Departamento del Magdalena para financiar el proyecto denominado: “Diseño, Estudio, Rehabilitación, Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación de la vía Intersección Mamatoco – (Once de Noviembre) – Vía Minca, por valor de \$16.000 millones y plazo hasta 31 de diciembre de 2015.

hidráulico, quedando pendiente la entrega de las memorias corregidas donde se incluyan las correcciones o aclaraciones en cada uno de los capítulos del documento.

La entidad informa<sup>20</sup> *“En el mes julio se iniciaron las obras de drenaje consistentes en construcción de 4 box colvert transversales de 1.5 \* 15 los cuales a la fecha están contruidos en un 30 %. En cuanto al drenaje lateral este consiste en la construcción de canales laterales cerrados y colocación de tubería de diámetros de 24, 18, 16 Y 12 pulgadas de diámetro a la fecha el avance en los canales es de 20 % y en tubería de 95 %”*.

3. *Construcción puente Ladino: 105 días de atraso. La entidad informa<sup>21</sup> “A la fecha está terminado la construcción del cuerpo de la obra y se iniciaron las excavaciones para los muros de acompañamiento”*.

4. *Construcción Puente Minca: 105 días de atraso. Se informa<sup>22</sup> “A la fecha se ejecutan las excavaciones para el estribo de salida del puente. El estribo derecho o de entrada aún no se cuenta con el predio”*.

5. *Redes de acueducto: 45 días de atraso, se informa<sup>23</sup> que “Las actividades están terminadas en cuanto a que respecta a la banca”*.

6. *Instalaciones y redes eléctricas: 60 días de atraso. Se informa<sup>24</sup> que “Se esté en trámite de los permisos de retranqueo con la empresa ElectriCaribe”*.

7. *Gestión predial: 148 días de atrás y se informa<sup>25</sup> “La gestión predial para la Rehabilitación de la Vía Minca se ha desarrollado de acuerdo a las siguientes actividades:<sup>26</sup>*

---

<sup>20</sup> Memorando No. DO-GGP 65761 del 23 de septiembre de 2015.

<sup>21</sup> Ibídem

<sup>22</sup> Ibídem

<sup>23</sup> Ibídem

<sup>24</sup> Ibídem

<sup>25</sup> Ibídem

<sup>26</sup> Fecha entrega diseño definitivo: 30 de junio de 2015. Fecha elaboración fichas prediales (12 fichas prediales): Del 1° al 16 de Julio de 2015. Fecha entrega Interventoría Fichas prediales: Del 10 al 16 de julio de 2015. Fecha aprobación fichas prediales: Del 10 de Julio al 18 de agosto de 2015. Fecha envío a Lonja para realizar avalúos: Del 10 de julio al 20 de agosto de 2015. Fecha recibido avalúos Lonja: Del 24 de Julio al 9 de septiembre de

8. *Alargue Box Coulvert: se informa que el avance corresponde a 20 %.*

Así mismo, con oficio DG 48981 del 22 de septiembre de 2015, el Director General de Inviás reiteró al Gobernador del Departamento de Magdalena, remitir la certificación a satisfacción de la actualización de estudios realizados, entre otros; e iniciar cuanto antes el retorno en tramo urbano, acorde con compromisos sociales asumidos en el proceso de socialización del proyecto.

Situación que ha generado reprogramación de actividades contempladas en el Cronograma de Obra y plan de contingencia, lo que puede afectar el cumplimiento de los términos establecidos para la finalizar los trabajos en el tiempo previsto en el Convenio, teniendo en cuenta que faltan tan solo tres (3) meses, para la ejecución del convenio; es decir hasta el 31 de diciembre de 2015.

### **INTERSECCIÓN ONCE DE NOVIEMBRE**

Hallazgo N°19 Administrativo – Cumplimiento plazo ejecución convenio interadministrativo 2800 de 2012

La ejecución de las actividades establecidas en el Convenio 2800 de 2012, presentan atraso; al respecto, el interventor en su informe No. 20 de abril de 2015, recomienda:

*“(…) se construya en el menor tiempo posible la obra de drenaje que cruza bajo la vía Troncal del Caribe, con el objeto de evitar posibles inundaciones en los barrios*

---

2015. Notificaciones de oferta: A la fecha se han notificado 4 ofertas, quedando pendiente 8. Entrega de predios: El día 19 de julio de 2015 se entregaron anticipadamente 2 predios quedando pendiente uno para la ejecución del puente de Minca, cuya entrega no ha sido posible por parte del poseedor por no estar de acuerdo con el avalúo. Se inició la recuperación de la ronda de río por medio de la Secretaría de Gobierno y se está a la espera de la fecha para la inspección ocular por parte de la autoridad ambiental. El día 10 de septiembre de 2015 se recibió un ajuste al diseño, el cual incluyó la afectación de 4 predios nuevos. Estas fichas fueron elaboradas el 16 de septiembre de 2015 y entregadas a la Interventoría el 18 de septiembre de 2015.

*aledaños, para lo cual es urgente se realice del empalme del ramal Santa Marta-Riohacha con la Vía existente.*

*Se recomienda acelerar las obras de urbanismo para el tránsito seguro de peatones por la zona, andenes y paraderos.*

*Se recomienda acelerar al máximo la construcción de las obras faltantes con el objeto de cumplir con el plazo contractual.”*

La entidad con la respuesta informa que el contrato de obra se construyó en el plazo establecido en el mismo y anexa registros fotográficos sobre las obras; no obstante, el Director General de Inviás con oficio DG 36048 del 14 de julio de 2015, reiterado con oficio DG 48981 del 22 de septiembre de 2015, solicitó al Gobernador del Departamento del Magdalena:

*“Construcción del box coulbert (Sic) requerido para evacuar las aguas provenientes de la intersección Once de Noviembre, actividad indispensable para lograr el recibió definitivo de las obras.*

*Se inicien los procesos y trámites de liquidación teniendo en cuenta que el Convenio vence el próximo 30 de noviembre de 2015.*

*Se aclara que la intersección Once de Noviembre debe contar con estructura de iluminación en operación, requisito necesario para el recibo de las obras.*

*Se reiteró en Comité al gerente de Proyectos de la gobernación, Concesión Ruta del Sol II ya a la Interventoría (...), que defina la operación de la estructura de iluminación al igual que el proceso y los trámites de liquidación teniendo en cuenta que el convenio vence el próximo 30 de noviembre de 2015”*

Situación que puede generar incumplimiento de los términos para la finalizar los trabajos pendientes en el tiempo establecido en el Convenio, el cual tiene plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2015.

## **VARIANTE SAN FRANCISCO – MOCOA**

## Hallazgo N°20 Administrativo – Metas de ejecución del proyecto “Desarrollo vial del sur de Colombia”

Con el documento CONPES 3609 del 14 de septiembre de 2009, se declaró de importancia estratégica para el país el proyecto “Desarrollo Vial del Sur de Colombia”, que comprende los corredores Tumaco – Pasto – Mocoa – Puerto Asís, Aeropuerto (Cano) – Mojarra – Popayán y la construcción de la Fase 1 de la variante de San Francisco – Mocoa, y se estableció ejecutar la Construcción de la Variante Vial San Francisco – Mocoa, en el periodo 2010 – 2016; con el fin de mejorar las especificaciones viales y el nivel de servicio del corredor vial Tumaco – Pasto – Mocoa, con una longitud de 45,6 Km<sup>27</sup>.

Mediante documento CONPES 3610 del 14 de septiembre de 2009, se emitió concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral por un valor de hasta US\$203 millones o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente la Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa (Fase I). Los cuales se dividirán en dos operaciones de crédito, una primera operación por USD 53 millones y una segunda por USD 150 millones.

Con base en esta autorización del 03 de mayo de 2010, la Republica de Colombia suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el contrato de Crédito externo 2271/OC-CO con el objeto de cooperar en la ejecución del proyecto “Construcción de la Variante San Francisco Mocoa Fase I” por valor de US\$53 millones.

---

<sup>27</sup> El proyecto comprende la construcción de una nueva vía entre las cabeceras Municipales de San Francisco y Mocoa, en el Departamento de Putumayo, la cual será una vía de una sola calzada con dos carriles bidireccionales de una longitud aproximada de 45.6 Km, incluyendo los puentes, estructuras de contención, obras de arte, obras del PMA y demás. De acuerdo con lo contemplado en el Documento Conpes 3609 de 2009, la Fase I del Proyecto comprende la construcción a nivel de afirmado de la totalidad de la vía en calzada sencilla, lo cual incluye la construcción de viaductos, movimiento de tierras, obras de arte, estructura de afirmado y requerimientos ambientales. La terminación de la estructura del pavimento, (sub base, base y carpeta), y de las obras de señalización y seguridad vial, será ejecutada en la fase II del proyecto.

Así mismo, en el documento CONPES 3747 del 13 de junio de 2013, se plantearon los Beneficios Potenciales para los habitantes de Pasto que permitan el desplazamiento hasta Mocoa.<sup>28</sup>

La selección del contratista para ejecutar el Proyecto, se surtió de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, especialmente las dispuestas en la Sección II por tratarse de una Licitación Pública Internacional.

Para el cumplimiento del objeto del Proyecto “*Desarrollo Vial Transversal del Sur Módulo 1 – Construcción de la Variante San Francisco – Mocoa*”; Invías suscribió el contrato 407 el 5 de agosto de 2010, por un valor inicial de \$401.550.3 millones incluido IVA y plazo de 72 meses de los cuales tres (3) meses eran para Pre construcción y 72 meses para Construcción.

El Contrato 407 de 2010 está actualmente en ejecución y corresponde a la FASE I del proyecto con lo cual se deberá entregar la vía en afirmado, con todas las obras hidráulicas y de estabilización de taludes, además, aperturada al tránsito de todo tipo de vehículos; en la FASE II se construirán los pavimentos y señalizaciones. El plazo fijado es de 6 años con fecha de inicio legalizada para el 8 de agosto de 2011 y fecha de terminación proyectada para el 8 de agosto de 2017.

El plazo de ejecución del contrato fue modificado mediante Otro Sí No. 3 del 28 de mayo de 2013, en el cual se amplía el plazo de terminación Subcláusula 1.1.3.3 Etapa de Pre construcción así: Sectores 1 y 4 plazo 18 meses; sectores 2 y 3 plazo 36 meses y sector 5 en 24 meses.

Mediante Otros Si modificadorio No. 4 del 25 de marzo de 2014, se trasladaron recursos internos de la partida obras complementarias por \$7.970.5 millones incluido IVA con destino a ítems previstos en el contrato<sup>29</sup>. Así mismo, fueron subdivididos los

---

<sup>28</sup> “(...) impactará al municipio de Pasto que tiene 428.890 habitantes, que corresponden al 25,2% del total del Departamento; de los cuales 354.808 están ubicados en el sector urbano y 74.082 en el sector rural. Los cultivos que actualmente ocupan 9.175 Has36 en Pasto se verían beneficiados con la intervención programada, al mejorar las condiciones para su comercialización principalmente hacia Mocoa y región Amazónica de Colombia, pero también como alternativa hacia el centro y norte del país”.

<sup>29</sup> Se pagara un monto de \$5.452.000.021 incluido IVA, correspondiente a estudios y un monto de \$2.518.547.996 correspondiente a exploración geotécnica.

sectores 2 y 3 del proyecto de Construcción de la Variante San Francisco Mocoa en dos (2) tramos cada uno y se modificaron las cláusulas 1.9, 1.13, 14.1 (a), 4.1 y 4.7 de la sección VIII Condiciones Especiales (CE) del contrato<sup>30</sup>.

En la ejecución del Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco Mocoa, La entidad tenía como meta en la vigencia 2014 realizar 14 kilómetros de explanaciones y cinco (5) puentes y/o viaductos y para el 2015 la meta era 2 kilómetros de explanaciones, cuatro (4) puentes y/o viaductos y 1.1 kilómetros de doble calzada; acorde con el siguiente cuadro

### **Cuadro 13.**

#### **Metas del proyecto**

| Vigencia     | Explanaciones<br>km                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Afirmado km  | Puentes y/o<br>Viaductos | Doble<br>Calzada km |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------|---------------------|
| 2010         | 0                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0            | 0                        | 0                   |
| 2011         | 0                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0            | 0                        | 0                   |
| 2012         | 0                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0            | 0                        | 0                   |
| 2013         | 0                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0            | 0                        | 0                   |
| 2014         | 14                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 0            | 5                        | 0                   |
| 2015         | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0            | 4                        | 1.1                 |
| 2016         | Para sectores 1,4 y 5 se tiene proyectado en 2016 la ejecución de 1,5 km aprox. de explanación, de los cuales 0,9 km son doble calzada y la terminación de 2 puentes (puente 5 y campucana), la ejecución en la vigencia 2016 está sujeta a la definición de los ajustes de diseño en los sectores 2 y 3. |              |                          |                     |
| <b>Total</b> | <b>45.60</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>45.60</b> | <b>61</b>                | <b>1.1</b>          |

Fuente: información suministrada por Invías Informe de Supervisión junio de 2015

<sup>30</sup> En el sentido que las modificaciones y/o ajustes requeridos por los Estudios y Diseños de los sectores 2 y 3, serán realizados por el contratista y revisados y aprobados por la Interventoría y por Invías; es responsabilidad del contratista realizar las modificaciones y/o ajustes a los Estudios y Diseños de los sectores 2 y 3, con el objeto de disminuir la afectación ambiental y considerar aspectos de estabilidad de taludes, mejorando la geometría conforme a normas e incrementando la velocidad de diseño en la totalidad de los sectores 2 y 3 a 60 km/Hr.

Según informe de Supervisión de junio de 2015, el proyecto tuvo un avance en explanaciones de 13.54 Km y 11 puentes de los cuales 6 se encuentran en construcción. (Ver Cuadros N° 14 y N°15)

**Cuadro N° 14**  
**Avance del proyecto**

| Vigencia     | Explanaciones km                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Afirmado km | Puentes y/o Viaductos | Doble Calzada km |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------|------------------|
| 2010         | 0                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0           | 0                     | 0                |
| 2011         | 0                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0           | 0                     | 0                |
| 2012         | 5.7                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 0           | 0                     | 0                |
| 2013         | 6.6                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 0           | 1                     | 0                |
| 2014         | 1.07                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 0           | 4                     | 0                |
| 2015         | 0.17                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 0           | 6*                    | 0                |
| 2016         | Para sectores 1,4 y 5 se tiene proyectado en 2016 la ejecución de 1,5 km aprox. de explanación, de los cuales 0,9 km son doble calzada y la terminación de 2 puentes (puente 5 y campucana), la ejecución en la vigencia 2016 está sujeta a la definición de los ajustes de diseño en los sectores 2 y 3. |             |                       |                  |
| <b>Total</b> | <b>13.54</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>0</b>    | <b>11</b>             | <b>0</b>         |

Fuente: información suministrada por Invías Informe de Supervisión junio de 2015. \*En ejecución

**Cuadro 15.**  
**Resumen avance del proyecto a junio de 2015**

| FECHA  | Explanaciones km |        |     | Afirmado km |        |    | Puentes y/o Viaductos |        |     | Doble Calzada km |        |
|--------|------------------|--------|-----|-------------|--------|----|-----------------------|--------|-----|------------------|--------|
|        | Metas            | Avance | %   | Metas       | Avance | %  | Metas                 | Avance | %   | Metas            | Avance |
| jul-15 | 45,6             | 13,54  | 30% | 45,6        | 0      | 0% | 61                    | 11     | 18% | 1,1              | 0      |

Se aprecia que transcurridos 48 meses de ejecución del proyecto, correspondiente al 67% del total del plazo del proyecto, se tiene un avance del 30% en la actividad de explanación y del 18% de puentes y/o Viaductos, mientras que no se registra avance en las actividades de afirmado y doble calzada, lo que implica una deficiente planeación del proyecto y débil control por parte de la interventoría y supervisión.

La entidad informa que para la vigencia 2015, acorde con cronograma de ejecución, se realizará la totalidad de los 16 km de explanación, incluyendo 1.1 km de doble calzada y la terminación de los 9 puentes.<sup>31</sup>

La interventoría, concluye que el contrato de obra No. 407 de 2010 se encuentra desfinanciado, debido a que la meta física no se cumple con los recursos asignados actualmente y el tiempo que resta del contrato. De otra parte, envió comunicación CASF-1876-2015 del 2 de julio de 2015, con radicado INVÍAS No.61360 del 3 de julio de 2015, en la cual expone las consideraciones y emite el respectivo concepto para que Invías proceda con el análisis de viabilidad frente a modificar la Etapa de Pre construcción de los sectores 2 y 3. Al respecto, la CGR desconoce la directriz oficial de la Entidad, frente a la mencionada viabilidad, dado que se va intervenir una zona de reserva y se deben garantizar todos los permisos pertinentes para la intervención.

Así mismo, la interventoría en su informe No. 52 de junio de 2015; señala “(...) *la desfinanciación del Proyecto tanto en recursos como en plazo; para lo cual, estimó un plazo de ejecución para terminar sectores 2 y 3 de doscientos ocho (208) meses, con un presupuesto de estimado de \$1.358.298.7 millones, y concluye que el contrato de obra No. 407 de 2010 se encuentra desfinanciado, debido a que la meta física no se cumple con los recursos asignados actualmente y el tiempo que resta del contrato*”. (Subrayado fuera del texto original).

La entidad informa que “*En cuanto a la decisión del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS de modificar la etapa de Preconstrucción de los sectores 2 y 3, se adelantaron diferentes reuniones (12 y 28 de mayo de 2015) con el objeto de explorar algunas alternativas para la intervención de los sectores indicados; concluyéndose por parte del Instituto la necesidad de modificar el plazo de la Etapa de Preconstrucción a cincuenta y un (51) meses; para lo cual a la fecha se encuentra en curso la elaboración del documento contractual respectivo*”<sup>32</sup>.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se observa incumplimiento de las metas propuestas para la ejecución del proyecto de Construcción de la Variante San Francisco Mocoa; teniendo en cuenta que para las vigencias 2014 y a septiembre de 2015 tan solo han cumplido 13.54 km de Explanaciones frente a los 16 km

---

<sup>31</sup> Oficio DG 50129 del 28 de septiembre de 2015

<sup>32</sup> Ibídem

propuestos; así mismo de 9 puentes propuestos han terminado solamente cuatro (4) y no han cumplido con 1.1 km de doble calzada que tenían contemplado realizar en la vigencia 2015.

Lo anterior aunado a que la Etapa de Pre construcción ha tenido dos (2) suspensiones, una el 6 de febrero de 2013 por tres (3) meses y otra el 9 de septiembre de 2013 por nueve (9) meses, lo que ha generado retrasos en las fechas previstas de terminación del proyecto.

Es evidente que el desbalance financiero y los retrasos, podrían reflejarse en mayores recursos sobre el valor total de la obra ante la necesidad de realizar adiciones presupuestales, además, se podría comprometer la culminación y puesta en marcha de la vía en construcción, es decir, la posibilidad de que una vez se finalice el Contrato de Obra, no se llegue a dar apertura al tránsito de la futura vía. Además, la interventoría comunica que para finalizar el proyecto se requieren de un presupuesto estimado de \$1.358.298.7 millones y un plazo adicional de 17 años para la ejecución de los sectores 2 y 3 hasta la Fase 1 del Proyecto; lo que implica la inversión de \$401.550.3 millones sin ninguna utilidad, con la incertidumbre de la terminación del proyecto por la carencia de recursos, sin que se beneficie a los habitantes de Pasto, Mocoa, la región Amazónica de Colombia que permita la comercialización hacia el centro y norte del país.

Situación que puede generar que los beneficios esperados con la ejecución del Proyecto “Desarrollo Vial del Sur de Colombia”, que fueron establecidos en el CONPES 3747 DE 2013<sup>33</sup>, no se cumpla en los plazos previstos.  
Apoyo Gerencia Valle

---

<sup>33</sup>Los cultivos que actualmente ocupan 9.175 Has en Pasto se verían beneficiados con la intervención programada, al mejorar las condiciones para su comercialización principalmente hacia Mocoa y región Amazónica de Colombia, pero también como alternativa hacia el centro y norte del país”.

**DOBLE CALZADA LOBOGUERRERO – BUENANVENTURA**

Hallazgo N°21 Administrativo para Indagación preliminar. Cálculo de ajustes.

El INVÍAS tiene establecido un método para realizar el cálculo de los ajustes de obra para contratos de larga duración, para tener en cuenta la variabilidad de los precios del mercado a lo largo del tiempo. Este método está basado en los Índices de Costos de la Construcción Pesada publicados por el DANE y tienen en cuenta los siguientes datos.

- Fecha del acta de obra
- Fecha del cierre de licitación del contrato de obra.
- Fecha de giro del desembolso del(os) anticipo(s).
- Porcentaje de amortización del anticipo del acta
- Amortización acumulada de los anticipos
- Programación de obra vigente detallada en valores mensuales.
- Valor del acta de obra discriminada en grupos de obra.
- Valor acumulado de ejecución de obra.

Al efectuar un recalcu lo por parte de la CGR de los ajustes se tiene lo siguiente:

| <b>Contrato</b>                          | <b>3361/2007</b>                               | <b>3396/2006</b>                              | <b>3407/2006</b>                         |
|------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------|
| Tramo                                    | I                                              | II                                            | III                                      |
| Fecha de suscripción                     | 26 diciembre 2007                              | 29 diciembre 2006                             | 30 diciembre 2006                        |
| Fecha de cierre de licitación            | 13 noviembre 2007                              | 10 octubre 2006                               | 10 noviembre 2006                        |
| Estado del contrato                      | Al momento de la actuación estaba en ejecución | Con fecha de terminación 30 de noviembre 2012 | Acta de entrega 14 de diciembre de 2012. |
| Última acta que se calcularon ajustes    | Acta 72 de julio de 2014                       | Acta 68 de noviembre 2012                     | Acta 67 de octubre 2012                  |
| Ajustes Facturados sin IVA <sup>34</sup> | \$20.729.608.894                               | \$15.855.768.609<br>\$14.557.335.043          | \$12.103.569.325<br>\$ 9.194.761.093     |

<sup>34</sup> Los valores facturados del INVÍAS, provienen de dos fuentes, las cuales no coinciden para los contratos 3396/2006 y 3407/2006, la primera es el oficio del INVÍAS DO-GGP 60679, con radicado de la CGR

| Contrato                   | 3361/2007                                                            | 3396/2006                                           | 3407/2006                                          |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Ajustes Calculados sin IVA | \$ 20.681.254.178                                                    | \$ 13.169.788.450                                   | \$ 8.921.083.645                                   |
| Observación                | Falta el cálculo de los ajustes de las actas posteriores al acta 72. | El acta 68 fue la última acta de obra del contrato. | El acta 67 fue la última acta de obra del contrato |

Lo anterior se da presuntamente por una inadecuada aplicación de la metodología contemplada en el Manual de Interventoría del INVÍAS, lo cual implica una estimación incorrecta del monto de ajustes, que puede generar pagos de más al contratista, cuando el monto estimado por INVÍAS está por encima.

Esta situación se abordará en detalle a través de indagación preliminar con el fin de establecer con certeza la incidencia fiscal en relación con los tres contratos citados.

### **3.1.1.2 CORREDORES ARTERIALES**

#### **TRANSVERSAL DE BOYACA**

Hallazgo N°22 Administrativo - Sellado de juntas de construcción entre losas de pavimento rígido proyecto Transversal de Boyacá I..

En desarrollo de visita al proyecto Transversal de Boyacá I, contrato 780/09, el día 15 de Abril de 2015, se evidenció que en varios tramos de la obra no se estaba realizando el sellado de las juntas que separan las losas de pavimento rígido, lo cual puede generar a futuro problemas de filtraciones de agua en la estructura de pavimento y su deterioro prematuro por fisuración (Se anexa registro fotográfico). Lo anterior se constituye en deficiencias en el desarrollo del proceso constructivo, que se pueden corregir de manera oportuna sin que se generen mayores traumatismos. De acuerdo a la respuesta dada por la entidad, estas fallas se irán corrigiendo antes

---

2014ER01152964 del 12 de noviembre de 2014, la segunda fuente es el valor consignado como acumulado del acta de ajuste.

de hacer el recibo definitivo de obra, y la interventoría no recibirá hasta que se hayan hecho los correctivos definitivos.

Hallazgo N°23 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.  
Estudios y diseños contrato 563 de 2012.

Revisada la Adición No.1 del 5 de diciembre de 2014 al contrato 563 del 8 de junio de 2012<sup>35</sup>, suscrita por el Director de Contratación del INVÍAS (por valor de \$21.670,4 millones incluido IVA, para un valor total acumulado de \$175.950,7 millones incluido IVA), se constató que la misma obedeció a que los Estudios y diseños que sirvieron de soporte para la contratación son los mismos que se tuvieron en cuenta para licitar la construcción de la denominada Fase I (cuyo alcance inicial era todo el corredor desde Dos y Medio hasta Chiquinquirá) en el año 2009, y no se tuvo en cuenta los efectos de la ola Invernal del año 2010 y los fenómenos hidrológicos de 2011 y 2012, así como los cambios normativos generados para el diseño estructural de obras (NSR-2010) y las consideraciones particulares de puntos críticos existentes entre Otanche y Dos y Medio, lo cual es expuesto por el contratista para justificar la solicitud de prórroga<sup>36</sup>.

*La citada motivación se sustentó en que “de conformidad con el avance en la ejecución de las obras del Proyecto reportado en los últimos meses, [el contratista] ha demostrado que cuenta con la capacidad de llevar a cabo una mayor cantidad de actividades durante la vigencia del 2014 con respecto a lo previsto en el Programa de Inversiones vigente, razón por la cual ha expresado ante el INVÍAS y la Interventoría la necesidad de disponer de mayores recursos para ejecutar las inversiones correspondientes a estas actividades, principalmente las relativas a la compra de materiales para la fabricación de los puentes metálicos previstos para construirse en el Tramo 3, los cuales necesariamente deben ser importados en este momento para garantizar su disponibilidad en el país en el mes de febrero de 2015,*

---

<sup>35</sup> Contrato suscrito por un plazo de ejecución de 48 meses, por un valor total de \$175.950.652.621 (incluida la adición), y que tiene por objeto el mejoramiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto transversal de Boyacá fase 2 para el programa corredores prioritarios para la prosperidad.

<sup>36</sup> Oficio CON-INV-008 de 2 de agosto de 2012.

*lo que permitirá ejecutar estas obras dentro del plazo programado”<sup>37</sup>.*

Dicha justificación fue presentada al Instituto, suscrita por el Contratista, la Interventoría, el Gestor Técnico del Contrato, Gestor Técnico del Proyecto y el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras, la cual fue aprobada en reunión del Comité de Adiciones y Prórrogas en el Acta No. 53 del 22 de octubre de 2014.

Sin embargo, de acuerdo con lo contenido en el informe mensual de interventoría No. 35, se reiteró que el plazo para la ejecución de los Ajustes a los Estudios y Diseños y los Diseños de los Sitios Críticos venció el pasado 24 de enero de 2014 y más de un año de vencido dicho plazo, se continúan presentando versiones de diseños que no cumplen en su totalidad las Especificaciones de INVÍAS, lo cual se podía haber evitado si desde el proceso de planeación se hubieran acordado los estudios y diseños según las necesidades del proyecto para el tiempo en el cual fue suscrito el contrato.

Todas estas situaciones reflejan deficiencias de planeación por parte del INVÍAS por haber tenido en cuenta para la estructuración de un proceso licitatorio publicado en el 2011, unos diseños desactualizados, que presentaron incongruencias de orden técnico y que no permitieron establecer las condiciones de ejecución reales y a que llevaron a que se replantearan los componentes, implicando adiciones presupuestales.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles, y que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación.

Lo anterior, se constituye en un presunto incumplimiento de lo establecido en el Numeral 12 del Art. 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

---

<sup>37</sup> Oficio de fecha 6 de octubre de 2014 suscrito por el Representante Legal Suplente del contratista

## TRANSVERSAL DE CUSIANA

Hallazgo N°24 Administrativo - Ejecución en obras de pavimentación - junta de dilatación puente La Cascada PR 89+290.

En visita realizada el día 18 de Agosto al proyecto Transversal de Cusiana, se evidenció que sobre las juntas que separan el tablero del puente La Cascada, PR 89+290 de la carretera, en el extremo oriental, el pavimento se encuentra fisurado de manera pronunciada, de forma paralela a la junta, debido a que en el momento de ejecutarse la colocación de la carpeta asfáltica, ésta se colocó sobre la junta de dilatación, y no se realizaron las labores correspondientes para dar correcto remate al pavimento en este sitio. Aunque no existe falla estructural del pavimento, si se puede observar que hubo debilidad administrativa por parte de la interventoría y de la supervisión del contrato, al no definir las especificaciones para rematar de manera adecuada la junta y la colocación de carpeta sobre la misma.

A raíz de la observación, el Instituto notifica a la Contraloría de que mediante el oficio SRN 48432 del 18 de septiembre de 2015, se solicitó al contratista la reparación en el menor tiempo posible de estas zonas.

Hallazgo N°25 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. -  
Obras inconclusas por deficiente gestión predial. Puente la granja PR 87+640

En visita realizada el día 18 de Agosto al proyecto Transversal de Cusiana, se evidenció que el **contrato**<sup>38</sup> No. 807 del 3 de julio de 2009, **suscrito por el Secretario General Técnico del INVIAS**, está entrando en proceso de recibo definitivo de obras, y el Viaducto La Granja, contemplado dentro del alcance, no se terminó en su totalidad, quedando pendientes los extremos del puente (estribos). Esto se debió principalmente a que los predios necesarios para la ejecución de estas obras no pudieron ser adquiridos de manera directa, y tuvieron que pasar por proceso de expropiación judicial. De acuerdo con los datos recopilados en la visita,

---

<sup>38</sup> Objeto del contrato: Estudios y Diseños, Gestión Social, Predial, Ambiental y Mejoramiento de Transversal de Cusiana

el trámite predial, desde su inicio hasta la expropiación tardó cerca de dos años, lo cual impidió la terminación de las obras del puente, porque durante ese transcurso de tiempo, los recursos se destinaron a la atención de otros puntos del corredor y otras actividades objeto del alcance del contrato 807/09.

Esta situación evidencia fallas administrativas, de planeación y supervisión por parte de la Interventoría y del INVÍAS en cuanto al adecuado desarrollo de la gestión predial del proyecto, que dado la gravedad de la problemática (obras inconclusas, que si no se acometen nuevamente a tiempo pueden llegarse a constituir en detrimento patrimonial), tienen presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo a lo establecido el numeral 12 del Art.25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Art. 87 de la Ley 1474 de 2011, al no considerar, dentro de sus estudios de impacto social, las forma de mitigar los riesgos prediales previsibles en caso de que se materializaran, con el fin de no generar impactos graves en la ejecución de las obras, tal como ocurrió en este caso (viaducto inconcluso y con riesgo de detrimento patrimonial, si no se reactivan las obras para su terminación).

Hallazgo N°26 Administrativo - Falla en pavimento por calidad de mezcla  
- Transversal del Cusiana Fase II.

Se observó en varios tramos de la fase II del proyecto Transversal de Cusiana el deterioro de pavimento (PR 116, PR 100 a 101), resultado de la colocación de carpeta asfáltica con mezcla de mala calidad, la cual generó fallo prematuro en el pavimento, si se tiene en cuenta que las obras realizadas tienen entre 1 y 2 años. Adicionalmente, en algunos de los sitios donde se presentó la problemática, el INVÍAS requirió al contratista para que ejecutara las reparaciones en virtud de la garantía que tiene la obra por estabilidad, pero las obras acometidas por el contratista no han sido del todo efectivas, pues se está haciendo un bacheo con micropavimento (carpeta en mezcla asfáltica con espesor menor a 2 cm) que se despegar con facilidad de la superficie de la carpeta existente (se puede despegar con el pie), y no asegura una reparación adecuada de las fallas presentadas en el pavimento.

Esta situación evidencia fallas administrativas, debido al uso de mezcla con características similares a la MDC-2 pero que por radios de curvatura y tráfico de la vía no se comporta igual y presenta cierta segregación. Esta situación, si bien no constituye fallos estructurales, representa una falla a corregir.

El Instituto ha gestionado, a través de la Dirección Territorial Casanare y la Interventoría del proyecto, la reparación de los defectos conminado al contratista a ello, de acuerdo a los soportes documentales allegados por el Instituto (Oficio DT-CAS 10908 del 03/03/15, CLAX48/TRANSVERSAL DE CUSIANA FASE2/INVÍAS/1152 del 11/05/15, CLAX48/TRANSVERSAL DE CUSIANA FASE2/INVÍAS/1157 del 25/05/15, CLAX48/TRANSVERSAL DE CUSIANA FASE2/INVÍAS/1160 del 10/06/15, DT-CAS 43093, 25/08/15).

Hallazgo N°27 Administrativo - Señalización horizontal en mal estado -  
Transversal del Cusiana II.

Se observó en varios tramos de la fase II del proyecto Transversal de Cusiana, el desgaste de la pintura de demarcación de zonas escolares (PR 100 a 101). Ésta se colocó sobre la pintura de separación de calzada, pero mientras que la pintura de demarcación vial permanece intacta, la otra presenta mucho desgaste si se tiene en cuenta que estas obras fueron entregadas en el año 2014.

Esta situación evidencia fallas administrativas, debido a que las condiciones de tráfico de la vía hicieron que la selección de pintura no fuese la mejor, y se presentara desgaste en un tiempo menor al esperado.

Se evidencia en respuesta de la Entidad, que las obras se entregaron en buenas condiciones, y que su estabilidad, de acuerdo a las especificaciones aprobadas, es de un año. La pintura aplicada es superior al año, por lo que los correctivos a realizar están por fuera del amparo, y deben ser asumidos por la entidad mediante otra modalidad.

Hallazgo N°28 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria -  
Obras inconclusas por deficiente gestión predial. Muro de contención  
San Benito PR 94+500.

En el PR 94+500 de la vía Transversal del Cusiana, en el marco de Contrato No. 807 del 3 de julio de 2009 de la Transversal de Cusiana, suscrito por el Secretario General Técnico del Invias, se construyó un muro de contención como obra de estabilización para el terraplén de la vía, debido a que el talud del mismo es casi de 90°. Sin embargo, el muro quedó inconcluso por problemas con el predio en el cual se debía construir, pues está en proceso de sucesión y los herederos del mismo no permitieron intervención en los linderos de su predio, a pesar de que la entidad hizo

gestiones para la negociación. A la fecha, el muro no se construyó en su totalidad, pero se dejaron los arranques de acero y se hizo corte del elemento a 90° para continuar con el muro una vez se solucione el problema predial. Esto constituye un riesgo por la necesidad de estabilizar completamente la banca de la vía, para evitar posibles derrumbes por la inestabilidad de la misma.

Esta situación evidencia fallas administrativas, de planeación y supervisión por parte de la Interventoría y del INVÍAS en cuanto al adecuado desarrollo de la gestión predial del proyecto, que dado la gravedad de la problemática (obras inconclusas, con riesgo de falla de talud por la no acometida de las obras de contención faltantes), tienen presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo a lo establecido el numeral 12 del Art. 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Art. 87 de la Ley 1474 de 2011, al no considerar, dentro de sus estudios de impacto social, las formas de mitigar los riesgos prediales previsibles en caso de que se materializaran, con el fin de no generar impactos graves en la ejecución de las obras, tal como ocurrió en este caso (muro de contención inconcluso).

Hallazgo N°29 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.  
Adiciones, modificaciones y plazos contractuales. Contrato 807 de 2009

En el contrato 807 de 2009 del proyecto Transversal del Cusiana, mediante adicional N° 3 y Otrosí No. N° 3 del 28 de diciembre de 2011 suscrito por El Secretario General Técnico del Invia y el Contratista se modificó el numeral 3 del APENDICE A de la Licitación Pública LP-SGT-SRN 010-2009, en el sentido de excluir la intervención entre el PR 91+000 y el PR 118+616, para retomar estos puntos en una “Segunda Fase”, mostrando una falta de planeación; así como también se adicionó el valor del contrato en consideración a que los recursos asignados en la etapa de pre construcción no eran suficientes para ejecutar las obras establecidas en el alcance, para efectos de la construcción de los puentes Peña de Gallo, Cusiana; la ejecución de los sitios Barronegro y San Francisco, y la solución del tramo no pavimentado entre el KM 76+400 y K91+000<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> En el informe de interventoría No. 67 de abril de 2015, se señaló que “Nota: De acuerdo al alcance del contrato se ha definido en la etapa de pre construcción que el valor contractual asignado no es suficiente para ejecutar las obras establecidas en dicho alcance, para efectos de la construcción de los puentes Peña de Gallo, Cusiana, la ejecución de los sitios de Barronegro y San Francisco, y la solución del tramo no pavimentado entre KM 76+400

Lo anterior, presuntamente contraviene lo establecido en el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, en consideración a que presuntamente la planeación en este corredor no fue adecuada y prueba de esto es que se hizo necesario reducir el alcance contractual, dado que los recursos asignados no eran suficientes.

### **TRONCAL CENTRAL DEL NORTE FASE II (Contratos 542 y 1156 de 2012).**

#### **Hallazgo N°30 Administrativo – Mantenimiento**

En el sector comprendido entre el k27+000 y k27 +200 de la vía Capitanejo – Málaga, la calzada de la vía presenta invasión permanente de agua que fluye del talud adyacente, situación que pone en riesgo la normal circulación vehicular y estabilidad de la Banca del pavimento rígido.

Lo anterior muestra deficiencias en el oportuno mantenimiento que se debe realizar por parte de la Administración Vial en procura de conservar el buen estado de la vía.

#### **Hallazgo N°31 Administrativo - Cumplimiento metas físicas**

Se presentan dificultades y atrasos en el cumplimiento de las metas físicas de los contratos que a continuación se relacionan:

**a) Contrato 542 de 2012:** El cumplimiento de las metas físicas del contrato 542 de 2012<sup>40</sup>, ha tenido dificultades; a pesar de haberse prorrogado 6.6 meses, es decir, hasta el 30 de julio de 2015 y adicionado en \$12.100 millones. Al respecto, el interventor en su Informe mensual No. 33 de mayo de 2015, indica que para terminar

---

*y K 91+000 ya sea pavimento flexible, articulado u otro, obras que se encontraban sin financiación, haciendo posible mediante la Adición No. 3 del contrato de obra, por un valor de \$42.933.000.000 y una prórroga de 284 días, firmado con fecha de 28 de diciembre de 2011". La construcción de dichos puentes se encontraban en el alcance de los Apéndices y en los pliegos*

<sup>40</sup> Suscrito el 4 de junio de 2012, para el mejoramiento, gestión social, predial y ambiental del Proyecto Corredor Troncal Central del Norte Fase 2 para el Programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad, por valor de \$132.079.311.076 y plazo de 33.6 meses.

las obras de estabilización y pavimentar 5 km de vía entre La Palmera y Málaga (Tramos 1 a 5) y concluir la gestión socio predial, se requiere aprobación de recursos adicionales por aproximadamente \$46.000 millones; además, el trámite de oferta de predios se suspendió por no contar con nuevos recursos.

Al respecto, la entidad informa que ha logrado asignar nuevos recursos al contrato de obra para concluir con la gestión socio predial, avanzar con las obras de estabilidad del sector La Virgen y entregar a nivel de pavimento la mayor cantidad de kilómetros de vía entre La Palmera y Presidente<sup>41</sup>.

**b) Contrato 780 de 2009:** Las metas físicas del contrato 780 de 2009<sup>42</sup>, presentan atraso a pesar de haberse prorrogado hasta el 30 de octubre de 2015<sup>43</sup> y adicionado en \$32.128.6 millones. Al respecto, el interventor en su informe No. 69 de mayo de 2015, recomienda ajustarse al programa de trabajo e inversiones para el mes de junio, con el fin de cumplir con las metas físicas propuestas para: la entrega definitiva de la obra; la terminación de los tres puentes, correspondientes a los PR's 14+100, 30+500 y 37+090, los cuales deben quedar habilitados al tránsito; y agilizar los trámites de adquisición predial para las rutas 6006 y 6007, entre otros.

Las anteriores situaciones evidencian deficiencias de planeación para el cumplimiento de las metas físicas contratadas; lo que pone en riesgo el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato, así como el proceso de liquidación.

#### Hallazgo N°32 Administrativo – Definición alcance proyecto “Corredor Troncal Central del Norte”

Se presentaron debilidades en el alcance físico del Proyecto Troncal Central del Norte, al respecto se observó lo siguiente:

---

<sup>41</sup> Oficio DG 49657 del 24 de septiembre de 2015

<sup>42</sup> Suscrito el 3 de julio de 2009 para Ejecutar las actividades necesarias para la realización del Proyecto Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “Transversal de Boyacá” “Troncal Central del Norte”, por el sistema de precios unitarios con ajustes, por valor de \$152.994.056.860 incluido IVA y plazo de 69 meses y 23 días.

<sup>43</sup> Al contrato se le realizaron nueve (9) prórrogas, la última de ellas mediante Adicional No 10 del 28 de agosto de 2015, aprobado en Acta No. 64 del 26 de agosto de 2015 del Comité de Adiciones y Prórrogas

**a) Contrato 794 de 2009:** El alcance del Proyecto “Corredor Troncal Central del Norte”; fue modificado de 102 km a 40 km; de los cuales se quedaron sin financiar 62 km. En los Estudios Previos, se estableció el Alcance del Proyecto *“Estudios y diseños definitivos FASE III, gestión predial, social, ambiental y mejoramiento en pavimento rígido, incluyendo puntos críticos del tramo entre los (PR 102+350) al (PR00+000), (...)”*; así mismo, se informó que *“Son todas y cada una de las obras y actividades del Proyecto que se deben ejecutar y que su valor no supera el Presupuesto Oficial, que serán definidas con exactitud con posterioridad a la ejecución de los Estudios y Diseños (...)”*.

Así mismo, en el Pliego de Condiciones se estableció que la entrega de la totalidad de los estudios y diseños se haría en un plazo no mayor a cuatro (4) meses, y en el Apéndice A - Alcance del contrato, numeral 3 del Pliego de Condiciones, se indicó que *“Estudios y diseños definitivos FASE III, gestión predial, social, ambiental y mejoramiento en pavimento rígido, incluyendo puntos críticos del tramo entre los (PR102+350) al (PR00+000). (...)”* y se informa que 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.

El contrato de obra 794 de 2009, se suscribió el 3 de julio de 2009 e inició ejecución el 21 de Septiembre de 2009. Según oficio SRN No. 41178 del Subdirector Red Nacional de Carreteras y mediante Acta de Aprobación de Estudios y Diseños suscrita el 20 de enero de 2015, por contratista y director de interventoría, se informa *“De acuerdo con la evaluación de las cantidades de obra, para la sección transversal con dos carriles de 3.65 m de ancho cada uno, los recursos del contrato alcanzan para acometer aproximadamente 61 km de las metas físicas definidas, los cuales dependen de las obras de protección y estabilización que surjan dentro de la construcción del proyecto”*. (Subrayado nuestro)

Mediante Adicional No 01 y modificación No 01 del 27 de diciembre de 2011, se modificó el numeral 3 del Apéndice A de la licitación<sup>44</sup>; solicitud que se fundamentó

---

<sup>44</sup> Se modifica el numeral 3 del Apéndice A de la licitación, para excluir la intervención de los tramos comprendidos entre abscisas PR20+000 al PR35+000, PR53+000 al PR55+000 y PR85+000 al PR97+000 de la ruta 5504 en Santander.

en *“como resultado de estudios y diseños se pudo establecer que con los recursos disponibles del contrato las metas físicas ejecutables financiadas están alrededor de 40 km; acorde al alcance inicial del contrato de 102 Km, de los cuales se quedarían sin financiar 62 Km de la Troncal, teniendo en cuenta los recursos disponibles que tiene Invías por \$62.546.000.000, con vigencias futuras del 2013 \$29.233.650.000 y de 2014 \$33.312.350.000. El cual alcanzaría para el tramo entre km 39 y km 101, por lo cual se requieren recursos adicionales”*.

De acuerdo con lo anterior, se deduce que la definición del alcance definitivo del proyecto debió quedar establecido desde enero de 2010, fecha en la cual se definió el alcance de los recursos para acometer los km de las metas físicas definidas; acorde con el Pliego de Condiciones; Apéndice A y en la Cláusula Cuarta del Contrato. Sin embargo, solamente hasta el 27 de diciembre de 2011, se modificó el Alcance del Apéndice A, dejando por fuera 62 km de los 102 km que se habían contemplado en el objeto del contrato.

**b) Contrato 780 de 2009:** Se excluyeron 49 km del alcance físico para desarrollar el proyecto *“Transversal de Boyacá - Troncal Central del Norte”*; solicitada por el contratista el 28 de diciembre de 2011; es decir, diez meses después de la fecha en la cual el contratista debió tener los estudios y diseños del corredor y definir el alcance definitivo del mismo, acorde con lo establecido en el Pliego de Condiciones, Apéndice A y en la Cláusula Cuarta del Contrato.

Al respecto, en el Pliego de Condiciones se estableció que la entrega de la totalidad de los estudios y diseños se haría en un plazo no mayor a cuatro (4) meses, y en el Apéndice A - Alcance del Proyecto, numeral 3 del Pliego de Condiciones, se indicó que el alcance del proyecto *“Corredor Transversal de Boyacá” inicia en el Municipio de Puerto Boyacá Ruta 6006 hasta el Municipio de Chiquinquirá Ruta 6007; de acuerdo con las actividades relacionadas solucionaba integralmente el problema de transitabilidad y operación del tránsito del corredor. Igualmente indicaba que 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”*. (Subrayado nuestro)

El contrato se suscribió el 3 de julio de 2009 e inició ejecución el 7 de noviembre de 2009. Según informe de interventoría de mayo de 2015 y mediante Modificación No 3 del 28 de diciembre de 2011, se modificó el numeral 3 del Apéndice A de la licitación, para excluir la intervención entre el PR46+000 y el PR95+000 de la Ruta 6006; el contratista con oficio UTTB-547-11 de diciembre de 2011, manifiesta que excluye del alcance físico del contrato sólo la longitud de 49 kilómetros entre PR46+000 y el PR95+000 de la ruta 6006 (municipio de Otanche) y el interventor con oficio No. 1266-001-09.INV del 28 de diciembre de 2011 da viabilidad; esta solicitud fue aprobada en Acta No. 074 del 29 de diciembre de 2011 del Comité de Adiciones y Prórrogas.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que el contratista debió tener los estudios y diseños del corredor en marzo de 2011 y definir el alcance definitivo del mismo, acorde con lo establecido en el Pliego de Condiciones, Apéndice A y en la Cláusula Cuarta del Contrato; sin embargo, solamente hasta el 28 de diciembre de 2011, se modificó el Alcance del Apéndice A, dejando por fuera 49 km que se habían contemplado en el objeto del contrato; teniendo en cuenta que la Interventoría consideró aprobada la totalidad de los estudios y diseños el 30 de noviembre de 2011, los cuales aprobó al 100% mediante Acta suscrita el 23 de diciembre de 2011.<sup>45</sup>

La Entidad informa que la modificación contractual, *se hizo “Con el fin de dar cumplimiento a las metas físicas establecidas para el Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad actualmente “CORREDORES PARA LA PROSPERIDAD” (...).”*<sup>46</sup>

Las anteriores circunstancias, denotan debilidades de control y seguimiento del proceso contractual y afectan el cumplimiento tanto del objeto como del plazo establecido en el contrato.

---

<sup>45</sup> Comunicaciones 1259-001-09.UTT, del 30 de noviembre de 2011 y 1262-001-09.INV, del 23 de diciembre de 2011

<sup>46</sup> Oficio DG 49657 del 24 de septiembre de 2015

## Hallazgo N°33 Administrativo – Proceso de liquidación contractual Contrato 794 de 2009

La entidad no ha adelantado la liquidación del contrato 794 de 2009<sup>47</sup>, en el tiempo establecido; acorde con la Cláusula Vigésima Tercera en la cual se estableció la liquidación dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento, o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación, o a la fecha del acuerdo que así lo disponga.

La Entidad, suscribió Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra el 22 de diciembre de 2014, suscrita por contratista, interventor y los ingenieros residentes, y con oficio OCI 36967 de julio 21 de 2015, informa que el contrato no se ha liquidado y están en cierre ambiental y predial.

Al respecto se observa que han transcurrido más de seis meses; sin que la Entidad haya liquidado el contrato y en el aplicativo SICO – Sistema de Contratos del Invías, aparece en etapa terminado. La Entidad informa que la liquidación del contrato 794 de 2009 no se ha realizado porque está pendiente que la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, expida las certificaciones en que indiquen que el proyecto no registra procesos en curso y otros, las cuales fueron solicitadas por el contratista en enero 2015<sup>48</sup>.

Igual situación se presenta en el contrato 1844 de 2012<sup>49</sup>, el cual no ha sido liquidado de conformidad con los términos establecidos; al respecto, la Cláusula Vigésima Segunda del contrato establece que el término de liquidación del contrato será de seis (6) meses, a partir del Acta de Recibo Definitivo de la Obra y suscripción del Acta de Cierre Ambiental que se suscribirá máximo dentro de los 45 días calendarios siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del contrato, al respecto, se observa

---

<sup>47</sup> Suscrito 3 de julio de 2009, con el objeto de Ejecutar actividades necesarias para la realización del Proyecto Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “Troncal Central del Norte”, por el sistema de precios unitarios con ajustes, de acuerdo con Pliego de Condiciones de la Licitación Pública LP-SGT-SRN-005-2009, sus apéndices A, B, C, E, F Y G, la propuesta del contratista aceptada por Invías y bajo condiciones estipuladas en el contrato, por valor de \$ 201.744.865.346,00 y plazo de 62 meses y 14 días..

<sup>48</sup> Oficio DG 49657 del 24 de septiembre de 2015

<sup>49</sup> Suscrito el 8 de noviembre de 2012, para el mantenimiento y rehabilitación de las carreteras Sincelejo – Calamar – Barranquilla, Sector Carreto – Calamar – PR54+0000, Ruta 25 Tramo 2515 y 2516, Departamento de Bolívar y Atlántico, acorde con pliego de condiciones, propuesta del contratista y condiciones del contrato, por valor de \$ 21.089.733.785 y plazo de 31 de mayo de 2014.

que el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra fue suscrita desde el 16 de junio de 2014, es decir, ha transcurrido más de una año; sin que se haya liquidado el contrato y en el aplicativo SICO – Sistema de Contratos de Inviás aparece en etapa terminado<sup>50</sup>.

Esta situación denota debilidades de seguimiento y control del proceso contractual y afecta el proceso de liquidación.

#### Hallazgo N°34 Administrativo - Plazo ejecución del Contrato 794 de 2009

Se presenta inconsistencia en el plazo establecido en el contrato 794 de 2009 y el estipulado en la Adenda No. 1; se evidenció que en el numeral 9 de la Adenda No. 1 del 27 de febrero de 2009 del Pliego de Condiciones; se modificó entre otros el plazo de ejecución del contrato del numeral 1.19; en el siguiente sentido: *“El plazo previsto para la ejecución del Contrato será de Treinta y Seis (36) meses (...)”* y en la Cláusula Cuarta del Contrato se estableció el siguiente plazo *“El plazo para la ejecución del contrato será de 48 meses (...)”*.

Es decir, se suscribió el contrato por un término diferente al establecido en el Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública Nos. LP-SGT-SRN-005-2009; lo cual denota debilidad en la aplicación de las condiciones y requisitos establecidos en el proceso de selección, cuyas disposiciones deben ser acatadas íntegramente.

#### Hallazgo N°35 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria – Manejo de anticipos Contrato 780 DE 2009

Se evidenció que el INVIAS giró un total de \$39.295.5 millones como anticipo para la ejecución del Proyecto “Transversal de Boyacá -Troncal Central del Norte”, contrato 780 de 2009; de los cuales \$18.310.5 millones fueron desembolsados entre las vigencias 2012 a 2014, remitiendo únicamente soporte de rendimientos financieros por \$12.9 millones, correspondiente al último anticipo realizado en

---

<sup>50</sup> Mediante Memorando SRN 64663 del 21 de septiembre de 2015 se remite proyecto de Acta de Liquidación del contrato 1844 de 2012 con documentación requerida, a la Dirección de Contratación de Inviás.

septiembre de 2014 e informando que los demás anticipos no generaron rendimientos financieros por cuanto el contrato se suscribió en el 2009 y no se establecía la obligación de abrir cuenta que generara rendimientos financieros.

Al respecto, se precisa que si bien el numeral 20 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, establecía *“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”*, la misma fue modificada con la Ley 1474 de 2011 que en el artículo 91 estableció: *“En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía”*; por tanto, esta obligación comenzó a regir a partir del 12 de julio de 2011.

La Entidad solo hasta el 14 de febrero de 2014, con memorando Circular No. OAJ 9222 fijó la directriz sobre la aplicación del artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, para los contratos que se encuentran vigentes y en ejecución e igualmente que se van a suscribir, así: *i) Para los contratos que están vigentes y en ejecución, y que se hayan suscrito antes de la vigencia de la mencionada Ley, se debe proceder a la modificación del respectivo contrato en el sentido que los dineros que aún estén en calidad de anticipo, sean trasladados dichos recursos a fiducias o cuentas que generen rendimientos financieros y ii) Para los contratos que se van a suscribir se mantendrá literalmente la cláusula que se ha venido incluyendo y estipulando en forma correcta en las minutas de los contratos de obra a partir de la entrada en vigencia de la Ley.*

Lo anterior, se constituye en un presunto incumplimiento, al no regular de manera oportuna lo relacionado con la exigencia de constitución de fiducias para el manejo de los anticipos, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, lo cual no posibilitó la obtención de rendimientos financieros sobre los anticipos desde el momento en que se sancionó la citada la ley.

## **TRANSVERSAL DEL CARARE FASE II (CTOS 526 DE 2012 – 624 DE 2012).**

### Hallazgo N°36 Administrativo – Prueba de carga- viaducto Carare

No se encontró evidencia de la prueba de carga que debió realizarse al Viaducto Carare con una luz de 330 metros y seis puentes construidos a lo largo de la vía, los cuales actualmente se encuentran en operación.

Además de la incertidumbre sobre el comportamiento de los puentes en funcionamiento ante el tráfico pesado que circula por la zona; se observa debilidad en la gestión de la interventoría y supervisión del INVÍAS en cuanto a la exigencia de realizar el procedimiento que muestre la capacidad real de la superestructura con carga vehicular de diseño, el cual permita establecer los efectos de las fuerzas dentro de la deflexión permitida, antes de ser recibida y puesta al servicio.

### Hallazgo N°37 Administrativo – Viaducto (Carare)

Se presentan fallas de drenaje que origina empozamiento de agua lluvia en el inicio del andén peatonal margen derecha del viaducto en el sentido Cimitarra – Landázuri, situación que además de mostrar un inadecuado bombeo a las aguas lluvias, dificulta y pone en riesgo el paso a los habitantes de la zona. Hecho que pone de presente falencias de la interventoría y supervisión del INVÍAS.

## **CORREDOR DEL SUR II**

### Hallazgo N°38 Administrativo - Contrato # 581 de 2012. Corredor del Sur, Fase 2.

Como resultado de la visita de inspección visual a las obras construidas se identificaron deficiencias que fueron puestas en conocimiento de la entidad. En su respuesta<sup>51</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que el contrato se encuentra en fase de ejecución y que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas.

- PR: 100+530 y PR 100+440. Se evidencia la existencia de dos cámaras de inspección para las cuales se omitió la rectificación de los cuellos ya que por

---

<sup>51</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

motivo de la rehabilitación de la vía estos quedaron por debajo de la nueva rasante. Corregido con posterioridad a la visita de la CGR.

- PR: 91+350. Drenaje superficial. A lo largo de varios sectores del tramo intervenido se identificaron deficiencias en el correcto manejo que se debe dar al drenaje de las aguas de escorrentía superficial proveniente de la plataforma de la vía y de los taludes de corte, y su conducción longitudinal hasta asegurar su adecuada disposición. Además de diferencias importantes entre el nivel de la rasante de la vía y el de las bermas o bermas – cuneta. Lo anterior se refleja en aspectos como la existencia de cárcavas, erosión causada por el agua lluvia e indicios de socavación de alrededor de estructuras y de las mismas placas de concreto. Esta situación podría incrementar el riesgo de accidentalidad, al no tener debidamente conformadas las bermas y cunetas, y de la propia estructura del pavimento lo cual puede evolucionar en su rápido deterioro.

## **CORREDOR HONDA - MANIZALEZ II**

Hallazgo N°39 Administrativo. Contrato 570 de 2012.

En el sector de la Intersección Villa María, como resultado de las visitas de inspección visual a las obras construidas, se evidencia: una placa de concreto con fisura transversal; placas de concreto con deficiencias de terminado consistente en lavado, con pérdida importante de material superficial; estructura de drenaje destruida por acción del tráfico; cunetas en concreto fisuradas y en el K 38+315, perdida de banca. Estas deficiencias fueron puestas en conocimiento de la entidad. En su respuesta<sup>52</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que el contrato se encuentra en ejecución y que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas.

### **3.1.2.3 REHABILITACIÓN**

Hallazgo N°40 Administrativo - Contrato # 2031 de 2012.

Como resultado de la visita de inspección visual a las obras construidas se identificaron deficiencias que fueron puestas en conocimiento de la entidad. En su

---

<sup>52</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

respuesta<sup>53</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que el contrato se encuentra en fase de ejecución y que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas.

- Ruta 6512. PR: 77+500 al 91+000. En la mayor parte del tramo la Interventoría ha detectado problemas de microfisuración recurrente del pavimento colocado por el contratista. Este tipo de daño ha evolucionado con rapidez evidenciándose a simple vista en algunas áreas específicas fisuramiento de severidad baja, desgaste superficial prematuro, cabezas duras e inclusive piel de cocodrilo. Esta situación refleja un posible problema constructivo generalizado lo que puede conllevar a un deterioro prematuro del pavimento y, consecuentemente la disminución de su vida útil
- Ruta 6513. PR: 33+330 al 44+700. Se evidencian fallas constructivas severas en la mayor parte del tramo descrito, ya identificadas por la Interventoría. Al día de la visita el contratista de obra se encuentra adelantando trabajos de escarificación y reemplazo de la carpeta asfáltica.

### **Contrato 1844 de 2012**

Hallazgo N°41 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria -  
Alcance del objeto a contratar Contrato 1844 de 2012

La Entidad no definió el alcance del contrato de obra No. 1844 del 8 de noviembre de 2012, suscrito por el Secretario General Técnico del INVÍAS, para ejecutar el Proyecto “Mantenimiento y Rehabilitación de las Carreteras Sincelejo – Calamar - Barranquilla, Sector Carreto – Calamar – PR54+0000, Ruta 25 Tramo 2515 y 2516. Departamentos de Bolívar y Atlántico”; al respecto, se observó que en los Estudios Previos no se incluyó la cantidad de obra a contratar y se estableció una disponibilidad presupuestal de \$17.284.140.876 en la modalidad precios unitarios y en la Especificación Particular “1P ELABORACIÓN DE DISEÑOS PARA REHABILITACIÓN DE CARRETERAS” del Apéndice B del Pliego de Condiciones quedó consignado solamente 1km, aclarándose que “(...), *la definición final de los*

---

<sup>53</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

*sectores del corredor vial objeto de estudios y diseños se realizará conjuntamente entre el Contratista de Obra, la Interventoría y la Gestión Técnica del Contrato, una vez dada la orden de iniciación del contrato". (Subrayado nuestro).*

La Entidad, mediante Modificación No 1 del 9 de mayo de 2013, estableció las cantidades definitivas del ítem 1P ELABORACIÓN DE DISEÑOS PARA REHABILITACIÓN DE CARRETERAS del Apéndice B del Pliego de Condiciones y se pasó de 1 km a 15 km; no obstante haber iniciado la ejecución del contrato el 12 de diciembre de 2012 según oficio SRN 64806 y SRN 64807.

Es decir, la Entidad no precisó con claridad la cantidad de obra a contratar para la ejecución del proyecto, dejando su definición final a partir de la orden de iniciación del contrato de obra 1844 de 2012, la cual fue suscrita el 12 de diciembre de 2012 y solamente hasta el 9 de mayo de 2013 con la Modificación No. 1, se establecieron las cantidades de obra.

De otra parte, en el Anexo Técnico No. 1 el Comité de Adiciones y Prórrogas del 23 de abril de 2013, concluyó que de los 84.45 Km del corredor, se requiere la rehabilitación urgente de los tramos Carreto - Calamar PR50+000, calificados con mayor deterioro, en una extensión de 17.2 Km y se estima que con los recursos asignados se logrará atender aproximadamente 15 km del corredor.

Al respecto, la Entidad informa<sup>54</sup> "(...). *La definición de dicho alcance, no impedía que la ejecución del Contrato iniciara sus actividades en este caso de MANTENIMIENTO de la vía en la longitud Contratada (baches, parcheos, fresados, mezclas para parcheos, concretos, obras de drenaje etc.), obras previas para el inicio de los sectores a Rehabilitar*".

Al respecto el artículo 2.1.1. del Decreto 734 de 2012, en desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, estableció que los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan

---

<sup>54</sup> Oficio DG 49657 del 24 de septiembre de 2015

valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone. (Subrayado nuestro)

Situación que denota debilidades en la aplicación del Principio de Planeación, lo que puede afectar el cumplimiento del objeto contractual.

### **Contrato 1721 de 2012**

Hallazgo N°42 Administrativo – Seguimiento del Contrato 1721 de 2012

La entidad con el fin de ejecutar el mantenimiento y rehabilitación de la Carretera Circunvalación de la Isla de San Andrés Ruta 0101, suscribió el contrato 1721 de 2012, por valor final de \$32.885.2 millones y plazo hasta el 6 de junio de 2015; el 20 de mayo de 2015 se suscribió el Acta de Visita Previa para Recibo Definitivo de Obra y el 6 de junio de 2015 el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra.

Se observa que en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra se registra: “(...), *Debido a que la Gobernación de San Andrés no ejecutó la relocalización de la tubería de acueducto que está debajo de la calzada entre el PRO+000 y PR1+331, (...). Los trabajos ejecutados entre PR9+870 y PR10+273, consistieron en un mantenimiento y construcción de una base estabilizada con cemento en un espesor de 20 cm y losas en concreto hidráulico MR-43, (...), apoyadas sobre un terraplén, en cual a su vez se encuentra apoyado sobre un manglar de suelos altamente deformables, por lo tanto, si se presentan fallas en dichas obras a causa de la inestabilidad del Manglar no serán cubiertas por la garantía del presente contrato (...).*” Sin que se evidencie algún pronunciamiento por parte de la Entidad.

Situación que evidencia debilidades de seguimiento y control por parte de Inviás, con el riesgo que se puede generar al momento de requerirse la exigencia de las garantías constituidas de presentarse fallas en las obras realizadas, teniendo en cuenta que el contratista, en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, advierte que de presentarse fallas en las obras a causa de la inestabilidad del Manglar no serán cubiertas por la garantía del contrato.

APOYO GERENCIA DEPARTAMENTAL DEL HUILA

Hallazgo N°43 Administrativo - Acabado superficial del pavimento.

*El artículo 450 mezclas densas en caliente de la especificación de Invías del año 2007 establece lo siguiente*

*450.4.2.5 Medidas de prevención contra la fisuración descendente de las capas asfálticas*

*El Constructor deberá adoptar todas las previsiones técnicas y operativas necesarias que permitan la prevención del desarrollo de fisuras y grietas descendentes (top-down cracking) en las capas asfálticas. Todo deterioro por este concepto que se produzca durante el período de garantía de estabilidad de la obra se considerará de su responsabilidad, debiendo proceder a su corrección, a satisfacción completa del Instituto Nacional de Vías.*

**Contrato No 1792 del 7 de noviembre de 2.012** el cual tiene por objeto el MANTENIMIENTO Y REHABILITACION DE LAS CARRETERAS: CANDELARIA-LABERINTO, SECTOR LA PLATA –LABERINTO RUTA 24 TRAMO 2402 Y GARZON - RIO LORO - NEIVA RUTA 45 TRAMO 4505 con un valor inicial contratado de \$59.481.946.256 y un valor adicional de \$10.263.858.590 para un total contratado de \$69.745.804.844 El contrato se inició 13 de diciembre de 2012 con un plazo inicial de veintidós (22) meses hasta el 12 de octubre de 2014 y se ha ampliado mediante los adicionales hasta el 12 de agosto de 2015.

Mediante inspección física se determinó que en la capa superficial de la rehabilitación ejecutada en los PR 50 al PR 52, del PR 53 al PR 54, del PR 56 al 58 y del PR 59 al 60 de la vía La Plata – Laberinto, se realizó el sello de las grietas y fisuras longitudinales, diagonales y transversales que se presentan en el borde y en el eje de la calzada y en la mitad del carril según recomendaciones de los especialistas de pavimentos del contratista e interventoría y en cinco sitios puntuales se ha realizado el remplazo a media calzada de la capa de rodadura afectada. Las grietas y fisuras pueden estar asociadas según el manual para la inspección visual de pavimentos flexibles a varias causas, entre ellas deficiencias en el confinamiento lateral, rigidización de la mezcla asfáltica, etc..., lo cual conlleva a deficiente acabado en la capa superior del pavimento en servicio en los sectores anteriormente identificados.

Hallazgo N°44 Administrativo - Estructuración estudios previos-metas físicas contratadas.

*El artículo 8 de la ley 42 de 1993, señala que al vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*

**Contrato de obra No. 1788 del 7 de noviembre de 2012** el cual tiene por objeto Mantenimiento y Rehabilitación de las Carreteras: Altamira-Orrapihuasi-Depresión El Vergel-Florencia, Ruta 2003 y 2003A, Pitalito - Garzón Ruta 45 Tramo 4504 y Variante De Garzón Ruta 45HL con un valor inicial de \$82.371.111.332, con un plazo inicial de ejecución de 22 meses, plazo final 30 de mayo de 2015, el contrato se encuentra en ejecución.

La meta física de la longitud de rehabilitación de pavimento se determinó contractualmente en 64,5 Kilómetros (distribuidos Huila=50,120KM y Caquetá=14,537KM) , sin embargo mediante inspección física se estableció que finalmente se ejecutarán 53,64KM de rehabilitación (distribuidos Huila=47,92KM y Caquetá=5,72KM)., debido a deficiencias en la planeación en la elaboración de los estudios previos entregados por Invías, al rediseño de la estructura del pavimento a rehabilitar y por las modificaciones en la asignaciones presupuestales pactadas en la cláusula tercera del contrato, lo cual conllevó a una reducción de la meta física de 10.86 Km correspondiente a un 16.8% de la longitud priorizada en los tres tramos intervenidos.

Hallazgo N°45 Administrativo e indagación preliminar - Estudios y diseños entregados por el Invías.

*La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 209 que "...la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración, de funciones".*

*El artículo 3 de la ley 489 de 1998, relacionado con los principios y finalidades de la función administrativa.*

*El artículo 8 de la ley 42 de 1993, señala que la vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*

**Contrato de obra No. 1788 del 7 de noviembre de 2012** el cual tiene por objeto Mantenimiento y Rehabilitación de las Carreteras: Altamira-Orrapihuasi-Depresión El Vergel-Florencia, Ruta 2003 y 2003A, Pitalito - Garzón Ruta 45 Tramo 4504 y Variante De Garzón Ruta 45HL con un valor inicial de \$82.371.111.332, con un plazo inicial de ejecución de 22 meses, plazo final 30 de mayo de 2015, el contrato se encuentra en ejecución.

Mediante el contrato de Consultoría No. 2241 del 7 de noviembre de 2012, suscrito por el Secretario General Técnico del INVIAS, se efectuó la elaboración de los “ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA REHABILITACION DEL TRAMO 4504 (PITALITO-GARZON). REHABILITACION DEL TRAMO 2003A ORRAPIHUASI-DEPRESION EL VERGEL” por un valor de \$2.367.160.960 estos estudios incluyen el diseño geométrico, diseños hidráulicos, diseño de estructura del pavimento, estudio de tránsito y diseño de señalización, con los cuales se efectuarían las obras del contrato No. 1788 de 2012.

El Estudio Geotécnico y de Pavimentos efectuado en la consultoría cuya valor se estima en \$998.133.646 no fue utilizado en desarrollo de la obra, debido a que en la revisión y ajuste a los diseños efectuada en la **adición N° 1 del 26 de septiembre de 2014 del contrato No 1788 de 2012, suscrita por el Director de Contratación del INVIAS** y por la cual se pagó un valor de \$165.530,417 se cambió el diseño de pavimento.

El diseño inicial contemplaba el fresado de la carpeta existente en todo su espesor y la colocación de este material, estabilizándolo con emulsión asfáltica y finalmente se efectuó un cambio de estructura de pavimento compuesta de una mezcla asfáltica densa caliente y base granular, cimentada sobre un reciclaje de pavimento existente

sin adición de ligantes hidrocarbonados con adición de cemento portland al 2% en peso. Así las cosas, se ejecutó la rehabilitación con unos estudios diferentes a los inicialmente aportados y pagados por el Instituto.

#### Hallazgo N°46 Administrativo - Anticipo

*Clausula Novena del contrato: ANTICIPO. Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato, el Instituto podrá entregar un anticipo de hasta del 10% del valor del contrato sin IVA..., en todo caso el anticipo estará sujeto a la disponibilidad de cupo en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).*

**Contrato de obra No. 1788 del 7 de noviembre de 2012** el cual tiene por objeto Mantenimiento y Rehabilitación de las Carreteras: Altamira-Orrapihuasi-Depresión El Vergel-Florencia, Ruta 2003 y 2003A, Pitalito - Garzón Ruta 45 Tramo 4504 y Variante De Garzón Ruta 45HL con un valor inicial de \$82.371.111.332, con un plazo inicial de ejecución de 22 meses, plazo final 30 de mayo de 2015, el contrato se encuentra en ejecución.

En el contrato se estableció el pago de un anticipo de hasta el 10% del valor básico del contrato sin IVA por valor de \$ 8.183.739.964,2; sin embargo mediante la modificación No.3 se incrementó un valor adicional al anticipo de \$2.498.575.698 equivalente al 3.06% del valor básico de las obras, con lo cual se aumentó de un 10% pactado a un 13.6 %, debido a que se cambiaron las condiciones establecidas en el contrato (cláusula 9) y la de los pliegos de condiciones (Numeral 4.18 (capacidad financiera) y numeral 8.28(anticipo)), lo cual conlleva a que se cambien las condiciones financieras del contrato a favor del contratista asignándole un pago total por anticipo de \$10.682.315.662,20; situación que genera riesgo sobre los recursos dados por la entidad para que el contratista pudiera continuar con la ejecución de las obras al no mantener las variables iniciales para garantizar la amortización del mismo, ni tener un control establecido para ello.

#### Hallazgo N°47 Administrativo - Diseños sitios críticos

*El artículo 8 de la ley 42 de 1993, señala que al vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más*

*conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*

**Contrato de obra No. 1788 del 7 de noviembre de 2012** el cual tiene por objeto Mantenimiento y Rehabilitación de las Carreteras: Altamira-Orrapihuasil-Depresión El Vergel-Florencia, Ruta 2003 y 2003A, Pitalito - Garzón Ruta 45 Tramo 4504 y Variante De Garzón Ruta 45HL con un valor inicial de \$82.371.111.332, con un plazo inicial de ejecución de 22 meses, plazo final 30 de mayo de 2015, el contrato se encuentra en ejecución.

En la ejecución del contrato No 1788 de 2012 se realizó la elaboración de 11 estudios y Diseños en sitios críticos sobre la vía Orrapihuasi – Florencia en los Departamentos del Huila y Caquetá sobre los siguientes puntos de referenciación PR23+440;PR26+800;PR33+900;PR34+080;PR34+694;PR36+700;PR37+100;PR38+800;PR42+500;PR47+760;PR53+400, de los cuales solo se ejecutaron 4 obras cuyo diseños tuvieron un por valor de \$541.035.600 y quedaron 7 sitios críticos a los que no se le efectuó su construcción, debido a deficiencias en la planeación de los estudios y diseños y las obras a ejecutar de conformidad con los recursos del contrato, lo cual conlleva a que se reduzcan las metas físicas por inversión en estudios y diseños que no se materializan en la obra.

Hallazgo N°48 Administrativo - señalización y demarcación vial.

*Manual de Señalización Vial – Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclo rutas de Colombia, adoptado por el Ministerio de Transporte mediante resolución 1050 de Mayo 5 de 2004.*

*Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992, capítulo II- Instituto Nacional de Vías – objetivos, funciones y estructura, artículo 27, literal 13. Definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso.*

*Pliegos de condiciones - Suministro e instalación de los dispositivos de seguridad vial, demarcación horizontal y señalización vertical de acuerdo con la normatividad vigente y con las especificaciones técnicas del Apéndice B para las vías a cielo abierto.*

**Contrato de obra No. 1788 del 7 de noviembre de 2012** el cual tiene por objeto Mantenimiento y Rehabilitación de las Carreteras: Altamira-Orrapihuasil-Depresión El Vergel-Florencia, Ruta 2003 y 2003A, Pitalito - Garzón Ruta 45 Tramo 4504 y Variante De Garzón Ruta 45HL con un valor inicial de \$82.371.111.332, con un plazo inicial de ejecución de 22 meses, plazo final 30 de mayo de 2015, el contrato se encuentra en ejecución.

En la inspección física de verificación del estado de las obras ejecutadas se evidenciaron tramos donde se realizó mantenimiento y rehabilitación a los que no se les ha realizado la demarcación horizontal, como ocurre en la vía Depresión El vergel – Florencia en los PR41+250 al PR45+200 donde hay problemas de visibilidad, y la zona se caracteriza por ser de alta nubosidad, con registro histórico de derrumbes y presencia de lluvia permanente. La misma situación sucede en el los tramos PR00+000 al PR 71+697 del paso Nacional Pitalito – Timana – Garzón, y variante Garzón del PR0+000 al PR 3+330 la señalización horizontal está contratada sin embargo no se realizó debido a deficiencias en la planeación de las actividades constructivas a ejecutar para que los tramos intervenidos queden completos, lo cual conlleva a que se presenten riesgos de accidentes y posteriores demandas al INVÍAS.

Hallazgo N°49 Administrativo - Plazo contractual

*CLAUSULA CUARTA DEL CONTRATO ESTABLECE: PLAZO. El plazo para la ejecución del presente contrato será de (22) meses, contados a partir de la orden de iniciación que impartirá el Jefe de la Unidad Ejecutora del INSTITUTO, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo. El plazo pactado será cumplido con sujeción a lo previsto en los pliegos de condiciones.*

**Contrato de obra No. 1788 del 7 de noviembre de 2012** el cual tiene por objeto Mantenimiento y Rehabilitación de las Carreteras: Altamira-Orrapihuasil-Depresión El Vergel-Florencia, Ruta 2003 y 2003A, Pitalito - Garzón Ruta 45 Tramo 4504 y Variante De Garzón Ruta 45HL con un valor inicial de \$82.371.111.332, con un plazo inicial de ejecución de 22 meses, plazo final 30 de mayo de 2015, el contrato se encuentra en ejecución.

El plazo inicial del contrato se estableció en de 22 meses a partir de la suscripción del acta de inicio, sin embargo fue objeto de 2 prórrogas, una de 12 días y otra de 60 días respectivamente, debido a deficiencias en la planeación contractual en la

determinación de los plazos de conformidad con los estudios y actividades constructivas que debe realizar el contratista, lo cual conlleva a que se extienda el plazo contractual generando demoras en los tiempos de viaje e incomodidades a los usuarios de las vías intervenidas.

### **3.1.2.4 MEJORAMIENTO DE VIAS**

#### ***TERRITORIAL – OCAÑA N. de S.***

#### ***Contratos 896-2013 y 927-2013. Obras de mejoramiento Agua Clara - Ocaña***

Hallazgo N°50 Administrativo – Señalización vertical.

Los catorce (14) delineadores de curva (de corona), ubicados entre el PR 8+500 y PR 8+800 se encuentran verticalmente desalineados. Lo cual impide cumplir en forma eficiente con la función de orientación respectiva, pone en riesgo la normal circulación vehicular y muestra debilidades de la interventoría y supervisión del INVÍAS.

Hallazgo N°51 Administrativo – Berma cuneta.

La berma cuneta localizada en la margen derecha entre el PR 9+900 y PR 10+150 presenta con severidad media grietas longitudinales y de esquina en toda su extensión. Situación que muestra un deterioro acelerado máxime cuando las obras fueron recibidas el pasado 25 de septiembre de 2014. Debilidad en las labores de interventoría y supervisión del INVÍAS que impide el cumplimiento en forma eficiente con la función de proveer el soporte de borde a la calzada del pavimento, incremento de la seguridad y asistencia a los vehículos en problemas, entre otros.

Hallazgo N°52 Administrativo – Señalización horizontal.

La línea central de demarcación horizontal amarilla comprendida entre el PR 7+500 y PR 12+000 no presenta uniformidad en cuanto a su dimensión y color, además se encuentra interrumpida (sin demarcar) en un tramo aproximado de cinco metros en el PR 10+000. Hecho que refleja deficiencias en el proceso de la aplicación de la señalización lo cual hace deficiente la función de canalización del tránsito que circula por la zona. Lo cual además de impedir con la función de orientación respectiva,

pone en riesgo la normal circulación vehicular y muestra debilidades en las labores de la interventoría y supervisión del INVÍAS.

***Contratos. 890-2013 y 928-2013. Obras de mejoramiento de las vías Ocaña - Alto del Pozo.***

**Hallazgo N°53 Administrativo – Berma cunetas.**

La berma cuneta comprendida entre el PR 63+000 y PR 69+000, seis kilómetros de longitud presenta: agrietamientos longitudinales, de esquina y transversales; pérdida de partículas y cemento superficial; pedazos de madera embebidos en la losa de concreto que muestran huecos en la superficie; losas fracturadas; sin resanar huellas de pisada de ganado o carretilla y tramos de cunetas fundidas sin la respectiva dilatación.

Debilidad en las labores de interventoría y supervisión del INVÍAS que impide que la berma cuneta cumpla en forma eficiente con la función de proveer el soporte de borde a la calzada del pavimento, incremento de la seguridad y asistencia a los vehículos en problemas, entre otros.

**Hallazgo N°54 Administrativo – Pavimento.**

El pavimento asfáltico muestra falla por hundimiento con rotura de la carpeta en la parte central de la calzada del PR 65+150, así como pérdida de la película de ligante y agregado en el sector comprendido entre el PR 63 + 000 y PR 64+980, haciéndose más notoria en el PR63+000 y PR64+980 e inicio del PR 63+000. Se muestra así posibles fallas por parte de la interventoría y supervisión del INVÍAS, en el seguimiento de compactación y tendido del pavimento.

**Hallazgo N°55 Administrativo – Ambiental.**

Entre el PR68+150 y PR68+191 margen derecha se observó amontonamiento de escombros del fresado de la vía sin organizar. Situación que contraviene los requerimientos ambientales en cuanto al depósito y adecuación de los escombros. Se evidencia negligencia de la interventoría y supervisión del INVÍAS.

***Contratos 1179-2014 y 1219-2014). Obras de mejoramiento Ocaña - La Ondina - Llano grande – Convención.***

### Hallazgo N°56 Administrativo – Tramos sin pavimentar.

El tramo comprendido entre el PR10+300 y PR11+000 se encuentra a nivel se Sub base con las respectivas obras de drenaje. De acuerdo a la información obtenida durante la visita, se conoció que en el tramo citado no se aplicaría la capa de rodadura por cuanto ya se utilizó todo el valor del contrato, debido a que hubo necesidad de realizar obras de drenaje no previstas para atender la orden de tutela interpuesta por el señor Jesús Anibal García Bayona. Por lo tanto, el Invías debe adelantar las acciones necesarias tendientes a proteger y aprovechar la estructura de pavimento y sus obras complementarias de drenaje referidas, con el fin de conservar su estabilidad.

### APOYO GERENCIA HUILA.

### Hallazgo N°57 Administrativo - Plazo contractual

*CLAUSULA CUARTA DEL CONTRATO: PLAZO.- El plazo para la ejecución del presente contrato será de dos (2) meses, a partir de la Orden de Iniciación que impartirá el Jefe de la Unidad Ejecutora del INSTITUTO, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, legalización y ejecución del mismo y aprobación de los documentos de información para el control de la ejecución de la obra previstos en el Pliego de Condiciones.*

### Hallazgo N°58 Administrativo - Contrato de obra no. 1452 del 31 de octubre de 2014

El cual tiene por objeto el Mejoramiento y Mantenimiento Carretera Hobo - Yaguara Ruta 45h101; Valor del contrato: \$2.205.678.525; plazo de ejecución inicial 2 meses, plazo final 15 de marzo de 2015; Estado: obras terminadas en campo, sin acta de recibo final ni de liquidación.

En el contrato se pactó un plazo de ejecución de 2 meses a partir de la suscripción del acta de inicio, sin embargo fue objeto de 1 prórroga de 30 días, ya que el plazo inicial no fue suficiente debido a que el ejecutor del contrato debía realizar los estudios y diseños del tramo a intervenir con la aprobación de la interventoría, debido a debilidades en la planeación del contrato e insuficiencia de estudios técnicos, lo que desencadenó el otorgamiento de prórroga al contratista a fin de culminar la ejecución obras.

Hallazgo N°59 Administrativo - Estructuración estudios previos-metas físicas contratadas.

*El artículo 8 de la ley 42 de 1993, señala que al vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*

**Contrato No 1289 del 8 de octubre de 2014** el cual tiene por objeto el mejoramiento y mantenimiento de la carretera Candelaria – La Plata ruta 24 tramo 2402 con un valor contratado de \$1.783.997.963, el contrato se inicio el 4 de noviembre de 2014 con un plazo inicial hasta el 31 de diciembre de 2014, el cual fue ampliado hasta el 17 de febrero de 2015, las obras se terminaron, no se ha suscrito el acta final.

La meta física de la longitud de pavimento se estableció en 1 Km comprendido entre el PR 44+900 al PR 45+900 y la atención de dos sitios críticos ubicados en el PR 4+150 y el PR 22+700, sin embargo se ejecutaron 903.7 m de pavimento y no se hizo obra en los dos sitios críticos, debido a deficiencias en la estructuración del presupuesto de obra y en estudios previos insuficientes puesto que solo se identifica la necesidad y las metas físicas sin contar con los diseños de las obras de contención, drenaje y de la estructura de pavimento a construir, quedando supeditado el valor de la inversión contratada a los estudios y diseños elaborados por el contratista, conllevando al incumplimiento de las metas físicas contractuales.

**APOYO GERENCIA SANTANDER**

Hallazgo N°60 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria - Multas

La Ley 80 de 1993 en su Artículo: 1° señala las reglas y principios que rige la celebración de contratos de las entidades estatales.

El Artículo 3° dispone que: *“Los servidores públicos tendrán en consideración al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios*

*públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (...).*

Los numerales 1° y 2° del Artículo 4° de la misma Ley 80 de 1993 Precisa respecto a los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales para la consecución de los fines contractuales: “1°. *Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante; 2°. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.*”.

En virtud de las actuaciones contractuales previstas en el Artículo 23° de la Ley 80 de 1993 señala: “*De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*”.

A su vez el Principio de Responsabilidad, consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, señala igualmente que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. Igualmente a partir del artículo 50 de la Ley, se establece la responsabilidad de las entidades estatales, de los servidores públicos, de los contratistas y los consultores, interventores y asesores en la celebración y ejecución de los contratos estatales.

La Cláusula Sexta del Contrato N° 967 de 2013, suscrito por el INVÍAS y relativa al **PROGRAMA DE INVERSIONES Y CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES** prevé que ... “*las obras objeto del contrato, se deben realizar de acuerdo con el Programa de Inversiones presentado para aprobación del Interventor, dentro del plazo establecido en el Manual de Interventoría. Este programa debe corresponder al presentado en la Propuesta. En caso de ser necesario efectuar modificaciones al Programa de*

*Inversiones por requerimientos fundamentales del proyecto y a solicitud del CONTRATISTA deberá ser presentado para aprobación del Jefe de la Unidad Ejecutora del INSTITUTO, previa verificación y suscripción por parte del CONTRATISTA e Interventor. Tales modificaciones al programa no deben implicar variaciones del valor total del contrato siempre que lo solicite el Interventor o EL INSTITUTO, EL CONTRATISTA deberá proporcionar por escrito la información relacionada con la ejecución de la obra dentro de los cinco (5) días hábiles siguiente a dicha solicitud. El Programa de Inversiones no se podrá modificar en forma tal que signifique variación del plazo del contrato, salvo, que se trate de prórroga o adición y suspensiones. En tal caso el Programa de Inversiones deberá ser reprogramado y aprobado por el Jefe de la Unidad Ejecutora del INSTITUTO, previa verificación y suscripción por parte del CONTRATISTA e Interventor y visto bueno de los Gestores Técnicos de contrato y de Proyecto y se suscribirá el contrato adicional si se requiere. Durante la ejecución de la obra EL INSTITUTO efectuará un seguimiento al Programa de Inversiones y al Cronograma de Actividades presentado por EL CONTRATISTA, como uno de los mecanismos de verificación del cumplimiento de sus obligaciones contractuales”.*

De otra parte, la **CLAUSULA DECIMA QUINTA: MULTAS Y CLAUSULA PENAL PECUNIARIA**, precisa: *En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones que le corresponden al CONTRATISTA, EL INSTITUTO aplicará multas por las causales y en las cuantías previstas en la Resolución N° 3662 del 13 de agosto de 2007. Para el caso de incumplimiento definitivo de cualquiera de las obligaciones a cargo CONTRATISTA, “se estipula una cláusula penal pecuniaria equivalente al 10 % del valor total del contrato y de forma proporcional al avance de la obra. El pago del valor aquí estipulado a título de cláusula penal pecuniaria se considerará como indemnización parcial y no definitiva de los perjuicios causados con el incumplimiento, en consecuencia, el INSTITUTO, podrá reclamar el pago de los perjuicios que no alcancen a ser indemnizados con el valor de la cláusula penal. El procedimiento para declarar el incumplimiento parcial o total y la consecuente imposición de las multas y la cláusula penal respectivamente, será el vigente al momento en el que se inicie el proceso administrativo a través del cual se pretenda hacer uso de esa facultad. Para obtener el pago de las multas y de la cláusula penal que se impongan al CONTRATISTA, EL INSTITUTO podrá descontar su valor de cualquier suma de dinero que le adeude o hacer efectivas las garantía de cumplimiento”.*

No obstante lo anterior, se estableció que en la ejecución del contrato de obra N° 967 de 2013, suscrito por el Instituto Nacional de Vías INVÍAS, para el *MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA MALAGA - LOS CUROS, SECTOR SAN ANDRES LOS CUROS. RUTA 55ST02, DEPARTAMENTO DE SANTANDER MODULO N° 02* por valor inicial de \$15.471.431.155,00 con un plazo de ejecución de diez (10) meses, reporta a 31 de diciembre de 2014, fecha de terminación del citado contrato, que el INVÍAS ***no impuso las multas prevista en la CLAUSULA DECIMA QUINTA: MULTAS Y CLAUSULA PENAL PECUNIARIA***, por el incumplimiento al Plan de Inversiones aprobado, por razones atribuibles al contratista, según consta en los oficios enviados por la interventoría así: comunicaciones N° 08-07-2014/1157-2013 de fecha 11 de julio de 2014, radicado INVÍAS N° 70409 y N° 01-08-14/1154 -2013 de fecha 1° de agosto de 2014, radicado INVÍAS N° 79134 del 4 de agosto de 2014, y de las solicitudes realizadas por la Subdirección Red Nacional de Carreteras, mediante los Memorandos SRN 47804 del 16 de julio de 2014, y SRN 73292 del 17 de octubre de 2014, que solicitó a la oficina competente (Oficina Asesora Jurídica) realizar los procedimientos y trámites para la imposición de las multas, sin que el Ente Gestor haya aplicado las medidas contenidas en el citado contrato, a pesar que el interventor informó de manera oportuna y reiterada los atrasos.

Tales hechos se presentan por falta de gestión del INVÍAS, por parte de sus competentes, en la aplicación de las multas solicitadas por la interventoría durante la ejecución del contrato, no obstante que de acuerdo con lo verificado no se dio cabal cumplimiento al objeto contractual, dado que no se ha entregado la obra contratada, por lo que se configura un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo N°61 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal - Incumplimiento objeto contractual

El Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, celebró el contrato No. N° 967 de 2013 por valor de \$15.471.431.155,00 y un plazo de 10 meses, en cuya Cláusula Primera señala como objetivo *“Mejoramiento y Mantenimiento de la Carretera Málaga- Los Curos, Sector San Andrés Los Curos. Ruta 55ST02, Departamento de Santander - Modulo N° 02”*. Igualmente celebró el contrato N° 1154 de 2013 cuyo objeto es *“INTERVENTORÍA PARA EL MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA*

**CARRETERA MÁLAGA - LOS CUROS, SECTOR SAN ANDRÉS LOS CUROS.  
RUTA 55ST02, DEPARTAMENTO DE SANTANDER MODULO N° 02”:**

*La Cláusula Sexta del Contrato N° 967 de 2013, prevé... “las obras objeto del contrato, se deben realizar de acuerdo con el Programa de Inversiones presentado para aprobación del Interventor, dentro del plazo establecido en el Manual de Interventoría. Este programa debe corresponder al presentado en la Propuesta. En caso de ser necesario efectuar modificaciones al Programa de Inversiones por requerimientos fundamentales del proyecto y a solicitud del CONTRATISTA deberá ser presentado para aprobación del Jefe de la Unidad Ejecutora del INSTITUTO, previa verificación y suscripción por parte del CONTRATISTA e Interventor. Tales modificaciones al programa no deben implicar variaciones del valor total del contrato siempre que lo solicite el Interventor o EL INSTITUTO, EL CONTRATISTA deberá proporcionar por escrito la información relacionada con la ejecución de la obra dentro de los cinco (5) días hábiles siguiente a dicha solicitud. El Programa de Inversiones no se podrá modificar en forma tal que signifique variación del plazo del contrato, salvo, que se trate de prórroga o adición y suspensiones. En tal caso el Programa de Inversiones deberá ser reprogramado y aprobado por el Jefe de la Unidad Ejecutora del INSTITUTO, previa verificación y suscripción por parte del CONTRATISTA e Interventor y visto bueno de los Gestores Técnicos de contrato y de Proyecto y se suscribirá el contrato adicional. Si se requiere durante la ejecución de la obra EL INSTITUTO efectuará un seguimiento al Programa de Inversiones y al Cronograma de Actividades presentado por EL CONTRATISTA, como uno de los mecanismos de verificación del cumplimiento de sus obligaciones contractuales”.*

En cumplimiento de la Cláusula Novena del Contrato N° 967 de 2013, El Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, pagó como Anticipo \$1.514.897.591., de los cuales, según actas de entrega parcial, se han amortizado \$1.197.649.225.<sup>30</sup> quedando pendiente por amortizar \$317.248.365.<sup>70</sup>.

Se estableció que el Contratista incumplió el **PROGRAMA DE INVERSIONES Y CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES** previsto en la Cláusula Sexta del Contrato N° 967 de 2013, a pesar de los requerimientos efectuados por el Interventor, según consta en los oficios enviados por la interventoría así: comunicaciones N° 08-07-2014/1157-2013 de fecha 11 de julio de 2014, radicado INVÍAS N° 70409 y N° 01-08-14/1154 -2013 de fecha 1° de agosto de 2014, radicado INVÍAS N° 79134 del 4 de agosto de 2014. Tal hecho conllevó a incumplir el Objeto del Contrato acordado en la Cláusula Primera. Adicionalmente, de las obras parciales recibidas, según

consta en el Informe de Interventoría de Acta de Visita de Obra Realizada, como seguimiento de fecha 16 de abril de 2015, se determinaron obras parcialmente ejecutadas sobre las cuales se habían hecho pagos parciales, las cuales fueron cuantificadas por la interventoría en \$178.669.004.

Por lo expuesto, de una parte se dejó de amortizar del anticipo \$317.248.365, de otra, no se recibieron obras parcialmente ejecutadas por \$178.669.004 con lo cual constituye presunto daño fiscal por \$495.917.368, generado por falta de gestión, presuntamente imputable al contratista, al no cumplir con el Plan de Inversiones acordado previsto en la Cláusula Sexta del Contrato **“PROGRAMA DE INVERSIONES Y CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES”** con lo cual se incumple los fines esenciales de la contratación prevista en la Ley 80 de 1993 y Ley 1474 de 2011, con afectación de los intereses del Estado y de la comunidad beneficiaria de la *Carretera Málaga- Los Curos, Sector San Andrés Los Curos - Ruta 55ST02, Departamento de Santander - Modulo N° 02*. **Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.**

### **3.1.2.5 ADMINISTRACIÓN VIAL**

#### **TERRITORIAL OCAÑA Norte de Santander**

##### **Contrato (1917-2014). Administración vial**

Hallazgo N°62 Administrativo – Información sobre accidentalidad.

La empresa VIAS ALFA E.U, que entre otros sectores tiene a su cargo la administración de la vía comprendida entre Ocaña alto del Pozo del PR00+000 y Alto del Pozo (PR69+000), manifestó en acta que la información de accidentalidad del sector Abrego – Alto del Pozo se está enviando por la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional al Municipio de El Zulia. Sobre el particular, no se evidencia gestión institucional tendiente a obtener esta información para complementar los reportes mensuales de accidentalidad y que los mismos se conviertan en insumo para la intervención de puntos críticos en los que el estado de la infraestructura pueda ser una causa potencial de accidentes de tránsito.

#### **TERRITORIAL MAGDALENA**

##### **Contrato 1889 – 2014. Administración Vial – Magdalena**

## Hallazgo N°63 Administrativo – Mantenimiento

En los primeros cuatro kilómetros PR0+000 al PR4+000, de la Vía Alternativa al Puerto de Santa Marta, se observa que no obstante las labores de limpieza adelantadas por las cooperativas de la Administración Vial, es incontrolable la acumulación de basuras y escombros que son arrojados por parte de la comunidad de la zona, así como el incremento de las invasiones en el área que corresponde al derecho de la Vía.

Lo anterior muestra deficiencias en el adecuado mantenimiento, realización de campañas de concientización ciudadana y uso de medidas preventivas, por parte de la Administración Vial y el INVÍAS en procura de conservar el buen estado de la vía y evitar el incremento en la proliferación de invasiones.

### 3.1.2.6 PUENTES.

#### Hallazgo N°64 Administrativo para indagación preliminar con presunto alcance disciplinario. Construcción del Puente de Honda.

Al revisar el desarrollo del Contrato de Interventoría 653 de 2012 suscrito por INVÍAS, se identificó un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía por determinar (indagación preliminar) debido a presuntos pagos por actividades diferentes a las originalmente pactadas y a posibles incumplimientos de sus obligaciones<sup>55</sup>. Al revisar este asunto, las razones consideradas por el equipo auditor de la CGR son las siguientes:

Respecto a la “*Gestión Ambiental*” el contrato de interventoría se limita a la asesoría<sup>56</sup> para la obtención de licencias y permisos; el control de plazos y, principalmente, el grueso del trabajo se enfoca en la supervisión del cumplimiento de las exigencias de la autoridad expuestas en la Licencia Ambiental durante la construcción del puente.

Se observa que el INVÍAS aprobó el pago de personal diferente al originalmente pactado para ejecutar labores de interventoría sobre trabajos (interventoría del

---

<sup>55</sup> Conforme a lo pactado en el Contrato de Interventoría 653 del 2012, cláusula 1; Pliego de Condiciones CMA-SGT-SRN-004-2011, Capítulo VII, Condiciones del Contrato y, en especial el Manual de Interventoría de Obra Pública adoptado por INVÍAS mediante Resolución 2566 de 2010 y el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

<sup>56</sup> Manual de Interventoría, numeral 7.4, sub numerales 30 y 31

Estudio de Impacto Ambiental -EIA) cuyos estándares de calidad son de entera responsabilidad del Contratista frente a la Autoridad Ambiental y para los cuales la Interventoría contractualmente debía limitarse al control de plazos y la asesoría, en caso de requerirse. Es decir, se evidencia el pago por actividades que presuntamente no estaban justificadas por las cuales se canceló cerca del 40% del valor del contrato de Interventoría. Adicionalmente, estas actividades presentaron las situaciones que se describe a continuación:

### **Gestión Ambiental.**

Traslado de obligaciones del contratista de obra a INVÍAS. Al menos desde el año 2010 la normatividad ambiental<sup>57</sup> determinó la obligatoriedad de tramitar Licencia Ambiental para proyectos de construcción de puentes sobre la red vial nacional ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Durante el primer semestre de 2012 se adelantó la Licitación Pública LP-SGT-SRN-050-2011<sup>58</sup> y se suscribió el Contrato de Obra pública 529 del **30 de mayo de 2012**, estableciendo en su cláusula 13<sup>59</sup> el deber de obtención de todas las licencias y permisos ambientales en cabeza del contratista<sup>60</sup>. No obstante, con la suscripción del Modificadorio 2 del contrato de obra 529 de 2012 se establece que la intervención

---

<sup>57</sup> El numeral 8 del artículo 8 del decreto 2820 de agosto de 2010 en concordancia con el numeral 6 del artículo 52 de la ley 99 de 1993 dispone que “El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la Licencia Ambiental para los siguientes proyectos:...,8.1. Proyectos de la red vial nacional referidos a: a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma...”. (Subrayado fuera de texto).

<sup>58</sup> Se evidencia que ni el INVÍAS (como ente técnico experto a nivel nacional en construcción de puentes) ni los Proponentes, (como empresarios expertos en contratación y construcción de puentes) cuestionaron la obligatoriedad de tramitar Licencia Ambiental para ese tipo de obra ni el deber de obtención de todos los permisos ambientales en cabeza del contratista.

<sup>59</sup> que “...Con el fin de dar cumplimiento al contenido del artículo 3 de la ley 99 de 1993 el contratista se obliga a ejecutar las obras en forma compatible con los ecosistemas a intervenir, es decir dentro del marco de los requerimientos técnicos y jurídicos establecidos en..., la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias...” resaltando en el párrafo primero de la misma cláusula de manera excluyente que “...En el evento de que el alcance de las obras contratadas no exija la gestión de Licencia Ambiental establecida en el decreto 2820 del 05 de agosto de 2010, debe utilizarse el instrumento denominado Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura, Subsector Vial..., -PAGA-...” (Subrayado fuera de texto).

<sup>60</sup> Pliegos de Condiciones: Matriz de Riesgos

del contratista en la etapa de preconstrucción consiste en finalizar el estudio de impacto ambiental.<sup>61</sup>

Posteriormente, las demoras presentadas en ese proceso son las razones que, contratista e interventoría, atribuyen directamente a INVÍAS y las exponen como motivación para la suscripción de las Suspensiones. 1, 2, 3 y 4.

Plazos para adelantar Gestión Ambiental. Con el Modificadorio 2 del 08/04/13, se aprobó la solicitud del Contratista para presentar el Estudio de Impacto Ambiental – EIA, cuatro meses después del inicio del contrato (14/04/2013). De acuerdo con la información reportada por la interventoría con corte a junio de 2015 (numeral 3.2 del Informe) sólo hasta noviembre de 2013 se hizo entrega del Estudio de Impacto Ambiental a la ANLA. La entidad responde<sup>62</sup> que en julio de 2013 se entregó la primera versión del Estudio y que durante los meses siguientes se hicieron correcciones y complementaciones. Respuesta que no desvirtúa la observación dado que los plazos contractuales se pactan para entregar productos definitivos y aprobados, no versiones preliminares que permitan la indeterminación en el tiempo del cumplimiento de las obligaciones, máxime si estos retrasos afectan la actividad relacionada con la obtención de la Licencia Ambiental que hace parte de la Ruta Crítica del proyecto ya que, según la respuesta de INVÍAS, es requisito imprescindible para iniciar compra de predios y la fase de construcción.

Frente a lo descrito, se evidencia que del Manual de Interventoría, numeral 7.4 presuntamente se ha incumplido lo dispuesto en el sub-numeral 19 al no exigir el cumplimiento cabal de los plazos que contractualmente se exigen para adelantar la Gestión Ambiental a cargo del contratista de obra y al haber incumplido su deber de solicitar el inicio de proceso sancionatorio por incumplimiento.

### **Estudios y Diseños a Fase III.**

Plazo para entregar la revisión de los Estudios y Diseños a Fase III (tipología original: viga cajón). El contrato de obra 529/12 inició el 11/04/13. De acuerdo con el capítulo

---

<sup>61</sup> Modificadorio 2, Clausula 1: “ACLARAR la cláusula primera... en el sentido de precisar que el alcance del objeto del Contrato...1. ETAPA DE PRECONSTRUCCION: En esta etapa el contratista deberá finalizar el estudio de im pacto ambiental con destino a su presentación por parte del INVIAS a la Autoridad Ambiental...”

<sup>62</sup> Respuesta de la entidad: Oficio DG50127 radicada el 29/09/15.

1 de los pliegos de condiciones, durante la etapa de pre construcción estimada en 30 días “*se debían adaptar y/o adecuar y/o complementar y/o ajustar los estudios y diseños con el fin de asegurar los resultados del contrato...*”, plazo ampliado a cuatro meses según lo acordado en el Modificadorio 2 del 08/04/13 de acuerdo con la solicitud del contratista. Este objetivo se consiguió sólo hasta el 09 de diciembre de 2013 fecha en que se suscribió el Acta de Aprobación.

La entidad en su respuesta justificó la demora en la definición del gálibo por parte de CORMAGDALENA. Respuesta que no desvirtúa el hallazgo dado que ese factor (el gálibo) es esencial en el diseño y es uno de los primeros que deben ser confirmados<sup>63</sup>; además, CORMAGDALENA demoró menos de un mes en dar respuesta y los atrasos en el cumplimiento de la actividad son de más de cuatro meses. Adicionalmente, como ya se ha mencionado, los plazos contractuales se pactan para entregar productos definitivos y aprobados, no versiones preliminares que permitan la indeterminación en el tiempo del cumplimiento de las obligaciones, máxime si la actividad “Estudios y Diseños a Fase III” hace parte de la Ruta Crítica del proyecto ya que, según la respuesta de INVÍAS, es requisito imprescindible para iniciar compra de predios y la fase de construcción.

Del Manual de Interventoría presuntamente se ha incumplido el numeral 7.4, sub numerales 3 y 19, al no haber identificado ni informado a INVÍAS ninguna irregularidad en la revisión que se obligaba a hacer al comienzo del ejercicio; al no exigir el cumplimiento cabal de los plazos que contractuales al contratista de obra y al haber incumplido su deber de solicitar el inicio de proceso sancionatorio en caso de incumplimiento.

### **Gestión Predial.**

Presuntas deficiencias en el proceso adquisición predial. De acuerdo a la respuesta de la entidad para iniciar la compra de predios era indispensable haber finiquitado las actividades relacionadas con “*Licencia Ambiental*” y “*Estudios y Diseños a Fase III*” las cuales culminaron en abril de 2014. Es hasta el segundo semestre de ese año que las partes iniciaron el proceso de expropiación, sin embargo, de acuerdo con la

---

<sup>63</sup> De acuerdo al oficio de respuesta, la solicitud a CORMAGDALENA se hizo en agosto de 2013, ad portas de vencerse el plazo contractual.

información verbal entregada por INVÍAS al equipo auditor, los predios estaban disponibles desde comienzos de Julio de 2015; sin que a la fecha de presentación de la observación que antecedió a este hallazgo se haya dado inicio a las obras. A septiembre de 2015 ninguno de los predios requeridos cuenta con escritura<sup>64</sup>.

Esta situación denota un presunto incumplido del numeral 7.4. sub-numerales 4 y 47 del Manual de Interventoría.

### **Gestión Legal.**

Incumplimiento de publicación en SECOP: Una vez consultado este contrato en el SECOP se evidencia que la mayoría de los documentos contractuales no se encuentran publicados. Así las cosas, se evidenciaron fallas relativas a la falta de publicación de actos de naturaleza contractual situación generada por la inobservancia de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1150/07; la Circular Externa 01 del 21/06/13; Decreto Nacional 1510/13, *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”* y el artículo 2 de la Resolución INVÍAS 3376/06. Esta situación fue corregida posteriormente por la entidad.

Lo anterior evidencia el presunto incumplimiento tanto de las funciones de los Supervisores (Gestores) designados por INVÍAS establecidas en la Resolución 3376 de 2010, en relación con las funciones de vigilancia y control que deben realizar sobre los Contratos de Interventoría; como del interventor señaladas en el Manual de Interventoría de Obra Pública adoptado por INVÍAS mediante Resolución 2566 de 2010 y el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Esto debido a la presunta insuficiencia o inoportunidad en la aplicación de mecanismos de control para el eficaz cumplimiento de las funciones y obligaciones conferidas legalmente a la Interventoría y Gestores de INVÍAS.

---

<sup>64</sup> INVÍAS informa que los predios CPH003D y CPH004D se encuentran en proceso de escrituración y disponibles para el proyecto a partir de julio de 2015. Los predios CPH001I y CPH002I se encuentran en proceso de expropiación judicial, aun así se encuentran disponibles desde febrero de 2015.

Hallazgo N°65 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria -  
Gestión predial para la ejecución de las obras..

**CONVENIO 3141/13 - ICCU**

Durante las visitas a campo realizadas en el mes de mayo de 2015, y luego de realizada la revisión documental del Convenio 3141 del 6 de noviembre de 2013 suscrito entre el INVÍAS y el Instituto de Concesiones de Cundinamarca – ICCU, se evidenciaron retrasos en la iniciación de las obras, por parte del Ente Territorial a la fecha, de los seis puentes contemplados en el convenio solamente se están ejecutando obras en el puente ubicado en la Calle 80, en la zona Industrial de Siberia.

Esta situación evidencia fallas administrativas y de supervisión por parte de la Interventoría y del INVÍAS, al no tener en cuenta, dentro su proceso de planeación la oportuna gestión predial. Lo anterior también presenta presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con el Art. 87 de la Ley 1474 de 2011.

**CONVENIO 3075/13 – GOBERNACIÓN DE BOYACÁ**

Durante las visitas a campo realizadas en el mes de mayo, y luego de realizada la revisión documental del Convenio 3075/13 suscrito entre el INVÍAS y la Gobernación de Boyacá, se evidenciaron retrasos en la iniciación de las obras, que a la fecha aún se mantienen, por cuenta de demoras en gestión predial. Esta demora se generó porque **la Gobernación no cumplió con las obligaciones adquiridas en el convenio**, tal y como se estipula en el numeral 2 de la Cláusula Octava de dicho documento. El INVÍAS tuvo que asumir esta obligación, viéndose avocada a modificar el convenio el 10 de agosto del año en curso (aunque ya había iniciado gestiones sobre el tema con anterioridad a la fecha), la cual fue publicada en el SECOP un mes después.

De igual manera, la gestión predial no se ha hecho de manera eficaz por parte del Instituto, lo cual ha degenerado en retrasos en el proyecto, y a la fecha, de los siete proyectos contemplados en este convenio solamente se está ejecutando uno, en el municipio de Boyacá.

Esta situación evidencia fallas administrativas y de supervisión por parte de la Interventoría y del INVÍAS, al no tener en cuenta, dentro su proceso de planeación la oportuna gestión predial, anticipándose a los posibles problemas y atendiendo a

cronogramas adecuados que no afectaran la consecución de las obras a realizar. Lo anterior también presenta presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con el Art. 87, de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N°66 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria -  
Ubicación y priorización de puentes peatonales (Caso Chiquinquirá) –

Dentro del convenio 3075 de 2013 suscrito entre el INVIAS y la Gobernación de Boyacá, se evidencia que hubo falta de planeación en la priorización y escogencia de los sitios donde se van a implantar los puentes. En el municipio de Chiquinquirá, se escogió por parte de la Gobernación la realización de puentes peatonales junto a la Casa de la Cultura y en el PR 48+0735, sin embargo, los puentes no se han podido realizar debido a las siguientes causas:

- En el caso del puente junto a la casa de la cultura, no se tuvo en cuenta que la misma está declarada como patrimonio cultural, y como tal, cualquier intervención se debe consultar con el Ministerio de Cultura, para que determine si es posible o no su realización, y haga las observaciones pertinentes en cuanto a las especificaciones del mismo, que no alteren el bien cultural. Adicionalmente, tampoco se elevaron a tiempo consultas a la Subdirección de Red Terciaria y Férrea, quien es la oficina responsable del bien, y cuando se hizo la consulta, esta emite el siguiente concepto<sup>65</sup>:

*“La manera como se implanta el puente peatonal en relación a la estación férrea es bastante agresiva, afectando de manera negativa la fachada Sur y las diferentes visuales que se generan desde y hacia este costado de la Estación Férrea de Chiquinquirá.*

*Analizada la condición inmediata del puente peatonal con los muros de la fachada sur del edificio, se establece la aparición de una serie de espacios*

---

<sup>65</sup> Oficio OCI 36710 del 17 de Julio de 2015 – Se remite Memorando SRT 47278.

*residuales entre el puente y la estación férrea, los que pueden ser objeto de inconvenientes futuros, como la acumulación de desechos, maleza, apropiación de habitantes de la calle y focos de inseguridad directamente tanto al edificio, como a transeúntes y en general al entorno inmediato de la estación.*

*Lo anterior cobra mayor relevancia al tener presente que la estación férrea de Chiquinquirá es uno de los inmuebles de mayor representatividad dentro de la estructura propiedad del INVÍAS, y que dentro de sus valores Arquitectónicos esta (sic) su disposición exenta que permite recorreo perimetralmente en su totalidad.*

*De esta manera antes de autorizar la construcción del puente es necesario replantear el diseño presentado, de tal forma que la implantación del nuevo puente no genere un impacto tan drástico al edificio de la estación férrea, para lo que es necesario, generar algún tipo de aislamiento o distanciamiento sobre (sic) la fachada sur que evite la creación de espacios residuales, y el contacto directo sobre los elementos de fachada del edificio.”*

Lo cual evidencia que esta implantación no favorece el conjunto urbanístico en derredor de la estación férrea.

- En el caso del PR 48+0735, se planteó un diseño inicial sobre un deprimido previamente construido por la ANI. Sin embargo, la comunidad instauró una acción popular, y el Juez de conocimiento determinó que el municipio debía habilitar este paso vial. Así las cosas, la construcción de este puente quedó en un limbo jurídico, a la espera de definiciones por parte del municipio, para saber si se ejecutaba o se reasignaban los recursos para otra zona.

Esta situación evidencia fallas administrativas y de supervisión del convenio interadministrativo por parte del INVÍAS y fallas de planeación por parte del municipio en el proceso precontractual y contractual para la ejecución de las obras, al no tener en cuenta dentro su proceso de planeación una adecuada priorización y estudios adecuados de las necesidades de cada sitio a intervenir. Lo anterior también

presenta presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con los artículos 85 y 87 , de la Ley 1474 de 2011.

#### Hallazgo N°67 Administrativo – Prueba de carga.

En el Código Colombiano de Diseño Sísmico de Puentes y en la Norma Colombiana de Diseño de Puentes desarrollados mediante convenios entre el INVÍAS y La Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica, no existe una reglamentación de referencia que de acuerdo con la tipología, dimensiones, técnicas de construcción, métodos de análisis y grado de confiabilidad aplicado en el diseño y construcción de cada uno de los puentes; establezca cuando se hace necesaria la prueba de carga estática y/o dinámica en estas obras, pues actualmente antes de darse al servicio estas estructuras de paso, la realización o no de dicha prueba en el mejor de los casos se fundamenta en el concepto que emita el diseñador o la interventoría. Situación que además de generar incertidumbre sobre el comportamiento de los puentes, para los entes encargados de su regulación y control, deja sin una definición clara la exigencia de realizar el procedimiento que muestre la capacidad real de la superestructura.

#### 3.1.2.7 SEGURIDAD VIAL.

#### Hallazgo N°68 Administrativa con presunta incidencia disciplinaria – Ejecución contrato de obra 1417 de 2014

Para la construcción y adecuación de la Estación de Peaje Río Sogamoso, localizada en el PR 14+0057 de la Carretera Cruce Ruta 45 (La Fortuna) – Bucaramanga Ruta 6602; la entidad suscribió el Contrato 1417 el 27 de octubre de 2014, por valor de \$1.696.5 millones incluido IVA, por el sistema de precios unitarios y plazo de dos (2) meses; el cual fue adjudicado mediante Resolución No. 6426 del 20 de octubre de 2014. Se inició ejecución el 9 de diciembre de 2014 con fecha de terminación 9 de febrero de 2015.

El contrato fue suspendido en dos (2) oportunidades; una por 30 días mediante Acta de Suspensión No.1 suscrita el 29 de enero de 2015 , con fecha de reanudación 28 de febrero de 2015; quedando la fecha de vencimiento del contrato el 10 de marzo

de 2015 y la otra por sesenta (60) días con Acta del 31 de marzo de 2015 ; con fecha de reanudación 30 de mayo de 2015 y fecha de terminación 9 de julio de 2015; decisión que fue considerada en reunión del Comité Técnico del 30 de marzo de 2015.

Al respecto, la interventoría en su informe No. 3 correspondiente a los periodos 9 al 30 de marzo y 30 de mayo al 8 de junio de 2015, comunica: *“De acuerdo con reunión sostenida el pasado 30 de marzo de 2015 en el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, se manifestó (...) que teniendo en cuenta las nuevas concesiones (APP corredor vial Bucaramanga – Barrancabermeja - Yondó) adelantadas por la ANI sobre los corredores viales del Departamento de Santander, se hace necesaria la reubicación de la estación del peaje Rio Sogamoso de su sitio actual, por lo tanto se requirió suspender el contrato de obra e interventoría mientras se definen los alcances y las condiciones para el desarrollo de los contratos en ejecución. De acuerdo con lo informado por la Interventoría, estos contratos deben darse por finalizados, previo cumplimiento de las obligaciones contractuales pendientes por parte de la interventoría y el contratista de obra”.*

En el informe mensual de supervisión de la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras del 30 de marzo de 2015, se indica que se requiere adelantar los trámites de terminación anticipada de los contratos de obra e interventoría, dada la inminente entrega del Corredor Vial Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó, a la ANI, teniendo en cuenta el Concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica de Invías y las instrucciones de la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras, para proceder a su posterior liquidación.

En el mismo sentido, en el informe mensual de supervisión del 16 de junio de 2015, presentado por la Dirección Territorial de Santander de Invías se observa que el corredor vial Bucaramanga-Barrancabermeja - Yondó será entregado a la ANI en concesión dentro de la fase de segunda Ola de Concesiones 4G y *“El proyecto de estructuración para la entrega en concesión del corredor Bucaramanga-Barrancabermeja -Yondó, tiene previsto la reubicación de la estación de peaje Sogamoso, por lo que no se justifica continuar con la ejecución de los contratos de obra e interventoría, para construir unas obras que a futura tendrán que ser demolidas por el adjudicatario del contrato de concesión”* y se recomienda tramitar la terminación anticipada de los contratos para su respectiva liquidación.

Igualmente se informa: i) se adelantó la terminación de la actualización de los Estudios y diseños y su implantación en campo, se dio inicio a las obras de adecuación con la instalación de casetas provisionales para el cobro de peaje y la adecuación del carril temporal para el sentido La Fortuna-Lebrija, se ejecutó la demolición de un bordillo en concreto y retiro de barrera conformada por defensas viales, instalación de pisos en concreto e instalación de casetas, traslado y ubicación en el sitio de obras de equipos a utilizar en la ejecución de las obras; así mismo, informa que no se ha podido iniciar la ejecución de obras debido a trámite de permiso por parte de la autoridad ambiental.

Las situaciones anteriormente descritas, evidencian incumplimiento en el trámite de terminación y liquidación de los contratos de obra e interventoría, teniendo en cuenta que desde marzo de 2015, la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras, dio las instrucciones para su terminación anticipada y su posterior liquidación; proceso que a septiembre de 2015 no se ha realizado acorde con las diferentes comunicaciones remitidas por esta Subdirección. Con lo cual se vulnera presuntamente lo establecido en la causal 1 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 relacionado con la Terminación Unilateral; el artículo 217 de la DecretoLey 019 de 2012 sobre ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales, artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y las Resoluciones No. 3388 de 2010 y 1676 de 2015, por medio de las cuales se adoptan el Manual de Interventoría y el de Contratación de la Invías respectivamente.

Así mismo, se denota deficiencias de planeación y de Coordinación Interinstitucional entre INVÍAS y la ANI, teniendo en cuenta que no se logró el objeto del Proyecto el cual era realizar la construcción y adecuación de la Estación de Peaje, mejorar las condiciones de trabajo del personal recaudador y brindar mejores condiciones de seguridad a los usuarios de la vía, acorde con lo planteado en los Estudios Previos realizados por la Entidad. Situación que podría derivar en una gestión antieconómica, derivada de la ejecución de recursos públicos sin la correspondiente contraprestación reflejada en la ejecución de la obra contratada.

### **3.1.2.8 MARITIMA Y FLUVIAL.**

#### **CANALES DE ACCESO**

##### **Convenio Interadministrativo 1282 de 2013**

Hallazgo N°69 Administrativo – Ejecución convenio interadministrativo  
1282 de 2013

Invías para desarrollar el proyecto “Rehabilitación, Mantenimiento y Construcción de Estructuras para la Ampliación de la Capacidad de los Canales de Acceso a los Puertos Marítimos de la Nación”, suscribió el Convenio Interadministrativo No. 1282 de 2013 con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el 26 de agosto de 2013; con el objeto de realizar el Dragado de Profundización del Canal de acceso al Puerto de San Andrés, acorde con estipulaciones del Convenio, por valor de \$13.600 millones y plazo de 10 meses; el Convenio inició ejecución el 30 de octubre de 2013<sup>66</sup>.

El valor del convenio fue adicionado en \$5.600 millones, mediante Adición No. 1 de mayo de 2014 y prorrogado en dos (2) oportunidades, la última realizada Adición No. 3 de noviembre de 2014, quedando último plazo de ejecución hasta el 20 de octubre de 2015.

Con oficio OCl 43551 de agosto 26 de 2015, con el cual se remite Memorando No. SMS 57317 del 26 de agosto de 2015, la Subdirección Medio Ambiente y Gestión Social; informa: “Las obras del proyecto actualmente se encuentran suspendidas, dado que se requiere del proceso de consulta previa con la comunidad raizal de San Andrés y Providencia, la consulta está siendo liderada por la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quien solicitó formalmente al Ministerio del Interior la apertura del proceso de consulta previa como ejecutor del proyecto y cuenta con la asesoría y acompañamiento de Invías, iniciando con el análisis e identificación de impactos, formulación de medidas de manejo y formulación de acuerdos. Se han realizado acercamientos y se realiza consulta previa en primera instancia con la comunidad raizal de Providencia”.

En el informe de supervisión entregado por el Gestor del Convenio, se registra que “Por la prolongación de la etapa de taller de impactos no será posible cumplir con el cronograma fijado con la Gobernación para la contratación de obras” y se informa que se debe prorrogar el Convenio por 10 meses más; es decir hasta el 18 de agosto

---

<sup>66</sup> Oficio DG 49657 del 24 de septiembre de 2015

de 2016, de acuerdo con cronograma proyectado de los procesos a iniciar en Providencia y San Andrés.

Al respecto, se observa que han transcurrido casi dos (2) años, desde la fecha de inicio del convenio sin que se hayan contratado las actividades de construcción por parte de la Gobernación del Departamento de San Andrés y Providencia; teniendo en cuenta que el plazo asignado para el cumplimiento del objeto contractual vence el 20 de octubre de 2015.

Las circunstancias anteriores, denotan debilidades en el plazo asignado para la ejecución del contrato. Lo que genera retrasos en el cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales, afectando el fin último del Proyecto, el cual es “Contribuir a Garantizar el Calado Mínimo Permitido para el Tráfico Nacional e Internacional en los Principales Puertos del País”.

### ***Contrato Interadministrativo: 3398-2013 (Dragado Bahía de Cartagena)***

Hallazgo N°70 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria -  
Gestión técnica de proyecto.

Como resultado del análisis realizado se estableció que no hay evidencia o registro de los informes mensuales sobre el Estado del Proyecto, desde el inicio de su ejecución obras de Dragado en octubre 31 de 2014 y demás actividades que como Gestor Técnico del Proyecto del Contrato 3398 del 25 de noviembre de 2013, debe adelantar el Subdirector Marítimo y Fluvial. Situación que además de no permitir un oportuno y efectivo control sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, demuestra una presunta contravención a lo estipulado en los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y Resoluciones Inviás 6339 de diciembre 11 de 2013 y 3376 de julio 28 de 2010.

#### **3.1.1.3 RED TERCIARIA**

Hallazgo N°71 Administrativo y con presunta incidencia disciplinaria -  
Información red terciaria

El INVÍAS a 31 de diciembre de 2014 no cuenta con información del tipo de superficie de rodadura (pavimentado, placa huella, afirmado) del 53.32% de la Red Terciaria a su cargo, esto es de 14.705,16 kilómetros (de los 27.577,45 kilómetros que están

bajo su responsabilidad). Adicionalmente, no tiene un inventario completo de dicha red; por lo que se desconoce el estado de 22.549,84 kilómetros, equivalentes a un 81,77%<sup>67</sup>; teniendo en cuenta que según el propio Invías solo estaban en buen estado 5.027,62 kilómetros (18.23%) que corresponden a los sectores intervenidos recientemente.

Es de aclarar que según el Decreto 2618 de 2013<sup>68</sup> es función de la Subdirección de Estudios e Innovación. *“Administrar el sistema de estadísticas y mantener un inventario actualizado del estado de la infraestructura, índices de accidentalidad, costos de insumos y precios unitarios, de las obras de mantenimiento y reparación que se deban efectuar y coordinar las acciones necesarias para tomar las medidas correctivas sobre los puntos críticos de accidentalidad”*. Además de: *“Recolectar la información vial, haciendo la consolidación de los datos suministrados por las Direcciones Territoriales, que sirva de base para la toma de decisiones sobre la misma y hacer la divulgación por los medios dispuestos por la administración del Instituto”*.

La situación expuesta dificulta elaborar los planes, programas y proyectos tendientes a la reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación y demás obras que requiera la infraestructura, que conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica de Presupuesto deben formularse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo y demuestra deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo del Instituto.

#### Hallazgo N°72 Administrativo – Red terciaria

El Instituto Nacional de Vías – Invías, no cuenta con un manual, ni con una política para el mantenimiento de la Red Nacional de Carreteras Terciarias, que une las veredas de los municipios con las cabeceras municipales y entre ellas mismas; de manera que se tengan en cuenta aspectos como objetivos a corto, mediano y largo plazo; proyectos y actividades a realizar; alcance; oportunidad en el mantenimiento y/o mejoramiento; criterios técnicos para la asignación de recursos; financiación,

---

<sup>67</sup> Memorando 13861 del 03/03/2015 enviado con el Oficio OCI-10823 del 30 de marzo de 2015.

<sup>68</sup> Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías –INVÍAS y se determinan las funciones de sus dependencias.

entre otros<sup>69</sup>. Lo anterior, aunado al hecho de desconocer el estado físico de las vías terciarias; se constituyen en circunstancias que dificultan la estructuración, e implementación de proyectos sustentables que permitan el avance de esta infraestructura que es fundamental para el desarrollo territorial de país.

#### Hallazgo N°73 Administrativo - Colocación postes de kilometraje..

En desarrollo de visitas a obras emanadas de convenios con municipios para el mejoramiento de la Red Terciaria, se evidenció que no existe criterio unificado para la colocación de postes de kilometraje, de acuerdo a lo establecido con el Manual de Señalización. En Cundinamarca se adoptó como regla la colocación de postes de kilometraje en vías terciarias, pero en Boyacá no se adoptó, lo cual muestra debilidades y deficiencias en el establecimiento de lineamientos unificados en cuanto a la identificación, señalización y demarcación de las vías terciarias al cargo del Instituto.

Lo anterior conlleva a señalar que el Instituto presenta presuntas debilidades y deficiencias en el establecimiento de lineamientos estándar para la identificación de sus vías terciarias, y que no existe unificación de criterios entre el Nivel central y el Nivel desconcentrado de la entidad en este tema en particular.

#### Hallazgo N°74 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal - Obras inconclusas y calidad de las mismas – Convenio 2252 de 2012 –.

El Instituto Nacional de Vías - INVIAS suscribió el convenio 2252 el 30 de noviembre de 2012 con el municipio de Sogamoso, cuyo objeto era el “MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA CENTRO – MORCÁ - LA RAMADA – EL PORTILLO”, por un valor de \$892.9 millones. En virtud del mismo, el Municipio, adjudicó mediante licitación pública el contrato 2013458, con el objetivo de la realización de los trabajos para el cumplimiento del objeto del convenio, por un valor de \$892.8 millones.

---

69 No obstante que según el Artículo 6°, del Decreto 2618 de 2013, el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Vías, tiene como función entre otras: Formular a propuesta del Director General la política general del Instituto, los planes y programas que conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica de Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo.

Durante desarrollo de visita de inspección ocular realizada en mayo de 2015, se evidenció que las obras emanadas de dicho convenio, y en particular aquellas relacionadas con la construcción de placa huella, presentaban deficiencias en su calidad, entre las cuales se encuentran: agrietamiento de concreto, tanto en placa como piedra pegada; desgaste prematuro de la zona de rodadura de las placas de concreto, elementos mal contruidos y colocados (cunetas y bordillos), juntas sin sellar, colocación incorrecta de arriostramientos, entre otros (se anexa registro fotográfico). Esto se ha presentado debido a la ejecución deficiente por parte del contratista y a la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría contratada por el INVIAS.

Esto ocasiona un presunto detrimento patrimonial por un valor de \$258.703.456, discriminados en el Cuadro N° 16

### **Cuadro N° 16**

#### **Descripción de pagos realizados por concepto de construcción de placa huella y obras relacionadas (cunetas, bordillos). Convenio 2252 de 2012.**

| DESCRIPCIÓN    | UM | CANTIDADES |        |        | VLR. UN         | SUBTOTAL              |
|----------------|----|------------|--------|--------|-----------------|-----------------------|
|                |    | ACTA 2     | ACTA 3 | TOTAL  |                 |                       |
| Concreto Clase | M3 | 84,47      | 87,16  | 171,63 | \$ 462.168      | \$ 79.321.894         |
| Concreto Clase | M3 | 24,2       |        | 24,2   | \$ 449.939      | \$ 10.888.524         |
| Concreto Clase | M3 | 180,9      | 99,47  | 280,37 | \$ 415.165      | \$ 116.399.811        |
| Acero          | KG | 2268       | 3982   | 6250   | \$ 3.900        | \$ 24.375.000         |
|                |    |            |        |        | <b>SUBTOTAL</b> | <b>\$ 230.985.229</b> |
|                |    |            |        |        | <b>A (20%)</b>  | <b>\$ 4.619.705</b>   |
|                |    |            |        |        | <b>I (5%)</b>   | <b>\$ 11.549.261</b>  |
|                |    |            |        |        | <b>U (5%)</b>   | <b>\$ 11.549.261</b>  |
|                |    |            |        |        | <b>TOTAL</b>    | <b>\$ 258.703.456</b> |

Fuente: Elaboración propia, con base en cantidades pagadas en Acta No.2 y 3.

Los cuales corresponden a las obras concernientes a la construcción de la estructura de la placa huella. Estas obras no continuarán debido a que el convenio principal que sustenta la contratación de las obras finalizó en febrero de 2015 y no dio nueva prórroga al mismo.

**La presunta responsabilidad fiscal se concentra en tres actores: el municipio de Sogamoso, como gestor fiscal; el contratista, como ejecutor del contrato de**

**obra; el gestor técnico del proyecto y la interventoría, al no advertir y generar de manera oportuna medidas para que no se ocasionara detrimento a los recursos del Instituto, en virtud de lo establecido en el art.83 y 84 de la Ley 1474/11.**

Además, se evidencia en documentación aportada por la Entidad, que el garante no cubrirá los daños por evidenciados por mala calidad correspondientes a la placa huella, de acuerdo a la siguiente afirmación<sup>70</sup>:

*“Por intermedio de apoderado concluyó [El Garante]:*

- *Advirtió que el monto máximo que cubre la póliza está por la suma de \$133.931.826.*
- *En el caso en concreto, no hubo recibo definitivo de obra, que permita afectar el amparo de estabilidad.*
- **Que la placa huella no hace parte de lo asegurado.**

*[...]” (Subrayado y negrita fuera de texto).*

De igual manera, al evidenciarse debilidades en la supervisión técnica del contrato y la Interventoría, se coloca de manifiesto la presunta falta disciplinaria, de acuerdo a lo expresado en el Art. 84, del Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N°75 Administrativo – Ejecución de obras inconclusas emanadas de convenios anteriores.

En la actuación especial realizada a contratos de Red Terciaria en el año 2013, se notificó como fiscal las obras inconclusas del convenio 1533/10. El Instituto liquidó este convenio y suscribió uno nuevo, el 2609/12, con el fin de terminar la construcción del puente colgante entre las veredas Serranías y La Herrera, en el municipio de Jardín (Antioquia). Sin embargo, hasta el momento no se han ejecutado obras de ninguna naturaleza, y se evidencian deficiencias en estructuración y

---

<sup>70</sup> Resolución 988 del 14/07/2015, Municipio de Sogamoso. Resolución de incumplimiento parcial al contratista EMCOOP.

planeación del proyecto. Las prórrogas solicitadas se apoyan en la realización de ajustes a los rediseños del puente entregados por el municipio, pero este proceso ha sido bastante dispendioso y ha hecho que el contrato se prolongue cerca de 3 años, sin que se evidencien avances de ejecución.

Lo anterior evidencia deficiencias en la gestión del INVÍAS como ente articulador con los municipios para la gestión de los proyectos, y deficiencias en la planificación y control del proyecto, al no requerir oportunamente al municipio para hacer las correcciones y ajustes a los diseños existentes, para desarrollar un proyecto que ya estaba contemplado desde tiempo atrás.

#### Hallazgo N°76 Administrativo – Mantenimiento.

Con ocasión de las visitas realizadas a diferentes obras para mantenimiento y mejoramiento de red terciaria, las cuales son ejecutadas en virtud de convenios suscritos entre el INVIAS y diferentes entes territoriales, se estableció lo siguiente:

- Convenio 1884-2012. Mantenimiento y Mejoramiento de la Vía Remolino – San Rafael – Corral Viejo – Pivijay. Municipio de Remolino.  
La vía comprendida entre el PR0+000 y PR18+000 presenta varios sitios críticos con presencia de ahuellamientos, hundimientos y desplazamiento de material de afirmado, los cuales afectan la normal transitabilidad de los vehículos de la región; especialmente en el PR3+440, del PR7+000 al PR8+000; PR13+830. Sector comprendido entre el Box-Coulvert ubicado a la salida de San José de las Casitas y el Puente Los Gringos; PR15+000 después del Puente Los Gringos – Callejón de la Pancha y PR17+050. La maleza y desechos que impiden la normal entrada y salida de las aguas.
- Convenio 2568-2012. Mantenimiento y Mejoramiento de la Vía El Reten – Las Flores y El Reten – La Española. Municipio de El Reten.  
Reten – Las Flores. En el sector las Flores se presenta invasión de la calzada por parte de una corriente de agua y vegetación en la zona.  
Reten – La Española. Con hundimientos y desplazamientos del material de afirmado que impiden una transitabilidad normal.

- Convenio 2453-2012. Mantenimiento y Mejoramiento de la Vía Santa Rosa – Santa Clara. Municipio de Fundación.

La vía presenta sitios críticos con una severidad alta que hacen intransitable varios sectores comprendidos entre el PR10+440 y PR33+500. Las cunetas colmatadas por material de derrumbes y vegetación de la zona han contribuido a la destrucción de la vía, pues el material de afirmado colocado ha sido totalmente desplazado de la calzada. La placa huella construida en los sectores comprendidos entre el PR29+683 y PR33+500, no obstante la falta de limpieza y mantenimiento de la zona, presentan buenas condiciones de estabilidad y ofrecen buenas condiciones de transitabilidad.

- Convenio 1611-2012. Mantenimiento y Mejoramiento de la Vía Garrapatas - Placitas. Municipio de Pivijay.

Los tramos intervenidos con la conformación de la calzada, además de mostrar desplazamiento de material de afirmado compactado, se encuentran invadidos por la vegetación de la zona, situación que en un corto plazo hará intransitable la vía que conduce de Garrapatas a Placitas.

La situación enunciada entre otros factores, se debe principalmente a la falta de mantenimiento a la vía por parte de las administraciones de los municipios beneficiarios, que permita prolongar las buenas condiciones de circulación vehicular en los anteriores sectores viales mencionados.

#### Hallazgo N°77 Administrativo – Ambiental

Entre el PR4+000 y PR5+800 margen derecha de la Vía Garrapata – Placitas se observó amontonamiento de escombros de la alcantarilla demolida. Situación que además de contravenir los requerimientos ambientales en cuanto al tratamiento de los escombros, evidencia deficiencias en las labores de interventoría y supervisión de INVÍAS".

#### **CONVENIO 598 DE 2013**

El 16 de mayo de 2013 el INVÍAS celebró el convenio interadministrativo 598 con la Gobernación del Cesar, con el objeto de aunar esfuerzos para la rehabilitación, mejoramiento, pavimentación de la vía Zanjón – Pueblo Bello y el mejoramiento y mantenimiento de la vía Atanquez – Chemesquemena- Guatapurí. El valor de este convenio es de \$46.000 millones de pesos.

Este proyecto beneficia a las comunidades localizadas en la Sierra Nevada de Santa Marta, por lo tanto se consideró su importancia estratégica local para la inversión de los recursos en estas vías.

En el desarrollo y estructuración del convenio, se observaron deficiencias en la planeación, supervisión, seguimiento y control en las diferentes etapas contractuales y la falta de oportunidad en la toma de decisiones, las cuales se sustentan en los s incluidos en el presente Informe.

Las falencias en la planeación de la contratación y estudios previos impactan la ejecución de los contratos lo que genera situaciones de tipo económico, técnico y jurídico que pueden conllevar a disminuir los beneficios proyectados con respecto a ahorros de operación y tiempos de viaje, así como pasivos contingentes que se puedan presentar por conflictos contractuales.

Hallazgo N°78 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria-  
Supervisión del convenio interadministrativo 598 DE 2013

Revisado el convenio interadministrativo No. 598 suscrito el 16 de mayo de 2013, suscrito por el Director General del INVÍAS y la GOBERNACION DE CESAR, por valor de \$46.000 millones, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos técnicos y financieros para llevar a cabo: 1. La rehabilitación, mejoramiento, pavimentación de la vía Zanjón- Pueblo, se incluye la ampliación de la placa y estribos de dos (2) puentes, en el Departamento del Cesar. 2. Mejoramiento y mantenimiento de la vía Atanquez - Chemesquemena- Guatapurí, en el Departamento del Cesar”*, se estableció que el acervo documental comprende a fecha 15 de julio de 2015<sup>71</sup> 102 folios, dentro de los cuales no se evidencia la existencia de documentos correspondientes a la vigilancia

---

<sup>71</sup> Fecha en la que se llevó a cabo la visita a la Oficina de Archivo del INVÍAS

y control de la ejecución del Convenio, que permitan demostrar el cumplimiento de la obligación señalada en la cláusula novena de dicho convenio<sup>72</sup>.

Lo anterior, presuntamente incumple con lo establecido en el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, los artículos 4 y 12 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivo. Numeral 1 de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el parágrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento por parte de la supervisión, al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este convenio interadministrativo. No se vigiló la correcta ejecución del objeto contratado a través del supervisor, por consiguiente, no se hizo el adecuado seguimiento señalado en la cláusula novena del convenio. La inexistencia o falta de oportunidad en la inclusión de los documentos, dificulta el análisis y evaluación, por ende, genera desinformación y obstruye el ejercicio de la función pública de control fiscal, causando demoras en el proceso auditor y poniendo en riesgo la confiabilidad de la información y sus registros.

Hallazgo N°79 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.  
Estudios previos convenio 598 de 2013.

Una vez consultados los documentos precontractuales del Convenio 598 del 16 de mayo de 2013, dentro la visita administrativa realizada el 15 de julio de 2015 a las instalaciones de la Oficina de Archivo del INVÍAS, no se encontró evidencia de la realización de los estudios previos y que la carpeta del convenio tampoco contiene un análisis del valor estimado del convenio, ni los documentos que se señalan en las consideraciones como son: Plan Vial Departamental aprobado por el Ministerio de Transporte en el año 2012, en donde se encuentra aprobado por el Ministerio de Transporte la “a) rehabilitación, mejoramiento, pavimentación de la vía el Zanjón-Pueblo Bello, se incluye la ampliación de la placa y estribos de dos (2) puentes, en el Departamento del Cesar, b) mejoramiento y mantenimiento de la vía Ataquez-

---

<sup>72</sup> Cláusula novena del Convenio 598 de 2013.- “*Vigilancia y control de la ejecución del convenio: El Instituto vigilará el cumplimiento de las obligaciones y compromisos aquí pactados a través del Director Territorial-CESAR, o quien este designe como Gestor Técnico del Convenio...*”

Chemesquemena- Guatapurí, en el Departamento del Cesar”; y no se tiene la justificación del aporte del INVÍAS por \$46.000 millones.

El INVÍAS, al no disponer de los estudios previos correctamente estructurados y hacer parte de la carpeta del convenio, presuntamente transgrede lo previsto en el artículo 2.1.1 del decreto 734 de 2012, vigente para la época, respecto a la planeación contractual y específicamente su numeral 4, el cual, contempla: *“El análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo. En el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad contratante deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos”*. Aunado a que el Consejo de Estado, considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles. Así mismo, ha señalado que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación.

Por consiguiente, se genera incertidumbre sobre el procedimiento adelantado para establecer el valor del contrato, de igual forma, lo que impactaría la ejecución en debida forma del contrato, de igual manera, se puede afectar el patrimonio público al no tener un análisis técnico y económico que evidencie los precios de mercado.

Hallazgo N°80 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.  
Resolución justificando la modalidad de contratación directa del convenio 598 de 2013.

Dentro de la carpeta del convenio 598 del 2013, no se evidencia la resolución de justificación de la contratación directa, conforme con lo observado en la visita administrativa a la oficina de Archivo del 1° piso de las instalaciones del INVÍAS. Para lo anterior, se debe tener en cuenta, que el convenio fue suscrito el 16 de mayo de 2013, y para ese momento la normatividad vigente era el Decreto 734 de 2012, decreto que regula tanto la ley 1150 de 2007 como la ley 80 de 1993. Ahora bien, en el Artículo 3.4.1.1.1 ibídem se contemplaba claramente lo siguiente: *“Acto administrativo de justificación de la contratación directa. Cuando proceda el uso de la modalidad de contratación directa, la entidad así lo señalará en un acto administrativo (...)”*. Lo cual, significa que el convenio interadministrativo debe

contener la resolución de justificación de la contratación directa, teniendo en cuenta que este tipo de convenio está enmarcado en la modalidad de contratación directa.

Cabe resaltar que la regla general que contempla en el decreto 734 de 2012, en el caso sub-examine, el artículo 3.4.1.1.1 y como quiera que este tipo de convenio no está contemplado en las excepciones explícitas que señala el literal b). Contratos de empréstitos y d). La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición y en los convenios interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, estos no requieren de acto administrativo alguno de los estudios que soportan la contratación, no serán públicos, entendiéndose que se debe expedir el acto administrativo que justifique la contratación directa.

Por otra parte, el Consejo de Estado<sup>73</sup>, ha dejado claro que toda la actuación tanto (pre, contra y pos-contractual), es una típica actividad administrativa, y como tal la administración, se encuentra obligada a aplicar de manera, irrestricta los principios y reglas que la encausen, el contrato estatal es igual a la función administrativa, la cual, se ve con mayor presencia en la primera etapa del contrato. Importancia tal, que no puede irse a la etapa contractual sin haber agotado la etapa previa por regla general.

Toda actuación de las autoridades, derivada de la actividad contractual, deberá ser motivada, porque así lo exige la ley. Bajo este postulado es evidente que la Administración siempre deberá justificar, antes de la apertura del proceso de selección que se trate, las razones jurídicas que fundamentan tal decisión, pues la actividad contractual no es arbitraria sino que está regulada por el legislador y la reglamentación del Gobierno Nacional sobre el tema debe ceñirse a los principios consagrados en el Estatuto de Contratación.

Lo anterior podría ocasionar que se declare mediante sentencia judicial la nulidad absoluta del convenio, poniendo en riesgo el recurso económico invertido.

---

<sup>73</sup> Sobre el principio de selección objetiva la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, Radicación N° 19001-23-31-000-2002-01577-01.

Hallazgo N°81 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Plazo ejecución del convenio 598 de 2013 y del contrato de interventoría 3799 de 2013

Se estableció dentro del cuerpo de la minuta del convenio 598 de 2013 que el plazo “será hasta el 31 de diciembre de 2013, contado a partir de la fecha de la orden de iniciación, la cual será impartida por la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo...”, suscribiéndose el acta de inicio a finales del mes de mayo, es decir que se tuvo inicialmente un plazo de ejecución de 7 meses, tiempo insuficiente para surtir la etapa precontractual de las obras necesarias para desarrollar el objeto del convenio<sup>74</sup> y aún más para la ejecución de las mismas, lo cual ha generado que a la fecha se hayan celebrado dos prórrogas, la primera del 20 de septiembre de 2013, con una duración de hasta el 31 de diciembre de 2014, y una segunda, celebrada el 19 de diciembre de 2014 con plazo de hasta el 30 de septiembre de 2015.

Asimismo, se evidenció que en el contrato de interventoría 3799 de 2013, celebrado el 23 de diciembre de 2013, que tiene como objeto “la interventoría para la rehabilitación, mejoramiento y pavimentación de la vía Zanjón Pueblo Bello...”, se estipuló en la cláusula cuarta un plazo de ejecución de “8 meses, a partir de la fecha de la orden de iniciación<sup>75</sup>...”, a pesar de que en el contrato de obra para la “rehabilitación y/o pavimentación de la vía Zanjón- Pueblo Bello en el Departamento del Cesar”, celebrado el 3 de octubre de 2013, se estableció un plazo de ejecución de 20 meses contados a partir de la fecha de la orden o acta de inicio, la cual fue el 13 de enero de 2014.

Lo anterior, llevó a que se realizaran dos prórrogas al contrato de interventoría 3799 de 2013, toda vez que el plazo inicialmente establecido en dicho contrato no habría permitido realizar siquiera el 50% de seguimiento al contrato de obra.

Lo anterior, evidencia debilidades en la planeación en algunos elementos propios del convenio, como es el plazo.

---

<sup>74</sup> 1. La rehabilitación, mejoramiento, pavimentación de la vía Zanjón- Pueblo, se incluye la ampliación de la placa y estribos de dos (2) puentes, en el Departamento del Cesar. 2. Mejoramiento y mantenimiento de la vía Atanque-Chemesquemena- Guatapuri, en el Departamento del Cesar

<sup>75</sup> Fecha de inicio dada el 31 de diciembre de 2013

El Consejo de Estado, considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles. Así mismo ha señalado que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación.

Cabe resaltar que el principio de planeación debe ser eficaz, para que se logre la correcta estructuración tanto en los procesos de selección como del futuro contrato y su debida ejecución. Por tanto, lo expuesto se constituye en un presunto incumplimiento de lo establecido en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011<sup>76</sup>.

#### Hallazgo N°82 Administrativo - Tensor poste de electricidad

En el proyecto de Zanjón – Pueblo Bello, durante la visita del mes agosto a las obras derivadas del convenio 598 de 2013, se evidenció que un tensor de un poste localizado aproximadamente en el K13+500, se encuentra suelto, como consecuencia de la excavación del material rocoso localizado en este sitio, el cual pone en riesgo la estabilidad de éste y eventualmente puede afectar la comunidad localizada en este sector. Resolución 90708 de 2013 MINMINAS, capítulo 7.

#### Hallazgo N°83 Administrativo - Alcance físico del Convenio 598 de 2013

En desarrollo de la visita al sitio de las obras que se desarrollan con ocasión de la ejecución del convenio 598 de 2013, la interventoría y el delegado de la Gobernación para la atención de esta diligencia en la vía Zanjón- Pueblo Bello, le informaron a la Contraloría que el presupuesto del contrato de obra no alcanza para terminar los 30 kilómetros que corresponden a la meta física propuesta en el objeto del convenio interadministrativo 598 de 2013. Así las cosas se excluyen de la meta física que se

---

<sup>76</sup> “Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

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

ejecutará por parte del contratista, las intervenciones a los dos puentes ubicados en el corredor vial.

En igual sentido se dio en el contrato 2013-02-1051, que corresponde a las obras Rehabilitación y/o mejoramiento mantenimiento de la vía Atanquez – Chemesquemena - Guatapurí en el departamento del Cesar. Esta obra corresponde a un mejoramiento con placa huella, sin embargo, frente a lo establecido en el objeto contractual, se pudo evidenciar en la visita de obra del mes de julio de 2015, que existe un segmento vial de aproximadamente 3 kilómetros en los cuales no se mejoró la superficie de rodadura. Este contrato al igual que el de Zanjón – Pueblo Bello es derivado del convenio 598 de 2013.

Así las cosas, con los recursos presupuestados para atender el convenio 598 de 2013, no es posible cumplir con el alcance previsto en el objeto contractual.

Hallazgo N°84 Administrativo - Plazo contractual contrato 2013-02-0959 y convenio 598 de 2013

El 3 de octubre de 2013 la Gobernación del Cesar celebró contrato de obra para la Rehabilitación y/o Pavimentación de la Vía Zanjón – Pueblo Bello en el Departamento del Cesar. Se evidencia que existe una inconsistencia temporal entre el plazo del Convenio y el del contrato, del cual el segundo excede el plazo originalmente pactado en 17 meses. Lo anterior en consideración a que el plazo original del convenio vencía el 31 de diciembre de 2013 y el contrato de obra se celebró con un plazo de 20 meses, es decir, que con el solo hecho de su suscripción la Gobernación estaba comprometiéndose con un plazo que excedía su capacidad de ejecución original, por lo tanto las partes del convenio se obligaban a ampliar el plazo, sin haberse ejecutado ningún tipo de obra, solo con ocasión de la necesidad temporal de plazo para la ejecución contractual, es decir, el plazo original del convenio era insuficiente para ejecutar las obras de los contratos derivados.

Hallazgo N°85 Administrativo - Cumplimiento del plazo del convenio -.

En la visita adelantada el día 7 de septiembre a las obras del proyecto vial Zanjón - Pueblo Bello, que hacen parte integral del objeto contractual que debe entregar la Gobernación del Cesar con ocasión del convenio 598 de 2013, se pudo observar que

las obras no estarán en el plazo en el que finaliza la prórroga del adicional 277. Lo anterior, se sustenta en el hecho que de los aproximadamente 22 kilómetros pavimentados del alcance físico estimado en la actualidad del contrato derivado, solo se ha llegado hasta el PR 17+700 aproximadamente; adicionalmente, aún faltan por intervenir los sitios donde se pondrán filtros y terminar las obras de arte (alcantarillas, box coulvert, cunetas). Lo expuesto, pone en evidencia presuntas deficiencias en la planeación y control y seguimiento, efectuado a las obligaciones de la Gobernación por parte del INVÍAS.

### ***TERRITORIAL BOLIVAR***

#### **Convenio 3067-2013. Obras de Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación de las Vías en el Municipio de Turbaco - vía cañaveral**

Hallazgo N°86 Administrativo – Observaciones técnicas por terminar

La interventoría en acta de visita previa realizada el pasado 30 de julio del año en curso, dejó consignadas observaciones de obra pendientes de subsanar por parte del contratista antes de proceder al recibo final y liquidación del contrato.

Durante la inspección realizada por la CGR el pasado 11 de agosto de 2015 se encontró que las observaciones no solucionadas por el contratista a escasos 4 días de plazo establecido de acuerdo al acta de visita previa del pasado 29 de julio de 2015 específicamente consisten en:

- a) Postes de Referencia sin instalar en su totalidad y sin marca del kilometraje correspondiente.
- b) Mejoramiento pendiente por terminar de la calzada existente con material seleccionado.

---

<sup>77</sup> El Invías y la Gobernación del Cesar el 19 de diciembre de 2014 firmaron el adicional 2, en el cual prorrogan el convenio hasta el 30 de septiembre de 2015.

- c) Señalización vertical de tránsito tipo I y II, sin instalar.
- d) Aletas de descole sin construir para solucionar empozamiento de agua lluvia que se presenta en varios sectores de la cuneta construida en concreto, por fallas en la pendiente de drenaje.
- e) Fisuras y hundimientos sin reparar que se presenta en los bordes a lo largo de la calzada existente del pavimento flexible.
- f) Fisuras longitudinales y transversales sin reparar que se presentan en los bordes, en las placas de fondo y bordillos de las cunetas de concreto fundidas, las cuales muestran juntas de dilatación inadecuadas.

Lo anterior muestra lentitud en las acciones que debe adelantar el contratista, para efecto de mejorar los rendimientos y cumplir con los requerimientos de la interventoría dentro de los plazos establecidos.

#### Hallazgo N°87 Administrativo – Alcantarilla inconclusa

Alcantarilla del PR 3+410 presenta socavación lateral, por la no continuidad en la construcción de su aleta. Se muestra así debilidad en la gestión de la interventoría y supervisión del INVÍAS en cuanto a la no exigencia oportuna de concluir la obra de tal manera que se evite su deterioro y garantice su estabilidad.

#### Hallazgo N°88 Administrativo – Ambiental.

Se encontró presencia de escombros sin retirar, provenientes de las alcantarillas demolidas, que están ubicados a lado y lado de las nuevas alcantarillas construidas, ubicadas en el PR 2 +290, PR 3+160 y PR 3+390. Situación que además de impedir la adecuada circulación del agua, contraviene los requerimientos ambientales en cuanto al manejo de residuos de excavaciones y demoliciones (Guía Ambiental Para Proyectos de Infraestructura). Se evidencia negligencia en las labores de interventoría y supervisión del INVÍAS.

### Hallazgo N°89 Administrativo – Mantenimiento

El encole y descole de los Box Coulvert y alcantarillas del sector comprendido entre Cañaveral y Turbaco están invadidas por la vegetación de la zona. No existe una limpieza por parte del Contratista a la vía en toda su extensión antes del recibo final de la interventoría, en razón a que la mayoría de las obras de drenaje construidas, se encuentran invadidas por vegetación y material de arrastre de las aguas lluvias.

***Convenio 2472 – 2013. Inspección Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación de la Vía Troncal – Playa Jobo Municipio San Juan Nepomuceno.***

### Hallazgo N°90 Administrativo – Box coulvert

El Box Coulvert del PR 0+800 presenta desprendimiento de su Aleta, se muestra así debilidad en la gestión del Municipio e INVÍAS en cuanto a la no exigencia de reparación con base en la garantía de estabilidad.

### Hallazgo N°91 Administrativo – Mantenimiento

La vía en toda su extensión no ha contado con ningún tipo de mantenimiento por parte del Municipio de San Juan Nepomuceno, razón por la cual los Box Coulvert así como las Bateas en concreto construidas, muestran deficiencias consistentes en:

- a). Batea del PR 1+050 – Completamente invadida por material de arrastre de aguas lluvias.
- b). Box Coulvert del PR 1+695 – Con socavación del suelo de soporte e invasión de material en su superficie
- c). Batea del PR 2+025 – Terreno base de soporte erosionado,
- d). Batea PR 3+269 – En voladizo parte extrema de la placa de concreto,
- e). Box Coulvert del PR 5+520 – Presenta socavación lateral.

### Hallazgo N°92 Administrativo – Ambiental.

Escombros de la formaleta del Box Coulvert del PR 9+100 sin retirar. Situación que contraviene el requerimiento ambiental en cuanto al manejo de residuos de excavaciones y demoliciones (Guía Ambiental Para Proyectos de Infraestructura) y evidencia debilidades en la gestión de la Interventoría, INVÍAS y Municipio de San Juan Nepomuceno.

### Hallazgo N°93 Administrativo - Varios contratos de red terciaria<sup>78</sup>.

Como resultado de la visita de inspección visual a las obras construidas se evidencia que las alcantarillas y Box Coulvert construidos en hormigón presentan deficiencias en su identificación (abscisa, contrato y ente ejecutor). Lo anterior considerando que sobre la Red Terciaria se ejecutan permanentemente trabajos por parte de diferentes entes (gobernaciones, municipios, Fondo Nacional de Regalías, Federación Nacional de Cafeteros, INVÍAS, Colombia Humanitaria, Fondo de adaptación. etc.) dificultándose el control fiscal sobre los mismos. En su respuesta<sup>79</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas. Finalmente, INVÍAS afirma que las deficiencias fueron corregidas y recibidas a satisfacción por la interventoría.

### Hallazgo N°94 Administrativo - Contrato de obra # 286 de 2014. Convenio 925 de 2013.

En el tramo San José – Esmeralda – Guineo \_ Charte, del municipio de Aguazul (Casanare), como resultado de las visitas de inspección visual a las obras construidas se identificaron deficiencias en Sello de Fisuras. Aunque la especificación técnica comprende el sello de fisuras con arena asfalto (Capítulo 4.1 de las especificaciones Generales de INVÍAS), esta actividad no se ejecutó como tal,

---

<sup>78</sup> Contrato de obra # 87 de 2014. Convenio 718 de 2013. Tramo: San Lorenzo – Bellavista – Panamericana; Contrato de obra # 05 de 2014. Convenio 2317 de 2013. Tramo: Casablanca – La Joya. Municipio de El Tambo (Nariño); Contrato de obra # 1639 de 2014. Convenio 2876 de 2013. Tramo: Pasto - Buesaquillo. Municipio de Pasto (Nariño); Contrato de obra # 8 de 2013. Convenio 1629 de 2013. Tramo: Guaitarilla – Motilón – Cabuyo – San Alejandro – Alex – Plan Grande – Yungita. Municipio de Guaitarilla (Nariño); Contrato de obra # 094 de 2014. Convenio 2336 de 2013. Tramo: Guaichiria a Guanabanas. Municipio de Pore (Casanare); Contrato de obra # 166 de 2014. Convenio 2331 de 2013. Tramo: Petrobras a Vereda Gaviotas. Municipio de Maní (Casanare).

<sup>79</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

limitándose el contratista a aplicar material bituminoso de manera burda sobre las fisuras existentes; es así como en todos los tramos donde se ejecutó este tipo de trabajos la fisura se encontró abierta o con material en exceso donde a la fisura se le aplicó material. En su respuesta<sup>80</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas. Finalmente, INVÍAS afirma que las deficiencias fueron corregidas y recibidas a satisfacción por la interventoría.

Hallazgo N°95 Administrativo - Contrato de obra # 289 de 2014.  
Convenio 785 de 2013.

En el tramo Páramo – Quebradablanca del Municipio de Puerres (Nariño), como resultado de las visitas de inspección visual a las obras construidas, se identificó alto grado de deterioro (cárcava) a lo largo del área adyacente al canal construido debido al inadecuado manejo del agua que escurre. Con la construcción del canal se dio solución al flujo proveniente del tanque de almacenamiento del acueducto veredal; sin embargo, con ocasión del proyecto, el agua que escurre sobre las placa huella construidas y el área intervenida mediante mejoramiento fluye sobre la vía de manera paralela al canal evidenciándose ya cárcavas, con el consecuente deterioro prematuro de la vía e, inclusive, comprometer la estabilidad del canal al quedar progresivamente sin soporte; el agua finalmente se acumula en la parte baja de la vía. Estas deficiencias fueron puestas en conocimiento de la entidad. En su respuesta<sup>81</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas. Finalmente, INVÍAS afirma que las deficiencias fueron corregidas y recibidas a satisfacción por la interventoría.

Hallazgo N°96 Administrativo - Inspección visual de obras contrato de obra # 87 de 2014. convenio 718 de 2013.

Entre los PR 14+500 al 15+135 del tramo San Lorenzo – Bellavista – Panamericana del municipio de San Lorenzo (Nariño), se construyó un pavimento en concreto rígido en el cual, como resultado de las visitas de inspección visual a las obras construidas, se identificaron fisuras transversales y grietas de esquina de severidad media y alta en 34, losas presuntamente atribuibles a deficiencias de diseño o falencias

---

<sup>80</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

<sup>81</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

constructivas dada la recurrencia, severidad y la edad del pavimento; aunque se pagó el sello de juntas, se evidenció que el contratista se limitó a aplicar material bituminoso de manera burda sobre las juntas y fisuras existentes incumpliendo la Especificación técnica.

Al inspeccionar las alcantarillas se encuentra que carecen de placas de soleras situación que facilita la erosión y socavación del talud o el terreno bajo la alcantarilla posibilitando su inestabilidad; también se identificaron deficiencias en la colocación de las capas de material puesto en zonas adyacentes a las aletas y cabezales, además de la correspondiente conformación y compactación; esta situación impide que cumplan a plenitud su función de retención del material del terraplén protegiéndolo de la erosión y acortando la longitud de la alcantarilla y de estabilización del extremo de la tubería al actuar como contrapesos ante posibles fuerzas de sub-presión.

Estas deficiencias fueron puestas en conocimiento de la entidad. En su respuesta<sup>82</sup>, la entidad acepta las observaciones e informa que procedió a exigir la implementación de acciones correctivas. Finalmente, INVÍAS afirma que las deficiencias fueron corregidas y recibidas a satisfacción por la interventoría.

#### APOYO GERENCIA BOLIVAR

#### Hallazgo N°97 Administrativo - Observaciones técnicas por terminar

De las visitas técnicas realizadas a los Convenio: 2859 -2013, 957-2013, 2396-2013 y 1434 -2013 de los municipios de Mompos, Cicuco, San Jacinto y Guamo, se observaron deficiencias constructivas relacionadas con: deficiencia de compactación, alta retención de aguas pluviales y poca pendiente transversal, El relleno confinado entre las aletas del box y la banca de la vía se encuentra con alto proceso de erosión (cárcavas – salida de material), por falta de compactación y de un recubrimiento con concreto tipo G (empedrado) u otro tipo de protección, sitios donde se encuentran localizadas las obras de arte aún la calzada no se encuentra terminada y En los puntos donde se construyeron las placas (tipo batea), se evidencio procesos de

---

<sup>82</sup> Oficio INVÍAS # DG40053 del 05/08/2015.

erosión (salida de material de base y súbase) en las partes laterales de la base que soportan las mismas, lo que puede afectar la estabilidad de estas placas.

Posterior a la visita se realizan las adecuaciones por parte del contratista y verificado por la interventoría y la Dirección Regional del INVÍAS.

## APOYO GERENCIA HUILA

Hallazgo N°98 Administrativo - Estructuración estudios previos-metas físicas contratadas.

*El artículo 8 de la ley 42 de 1993, señala que al vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*

**Convenio Interadministrativo No 1918 del 13 de noviembre de 2012** por valor de \$8.928.500.000 cuyo objeto es el mantenimiento y mejoramiento de las vías terciarias en jurisdicción del Departamento del Huila.

Del convenio se derivó el Contrato No 681 del 29 de octubre de 2013 por \$8.797.922.580 cuyo objeto es el mantenimiento y mejoramiento de las vías terciarias en jurisdicción del Departamento del Huila. El contrato se pactó con un plazo de 90 días con fecha de iniciación el 8 de noviembre de 2013, se adicionaron 365 días y las obras se recibieron el 22 de febrero de 2015.

El alcance del contrato corresponde a las vías terciarias de 10 municipios, sin embargo en desarrollo de la Auditoria se practicó visita a las obras ejecutada en el Municipio de Iquira con un valor ejecutado de: \$1.783.997.963 por ser el municipio con mayor inversión del contrato

En la ficha técnica del proyecto y en la cláusula primera se establece en el presupuesto de obra por municipio en generalidades metas físicas a ejecutar y

mediante visita se determinaron las cantidades de obra ejecutada (Ver Cuadro N° 17).

### **Cuadro N° 17.**

#### **Convenio 1918 de 2012**

| MUNICIPIO DE IQUIRA                                   |                     |                    |
|-------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|
| DESCRIPCIÓN DE LA OBRA                                | CANTIDAD CONTRATADA | CANTIDAD EJECUTADA |
| construcción de muros en concreto reforzado           | 8 und               | 8 und              |
| construcción de box couvert de 2x2                    | 7 und               | 2 und de 3x2       |
| reconstrucción de batea                               | 1 und               | 0                  |
| construcción de alcantarillas                         | 44 und              | 20 und             |
| construcción de placa huella                          | 1000 ml             | 1020.6 ml          |
| construcción de cunetas en margen izquierda y derecha | 2000 ml             | 2041.2 ml          |

Fuente: Presupuesto contrato y acta de visita de inspección a las obras.

Comparando las cantidades de obras contratadas con respecto a las ejecutadas se establece que no se cumplió con algunas de las metas físicas establecidas contractualmente debido a que una vez se iniciaron las obras y de conformidad con los diseños elaborados durante el contrato y el recurso financiero con que contaba el contrato se modificó el alcance en cuanto al número de obras a ejecutar y dimensiones de las mismas, por deficientes estudios previos y subestimación de cantidades de obra en el presupuesto, lo cual conlleva a recorte e incumplimiento de las metas físicas definidas en el contrato.

Hallazgo N°99 Administrativo - Estructuración estudios previos-metas físicas contratadas.

*El artículo 8 de la ley 42 de 1993, señala que al vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*

*Clausula tercera del contrato: ALCANCE DEL OBJETO DEL CONTRATO*

**Convenio Interadministrativo No. 2454 del 19 de octubre de 2013** cuyo objeto es: Mantenimiento y Conservación de la vía casco urbano San Agustín - vereda Kennedy - Llanada de Naranjos-Alto Naranjitos - Cruce el Tabor municipio de San Agustín Departamento del Huila por un valor de \$ 4.500.000.000; plazo inicial hasta el 31 de diciembre de 2014; plazo final hasta 31 de julio de 2015.

Del convenio 2454 de 2013 se desprende el Contrato de obra No. 113 de 2014; valor del contrato: \$4.497.000.000 y un plazo inicial de 7 meses y plazo final hasta el 31 de julio de 2015. Estado en ejecución

En el contrato de obra se establece en la cláusula tercera – Alcance del objeto del contrato y en su numeral 3.2 actividades de la obra, descripción general de las metas físicas, tal como se relacionan en el siguiente cuadro, donde se indica las cantidades de obra contratadas y la cantidad de obra ejecutada. (Ver Cuadro N° 18

### **Cuadro N° 18**

#### **Convenio 2454 de 2013**

| DESCRIPCIÓN DE LA OBRA                                | CANTIDAD CONTRATADA  | CANTIDAD A EJECUTAR |
|-------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|
| construcción de muros en concreto reforzado           | 5 und                | 1 und               |
| construcción de box couvert                           | 4 und                | 2 und               |
| construcción de filtro                                | 3100 ml              | 2140 ml             |
| construcción de alcantarillas nuevas                  | 5 und                | 18 und              |
| reposición de alcantarillas existentes                | 20 und               | 2 und               |
| construcción de placa huella                          | 7660 ml              | 5000                |
| construcción de cunetas en margen izquierda y derecha | 7660 ml              | 5000                |
| Construcción de disipadores de energía                | 1                    | Pendiente           |
| Ampliación del puente las Moyas                       | No se había incluido | Ejecutado           |
| Diseños y estudios entregados y aprobados             | 1                    | 1                   |

Fuente: INVIAS-2015

Del anterior cuadro se evidencia que no se cumplió con la meta física establecida contractualmente debido a que en el replanteo realizado en sitio, se definieron obras teniendo en cuenta el recurso financiero con que contaba el contrato, debido a reformas en cuanto al tipo de obra a construir, a las cantidades de obra a ejecutar y a las especificaciones técnicas a desarrollar por deficiencias en la estructuración de estudios previos, lo cual conlleva a recorte e incumplimiento de las metas físicas definidas en el contrato.

Hallazgo N°100

Administrativo - Aplicación de multas

*CLAUSULA SEXTA DEL CONTRATO DICE: El plazo del contrato es de SIETE MESES. El cronograma estimado de obra del presente contrato resulta del análisis conjunto del contratista y del contratante y forma parte del presente contrato...*

**Convenio Interadministrativo No. 2454 del 19 de octubre de 2013** cuyo objeto es: Mantenimiento y Conservación de la vía casco urbano San Agustín - vereda Kennedy - Llanada de Naranjos-Alto Naranjitos - Cruce el Tabor municipio de San Agustín Departamento del Huila por un valor de \$ 4.500.000.000; plazo inicial hasta el 31 de diciembre de 2014; plazo final hasta 31 de julio de 2015.

El plazo para la ejecución de la obra es de 7 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, a la fecha de la visita de inspección física (19 de mayo de 2015), han transcurrido 8 meses y 17 días y la obra no se ha terminado teniendo un avance del 57,64% a corte 18 de mayo del 2015 existiendo incertidumbre y preocupación para la terminación de las obras, puesto que la fecha de finalización de acuerdo a la última ampliación es el 31 de julio de 2015, debido a la falta de materiales pétreos (gravilla) y de ferretería (cemento) que son insumos básicos para la ejecución de las obras, lo cual refleja que el contratista no ha desarrollado el objeto del contrato bajo las condiciones de calidad, oportunidad de acuerdo a las obligaciones definidas en el contrato y en el pliego de condiciones lo cual conlleva a que la administración municipal adelante un proceso sancionatorio al contratista mediante resolución 063 del 16 de marzo de 2015 la cual no se ha hecho efectiva.

Hallazgo N°101

Administrativo - Especificaciones técnicas

*Numeral 4. Art. 4 ley 80/93. De los derechos y deberes de las Entidades Estatales. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

#### **PLIEGO DE CONDICIONES**

**3.12. AUTOCONTROL DE CALIDAD** - *El proponente preverá y asumirá en sus costos que, para la ejecución de la obra, debe disponer de un equipo de laboratorio*

*completo para realizar los ensayos y las mediciones que, según las especificaciones técnicas de construcción y las normas de ensayos de materiales para carreteras (...)*

*7.38. CALIDAD DE LA OBRA - El contratista es responsable de la realización de las pruebas de campo y ensayos de laboratorio que aseguren la calidad de la obra.... La verificación de la Interventoría no exonerará de responsabilidad al contratista por la calidad de la misma.*

**Convenio Interadministrativo No. 2454 del 19 de octubre de 2013** cuyo objeto es: Mantenimiento y Conservación de la vía casco urbano San Agustín - vereda Kennedy - Llanada de Naranjos-Alto Naranjitos - Cruce el Tabor municipio de San Agustín Departamento del Huila por un valor de \$ 4.500 millones; plazo inicial hasta el 31 de diciembre de 2014; plazo final hasta 31 de julio de 2015.

Del convenio 2454 de 2013 se desprende el Contrato de obra No. 113 de 2014; valor del contrato: \$4.497 millones y un plazo inicial de 7 meses y plazo final hasta el 31 de julio de 2015. Estado en ejecución

Se determinó que se fundió tramos de placa huella en una longitud de 1.212,5 metros lineales ubicados en sectores no continuos sobre un relleno que no cumple con la norma en cuanto a las densidades según los registros de los resultados de laboratorio, específicamente en el PR0+000 puente Kennedy debido a deficiencias en el control de calidad de la capa subyacente, lo cual puede generar agrietamientos en la placa huella una vez se coloque en servicio la vía.

#### APOYO GERENCIA DEL TOLIMA

Hallazgo N°102      Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria - Calidad de las obras ejecutadas.

El Secretario General Técnico del INVÍAS, y la alcaldía del Municipio de Dolores – Tolima suscribieron el convenio inter administrativo No 2496 del 19 de octubre de 2013, del cual se deriva el contrato de obra No 045 de 2014 suscrito por el municipio de Dolores con el objeto de realizar el Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación de la vía Los Mangos – San Andrés – El Carmen, por \$899,9 millones, contrato de obra recibido y liquidado por el municipio el 14 de febrero de 2015, dónde se determina un presunto daño fiscal de \$319.7 millones, porque los pavimentos en

placas huellas de concreto de 3000 psi y concretos ciclópeos, en cuatro tramos de la vía, con 347 m de longitud, han fallado estructuralmente, presentando grietas de todo tipo, asentamientos y dilataciones excesivas entre placas, obras recibidas y pagadas por el municipio. (Ver Cuadro N°19)

**Cuadro N°19**  
**Convenio 2496 de 2013**

| CANTIDADES Y VALOR DE OBRAS DEFICIENTES CONVENIO No 2496 de 2013 |                                                                 |    |         |            |                       |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----|---------|------------|-----------------------|
| ITEM                                                             | DESCRIPCION                                                     | UN | CANT    | V/UNITARIO | V/PARCIAL             |
|                                                                  | <b>PLACA HUELLA LLANITOS K11+890</b>                            |    |         |            | -                     |
| 2                                                                | MEJORAMIENTO DE LA SUB RASANTE CON ADICION DE MATERIAL GRANULAR | M3 | 65      | 200918     | 13,059,670.00         |
| 4                                                                | RELLENO PARA ESTRUCTURAS                                        | M3 | 63      | 230426     | 14,516,838.00         |
| 6                                                                | CONCRETOS CLASE D (3000 psi)                                    | M3 | 49.07   | 899066     | 44,117,168.62         |
| 8                                                                | CONCRETO CLASE G CICLOPEO                                       | M3 | 23.33   | 647612     | 15,108,787.96         |
| 9                                                                | ACERO DE REFUERZO GRADO 60                                      | KG | 2560.06 | 5046       | 12,918,062.76         |
|                                                                  | <b>PLACA HUELLA SAN ANDRES K9+550</b>                           |    |         |            | -                     |
| 2                                                                | MEJORAMIENTO DE LA SUB RASANTE CON ADICION DE MATERIAL GRANULAR | M3 | 50      | 200918     | 10,045,900.00         |
| 4                                                                | RELLENO PARA ESTRUCTURAS                                        | M3 | 57.6    | 230426     | 13,272,537.60         |
| 6                                                                | CONCRETOS CLASE D (3000 psi)                                    | M3 | 49.07   | 899066     | 44,117,168.62         |
| 8                                                                | CONCRETO CLASE G CICLOPEO                                       | M3 | 22.83   | 647612     | 14,784,981.96         |
| 9                                                                | ACERO DE REFUERZO GRADO 60                                      | KG | 2005.08 | 5046       | 10,117,633.68         |
|                                                                  | <b>PLACA HUELLA SAN ANDRES K8+300</b>                           |    |         |            | -                     |
| 2                                                                | MEJORAMIENTO DE LA SUB RASANTE CON ADICION DE MATERIAL GRANULAR | M3 | 0       | 200918     | -                     |
| 4                                                                | RELLENO PARA ESTRUCTURAS                                        | M3 | 0       | 230426     | -                     |
| 6                                                                | CONCRETOS CLASE D (3000 psi)                                    | M3 | 22.73   | 899066     | 20,435,770.18         |
| 8                                                                | CONCRETO CLASE G CICLOPEO                                       | M3 | 10.85   | 647612     | 7,026,590.20          |
| 9                                                                | ACERO DE REFUERZO GRADO 60                                      | KG | 1212.25 | 5046       | 6,117,013.50          |
|                                                                  | <b>PLACA HUELLA SAN ANDRES K7+150</b>                           |    |         |            | -                     |
| 2                                                                | MEJORAMIENTO DE LA SUB RASANTE CON ADICION DE MATERIAL GRANULAR | M3 | 50      | 200918     | 10,045,900.00         |
| 4                                                                | RELLENO PARA ESTRUCTURAS                                        | M3 | 52      | 230426     | 11,982,152.00         |
| 6                                                                | CONCRETOS CLASE D (3000 psi)                                    | M3 | 49.01   | 899066     | 44,063,224.66         |
| 8                                                                | CONCRETO CLASE G CICLOPEO                                       | M3 | 23.33   | 647612     | 15,108,787.96         |
| 9                                                                | ACERO DE REFUERZO GRADO 60                                      | KG | 2565.85 | 5046       | 12,947,279.10         |
|                                                                  | <b>VALOR TOTAL OBRAS CON DAÑOS</b>                              |    |         |            | <b>\$ 319,785,467</b> |

NOTA: LAS CANTIDADES DE OBRA LIQUIDADAS, SE TOMAN DE MEMORIAS DE CALCULO PREACTA FINAL POR TRAMO, PRESENTADAS POR EL CONTRATISTA E INTERVENTORIA.

Debido a deficiencias en el seguimiento y control contractual por parte de la supervisión de la alcaldía municipal, de la interventoría de obra<sup>83</sup> y del contratista, lo que genera detrimento patrimonial en la cuantía de \$319.785.467 e incumple con el artículo 3º Fines de la Contratación Estatal de la Ley 80 de 1993.

APOYO GERENCIA PUTUMAYO

<sup>83</sup> Contratada por el Invias. Contrato 163 de 2014.

Hallazgo N°103 Administrativo. Estudios previos insuficientes. convenio No. 901 de 2013 y 902 de 2013 celebrado entre Invías y Alcaldía del municipio de Mocoa (Putumayo).

Presunto incumplimiento del Numeral 12 del Artículo 25 de la ley 80 de 1993 modificado por la ley 1474 de 2011 y del Numeral 3 del Artículo 26 de misma norma así como de los artículos 20 y 73 del decreto 1510 de 2013, los cuales señalan que la entidad pública a efectos de celebrar contratación directa deberá elaborar estudios y documentos previos y especialmente cuando la contratación incluya la realización de una obra, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental.

INVÍAS celebro los convenios interadministrativos 901 y 902 de 2013, con el Municipio de Mocoa- Departamento de Putumayo, con el objeto del “Mejoramiento y Mantenimiento de las vías San Luis de Chontoyaco y San Pedro de Guadalupe..” y “Mejoramiento y Mantenimiento de las vías la Tebaida –La Florida”. No obstante se evidencia de la revisión de SECOP como de los documentos digitalizados que se escrutaron en el proceso auditor, lo concerniente a la ausencia de estudios técnicos suficientes que viabilicen y hagan conveniente y pertinente el convenio, razón por la cual se dará traslado del presunto alcance disciplinario a la Procuraduría General de la Nación de las actuaciones realizadas por el municipio de Mocoa.

Así en ambos casos de los convenios interadministrativos en mención, en documentos titulados “acto administrativo” y “Estudios Previos” publicados en SECOP para ambos procesos contractuales, se determina que los mismos carecen de estudios técnicos que efectúen los análisis necesarios y específicos para establecer la viabilidad de celebración de los proyectos de mantenimiento de esas vías terciarias en cuanto corresponde a estudios de ingeniería.

Esa insuficiencia se refleja en el hecho que el Municipio de Mocoa haya celebrado con base en los anteriores convenios la licitación pública SOIM 013 de 2014 que desembocó en el contrato de Obra No 038 de 2014, donde igualmente no existen estudios técnicos, limitándose la entidad contratante en el documento “estudios previos” publicados en SECOP, a relacionar apenas los ítems contractuales sin ningún análisis ni respaldo técnico ni de pertinencia ni justificación del mismo. Se publicaron en esta licitación asimismo como documentos adicionales las “fichas técnicas” de las obras a realizar elaboradas por INVÍAS: pero se trata de documentos

genéricos donde se relaciona someramente observaciones de las obras a ejecutarse.

Los diseños publicados en la licitación pública SOIM 013 de 2014 según el mismo documento son “guías” ya que los diseños definitivos se definirán por el interventor “según las características técnicas propias de cada obra en concordancia con las características topográficas, geotécnicas e hidráulicas del sitio” (ver “fichas técnicas del proyecto) estudios precisamente que se echan en falta.

Así las cosas se detectaron las siguientes carencias técnicas en los estudios previos:

- No se elaboró un estudio de mercado detallado y aplicado específicamente a la zona de ejecución.
- Ausencia de estudio de aspectos presupuestales plenamente razonados con los estudios técnicos para cada uno de los ítems contractuales.
- Carencia de establecimiento del impacto social, económico y ambiental de las obras de mejoramiento ni la identificación de la necesidad o No de permisos, autorizaciones y licencias requeridas para la ejecución de los mismos.
- No se evidencia matriz de riesgos.
- No existe topografía y cálculo de volúmenes para placa huella.
- No existe localización geométrica de vía en planta o perfil para placa huella, además, no existe una localización o abscisado puntual de obras tipo alcantarilla o muros de contención.
- Para el box - coulvert del tramo la Tebaida-Florida no se evidencian diseños estructurales, hidrológicos, y de suelos.
- Para el Puente del tramo la San Pedro -Guadalupe no se evidencian diseños estructurales, hidrológicos, y de suelos.
- Para el Puente del tramo la Tebaida-La Florida no se evidencian diseños estructurales, hidrológicos, y de suelos.

Las anteriores deficiencias evidencian estudios previos insuficientes e inadecuados para la suscripción de los Convenios Interadministrativos anteriormente citados. Derivando como consecuencia la realización de modificaciones y ajustes en detalles y cantidades de obra (ver acta parcial No 05 de 05 de enero de 2015). Se han adicionado ítems no previstos que son propios de la etapa de planeación, los cuales han sido elaborados por el Contratista (ver oficio de interventoría de 29 de octubre de 2014 y Acta No 05). De idéntica manera se ha ocasionado un retraso de ejecución de las obras necesitando de dos prórrogas para cada convenio ampliando así los términos iniciales hasta 31 de marzo de 2015. (Ver prórrogas de convenios No 01 y 02).

Las situaciones preliminares se pueden situar en conductas con incidencia disciplinaria por deficiencias en la etapa de planeación contractual de los convenios interadministrativos. No. 901 de 2013 y 902 de 2013 celebrado entre INVÍAS y Alcaldía del Municipio de Mocoa (Putumayo).

Hallazgo N°104      Administrativo con presunto alcance disciplinario -  
Convenio No. 2323 de 2013 Puerto Caicedo Putumayo, planeación contractual

Presunto incumplimiento del Numeral 12 del Artículo 25 de la ley 80 de 1993 modificado por la ley 1474 de 2011, del Numeral 3 del Artículo 26 de la ley 80 de 1993 y de los artículos 20 y 73 del decreto 1510 de 2013, los cuales señalan que la entidad antes de celebrar un contrato deberá elaborar estudios y documentos previos y especialmente cuando la contratación incluya la realización de una obra, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental.

Como producto del Convenio Interadministrativo No. 2323 de 2013 (en ejecución) suscrito entre Invías y El Municipio de Puerto Caicedo, dicho Municipio suscribió contrato de obra No. 068 de 2014, resultado del proceso de Licitación Pública No. 003-SIM-2014. El objeto del contrato es “MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA VÍA KM 0 VEREDA VILLA FLOR – K5+400 CRUCE PRIMERA YEE, EN EL MUNICIPIO DE PUERTO CAICEDO, DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO”. De la revisión efectuada a los estudios previos y documentación técnica anexa a los mismos se evidencian las siguientes deficiencias de planeación:

- No se elaboró un estudio de mercado detallado y aplicado específicamente a la zona de ejecución.
- No se evidencia matriz de riesgos anexa a estudios previos.
- No existe topografía y cálculo de volúmenes para construcción de placa huella.
- Existen especificaciones técnicas de obra proyectadas en forma general y no específica para la obra a ejecutar.
- No existe localización geométrica de vía en planta o perfil para placa huella, además, no existe una localización o abscisado puntual de obras tipo alcantarilla o muros de contención.
- No existen análisis de suelos puntuales para la ejecución de muros de contención.
- Existe la necesidad de ejecución de obra hidráulica en sector K4+370 y K4+320, obra no identificada en estudios previos. En visita técnica se evidenció que dicha obra hidráulica aún no cuenta con diseños ni ejecución alguna.

Las anteriores deficiencias evidencian estudios previos insuficientes e inadecuados antes de la suscripción del Convenio Interadministrativo, lo que ha conllevado el ajuste de especificaciones y cantidades de obra y el consecuente retraso de ejecución en más de cinco meses. La fecha de terminación inicial estaba prevista para el 13 de enero de 2015 y el contrato fue prorrogado hasta el 13 de julio de 2015

Lo anterior, por deficiencias en la etapa de planeación contractual del Convenio en la elaboración de estudios previos, situaciones que han provocado atrasos de obra y modificaciones al alcance del proyecto.

Hallazgo N°105      Administrativo    Convenio    No. 2323    de    2013.  
Publicación en SECOP.

En virtud del Convenio Interadministrativo No. 2323 de 2013 (en ejecución) celebrado entre Invías y El Municipio de Puerto Caicedo, dicho Municipio suscribió contrato de obra No. 068 de 2014, Contrato de Obra resultado del proceso de Licitación Pública No. 003-SIM-2014 realizado por la Alcaldía de Puerto Caicedo.

De la revisión efectuada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP (con página web <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>) se evidencia que la Administración Municipal de Puerto Caicedo no hizo la respectiva publicación del proceso en dicho sistema.

Lo expuesto, se constituye en un presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 8, inciso 3 de la Ley 1150 del 2007 y el artículo 19 del decreto 1510 del 2013 el cual señala que la entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación; dando lugar a una convocatoria pública que posiblemente no se ajustó a las condiciones de igualdad y escogencia objetiva, afectando con ello los principios de transparencia y economía de la contratación pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, se determina que las actuaciones de la administración municipal serán objeto de traslado a la Procuraduría General de la Nación.

**APOYO GERENCIA ATLANTICO.**

### **TUBARÁ**

Hallazgo N°106      Administrativo con presunta incidencia fiscal y  
disciplinaria    Calidad obras ejecutadas y recibidas Contrato N°26-03-  
2014-001    -

La Ley 80 de 1993 consagra en su artículo 4 LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines esenciales del Estado:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante (...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias (...).

En la propuesta aprobada del Contratista y que hace parte integral del Contrato de Obra N° 26-03-2014-001 del 26 de marzo de 2014<sup>84</sup>, suscrito por el municipio de Tubará, Departamento del Atlántico, cuyo objeto es el Mejoramiento, mantenimiento y conservación de las vías Tubará- Peronilla, carretera Algodón- Vereda Altamira y Bajo La Habana- Corral de San Luis, en jurisdicción del municipio, se contempló el mejoramiento de la calzada con material seleccionado y el empedrado en algunos puntos de la vía, consistente en la colocación de concreto ciclópeo (Clase G), ítems reglamentados por las especificaciones técnicas del INVÍAS 311.P y 630.7, respectivamente.

**Las Obras fueron recibidas con Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra de fecha 30 de enero de 2015, suscrita por el Representante del Contratista, Representante de la Interventoría<sup>85</sup> y el Secretario de Planeación del municipio de Tubará,** donde *“La Interventoría deja constancia que las obras recibidas cumplen con las Normas y Especificaciones Generales de Construcción y demás condiciones contractuales, de acuerdo a los diseños, planos, carteras y especificaciones estipuladas para este proyecto y que son las realmente ejecutadas”*.

---

<sup>84</sup> Contrato de Obra N° 26-03-2014-001 del 26 de marzo de 2014, derivado del Convenio 1743 de 2013 INVÍAS – Municipio de Tubará.

<sup>85</sup> Contrato de Interventoría N° 211 de 2014

No obstante, en visita de inspección practicada por la Contraloría General de la República, de fecha 13 de mayo de 2015, con el acompañamiento del INVÍAS-Territorial Atlántico, un Representante de la Interventoría y un Representante del Contratista, y posteriormente el día 31 de julio, se evidenciaron las situaciones que se describen a continuación:

Vía Tubará- Peronilla.

A lo largo de la vía es recurrente la socavación en los sitios donde hay pendientes pronunciadas, del K1+400 al K1+430, del K2+150 al K2+160 y del K2+200 al K2+250; observándose posible afectación de la inversión en \$5.110.005 correspondiente al ítem Mejoramiento de la Calzada con Material Seleccionado.



K1+400 al K1+430. Socavación en la vía



K2+150. Socavación de la vía.



K2+200 al K2+250. Socavación de la vía.

Vía Algodón - Vereda La Altamira.

En el K0+670 existe una pendiente y se evidencia erosión pronunciada en la vía. Observándose posible afectación de la inversión en \$915.155 correspondiente al ítem Mejoramiento de la Calzada con Material Seleccionado.



K0+670. Erosión en la vía.

De persistir estas afectaciones en las vías, que se acentuarían con las lluvias en la zona, con el tiempo obstaculizarían el tránsito, incumpliendo el objeto para el cual fueron contempladas las obras, debido a que no se siguieron por completo las especificaciones técnicas en los ítems descritos de acuerdo con lo verificado por el equipo auditor.

Lo anterior denota debilidades en la gestión contractual por parte del **-municipio de Tubará, Departamento del Atlántico-** y en el seguimiento y control del interventor que tiene la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del contrato respecto del cual haya ejercido o ejerza las funciones de interventoría, como lo disponen los artículos 82, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011. Es así mismo responsable el contratista por la buena calidad del objeto contratado y la entidad contratante, **en este caso el municipio de Tubará** debe velar por dicha calidad, de conformidad a los numerales 1 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, los hechos descritos constituyen un **hallazgo con presunta connotación fiscal y disciplinaria por la gestión del municipio de Tubará, Departamento del Atlántico en calidad de contratante y de la interventoría como responsable del seguimiento y control contractual.**

## REPELÓN

Hallazgo N°107 Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria Calidad obras ejecutadas y recibidas Contrato N° LP-005-2014

La Ley 80 de 1993 consagra en su artículo 4 LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines esenciales del Estado:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante (...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias (...).

En la propuesta aprobada del Contratista y que hace parte integral del **Contrato de Obra N° LP-005-2014 del 25 de junio de 2014<sup>86</sup>, suscrito por el municipio de Repelón, Departamento del Atlántico**, cuyo objeto es el Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación De Las vías Camino a Las Flores y Antigua Vía a Villa Rosa en jurisdicción del municipio, entre las que se contempló el Mejoramiento de la calzada con material seleccionado y la construcción de Gaviones, ítems reglamentados por las especificaciones técnicas del INVÍAS 311 y 681.

Las Obras fueron recibidas con Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra de fecha 28 de febrero de 2015, suscrita por el Representante Legal del Contratista-, el Director de Obra, el Representante Legal de la Interventoría<sup>87</sup>, el Residente de Interventoría, el Secretario de Planeación y el Alcalde del municipio de Repelón,

---

<sup>86</sup> Contrato de Obra N° LP-005-2014 del 25 de junio de 2014, derivado del Convenio 1744 de 2013, INVÍAS-Municipio de Repelón.

<sup>87</sup> Contrato de interventoría N° 252 de 2014.

donde “La Interventoría deja constancia que las obras recibidas cumplen con las Normas y Especificaciones Generales de Construcción y demás condiciones contractuales, de acuerdo a los diseños, planos, carteras y especificaciones estipuladas para este proyecto y que son las realmente ejecutadas”.

No obstante, en visita de inspección practicada por la Contraloría General de la República, de fecha 20 de mayo de 2015, con el acompañamiento del INVÍAS-Territorial Atlántico, un Representante de la Interventoría y un representante del Contratista, y posteriormente el 30 de julio de 2015, se evidenció la irregularidad que se describen a continuación:

#### Vía Las Flores

En el K1+780 se presenta deslizamiento en el talud entre el borde de la vía y los gaviones; observándose posible afectación de la inversión en \$81.627.193 correspondiente a los ítems Terraplén con Material de Cantera y Gavión.



K1+780. Deslizamiento en el talud entre el borde de la vía y los gaviones.

De persistir estas afectaciones en las vías, que se acentuarían con las lluvias en la zona, con el tiempo obstaculizarían el tránsito, incumpliendo el objeto para el cual fueron contempladas las obras, debido a que no se siguieron por completo las especificaciones técnicas en los ítems descritos.

Lo anterior denota debilidades en la supervisión y control que implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante, Municipio de Repelón Atlántico, sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Lo anterior denota debilidades en la gestión contractual por parte del **-municipio de Repelón, Departamento del Atlántico-** y en el seguimiento y control del interventor que tiene la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del contrato respecto del cual haya ejercido o ejerza las funciones de interventoría, como lo disponen los artículos 82, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011. Es así mismo responsable el contratista por la buena calidad del objeto contratado y la entidad contratante, **en este caso el municipio de Repelón** debe velar por dicha calidad, de conformidad a los numerales 1 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, los hechos descritos constituyen un **hallazgo con presunta connotación fiscal y disciplinaria por la gestión del municipio de Repelón, Departamento del Atlántico en calidad de contratante y de la interventoría como responsable del seguimiento y control contractual.**

Hallazgo N°108      Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria - Calidad obras ejecutadas y recibidas contrato N° LP 007- 2013 -.

La Ley 80 de 1993 consagra en su artículo 4 LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines esenciales del Estado:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante (...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias (...).

En la propuesta aprobada del Contratista y que hace parte integral del Contrato de Obra N° LP-007-2013 del 4 de diciembre de 2013<sup>88</sup>, suscrito por el municipio de Repelón, Departamento del Atlántico, contrató las obras Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación de las vías Camino a Banco Bigibana y Camino a Banco en jurisdicción del municipio, se contempló el Mejoramiento de la calzada con material seleccionado y la construcción de Gaviones, ítems reglamentados por las especificaciones técnicas del INVÍAS 311 y 681.

Las Obras fueron recibidas con Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra de fecha 28 de febrero de 2015, suscrita por el Representante Legal del Contratista-, el Director de Obra, el Representante Legal de la Interventoría-<sup>89</sup>, el Residente de Interventoría, el Secretario de Planeación y el Alcalde del municipio de Repelón, donde *“La Interventoría deja constancia que las obras recibidas cumplen con las Normas y Especificaciones Generales de Construcción y demás condiciones contractuales, de acuerdo a los diseños, planos, carteras y especificaciones estipuladas para este proyecto y que son las realmente ejecutadas”*.

No obstante, en visita de inspección practicada por la Contraloría General de la República, de fecha 20 de mayo de 2015, con el acompañamiento del INVÍAS-Territorial Atlántico, un Representante de la Interventoría y un representante del Contratista, y posteriormente el día 30 de julio de 2015, se evidenciaron las situaciones que se describen a continuación:

#### Vía Camino Banco Bigibana

En el K3+180, K4+140, K4+210 hay socavación entre la vía y los gaviones y se observó material sin compactar sobre la vía al lado de los gaviones; observándose posible afectación de la inversión en \$17.792.568 correspondiente a los ítems Terraplén con Material de Cantera y Gavión.

---

<sup>88</sup> Contrato de Obra N° LP-007-2013 del 4 de diciembre de 2013, derivado del Convenio 811 de 2013, INVÍAS-Municipio de Repelón.

<sup>89</sup> Contrato de interventoría N° 252 de 2014.



K3+180. Socavación entre la vía y los gaviones.



K4+140. Material sin compactar sobre la vía al lado de los gaviones.



K4+210. Socavación entre la vía y los gaviones.

Vía Camino a Banco.

En el K0+120, K0+320, K0+340 y K0+420 se evidenció la falta de compactación entre la vía y los gaviones; observándose posible afectación de la inversión en \$72.308.475 correspondiente a los ítems Terraplén con Material de Cantera y Gavión.



K0+120, K0+320. Falta de compactación entre la vía y los gaviones.



K0+340, K0+420. Falta de compactación entre la vía y los gaviones.

De persistir estas afectaciones en las vías, que se acentuarían con las lluvias en la zona, con el tiempo obstaculizarían el tránsito, incumpliendo el objeto para el cual fueron contempladas las obras, debido a que no se siguieron por completo las especificaciones técnicas en los ítems descritos, de acuerdo con lo verificado por el equipo auditor.

Lo anterior denota debilidades en la supervisión y control que implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Lo anterior denota debilidades en la gestión contractual por parte del -municipio de Repelón, Departamento del Atlántico- y en el seguimiento y control del interventor que tiene la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del contrato respecto del cual haya ejercido o ejerza las funciones de interventoría, como lo disponen los artículos 82, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011. Es así mismo responsable el contratista por la buena calidad del objeto contratado y la entidad contratante, en este caso el municipio de Repelón debe velar por dicha calidad, de conformidad a los numerales 1 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, los hechos descritos constituyen un hallazgo con presunta connotación fiscal y disciplinaria por la gestión del municipio de Repelón, Departamento del Atlántico en calidad de contratante y de la interventoría como responsable del seguimiento y control contractual.

## GALAPA

Hallazgo N°109 Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria - Calidad obras ejecutadas y recibidas contrato N° LP-003 DE 2014 -

La Ley 80 de 1993 consagra en su artículo 4 LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines esenciales del Estado:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante (...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias (...).

En la propuesta aprobada del Contratista y que hace parte integral del Contrato de Obra N° LP-003 de 2014 del 17 de junio de 2014<sup>90</sup>, suscrito por el municipio de Galapa, Departamento del Atlántico, cuyo objeto es el Mejoramiento, Mantenimiento de la vía Galapa- Cuatro Bocas en jurisdicción del municipio, se contempló el Mejoramiento de la calzada con material seleccionado, ítem reglamentado por las especificación técnica del INVÍAS 311, tal como se establece en la propuesta aprobada del Contratista y que hace parte integral del Contrato de Obra.

Las Obras fueron recibidas con Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra de fecha 4 de febrero de 2015, suscrita por el Representante Legal del Contratista, el Director

---

<sup>90</sup> Contrato de Obra N° LP-003 de 2014 del 17 de junio de 2014, derivado del Convenio 880 de 2013, INVÍAS-Municipio de Galapa.

de la Interventoría<sup>91</sup>, el Secretario de Desarrollo Territorial y la Alcaldesa del municipio de Galapa, donde *“La Interventoría deja constancia que las obras recibidas cumplen con las Normas y Especificaciones Generales de Construcción y demás condiciones contractuales , de acuerdo a los diseños, planos, carteras y especificaciones estipuladas para este proyecto y que son las realmente ejecutadas”*.

No obstante, en visita de inspección practicada por la Contraloría General de la República, de fecha 21 de mayo de 2015, con el acompañamiento del INVÍAS-Territorial Atlántico, un Representante de la Interventoría y un representante del Contratista, se evidenciaron las irregularidades que se describen a continuación:

En el K1+710 se presenta agrietamiento al inicio de la batea; observándose posible afectación de la inversión en \$4.233.987 correspondiente al ítem Concreto Clase D para Placa Huella, Viguetas y Bateas.



K1+710. Batea en concreto. Agrietamiento al inicio de la batea.

En el K1+800 hay agrietamiento en la batea; observándose afectación de la inversión en \$ 9.525.765 correspondiente al ítem Concreto Clase D para Placa Huella, Viguetas y Bateas.

---

<sup>91</sup> Contrato de Interventoría No 212 de 2014.



K1+800. Placa de concreto agrietada.

En el K3+330 se encuentra agrietada la batea; observándose afectación de la inversión en \$4.314.379 correspondiente al ítem Concreto Clase D para Placa Huella, Viguetas y Bateas.



K3+330. Placas agrietadas.

De persistir estas afectaciones en las vías, que se acentuarían con las lluvias en la zona, con el tiempo obstaculizarían el tránsito, incumpliendo el objeto para el cual fueron contempladas las obras, debido a que no se siguieron por completo las especificaciones técnicas en los ítems descritos.

Lo anterior denota debilidades en la supervisión y control que implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, toda vez que los servidores públicos están

obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Lo anterior denota debilidades en la gestión contractual por parte del -municipio de Galapa, Departamento del Atlántico- y en el seguimiento y control del interventor que tiene la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del contrato respecto del cual haya ejercido o ejerza las funciones de interventoría, como lo disponen los artículos 82, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011. Es así mismo responsable el contratista por la buena calidad del objeto contratado y la entidad contratante, en este caso el municipio de Galapa debe velar por dicha calidad, de conformidad a los numerales 1 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, los hechos descritos constituyen un hallazgo con presunta connotación fiscal y disciplinaria por la gestión del municipio de Galapa, Departamento del Atlántico en calidad de contratante y de la interventoría como responsable del seguimiento y control contractual.

Hallazgo N°110      Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria - Calidad obras ejecutadas y recibidas contrato N° LP-014-2013 -

La Ley 80 de 1993 consagra en su artículo 4 LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines esenciales del Estado:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante (...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias (...).

En la propuesta aprobada del Contratista y que hace parte integral del Contrato de Obra N° LP-014-2013 del 21 de enero de 2014<sup>92</sup>, suscrito por el municipio de Galapa, Departamento del Atlántico, cuyo objeto es el Mejoramiento, Mantenimiento Y Conservación de la vía Galapa- Cantillera- Altamira en jurisdicción del municipio, se contempló el Mejoramiento de la calzada con material seleccionado y la colocación de Concreto Clase D para placa huella, viguetas y bateas, ítems reglamentado por las especificaciones técnicas del INVÍAS 311 y 630.P respectivamente, especificaciones que hacen parte de los documentos del Contrato (Cláusula vigésima quinta).

Las Obras fueron recibidas con Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra de fecha 9 de febrero de 2015, suscrita por el Representante Legal del Contratista- el Director de la Interventoría- 2013<sup>93</sup>, el Secretario de Desarrollo Territorial y la Alcaldesa del municipio de Galapa, donde “La Interventoría deja constancia que las obras recibidas cumplen con las Normas y Especificaciones Generales de Construcción y demás condiciones contractuales , de acuerdo a los diseños, planos, carteras y especificaciones estipuladas para este proyecto y que son las realmente ejecutadas”.

No obstante, En visita de inspección practicada por la Contraloría General de la República, de fecha 21 de mayo de 2015, con el acompañamiento del INVÍAS- Territorial Atlántico, un Representante de la Interventoría y un representante del Contratista, se evidenciaron las irregularidades que se describen a continuación:

En el K5+460 la rampa de acceso a la placa huella se encuentra agrietada; observándose posible afectación de la inversión en \$532.261 correspondiente al ítem Concreto Clase D para Placa Huella, Viguetas y Bateas.

---

<sup>92</sup> Contrato de Obra N° LP-014-2013 del 21 de enero de 2014, derivado del Convenio 1651 de 2013 INVÍAS – Municipio de Galapa.

<sup>93</sup> Contrato de Interventoría N° 212 de 2014.



K5+460. Rampa de acceso Placa huella agrietada.

En el K5+130 la placa derecha de la rampa de acceso está agrietada; observándose posible afectación de la inversión en \$113.247 correspondiente al ítem Concreto Clase D para Placa Huella, Viguetas y Bateas.



Placa rampa de acceso agrietada.

En el K4+950 se encuentra agrietada la batea de concreto en el centro; observándose posible afectación de la inversión en \$3.407.608,12 correspondiente al ítem Concreto Clase D para Placa Huella, Viguetas y Bateas.



K4+950. Batea en concreto agrietada.

En el K4+370 se presenta agrietamiento en la placa de acceso; observándose posible afectación de la inversión en \$566.235 correspondiente al ítem Concreto Clase D para Placa Huella, Viguetas y Bateas.



K4+370. Placa huella Placa de acceso agrietada.

De persistir estas afectaciones en las vías, que se acentuarían con las lluvias en la zona, con el tiempo obstaculizarían el tránsito, incumpliendo el objeto para el cual fueron contempladas las obras, debido a que no se siguieron por completo las especificaciones técnicas en los ítems descritos.

Lo anterior denota debilidades en la supervisión y control que implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, toda vez que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Lo anterior denota debilidades en la gestión contractual por parte del -municipio de Galapa, Departamento del Atlántico- y en el seguimiento y control del interventor que tiene la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del contrato respecto del cual haya ejercido o ejerza las funciones de interventoría, como lo disponen los artículos 82, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011. Es así mismo responsable el contratista por la buena calidad del objeto contratado y la entidad contratante, en este caso el municipio de Galapa debe velar por dicha calidad, de conformidad a los numerales 1 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, los hechos descritos constituyen un hallazgo con presunta connotación fiscal y disciplinaria por la gestión del municipio de Galapa, Departamento del Atlántico en calidad de contratante y de la interventoría como responsable del seguimiento y control contractual.

Hallazgo N°111            Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Efectividad del contrato de interventoría No. 211 de 2014 sobre los  
  contratos de obra N° 26-03-2014-00 en el municipio de Tubará y, N°  
  001 de 2014 y N° LP-001-2014 del municipio de Juan de Acosta.

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 86 consagra la Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

El INVIAS suscribió el contrato de interventoría No. 211 de 2014, para el seguimiento y control a los contratos de obra N° 26-03-2014-00<sup>94</sup> en el municipio de Tubará para el Mejoramiento, mantenimiento y conservación de las vías Tubará- Peronilla, carretera Algodón- Vereda Altamira y Bajo La Habana- Corral de San Luis y, N° 001 de 2014<sup>95</sup>, para el Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación de las vías Segunda Entrada al corregimiento de Santa Verónica desde la Autopista al Mar, Acceso desde Vía Riomar hasta La Catana, Vía de Acceso desde la vía Riomar hasta la Vereda El Peligro y Acceso carretera El Algodón hasta la Vereda El Cascajo y N° LP-001-2014<sup>96</sup>, para el Mejoramiento, Mantenimiento y Conservación de la vía Azucena desde la Carretera del Algodón hasta la Autopista al Mar, del municipio de Juan de Acosta, suscritos por los municipios de Tubará y Juan de Acosta respectivamente.

El interventor envió comunicación el 30 de enero de 2015 a la Alcaldía Municipal de Tubará, al Contratista y a la compañía aseguradora, donde manifiesta que *“La presente es para informarles sobre el incumplimiento de la cláusula sexta del contrato de la referencia, la cual establece en uno de sus apartes: Constituye causal de incumplimiento del contrato el hecho de que el contratista no ejecute las cantidades de obra presentadas en la propuesta económica del contrato de la referencia. Este incumplimiento se debe a que el contrato no terminará el próximo 31 de enero de 2015 y el Contratista (...) no alcanzará a ejecutar totalmente las obras pactadas”*. En este mismo oficio solicita aplicar al Contratista la cláusula sexta del contrato, que trata de las multas y cláusula penal pecuniaria, y la cláusula vigésima primera del contrato –Caducidad-.

No obstante, se observa que en la misma fecha 30 de enero de 2015 las Obras fueron recibidas con Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, suscrita por el

---

<sup>94</sup> Contrato de Obra N° 26-03-2014-001 del 26 de marzo de 2014, derivado del Convenio 1743 de 2013 INVÍAS – Municipio de Tubará.

<sup>95</sup> Contrato de Obra N° 001 de 2014 del 21 de marzo de 2014, derivado del Convenio 2169 de 2013, INVÍAS- Municipio de Juan de Acosta.

<sup>96</sup> Contrato de Obra N°001 de 2014 del 28 de abril de 2014, derivado del Convenio 1937 de 2013, INVÍAS- Municipio de Juan de Acosta.

Representante Legal del Contratista-, Representante Legal de la Interventoría- y el Secretario de Planeación del municipio de Tubará, donde *“La Interventoría deja constancia que las obras recibidas cumplen con las Normas y Especificaciones Generales de Construcción y demás condiciones contractuales, de acuerdo a los diseños, planos, carteras y especificaciones estipuladas para este proyecto y que son las realmente ejecutadas”*. En dicha Acta no se menciona que haya actividad alguna pendiente por parte del contratista o algún compromiso por cumplir, lo que da lugar a dudas que se haya podido subsanar por completo los hechos comunicados en oficio de solicitud de sanción.

De otra parte, la misma interventoría, en desarrollo del seguimiento contractual a los Contratos de Obra suscritos por la Alcaldía Juan de Acosta referidos en este hallazgo, envió comunicación el 30 de enero de 2015 a la Alcaldía Municipal de Juan de Acosta, a los contratistas y a la compañía aseguradora, donde manifiesta que *“La presente es para informarles sobre el incumplimiento de la cláusula undécima Garantía Única del contrato de la referencia, al no cumplir todas las obligaciones contractuales y no cumplir la ejecución total de las obras presentadas en la propuesta económica del contrato y por darle un mal manejo e incorrecta inversión al anticipo otorgado. Este incumplimiento se debe a que el contrato no terminará el próximo 31 de enero de 2015 y el Contratista (...), no alcanzará a ejecutar totalmente las obras pactadas”*. En estos oficios solicita aplicar al Contratista la cláusula décima segunda y décima tercera, que trata de las multas, décima cuarta, cláusula penal pecuniaria, y la décima quinta, Declaratoria de incumplimiento del Contrato.

No obstante, se observa que en fecha 31 de enero de 2015 las Obras fueron recibidas con Actas de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, suscritas por el Representante Legal del Contratista, Representante Legal de la Interventoría- y el Secretario de Planeación del municipio de Juan de Acosta, donde *“La Interventoría deja constancia que las obras recibidas cumplen con las Normas y Especificaciones Generales de Construcción y demás condiciones contractuales, de acuerdo a los diseños, planos, carteras y especificaciones estipuladas para este proyecto y que son las realmente ejecutadas”*. En dicha Acta no se menciona que haya actividad alguna pendiente por parte del contratista o algún compromiso por cumplir, lo que da lugar a dudas que se haya podido subsanar por completo los hechos comunicados en oficio del día anterior al recibo definitivo.

La situación anterior denota que no existe coherencia y confiabilidad sobre la información de avance, ejecución y estado de las obras por parte del Interventor,

quien es el responsable del seguimiento y control del cumplimiento en los términos de calidad y oportunidad establecidos en las cláusulas contractuales de acuerdo con lo establecido en los artículo 84 y siguientes de la Ley 1474 de 2011.

### **3.1.2 PREDIOS.**

Mediante el Artículo 52 de Decreto 2171 de 1992 se reestructuró el Fondo Vial Nacional como el Instituto Nacional de Vías, y se determinó que su patrimonio estaría constituido entre otros por “Todos los bienes, contratos, derechos, activos y obligaciones provenientes del Fondo Vial Nacional y del Fondo de Inmuebles Nacionales que le transfiera el Ministerio de Transporte en los términos previstos en este Decreto”; además se le han transferido al Invías predios provenientes de: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, Fondo Vial Nacional, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías y Ferrocarriles Seccionales y/o Departamentales.

Adicionalmente para el desarrollo de los diferentes proyectos viales en todo el territorio Nacional, el Invías realiza la adquisición de los predios necesarios para éstos.

El Artículo 13 del Decreto 2618 de 2013, establece que dentro de las funciones de la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del Invías, está la de hacer seguimiento y acompañamiento o realizar las actividades definidas por la Dirección General (atendiendo el procedimiento definido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC), al proceso de adquisición, indemnización, compensación o expropiación de predios, cuando el proyecto así lo exija, ya sea que se realice por el Instituto o por intermedio de un contratista.

Hallazgo N°112      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria,  
Impuesto predial y contribución por valorización

El Decreto 2618 de 2013 establece como función de la Subdirección Administrativa en su Artículo 22 numeral 22.7: *“Realizar los trámites necesarios para el saneamiento de los bienes fiscales”* y de la Oficina Jurídica en el Artículo 9 numeral 9.8 *“Asesorar al Despacho del Director General y demás dependencias del Instituto en los asuntos*

*de carácter jurídico de competencia del Instituto y emitir los conceptos requeridos*<sup>97</sup>.

Como resultado de las visitas realizadas a los Municipios de Facatativá, Madrid, Chía, Une, Chipaque, Soacha y Cajicá, se estableció que el Instituto Nacional de Vías tiene deuda de impuesto predial<sup>98</sup>, tasa bomberil, sobretasa ambiental e intereses, relacionada con predios de su propiedad por un valor aproximado de \$3.185 millones, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 20**  
**Deuda de Impuesto Predial**

| <b>Municipio</b> | <b>Valor de impuesto pendiente de pago (millones de \$)</b> |
|------------------|-------------------------------------------------------------|
| Facatativá       | 242,0                                                       |
| Madrid           | 54,8                                                        |
| Chía             | 121,6                                                       |
| Une              | 11,4                                                        |
| Chipaque         | 55,2                                                        |
| Soacha           | 2.511,4                                                     |
| Cajicá           | 189,0                                                       |
| <b>Total</b>     | <b>3.185,4</b>                                              |

Fuente: Secretarías de Hacienda y Tesorerías Municipios de Facatativá, Madrid, Chía, Une, Chipaque y Soacha

Es importante aclarar que se incluye la deuda proveniente de predios a nombre de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y Ferrovías en Liquidación, los cuales, de acuerdo con las Actas suscritas entre estas entidades y el Invías durante el periodo comprendido entre 2006 y 2010, fueron entregados formalmente al Instituto Nacional

---

<sup>97</sup> Decreto 2618 de 2013.

<sup>98</sup> El impuesto predial es un tributo con el cual se grava una propiedad o posesión inmobiliaria. Es una contribución que hacen los ciudadanos que son dueños de un inmueble, ya sea vivienda, despacho, oficina, edificio o local comercial y cuya administración, recaudo y control corresponde a los municipios.

del Vías, por lo cual dicha acreencia también le pertenece, a pesar de no estar registrados a su nombre.

Por otra parte, El Instituto Nacional de Vías no tiene cuantificado el valor de la deuda pendiente de pago por concepto de Impuesto Predial y de Valorización de los predios de su propiedad, debido a que dicho monto no ha sido informado por las Direcciones Territoriales del Instituto al Nivel Central<sup>99</sup> o porque las Secretarías de Hacienda de los Municipios no ha enviado la cuenta de cobro.

Lo anterior evidencia deficiencias de gestión por parte del Invías para depurar la información que tiene acerca de sus deudas, en consecuencia los informes sobre los pasivos de la entidad son inexactos y no reflejan la realidad de las obligaciones contraídas a favor de terceros. Esta situación se presenta debido a que el Invías no ha gestionado la exclusión de dichos predios, considerados de acuerdo a su naturaleza como de uso público y por lo tanto no serían objeto de dicho tributo.

Hallazgo N°113      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria -  
Cobro coactivo impuesto predial

De acuerdo con información suministrada por el Invías mediante comunicación OCI 45214, los diferentes municipios del país han instaurado 663 procesos de cobro coactivo por un valor de \$13.561,2 millones, por el no pago de impuesto predial. Esta situación se presenta porque el Invías desconoce la totalidad de los bienes que son de su propiedad, así como el valor de las deudas por concepto de predial y otros tributos; lo cual genera erogaciones por el pago de impuesto predial y contribución de valorización y degaste administrativo por la respuesta y atención a los procesos de cobro coactivo.

Es de anotar que el Decreto 2618 de 2013 establece como función de la Subdirección Administrativa en su artículo 22 numeral 22.7: *“Realizar los trámites necesarios para el saneamiento de los bienes fiscales”*.

---

<sup>99</sup> Comunicación SA 17137 del 08 de abril de 2015, del Invías.

**Cuadro 21**  
**Procesos de cobro coactivo**

| <b>Departamento</b> | <b>Numero de Procesos</b> | <b>Valor Millones de \$</b> |
|---------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Antioquia           | 23                        | 434,24                      |
| Bolívar             | 10                        | 12.658,49                   |
| Casanare            | 1                         | 0,08                        |
| Cundinamarca        | 67                        | 245,91                      |
| Magdalena           | 539                       | 148,50                      |
| Meta                | 3                         | 56,74                       |
| Quindío             | 9                         | 9,57                        |
| Santander           | 7                         | 2,09                        |
| Tolima              | 3                         | 1,16                        |
| Valle del Cauca     | 1                         | 4,43                        |
| <b>Totales</b>      | <b>663</b>                | <b>13.561,22</b>            |

Fuente: Invías Oficio OCI 45214

Hallazgo N°114      Administrativo - Pago predial y valorización de bienes de uso público.

Las administraciones de impuestos de los entes territoriales en sus Estatutos Tributarios clasifican como bienes fiscales aquellos inmuebles que por su naturaleza y definición, tal como lo define el Artículo 674 del Código Civil<sup>100</sup>, son Bienes de Uso

---

<sup>100</sup> El Artículo 674 del Código Civil define: "son bienes de uso público aquellos cuyo "uso" pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. Lo anterior, en contraposición con los denominados bienes fiscales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes."

Público y teniendo en cuenta que el Invías no ha obtenido la exclusión de éstos, el Invías ha pagado dicho impuesto sobre 637predios en 2013 y 618 en 2014en los siguientes departamentos:

**Cuadro 22**  
**Impuesto Predial**

| <b>Departamento</b> | <b>Cantidad De Predios<br/>2013</b> | <b>Cantidad De Predios<br/>2014</b> |
|---------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ANTIOQUIA           | 25                                  | 20                                  |
| ATLANTICO           | 2                                   | 2                                   |
| BOLIVAR             | 8                                   | 7                                   |
| BOYACA              | 52                                  | 43                                  |
| CALDAS              | 66                                  | 65                                  |
| CAQUETA             | 2                                   | 2                                   |
| CASANARE            | 1                                   | 1                                   |
| CAUCA               | 14                                  | 12                                  |
| CESAR               | 14                                  | 18                                  |
| CHOCO               | 1                                   | 1                                   |
| CORDOBA             | 1                                   | 1                                   |
| CUNDINAMARCA        | 98                                  | 65                                  |
| GUAJIRA             | 1                                   | 1                                   |
| HUILA               | 20                                  | 20                                  |
| MAGDALENA           | 60                                  | 67                                  |

| <b>Departamento</b> | <b>Cantidad De Predios<br/>2013</b> | <b>Cantidad De Predios<br/>2014</b> |
|---------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| META                | 1                                   | 1                                   |
| NARÑO               | 2                                   | 1                                   |
| NTE SDER            | 2                                   | 2                                   |
| OCAÑA               | 1                                   | 1                                   |
| PLANTA CENTRAL      | 9                                   | 11                                  |
| PUTUMAYO            | 1                                   | 1                                   |
| QUINDIO             | 6                                   | 9                                   |
| RISARALDA           | 16                                  | 19                                  |
| SANTANDER           | 48                                  | 68                                  |
| SUCRE               | 1                                   | 1                                   |
| TOLIMA              | 64                                  | 62                                  |
| VALLE               | 121                                 | 117                                 |
| <b>TOTAL</b>        | <b>637</b>                          | <b>618</b>                          |

Fuente: Invías Oficio SA 17137

Esta situación genera desgaste administrativo, por las gestiones que debe efectuar el Invías para solicitar el reembolso de recursos.

Hallazgo N°115      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria -  
Administración predios de propiedad del INVÍAS.

Dentro del Invías la administración y custodia de los predios de su propiedad está dispersa en varias dependencias; es así como la Subdirección de Medio Ambiente y

Gestión Social<sup>101</sup>, las Direcciones Territoriales; la Subdirección Administrativa<sup>102</sup> y la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea<sup>103</sup>, tienen funciones relacionadas con el manejo y administración de predios del Instituto. Como consecuencia de lo anterior se observa que no existe una base de datos única sobre la totalidad de predios de propiedad del Invías; se desconoce si los mismo se encuentran debidamente contabilizados ya sea como Bienes de Uso Público o Bienes Fiscales; no se tiene información del número exacto, su valor, ubicación y estado, y tampoco se tiene claridad de los que están en cabeza de entidades del sector que han sido liquidadas. Las anteriores deficiencias generan dudas sobre el valor real del patrimonio del instituto, dificulta su administración y custodia, y por consiguiente el pago oportuno de los impuestos acorde con la naturaleza de los mismos.

Es importante señalar que el Invías en desarrollo de su objeto social adquiere predios para el desarrollo de los diferentes proyectos viales a nivel Nacional; adicionalmente, a través de las distintas vigencias ha venido recibiendo bienes inmuebles provenientes de entidades liquidadas como Fondo Vial Nacional, Fondo de Inmuebles Nacionales, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, Fondo Vial Nacional, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, Ferrocarriles Seccionales y/o Departamentales<sup>104</sup>.

#### Hallazgo N°116      Administrativo - Depuración inmuebles del INVÍAS

Del análisis de la relación de bienes de propiedad del Invías<sup>105</sup>, se observaron deficiencias consistentes en: Predios que carecen de dirección o localización geográfica; inmuebles sin Cedula Catastral; bienes sobre los cuales el Invías tiene únicamente la posesión; otros no figuran registrados en la base de datos del IGAC;

---

101 Artículo 13°, del decreto 2618 de 2013, Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social. Son funciones de la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, las siguientes: 13.7 Hacer seguimiento y acompañamiento o realizar las actividades definidas por la Dirección General y según procedimiento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, al proceso de adquisición de predios cuando el proyecto así lo exija, indemnización, compensación o expropiación, ya sea que se realice por el Instituto o por intermedio de un contratista.

102 Artículo 22° del decreto 2618 de 2013. subdirección administrativa. Son funciones de la Subdirección Administrativa, las siguientes: 22.7. Realizar los trámites necesarios para el saneamiento de los bienes fiscales.

103 Que administra los bienes provenientes de la extinta Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías.

<sup>104</sup> Oficio Radicado MT No. 20153250140681 Coordinador Grupo de Bines Inmuebles del Ministerio de Transporte, fechada el 27/05/2015.

<sup>105</sup> Remitida por el Invías mediante correo electrónico del 3 de marzo de 2015 y Memorando SMA 14038 del 04/03/2015.

sin información en cuanto a tenencia; no se describe el tipo de titularidad o tipo de bien; o son reportados como invadidos<sup>106</sup>; tampoco se ha solicitado la exención de Impuestos para los casos que aplique; de otros se desconoce el valor de la factura de predial; sobre algunos se tienen pendientes los recibos de impuestos. Adicionalmente de algunos predios adquiridos para varios proyectos en el Departamento del Meta y la vía Bogotá – Villavicencio, no se tienen los expedientes completos de los documentos relacionados con los mismos<sup>107</sup>.

Así mismo, dentro de los predios comprados para los diferentes proyectos, Bienes de Uso Público y Bienes Fiscales de propiedad del Invías, existe un número importante que no cuenta con el Folio de Matricula Inmobiliaria<sup>108</sup>, registro idóneo para demostrar la propiedad que sobre los mismos tiene el Invías; es de anotar que el acto de inscripción de un título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos es un acto administrativo que crea una situación jurídica particular, pues sólo a partir de dicha inscripción surte efectos ante terceros<sup>109</sup>. Al respecto, el Instituto indica que, con los decretos 2171 de 1992 y 2056 de 2003 se transfieren al Invías los bienes sobre los cuales tenían titularidad las entidades del sector Transporte, y por tanto no requieren que los folios indiquen que son propiedad del Instituto.

Esta interpretación no es compartida por la CGR, pues el folio de matrícula inmobiliaria es una especie de hoja de vida de un predio en donde se inscriben entre otros los actos, providencias judiciales, administrativas o arbitrales que impliquen constitución, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, etc. Esta deficiencia evidencia debilidades en los mecanismos de seguimiento y control de sus bienes; y se impide surtir efectos respecto de terceros.

En consecuencia la información sobre los bienes de propiedad del Invías es inexacta, se demuestra un inadecuado control de sus recursos o actividades, así como deficiente gestión en el proceso de depuración de los inmuebles recibidos de

---

<sup>106</sup> Oficio OCI 1245 del 9 de marzo de 2015 y memorando SMA 15718, del Invías.

<sup>107</sup> Oficio SMA 41072 del 22 de junio de 2015, remitido con el oficio OCI 31657, y en el cual se menciona: “*que no se cuenta con expedientes con documentos completos, hace referencia a información de predios trasladados al INVÍAS, especialmente los relacionados con los del antiguo MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS - FONDO VIAL NACIONAL, estos en razón a su antigüedad.*”

<sup>108</sup> Remitida por el Invías mediante correo electrónico del 3 de marzo de 2015 y oficio SMA 1782 del 10 de abril de 2015.

<sup>109</sup> Así lo dispone el artículo 44 de Decreto 1250 de 1970 que señala: “Artículo 44. Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel”

entidades ya liquidadas. Lo cual evidencia debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo

### **Predios Invadidos**

| Ciudad       | Numero de predios |
|--------------|-------------------|
| Barranquilla | 192               |
| Cajicá       | 1                 |
| Chía         | 4                 |
| Montería     | 1                 |
| Popayán      | 7                 |
| Medellín     | 6                 |
| Neiva        | 14                |
| Total        | 225               |

*Fuente: Oficio OCI 1245 del 9 de marzo de 2015 y memorando SMA 15718, del Invías*

### **Hallazgo N°117      Administrativo - Procedimiento para el traslado de bienes fiscales a bienes de uso público**

El Invías no cuenta con un procedimiento debidamente adoptado, que contenga las actividades que deben seguirse para el traslado de bienes fiscales a bienes de uso público<sup>110</sup>, lo cual dificulta la coordinación de tareas entre diferentes áreas del instituto<sup>111</sup> para evitar duplicidad de funciones, así como establecer responsabilidades por la demora u omisión de actividades relacionadas con el tema o el pago de impuestos prediales o valorización. Inclusive se presentan casos donde se pagan dichos impuestos para bienes exentos; lo que a la postre ocasiona solicitudes de devoluciones de dineros pagados, las cuales pueden terminar en procesos de cobro coactivo<sup>112</sup>. A manera de ejemplo se cita que con Resolución No.30-49-0637 de junio de 2014<sup>113</sup>, se ordenó la devolución de \$4,7 millones de un predio de Jamundí con matrícula inmobiliaria No. 370-691657; de igual manera con

---

<sup>110</sup> Situación reconocida por el Invías según memorando SA 12660 del 26/02/2015

<sup>111</sup> Subdirección de la Red Terciaria y Férrea, Direcciones Territoriales, Subdirección Administrativa, Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social

<sup>112</sup> Con Memorando SA-51566 del 30 de julio de 2014 se solicitó al grupo de Jurisdicción Coactiva adelantar proceso de cobro coactivo contra el Municipio de Cartago para la devolución de \$185 millones pagados por predios de Uso Público.

<sup>113</sup> Expedida por la Alcaldía Municipal de Jamundí- Cauca

memorando SA-51566 del 30 de junio de 2014 se solicitó al Grupo de Jurisdicción Coactiva iniciar cobro coactivo para la devolución de \$185 millones<sup>114</sup>.

Esta situación demuestra debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Hallazgo N°118      Administrativo - Predios no utilizados en los proyectos

El Invías durante los años 1995-1996<sup>115</sup>, adquirió 644 predios por \$6.574 millones para el desarrollo de los proyectos Tobía Grande - Puerto Salgar, Variante de Chipaque y Sector Bucaramanga Cúcuta - Alto El Escorial; de igual manera, compró algunos predios para la variante Cisneros- Antioquia. Sin embargo, se desconoce la cantidad, valor y estado actual<sup>116</sup> de los predios sobrantes, sobre lo cual es pertinente anotar que los mismos no han sido utilizados en los proyectos, debido principalmente al cambio de trazado de las vías.

Adicionalmente, para el caso de las concesiones administradas por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el Instituto desconoce cuales no han sido utilizados. A manera de ejemplo se cita el caso de los 231 predios comprados entre los años 1994 y 1995 para la doble calzada Bogotá-Villavicencio, por valor de \$738,6 millones; ya que según oficio SMA 16827 del 07/04/2015, se señala textualmente: *“es procedente informar que a la fecha de emisión de esta respuesta la ANI no ha reportado que predios ha requerido para la ejecución de sus proyectos viales concesionados a la fecha y a futuro razón por la cual no es posible determinar con exactitud cuáles de este listado son sobrantes”*.

Esto evidencia debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo, ocasiona Informes inexactos y control inadecuado de los recursos de la entidad. Lo anterior teniendo en cuenta que en cumplimiento de las funciones y competencias del

---

<sup>114</sup> Según lo informado por el Invías en el oficio SA 17137 del 8 de abril de 2015 suscrito por la Subdirectora Administrativa del Invías.

<sup>115</sup> Para el Sector Bucaramanga Cúcuta- Alto El Escorial.

<sup>116</sup> Según Memorando SMA 15718 del 09/03/2015, remitido con oficio OCI 12145, para la Variante Cisneros- Antioquia: “Se está recopilando información, se envió comunicación al FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE, por donde se realizaron los pagos correspondientes”.

Instituto, las vías concesionadas, incluidos los predios que hacen parte de las mismas, continúan siendo de su propiedad.

**Cuadro 24**  
**Predios sobrantes Proyectos**

| Proyecto                                    | No. de predios | Valor- millones \$ |
|---------------------------------------------|----------------|--------------------|
| Tobia Grande - Puerto Salgar                | 269            | 4.064.1            |
| Variante de Chipaque                        | 231            | 738.6              |
| Sector Bucaramanga Cúcuta- Alto El escorial | 144            | 1.772.7            |
| Total                                       | 644            | 6.575.4            |

*Fuente: Oficio OCI 9841 del 27 de febrero de 2015- Invías - Elaboró: Comisión CGR*

Hallazgo N°119      Administrativo – Bienes transferidos al Instituto Nacional de Vías- Invías, adquiridos por diferentes entidades.

Mediante acta, el liquidador del Fondo de Inmuebles Nacionales entregó al Invías 411 campamentos sin título, de los cuales a la fecha según lo manifestado por el propio Ministerio de Transporte e Invías, se carece de información completa<sup>117</sup>.

Esto se presenta debido a que el Ministerio de Transporte no ha terminado el estudio de títulos de los predios adquiridos por las entidades ya liquidadas y a que el Invías no ha realizado gestiones efectivas para corregir dicha deficiencia, lo que demuestra que no se está reflejando el valor real del patrimonio del Invías y evidencia un control inadecuado de sus inmuebles.

Dentro de los bienes de propiedad del Invías figuran 225 que fueron adquiridos en su mayoría por el Ministerio de Obras Públicas y/o Fondo Vial Nacional, cuyas resoluciones no fueron registradas ante las oficinas de Registro e Instrumentos Públicos, muchos de los cuales se encuentran invadidos por terceros<sup>118</sup> y cuyos

---

<sup>117</sup> Oficio OCI 31657 del 22 de junio Jefe de la Oficina de Control interno el Invías y memorando SMA 41072 Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del Invías.

<sup>118</sup> Oficio OCI 12145 del 9 de marzo de 2015, que remite el Memorando SMA 15718 del 09/03/2015.

titulares son entre otros La Nación – MOP y Fondo Vial Nacional, además algunos carecen de Matricula Inmobiliaria. Deficiencias que demuestran que no se ha realizado una depuración de los inmuebles del Invías, en consecuencia no existe un adecuado Control de sus Bienes inmuebles, además no se refleja el valor real de su patrimonio.

De otra parte es necesario señalar que mediante el Artículo 52 de Decreto 2171 de 1992 se reestructuró el Fondo Vial Nacional como el Instituto Nacional de Vías, y se determinó que su patrimonio estaría constituido entre otros por “Todos los bienes, contratos, derechos, activos y obligaciones provenientes del Fondo Vial Nacional y del Fondo de Inmuebles Nacionales que le transfiera el Ministerio de Transporte en los términos previstos en este Decreto”; sin embargo, existen aproximadamente 2.237 predios a nivel Nacional que aún figuran en cabeza de entidades como Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, Fondo Vial Nacional, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, Ferrocarriles Seccionales y/o Departamentales<sup>119</sup>; muchos de los cuales, según el Ministerio de Transporte aparecen registrados documentalmente, pero físicamente son zonas convertidas en vías, que en su momento no fueron afectadas como zonas de uso público y continúan apareciendo como lotes.

Hallazgo N°120      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria –  
Predios corredores viales

La Resolución 357 de 2008 establece que los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias. Sin embargo se observa que:

1. En relación con los corredores viales: Peaje de Andes – Zipaquirá, Mosquera – Facatativá, Ubaté - Chiquinquirá – Sáchica, Patios – Guasca, Chipaque – Quetame, Espinal – Ibagué, Ocaña – Tibú y Arjona – Codazzi; el Invías no tiene la información referente al número de predios adquiridos, valor de la compra, área, número de matrícula inmobiliaria y titular actual, entre otros; también adolece de información

---

<sup>119</sup> Oficio Radicado MT No. 20153250140681 Coordinador Grupo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Transporte, fechada el 27/05/2015...

relacionada con los inmuebles que actualmente se encuentran invadidos o con alguna limitación de dominio<sup>120</sup>.

2. El Invías no cuenta con una metodología formalmente establecida para identificar los predios que no son objeto de impuesto predial y sobre los cuales se debe solicitar la exclusión ante las autoridades catastrales, tal y como lo reconoce el Invías cuando informa que la metodología utilizada para la identificación de los inmuebles se basa en las facturas allegadas a la Subdirección de Medio Ambiente para el pago del impuesto predial por parte de las diferentes Secretarías de Hacienda de los Municipios, con lo que se identifica el bien y el proyecto al cual perteneció el predio<sup>121</sup>. De tal suerte que si el Municipio no remite los recibos, el Invías no conoce que dicho predio es de su propiedad y las deudas asociadas a éste.

3. El Instituto Nacional de Vías carece de información veraz en relación con los predios, es así como en la presentación realizada a la CGR, elaborada por la Subdirección de Medio Ambiente del Invías, se informa que se han logrado exclusiones para pago de impuesto predial de 1.313 predios en todo el territorio Nacional, por un valor aproximado de mil millones de pesos; no obstante, se señala textualmente: ... *“Respecto a la relación de Predios relacionados en virtud del Memorando SMA 14038 del 04/03/2015, concerniente a los 1.313 predios excluidos del impuesto predial, se debe señalar que si bien se ha solicitado su exclusión a los distintos Municipios, a la fecha no se cuenta con la totalidad de las respuestas de los entes territoriales para concepto de cambio o reclasificación del predio de FISCAL A USO PUBLICO; sin embargo, en los Municipios donde se ha solicitado su exclusión, están a la espera de que el IGAC comunique el cambio de destino económico de uso de suelo, actualización que se viene dando por solicitud del INVÍAS en algunos casos y en otros en razón de las propias funciones que el mismo desarrolla”*<sup>122</sup>; lo cual es contradictorio.

Además, es necesario precisar que en la carta Salvaguarda contenida en el oficio DG 3873 del 29 de enero de 2015 se señala:...” 3) Se hará entrega oficialmente de toda la información relacionada con la gestión de la Entidad y demás aspectos relacionados, atendiendo los requerimientos hechos por la comisión de auditoría de

---

<sup>120</sup> Oficio OCI 40112 del 06 de agosto de 2015 y Memorando SMA 52425 del 05/08/2015

<sup>121</sup> Memorando SMA 12559 del 25 de febrero de 2015

<sup>122</sup> Oficio OCI 40112 del 6 de agosto de 2015 y Memorando SMA 52425 del 05 de agosto de 2015.

la CGR; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.”

En consecuencia, se desconocen los predios, las deudas y demás contribuciones inherentes a los predios; lo cual demuestra deficiencias en la administración, seguimiento y control de los bienes de su propiedad.

Hallazgo N°121      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria–  
Titulación de los predios del INVÍAS por parte del INCODER.

El Invías no ha ejercido un adecuado control y administración sobre los bienes que han sido puestos bajo su tutela, lo cual ha generado que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, durante el 2013 procediera a la parcelación, entrega y titularización de un lote que hace parte del corredor del Sur<sup>123</sup>, desconociendo la propiedad que sobre el mismo tiene el Invías. Esta situación fue detectada con ocasión de la ejecución del Contrato No. 1346 de 2014, sin que hasta el momento se haya evidenciado acción alguna para la recuperación del predio, ni se tenga conocimiento de situaciones similares sobre otros inmuebles. Las acciones de recuperación implican largos, costosos y complejos procesos de restitución.

El Decreto 2618 de 2013, Artículo 19, establece como función de las Direcciones Territoriales:” *Velar por la protección de los predios del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS de su jurisdicción, adelantando las acciones administrativas y/o policivas y/o judiciales pertinentes, dando informe de ellas a la Oficina Asesora Jurídica*”.

Estas situaciones se presentan por deficiencias en el control y administración sobre los bienes del Invías, lo cual genera limitación para la disposición de los mismos, su situación legal y de pago de impuestos.

Hallazgo N°122      Administrativo – Base única de predios de  
propiedad del INVÍAS

El Invías no cuenta con una base de datos unificada y confiable de los predios adquiridos directamente o que le han sido transferidos por el Ministerio de

---

<sup>123</sup> Parcela No.16 que hace parte de la Parcelación San Francisco en el Municipio de Soacha, Departamento de Cundinamarca, con código catastral 000000110036000

Transporte, Ferrovías y Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entre otros. Es de anotar que por solicitud de la Contraloría General de la República, 64 Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos enviaron información sobre certificados de Tradición Matricula Inmobiliaria, correspondientes a los predios de propiedad de las entidades citadas anteriormente; lo cual no permite hacer un adecuado seguimiento y control a los inmuebles, debido a que dicha información no es compatible con los parámetros que maneja el Invías, lo cual a su vez dificulta conocer su patrimonio real.

Es de anotar que el decreto 2618 de 2013 establece que: Conformen el patrimonio del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-los siguientes bienes: Los bienes, contratos, derechos y obligaciones que se le transfieran del extinto Fondo Nacional de Caminos Vecinales, FNCV y de la extinta Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías.

Hallazgo N°123      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria –  
Registro de terrenos en la contabilidad

El Régimen de Contabilidad Pública determina que en la Cuenta 1605 Terrenos se incluya el valor de los predios de propiedad de la entidad pública, sin embargo, según información suministrada por las Secretarías de Hacienda de los Municipios relacionados en el siguiente cuadro, existen 291 predios registrados a nombre del Invías, de los cuales no se encuentran reconocidos en la contabilidad 173.

**Cuadro 25**  
**Predios no registrados en contabilidad**

| MUNICIPIO  | INVÍAS  |         |       | SECRETARÍAS<br>HACIENDA<br>MUNICIPIOS | DIFERENCIA |
|------------|---------|---------|-------|---------------------------------------|------------|
|            | RURALES | URBANOS | TOTAL |                                       |            |
| CAJICA     | 1       | 0       | 1     | 53                                    | 52         |
| FACATATIVA | 2       | 6       | 8     | 27                                    | 19         |
| MADRID     | 0       | 1       | 1     | 2                                     | 1          |
| CHIA       | 0       | 1       | 1     | 13                                    | 12         |
| UNE        | 21      | 0       | 21    | 34                                    | 13         |
| CHIPAQUE   | 83      | 0       | 83    | 128                                   | 45         |

| MUNICIPIO | INVÍAS  |         |       | SECRETARIAS<br>HACIENDA<br>MUNICIPIOS | DIFERENCIA |
|-----------|---------|---------|-------|---------------------------------------|------------|
|           | RURALES | URBANOS | TOTAL |                                       |            |
| SOACHA    | 1       | 2       | 3     | 34                                    | 31         |
| TOTALES   | 108     | 10      | 118   | 291                                   | 173        |

Fuente: Invías y Secretarías de Hacienda

Esta situación se presenta por el desconocimiento del Invías sobre la totalidad de los predios a su nombre, por la falta de control, seguimiento y por la ausencia de una verdadera metodología que establezca con claridad la propiedad y ubicación de los predios, afectando consecuentemente la información financiera de la entidad.

Hallazgo N°124 Administrativo - Registro contable de predios

El Instituto Nacional de Vías en desarrollo de su objeto social adquiere predios para la ejecución de proyectos viales. En algunas oportunidades se presenta cambio de trazado y algunos predios quedan disponibles, los cuales no se consideran bienes de uso público sino bienes fiscales que deben estar registrados en la cuenta 16 Propiedad Planta y Equipo. El INVÍAS reportó la existencia de 429 predios disponibles por valor de **\$4.955** millones que no se encuentran registrados contablemente. Por lo tanto la cuenta Propiedad Planta y Equipo se encuentra subestimada en dicho valor, de acuerdo con el siguiente cuadro:

**Cuadro 26**  
**PREDIOS SIN REGISTRO CONTABLE**

| VIA                                 | N° PREDIOS | VALOR             |
|-------------------------------------|------------|-------------------|
|                                     |            | Millones de pesos |
| TOBIA GRANDE PUERTO SALGAR          | 269        | 4.046,15          |
| VARIANTE DE CHIPAQUE                | 125        | 426,96            |
| BUCARAMANGA-CUCUTA-ALTO EL ESCORIAL | 35         | 482,14            |
| <b>TOTALES</b>                      | <b>429</b> | <b>4.955,25</b>   |

Fuente: Área de Contabilidad y Subdirección de Medio Ambiente - Invías

### 3.1.3 CORREDORES FERREOS

Colombia cuenta con 3.338 Kilómetros, de los cuales 1.734 Kilómetros son administrados por el INVÍAS y 1604 Kilómetros administrados por la ANI<sup>124</sup>.

De acuerdo con el Decreto 2618 de 2013, el Patrimonio del Invías lo conforman entre otros, los bienes, contratos, derechos y obligaciones que se le transfieran del extinto Fondo Nacional de Caminos Vecinales, FNCV y de la extinta Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías. Adicionalmente la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea tiene dentro de sus funciones:

- Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada y evaluar su ejecución.
- Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del Instituto.

Hallazgo N°125      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria -  
Seguridad corredores férreos

De acuerdo la política fijada por el Invías<sup>125</sup> según la cual los bienes concesionados siguen siendo de su propiedad, independiente del mecanismo de administración, se observa que en los corredores férreos concesionados se presentan las siguientes circunstancias:

1. En visita realizada por la CGR<sup>126</sup>, al corredor férreo<sup>127</sup> activo porque diariamente transita el tren de la Sabana que transporta turistas y estudiantes universitarios, se

---

<sup>124</sup> Memorando SRT 13861, del 03 de marzo de 2015

<sup>125</sup> "El Instituto Nacional de Vías informa que, a través de sus 26 Direcciones Territoriales, continua haciendo el correspondiente seguimiento al cumplimiento de las metas de contratos de concesión que se ejecutan en la Red Vial Nacional. Lo anterior teniendo en cuenta que las vías concesionadas continúan siendo propiedad del Instituto, cualquiera que sea el mecanismo de su administración así como también las políticas trazadas por el Ministerio de Transporte, y debido a que así lo establecen las funciones y competencias de la entidad."

<sup>126</sup> A los predios del Invías ubicados en el Municipio de Cajicá, el 23 de julio de 2015.

<sup>127</sup> El corredor férreo es un bien de uso público de carácter Nacional, afecto a la prestación del servicio de transporte férreo, que goza de especial protección, pues constituye una vía arterial principal con prelación respecto de las demás vías, en cuya zona de seguridad (12 metros a cada lado del eje de la vía), no puede existir elemento alguno que pueda afectar la seguridad de transporte ferroviario.

observó que en varios sectores se construyeron casas cercanas a la franja de seguridad del corredor<sup>128</sup>, inclusive existe una pequeña vía sobre la cual circulan vehículos, no obstante lo anterior no se evidenciaron acciones adelantadas por el Invías tendientes a subsanar dicha irregularidad.

2. En los pasos a nivel del tramo férreo que atraviesa el Municipio de Cajicá se observó ausencia de señalización tal como lo establece el artículo 113 de la Ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito, así: *“Las entidades ferroviarias, o los particulares en caso de concesión de las vías férreas, colocarán señales, barreras y luces en los pasos a nivel de las vías férreas, así como la correspondiente demarcación, de acuerdo con lo dispuesto por el Ministerio de Transporte”*.

3. En el Municipio de Madrid existe invasión de la franja de seguridad del corredor férreo por la instalación de varios postes de alumbrado público, se observó la construcción de una vivienda invadiendo parte de dicha franja. Además se evidenció que una anexidad de la estación férrea se encuentra una caseta arrendada por parte del municipio, dedicada a la venta de celulares.

Estas circunstancias se presentan por deficiencias en el control y administración sobre los bienes del Invías, lo cual genera situaciones de muy alto riesgo para las personas que habitan o transitan por dichas zonas y para el mismo Invías ante eventualidades legales que se puedan presentar. Ver Anexo 5- Registro Fotográfico

Hallazgo N°126      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria -  
Estado de los predios y estaciones férreas

Se observó en los municipios visitados<sup>129</sup> las situaciones descritas en el cuadro

---

128 Ley 769 de 2002, definió: -Vía Férrea: Diseñada para el tránsito de vehículos sobre rieles, con prelación sobre las demás vías, excepto para las ciudades donde existe metro. Así mismo, se estableció como prohibición para los peatones: ocupar la zona de seguridad y protección de la vía férrea, la cual establece a una distancia no menor de doce metros. -Los conductores no podrán transitar con vehículo automotor o de tracción animal por la zona de seguridad de la vía férrea. De otra parte la Ley 76 de 1920, prohibió a los particulares introducirse o estacionarse en la vía de un ferrocarril.

<sup>129</sup> Facatativá, Madrid, Chía, Uña, Chipaque y Soacha

siguiente, relacionadas con estaciones férreas invadidas o que no existen; lotes enmontados, abandonados o que hacen parte de las vías, entre otros.

**Cuadro 27**  
**Estado de predios y estaciones férreas**

| <b>Municipio</b> | <b>Pedio</b>                                                   | <b>Observaciones</b>                                                                                     |
|------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Facatativá       | Estación Férrea de los Manzanos.                               | Invadida por particulares.                                                                               |
|                  | Estación Férrea de los Micos.                                  | Invadida por particulares.                                                                               |
|                  | Estación férrea de Albán (jurisdicción del Municipio de Albán) | Invadida por particulares                                                                                |
|                  | Sectores del corredor férreo.                                  | Invasión de la franja de seguridad, la cual es utilizada como estacionamiento de vehículos particulares. |
|                  | Predios a nombre de terceros                                   | Predios con Código catastral 01-00-0127-0001-003 y 01-00-0127-0001-001.                                  |
|                  | Rieles enmontados y ausencia de clavos que unen los rieles.    |                                                                                                          |
|                  | Estación el Cruce                                              | No existe, solo un taque de aprovisionamiento de agua y declara bien de interés cultural.                |

| <b>Municipio</b>   | <b>Predio</b>                                                                                                            | <b>Observaciones</b>                                                                                                                                                            |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Madrid             | Corredor férreo cerca a la estación de Madrid.                                                                           | Invasión                                                                                                                                                                        |
|                    | Anexidad Estación Férrea                                                                                                 | Invadida.                                                                                                                                                                       |
|                    | Red Férrea                                                                                                               | Abandonada y con deterioro                                                                                                                                                      |
| Chía               | Predios a la altura de Teletón y otros que se encuentran entre las líneas férreas a la altura de la estación de La Caro. | Se construyeron viviendas en los predios del Invías.                                                                                                                            |
| Une- Chipaque-Chía | Predios                                                                                                                  | Predios invadidos por los anteriores propietarios con pastizales, así como cultivos de cebolla y cilantro, entre otros.                                                         |
| Soacha- Chía       | Predios                                                                                                                  | Hacen parte de las vías.                                                                                                                                                        |
| Soacha             | Líneas férreas                                                                                                           | Invadida por particulares, inclusive sobre la antigua línea férrea se construyeron algunas calzadas como es el caso del sector donde está ubicada la estación férrea de Soacha. |
| Soacha             | Pedio identificado con la matricula inmobiliaria No. 50S-900254, correspondiente a la ficha predial                      | Pedio cercado e invadido por una empresa particular dedicada a la mezcla de asfalto, en el cual funcionó                                                                        |

| Municipio                        | Predio                                                  | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | 25754000000110037<br>ubicado en la vereda San Francisco | antiguamente la Estación Férrea del Salto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Soacha – Corredor Férreo del Sur | Tramo Bogotá – Salto del Tequendama                     | <p>De acuerdo con la escritura No. 2380 de 2007; sin embargo, en esta no se detalla el ancho de la franja férrea. Además no fue soportada con los respectivos planos.</p> <p>Adicionalmente se observó que gran parte del tramo está abandonado, hay ausencia de los rieles y traviesas en sectores importantes del corredor; así como invasiones por la construcción de la calzada norte de la Autopista del Sur, incluidos puentes vehiculares, ciclo rutas y postes de alumbrado público.</p> <p>A la altura del casco urbano de Soacha, en el sector conocido como la Carrera Quinta, la franja</p> |

| Municipio | Predio                                                 | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           |                                                        | del corredor se encuentra invadida por diferentes negocios de particulares quienes tienen almacenados ladrillos, bloques, cemento y estibas, entre otros; de igual manera sobre el corredor Férreo se construyeron viviendas. De otra parte, se evidenció que la Estación de Bosa se encuentra abandonada y en mal estado. |
| Cajicá    | Predio con el número catastral<br>25126000000031366000 | Predio aledaño al Colegio Rincón Santo, está invadido y cercado por el municipio con una malla metálica y es utilizado como cancha de fútbol                                                                                                                                                                               |

El Invías, a pesar de haber recibido estos inmuebles desde 1993 y 2006 a 2010, no cuenta con una política institucional para el reconocimiento, la recuperación, la rehabilitación, el mantenimiento, la custodia y la administración de predios, zonas o franjas de terreno, zonas de seguridad, patios para maniobras, vías o líneas férreas, obras de arte, estaciones, paraderos, zonas de cargue y descargue, bodegas, talleres y campamentos existentes a lo largo y ancho de los corredores férreos.

Adicionalmente, la no implementación de acciones efectivas y oportunas tendientes a subsanar las deficiencias mencionadas, aumentan los riesgos del continuo

deterioro, invasión y pérdida de la infraestructura férrea.

Esta situación se presenta por deficiencias en el control y administración sobre los bienes del Invías, lo cual genera limitación para la disposición de los mismos, así como el cobro de impuestos sobre predios que hacen parte integral de algunos corredores viales. Igualmente, dichas circunstancias van a retrasar la implementación y ejecución del Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional entre la Nación, el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital que busca el desarrollo de un sistema integrado de transporte de Bogotá – Cundinamarca denominado “Metro Ligero Regional Urbano”, proyecto que es importante para el mejoramiento de la movilidad de la región y básico en el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el documento CONPES 3677 de 2010.

Es de anotar que el Decreto 2618 de 2013, Artículo 19, establece como función de las Direcciones Territoriales: “*Velar por la protección de los predios del Instituto Nacional de Vías –INVÍAS de su jurisdicción, adelantando las acciones administrativas y/o policivas y/o judiciales pertinentes, dando informe de ellas a la Oficina Asesora Jurídica*”. Ver Anexo 5 - Registro Fotográfico

Hallazgo N°127  
férreos

Administrativo – Recibo y contabilización de bienes

Durante los años 1993 y 2006 a 2010, el Invías recibió mediante actas del Fondo Inmuebles Nacionales, de Ferrovías en Liquidación, así como del PAR Ferrovías en Liquidación; una serie de bienes férreos que no se encontraban valorizados (cuadro 4). Además no se evidencia que el Instituto haya hecho una verificación del estado, ubicación y existencia de los inmuebles referidos, así como tampoco se pudo confirmar que los mismos hayan sido registrados en la contabilidad, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Esta situación se presenta por la falta de control adecuado sobre la propiedad de los bienes del Invías.

Es importante señalar que la información contable pública debe ser la representación razonable de la realidad económica de una entidad pública, además debe incluir todas las transacciones, hechos y operaciones medidas en términos cualitativos o

cuantitativos, en una fecha o durante un período determinado; atendiendo los principios, normas técnicas y procedimientos establecidos.

**Cuadro 28**  
**Relación actas de entrega - bienes férreos**

| <b>ACTA Y FECHA</b>                    | <b>ENTIDAD QUE ENTREGA</b>            | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                      | <b>VALOR</b> |
|----------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Sin número del 30 de diciembre de 1993 | Liquidador Fondo Inmuebles Nacionales | - 19 monumentos Nacionales.<br><br>- 128 bienes fiscales.<br><br>- 774 Bines de Uso Público.<br><br>- 411 Campamentos sin título. | Sin valor    |
| Acta 02 Sin fecha                      | Ferrovías en liquidación              | Tramo corredor Férreo y anexidades Facatativá; Cantera Ley de Dios y Documentación referida en dicha acta.                        | Sin valor    |
| Acta 17 del 10 de abril de 2008.       | Ferrovías en liquidación              | Corredor Férreo y anexidades tramo Especial La Dorada y documentación referida en dicha acta.                                     | Sin Valor    |
| Acta 16 del 3 de febrero de 2008.      | Ferrovías en liquidación              | Corredor Férreo Espinal- Neiva y documentación referida en dicha acta.                                                            | Sin Valor    |
| Acta 15 del 28 de enero de 2008.       | Ferrovías en liquidación              | Corredor ferreo Tramo Medellin-Envigado.<br><br>Corredor ferreo y anexidades Tramo Dagua- Lomitas                                 | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>                    | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b> | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                                                       | <b>VALOR</b> |
|--------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                            |                                | Corredor ferreo y anexidades<br>Tramo Puente Sogamoso -<br>Gamarra.<br><br>Corredor ferreo y anexidades<br>Tramo Buenaventura- Dagua y<br>documentación referida en<br>dicha acta. |              |
| Acta 14 del 24<br>de enero de<br>2008.     | Ferrovías en<br>liquidación.   | Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Puerto Wilches-<br>Bucaramanga y documentación<br>referida en dicha acta.                                                                    | Sin Valor    |
| Acta 12 del 9<br>de enero de<br>2008       | Ferrovías en<br>liquidación.   | Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Cisneros-Puerto Berrio y<br>documentación referida en<br>dicha acta.                                                                         | Sin Valor    |
| Acta 11 del 10<br>de diciembre<br>de 2007. | Ferrovías en<br>liquidación.   | Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Medellín- Cisneros y<br>documentación referida en<br>dicha acta.                                                                             | Sin Valor    |
| Acta 10 del 22<br>de Noviembre             | Ferrovías en<br>liquidación.   | Corredor Férreo y anexidades<br>tramo La Caro- Chiquinquirá y<br>documentación referida en<br>dicha acta.                                                                          | Sin Valor    |
| Acta 9 del 7 de<br>noviembre de<br>2007    | Ferrovías en<br>liquidación.   | - Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Flandes-Ibagué<br><br>- Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Fundación- Santa Marta y<br>documentación referida en<br>dicha acta.         | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>                | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b> | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                                                                                                             | <b>VALOR</b> |
|----------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Acta 8 del 26<br>de octubre de<br>2007 | Ferrovías en<br>liquidación.   | - Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Bogotá Al Salto (Corredor<br>del Sur)<br><br>- ZONA DE PRESTAMO<br>Aracataca Uno y<br>documentación referida en<br>dicha acta.                                                                   | Sin Valor    |
| Acta 7 del 23<br>de octubre de<br>2007 | Ferrovías en<br>liquidación.   | -Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Bogotá-Facatativá.<br><br>-Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Gamarra– Fundación.<br><br>- Zona de Préstamo Santa Rosa<br>y documentación referida en<br>dicha acta.                           | Sin Valor    |
| Acta 6 del 11<br>de octubre de<br>2006 | Ferrovías en<br>liquidación.   | -Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Chiquinquirá- Barbosa<br><br>-Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Patios Estación México<br>(La Dorada) hasta la entrada de<br>la Estación Grecia y<br>documentación referida en<br>dicha acta. | Sin Valor    |
| Acta 5 del 17<br>de julio de<br>2007   | Ferrovías en<br>liquidación.   | Balastera Champan Zona de<br>préstamo Aracataca No.2. y<br>documentación referida en<br>dicha acta.                                                                                                                                      | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>          | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b> | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                          | <b>VALOR</b> |
|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Acta 4 del 29 de marzo de 200    | Ferrovías en liquidación.      | Patio de maniobras Taller Triangulo de Inversión y zona de campamentos sector Urbano Municipio de Facatativá. y documentación referida en dicha acta. | Sin Valor    |
| Acta 3 del 7 de febrero de 2007  | Ferrovías en liquidación.      | Tramo Corredor Férreo y anexidades desde Guepsa-Santander. y documentación referida en dicha acta.                                                    | Sin Valor    |
| Acta 2 sin fecha                 | Ferrovías en liquidación.      | - Tramo Corredor Férreo y anexidades Facatativá-Girardot.<br><br>-Cantera Ley de Dios. y documentación referida en dicha acta.                        | Sin Valor    |
| Acta 1 del 8 de agosto de 2006   | Ferrovías en liquidación.      | -Talleres El Corzo.<br><br>-Terminal de carga Km 5 y documentación referida en dicha acta.                                                            | Sin Valor    |
| Acta 27 del 26 de junio de 2008. | Ferrovías en liquidación.      | -Tramo Corredor Férreo y anexidades tramo Jamundí-Timba.<br><br>-Tramo Corredor Férreo y anexidades tramo Dosquebradas-Campoalegre.                   | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>          | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b> | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                                                                                       | <b>VALOR</b> |
|----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                  |                                | -Lote de terreno ubicado en Santa Marta.<br><br>-Corredor Férreo y anexidades Sector La Marina- Puerto Caldas (pacto de cumplimiento suscrito con el Municipio de Pereira) y documentación referida en dicha acta. |              |
| Acta 26 del 26 de junio de 2008  | Ferrovías en liquidación.      | -Tramo Corredor Férreo y anexidades de La Dorada-Buenos Aires. y documentación referida en dicha acta.                                                                                                             | Sin Valor    |
| Acta 25 del 25 de junio de 2008. | Ferrovías en liquidación.      | -Tramo Corredor Férreo y anexidades del tramo Otón- La Miranda.<br><br>-Tramo Corredor Férreo y anexidades del tramo Arauca-El Bosque. y documentación referida en dicha acta.                                     | Sin Valor    |
| Acta 24 del 25 de junio de 2008  | Ferrovías en liquidación.      | Tramo Corredor Férreo y anexidades de Bogotá-Belencito. y documentación referida en dicha acta.                                                                                                                    | Sin Valor    |
| Acta 23 del 24 de junio de 2008  | Ferrovías en liquidación.      | Tramo Corredor Férreo y anexidades Facatativá-Puerto Salgar. y documentación referida en dicha acta.                                                                                                               | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>          | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b> | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                                         | <b>VALOR</b> |
|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Acta 22 del 20 de junio de 2008. | Ferrovías en liquidación.      | -Plazoleta de acceso a la estación de La Sabana.<br><br>-Tramo Corredor Férreo y anexidades del Tramo El Bosque –La Pintada. y documentación referida en dicha acta. | Sin Valor    |
| Acta 21 del 3 de junio de 2008.  | Ferrovías en liquidación.      | -Corredor Férreo y anexidades del Tramo Manizales- Campo Alegre. y documentación referida en dicha acta.                                                             | Sin Valor    |
| Acta 20 del 19 de mayo de 2008   | Ferrovías en liquidación.      | Lote de Terreno con las construcciones conocidas como la Estación de La Sabana. y documentación referida en dicha acta.                                              | Sin Valor    |
| Acta 19 del 6 de mayo de 2008.   | Ferrovías en liquidación.      | Tramo Férreo especial Barrancabermeja y documentación referida en dicha acta.                                                                                        | Sin Valor    |
| Acta 18 del 24 de abril de 2008. | Ferrovías en liquidación.      | -Planta inmunizadora de Andalucía.<br><br>-Tramo Corredor Férreo variante Caracolí- Puerto Berrio y documentación referida en dicha acta.                            | Sin Valor    |
| Acta 9 del 17 de agosto de 2010  | PAR Ferrovías en Liquidación.  | -Lote Estación del ferrocarril de Armenia.                                                                                                                           | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>                   | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b>   | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                                                                                                        | <b>VALOR</b> |
|-------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                           |                                  | Tramo Corredor Férreo Cali –<br>Viga. y documentación referida<br>en dicha acta.                                                                                                                                                    |              |
| Acta 8 del 2 de<br>agosto de<br>2010.     | PAR Ferrovías en<br>Liquidación. | Segunda División de la E.P.<br>1805 Tramo corredor Férreo<br>Sabaneta-Caldas (Antioquia) y<br>documentación referida en<br>dicha acta.                                                                                              | Sin Valor    |
| Acta 7 del 11<br>de noviembre<br>de 2009. | PAR Ferrovías en<br>Liquidación. | -Área Resto de la Urbanización<br>Ferrosierra ubicada en el<br>Municipio de Puerto Nare -<br>Antioquia.<br><br>- Corredor Férreo y anexidades<br>tramo Timba-Piendamó. y<br>documentación referida en<br>dicha acta.                | Sin Valor    |
| Acta 6 del 31<br>de julio de<br>2009.     | PAR Ferrovías en<br>Liquidación. | Tramo Corredor Férreo y<br>anexidades Caldas- La<br>Pintada..<br><br>-Sector 12 de la E.P. 156 del 31<br>de enero de 1992, notaria 17 de<br>Bogotá corregimiento Caimalito<br>- Pereira. y documentación<br>referida en dicha acta. | Sin Valor    |
| Acta 5 del 9 de<br>julio de 2009.         | PAR Ferrovías en<br>Liquidación. | -Área resto de Puerto Wilches.<br><br>-Corredor Férreo antigua vía<br>fundación.                                                                                                                                                    | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>           | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b> | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                                                                                                                   | <b>VALOR</b> |
|-----------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                   |                                | -Primer y segundos sector de la EP 1477 del 9 de julio de 1992 Sector Pereira. y documentación referida en dicha acta.                                                                                                                         |              |
| Acta 4 del 17 de febrero de 2009. | PAR Ferrovías en Liquidación.  | -Lote terreno ubicado en el Municipio de La tebaida Depto. Quindío.<br><br>-Sector 14 de la escritura pública 156 del 31 de enero de 1992 de la notaria 17 de Bogotá. y documentación referida en dicha acta.                                  | Sin Valor    |
| Acta 3 del 28 de enero de 2009.   | PAR Ferrovías en Liquidación.  | Tramo Corredor Férreo y anexidades tramo Lomitas-Planta Lavadora (Yumbo). y documentación referida en dicha acta.                                                                                                                              | Sin Valor    |
| Acta 2 del 23 de enero de 2009.   | PAR Ferrovías en Liquidación.  | -Sector del corredor férreo km 445+299.25 al km 446+289.50 del ferrocarril troncal de occidente, vereda Totumal, Municipio de Filadelfia, departamento de Caldas- La Amapola.<br><br>- Corredor Férreo y anexidades tramo Tuluá - La Victoria. | Sin Valor    |

| <b>ACTA Y<br/>FECHA</b>          | <b>ENTIDAD QUE<br/>ENTREGA</b> | <b>DESCRIPCIÓN DE BIENES</b>                                                                                                                                                                                                         | <b>VALOR</b> |
|----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                  |                                | -Corredor Férreo y anexidades tramo Cali- Tuluá.<br><br>-Corredor Férreo y anexidades tramo Zarzal-Armenia. y documentación referida en dicha acta.                                                                                  |              |
| Acta 1 del 29 de octubre de 2008 | PAR Ferrovías en Liquidación.  | -Corredor Férreo y anexidades tramo Palmira- La Florida<br><br>-Corredor Férreo y anexidades tramo La Victoria- Cartago.<br><br>-Corredor Férreo y anexidades tramo Montenegro - San Joaquín y documentación referida en dicha acta. | Sin Valor    |

Fuente Actas de entrega Invias.

### Administrativo y presunta incidencia disciplinaria – Tramo corredor férreo BOGOTÁ- SIBATÉ.

De acuerdo con la información histórica registrada en la página Web del Municipio de Sibaté<sup>130</sup>, se observó que existió un corredor férreo, incluidos los predios, que comunicaba a Soacha con dicho municipio, evidencia de ello es que aún existe la

---

<sup>130</sup> “El auge de la comercialización por vía férrea tocó nuestro Municipio hacia el año de 1895 cuando dicha estructura fue adelantada, incluida allí "la Estación Santa" la Estación Santa Isabel, actual edificio la Alcaldía Municipal”

estación férrea de Alicachín, a cargo del Invías, reportada a la CGR<sup>131</sup>; sin embargo, no se encontró evidencia que haya sido transferido al Invías.

El Decreto 2618 de 2013, Artículo 19, establece como función de las Direcciones Territoriales: “*Velar por la protección de los predios del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS de su jurisdicción, adelantando las acciones administrativas y/o policivas y/o judiciales pertinentes, dando informe de ellas a la Oficina Asesora Jurídica*”.

Estas situaciones se presentan por deficiencias en el control y administración sobre los bienes del Invías, lo cual genera limitación para la disposición de los mismos, su situación legal, dudas sobre el valor real de su patrimonio y de pago de impuestos.

Hallazgo N°128      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria –  
Tramo corredor férreo BOGOTÁ- SIBATÉ.

De acuerdo con la información histórica registrada en la página Web del Municipio de Sibate<sup>132</sup>, se observó que existió un corredor férreo, incluidos los predios, que comunicaba a Soacha con dicho municipio, evidencia de ello es que aún existe la estación férrea de Alicachín, a cargo del Invías, reportada a la CGR<sup>133</sup>; sin embargo, no se encontró evidencia que haya sido transferido al Invías.

El Decreto 2618 de 2013, Artículo 19, establece como función de las Direcciones Territoriales: “*Velar por la protección de los predios del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS de su jurisdicción, adelantando las acciones administrativas y/o policivas y/o judiciales pertinentes, dando informe de ellas a la Oficina Asesora Jurídica*”.

Estas situaciones se presentan por deficiencias en el control y administración sobre los bienes del Invías, lo cual genera limitación para la disposición de los mismos, su situación legal, dudas sobre el valor real de su patrimonio y de pago de impuestos.

---

<sup>131</sup> Oficio OCI – 10823 del 3 de marzo de 2015 y Memorando SRT 13861 del 3 de marzo de 2015

<sup>132</sup> “El auge de la comercialización por vía férrea tocó nuestro Municipio hacia el año de 1895 cuando dicha estructura fue adelantada, incluida allí “la Estación Santa” la Estación Santa Isabel, actual edificio la Alcaldía Municipal”

<sup>133</sup> Oficio OCI – 10823 del 3 de marzo de 2015 y Memorando SRT 13861 del 3 de marzo de 2015

Hallazgo N°129      Administrativo y presunta incidencia disciplinaria-  
Áreas estación de La Sabana

En visita realizada a la Estación de La Sabana el 15 de septiembre de 2015, se observó que dentro del predio donde está ubicada dicha estación, existen algunas áreas construidas, que son administradas por el Invías en su calidad de propietario, en total estado de deterioro, como es el área de campamentos, que contrastan con algunas edificaciones entregadas en comodato a la Policía Nacional, al Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles y Empresa Turistren, que presentan un estado aceptable. Lo anterior sin que se observen acciones efectivas del Instituto para su recuperación o rehabilitación, ver registro fotográfico.

Esta situación se presenta por deficiencias en el control y administración sobre los bienes del Invías, lo cual genera deterioro continuo y mal aspecto en la Estación de la Sabana.

Es de anotar que según el Artículo 13 del decreto 02618 de 2013, la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, tiene dentro de sus funciones: *“Realizar los trámites necesarios para el saneamiento de los bienes de uso público y/o con destinación de uso público”*. Ver Anexo 5- Registro Fotográfico

Hallazgo N°130      Administrativo - Implementación de trenes de  
cercanías para pasajeros

El Conpes 3677 del 19 de Julio de 2010 plantea la política pública para el desarrollo integral de la movilidad de la Región Capital Bogotá Cundinamarca y analiza la implantación de una serie de alternativas entre las que se encuentra el desarrollo del Sistema Troncal de Cercanías Occidente, Sur y Norte. Para la implementación de este mecanismo de transporte, el Gobierno Nacional se comprometió con el desembolso de recursos desde la vigencia 2016 hasta el año 2032 y se recomienda que el Ministerio de Transporte incorpore activos de la Nación representados básicamente en corredores férreos y sus estaciones para cumplir con los objetivos planteados en el documento de mejorar la movilidad urbana de Bogotá y los municipios cercanos al disminuir tiempos de viaje y costos de operación.

En este orden de ideas, el sistema de transporte planteado iniciaría el año 2016 y para esa fecha los corredores férreos deberían estar en condiciones para ser entregados a la Gobernación de Cundinamarca y al Distrito Capital, para llevar a

cabo la iniciativa planteada en el documento Conpes. Sin embargo, de acuerdo con la evaluación realizada por la CGR, existen dificultades para la entrega del corredor férreo, puesto que el Invías no tiene pleno dominio de los corredores férreos, en el entendido de que existen predios que hacen parte de los mismos y que se encuentran invadidos aproximadamente en el 90%. Bajo estas condiciones, se hace difícil que lo indicado en el citado documento Conpes se pueda llevar a cabo con las consecuencias que conlleva no poder solucionar los problemas de movilidad que aquejan a la ciudad Capital y sus municipios circundantes, incrementado por ingreso de vehículos particulares y motocicletas ante un incipiente transporte público de pasajeros.

Hallazgo N°131      Administrativo – Coordinación interinstitucional.

De acuerdo con el análisis de la situación legal y de propiedad de los predios del Invías, se observa que existen diferencias entre la información reportada por entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, las oficinas de Registros de Instrumentos Públicos, las Alcaldías Municipales, el Ministerio de Cultura y el Instituto Nacional de Vías; por cuanto algunos predios carecen de matrícula inmobiliaria en la información reportada por el Invías, aparecen predios a nombre de entidades ya liquidadas como Ferrovías, o los municipios cobran predial sobre Bienes de Uso Público que de acuerdo a su naturaleza están exentos de dicho gravamen. De otra parte, el Invías no ha realizado gestiones efectivas para lograr que dichos inmuebles estén exentos.

Las anteriores situaciones evidencian deficiencias de comunicación y colaboración entre dichas entidades, que dificultan la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. Situaciones que ocasionan desgaste administrativo de las entidades involucradas; informes sobre el estado de los predios poco útiles, poco significativos o inexactos.

**Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios.**

**Proceso: Supervisión e interventoría.**

**Materia Específica: Supervisión e interventoría.**

### **3.1.4 SUPERVISION E INTERVENTORIA**

Hallazgo N°132      Administrativo - Estructuración, seguimiento y control de proyectos

Al hacer revisión de los elementos que constituyen la línea base del tiempo de diversos proyectos y su relación con la línea base de costos (presupuesto), se evidencian falencias en la construcción de los mismos, lo que conlleva a una presunta afectación a los procesos de control y seguimiento de los proyectos. Esto evidencia fallas en la estructuración y planeación de las líneas base del proyecto, lo cual conlleva a consecución de proyectos que en el corto plazo deben ser reprogramados y su línea base de alcance modificada mediante adiciones, prórrogas y ajustes a los contratos. Para explicar esto de manera detallada, es necesario remitirse a conceptos básicos de gestión de proyectos y exponer la observación a la luz de los mismos.

Podemos definir la Gestión del Tiempo de un proyecto como el grupo de procesos que involucran el engranaje adecuado para la terminación en plazo de un proyecto. A continuación se presenta el siguiente esquema que muestra la forma en que estos procesos interactúan para desarrollar la correcta gestión del tiempo de un proyecto:

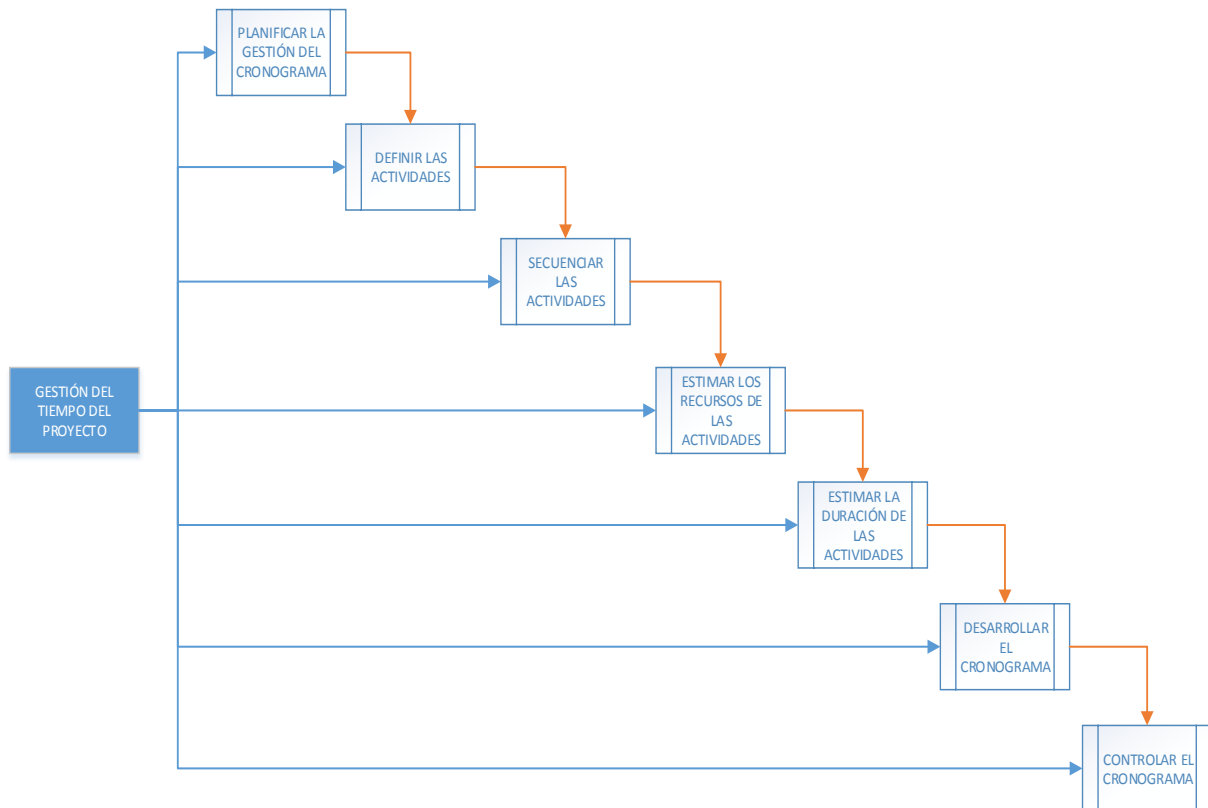


FIGURA 1. Descripción General de la Gestión de Tiempo del Proyecto. Adaptado de *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®) – Quinta Edición*. © Project Management Institute.

Para lograr una gestión eficiente del Tiempo del Proyecto es necesario seguir estas pautas con el fin de poder llevar los proyectos en el tiempo planeado y establecido en el alcance del proyecto. Una buena definición del alcance permite definir de manera clara las actividades, los recursos y los tiempos del proyecto, generando lo que se conoce como Cronograma del proyecto o Modelo de Programación. La metodología usada debe reflejar esta correcta planeación, a través de herramientas como Diagrama de Gantt, Diagrama de Red y con metodologías de cálculo de duraciones y control de tiempos como el CPM (Critical Path Method – Método de la Ruta Crítica), el CCM (Critical Chain Method – Método de la Cadena Crítica) y el PERT (Project Evaluation and Review Techniques – Técnicas de Revisión y Evaluación de Proyectos). Para mejor ilustración, se muestra con el siguiente esquema:

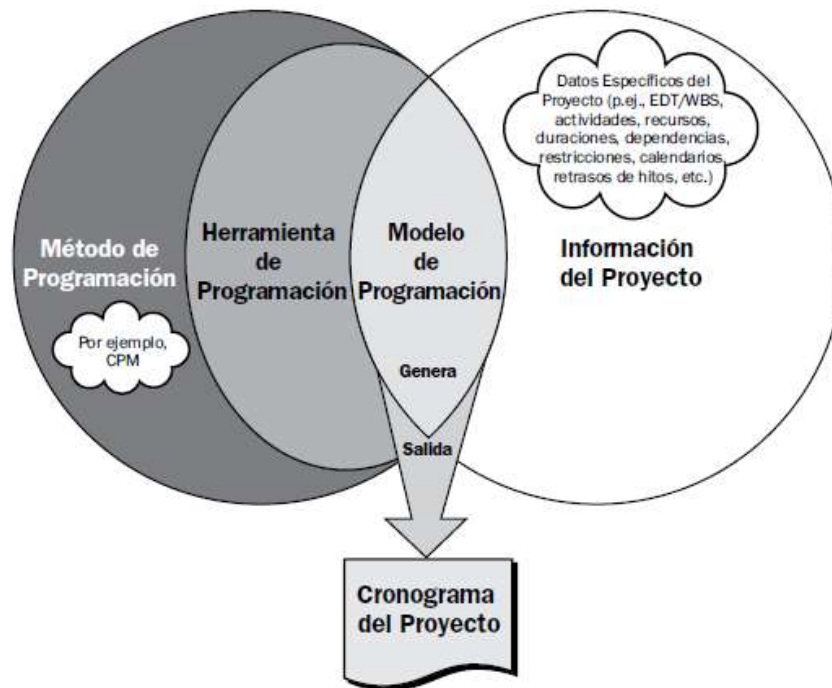


FIGURA 2. Elementos para el desarrollo del cronograma de Proyecto. Tomado de *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®) – Quinta Edición*. © Project Management Institute.

Una vez constituido el cronograma del proyecto, con sus actividades desglosadas, debidamente encadenadas y con duraciones que apuntan finalmente al objetivo del proyecto, es necesario desarrollar un modelo de control de proyecto que permita hacer seguimiento del estado del proyecto en cualquier punto del mismo que se quiera revisar. De acuerdo a la literatura, el control del cronograma del proyecto sirve para (el texto a continuación se transcribe de la Guía del PMBOK® - Quinta Edición – Project Management Institute):

“(…)

- **Determinar el estado actual del cronograma del proyecto mediante la comparación de la cantidad total de trabajo entregado y aceptado con respecto a las estimaciones de trabajo completado para el ciclo de tiempo transcurrido.**
- Llevar a cabo revisiones retrospectivas (revisiones programadas para registrar las lecciones aprendidas) de cara a corregir y mejorar los procesos si fuera necesario.
- Volver a priorizar el trabajo pendiente (pila).
- Determinar el ritmo a que se generan, validan y aceptan los entregables (velocidad) en un tiempo por iteración (duración acordada del ciclo de trabajo, normalmente dos semanas o un mes)
- **Determinar que el cronograma del proyecto ha cambiado.**
- **Gestionar los cambios reales conforme se producen.** (...)”(Negrita y subrayado fuera de texto)

Para llevar a cabo este control, existen herramientas y técnicas que permiten hacer un mapa del proyecto en las diferentes edades del mismo y tomar las acciones respectivas si se evidencia que el proyecto presenta cambios considerables con respecto a la línea base planteada. Algunas de estas son:

- **Análisis de la Ruta Crítica**
- **Análisis de Valor Ganado**
- Análisis de la Cadena Crítica
- Análisis de tendencias

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, y aplicándolo a la Entidad, se evidencian las siguientes deficiencias de manera general:

- Falta de estructuración clara de las programaciones de obra (no hay actividades encadenadas, no hay definidas listas de hitos, no hay recursos asociados, no hay fijación de la línea base), lo cual conlleva a deficiencias en el desarrollo, seguimiento y control de la misma, al no plasmar de manera clara el desarrollo del alcance del proyecto.
- No se evidencia control sobre la línea base. Muchas reprogramaciones no tienen en cuenta la línea base como punto de partida, lo cual muestra

deficiencia en el proceso de control de cronograma, pues la línea base quien indica en estado debería ir el proyecto para poder ser comparado contra la realidad y determinar si se requieren solicitudes de cambio (adiciones o prórrogas) o no.

- No se evidencian controles adecuados a los cronogramas de obra, ni se llevan indicadores de Gestión de Proyectos (Análisis de Valor Ganado), lo cual conlleva a que las solicitudes de cambio en los proyectos (entiéndase como solicitudes de cambio, adiciones o prórrogas) se hagan con criterios técnicos livianos o sin el soporte técnico debido (informes de programación, trazabilidad del proyecto, análisis de valor ganado, grado de responsabilidad en los cambios a realizar).
- En el Manual de Interventoría se indica lo siguiente:

### ***“2.3.1. Compromisos del Contratista.***

*Además de las obligaciones contenidas en los documentos contractuales, deberán quedar registrados en el acta para efectos de control y seguimiento de la ejecución del contrato de obra, los siguientes compromisos:*

*[...]*

***2 Programa de Obra: El contratista presentará al Interventor un proyecto del Programa de Obra (método Gantt, programa Project o similar, estableciendo la ruta crítica de la ejecución del proyecto) que será analizado en la reunión técnica y se fijará el compromiso de hacer las modificaciones, si se requiere. El contratista entregará al Interventor la información en medio magnético, para facilitar su seguimiento y control. Deberán revisarse conjuntamente todas y cada una de las actividades, su orden y secuencia lógica de ejecución y la interdependencia que exista entre ellas.*** (Negrita y subrayado fuera de texto)

De igual manera, en el capítulo “INSTRUCTIVO PROGRAMA DE INVERSIONES – FORMATO MSE-FR-09”, se indica lo siguiente:

## **“2 GENERALIDADES**

### **2.1. PROGRAMA DE OBRA**

1. **Es la representación gráfica mediante la cual el contratista organiza cronológicamente en forma detallada y secuencial cada una de las actividades que intervienen en el proceso constructivo de la obra, dentro del plazo establecido. En él se deberán planificar las tareas, el tiempo estimado de duración, las relaciones de tiempo y los recursos que se utilizarán para completarlo. Este programa deberá elaborarse con el apoyo de un experto en programación de obra.**
2. **El Programa de obra deberá elaborarse por medio del método Gantt, utilizando como herramienta el programa Project u otro similar. Los diagramas deberán presentar o mostrar la ruta crítica de la ejecución del proyecto, lo mismo, que proveer diagramas de seguimiento para el control por parte del interventor, la supervisión del contrato y la supervisión del proyecto.** (Negrita y subrayado fuera de texto)

De acuerdo a lo señalado, como el Manual de Interventoría indica que la programación debe estar en algún formato de programación en el cual pueda ser controlado, preferiblemente Project, se evidencia que la entidad presenta deficiencia administrativa al no tener los medios para poder revisar, controlar y hacer seguimiento a las programaciones y a los controles que presenta la Interventoría. Los supervisores del proyecto no cuentan con herramientas para hacer análisis de la información que brinda la interventoría en este tema, lo cual hace que no se logre un adecuado juicio de expertos en donde intervenga más de una opinión, limitando el control del proyecto a una mínima expresión. (Ver Cuadro N° 29)

### **Cuadro N° 29**

**Análisis comparativo de programación inicial vs. Programación actualizada,  
para algunos proyectos de la Subdirección de Red Nacional y la Gerencia de  
Grandes Proyectos.**

| CONTRATO | PROYECTO                                    | OBSERVACIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 780/09   | TRANSVERSAL<br>DE BOYACÁ<br>FASE I          | <p><b>Programación Inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se evidencia sobreasignación de recursos en el programa, y si redistribución.</li> <li>• No se guardó la línea base del proyecto.</li> <li>• No se evidencia seguimiento sobre el cronograma.</li> </ul> <p><b>Programación final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se tiene en cuenta la línea base del proyecto para su realización.</li> <li>• Se presenta una programación segmentada. Se evidencian actividades desconectadas, lo cual no permite establecer secuencia lógica desde el inicio hasta la terminación.</li> <li>• La programación presentada como programación final corresponde a un cronograma de actividades necesarias para la terminación de obra, pero no está amarrada a la línea base del proyecto. Así las cosas, se asume como una programación que difiere de la línea base inicial.</li> </ul> |
| 518/12   | TRANSVERSAL<br>DEL<br>LIBERTADOR<br>FASE II | <p><b>Programación Inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se evidencia secuenciamiento y conexiones entre actividades. No se evidencia la ruta crítica del proyecto.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| CONTRATO | PROYECTO               | OBSERVACIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>No se guardó la línea base del proyecto. Si se establece la duración inicial se altera.</li> <li>No se evidencia seguimiento sobre el cronograma.</li> <li>Haciendo corte a la fecha del oficio 25/05/15, se evidencia que el avance reportado en el programa es menor al avance programado, dando alertas sobre el atraso que se desconoce si se les está haciendo seguimiento oportuno.</li> <li>La asignación de recursos no se realizó correctamente, ya que el costo total del proyecto no corresponde al valor del contrato (mal uso de la herramienta).</li> </ul> <p><b>Programación final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se tiene en cuenta la línea base del proyecto para su seguimiento.</li> </ul> |
| 526/12   | TRANSVERSAL DEL CARARE | <p><b>Programación Inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se guardó la línea base, aunque la reprogramación tuvo en cuenta la programación original.</li> <li>No tiene costos y recursos asociados.</li> </ul> <p><b>Programación final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se tiene en cuenta la línea base del proyecto para su seguimiento.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| CONTRATO | PROYECTO                                  | OBSERVACIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>No se tiene conocimiento del documento que aprobó el listado de actividades para generar la versión 2 de la programación.</li> <li>Programación desplazada 90 con respecto a la línea base original.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 407/10   | VARIANTE SAN FRANCISCO – MOCOA            | <p><b>Programación Inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se guardó la línea base, aunque la reprogramación tuvo en cuenta la programación original.</li> <li>No tiene costos y recursos asociados.</li> <li>Los paquetes de trabajo se encuentran desconectado, y por lo tanto no muestra la verdadera ruta crítica del proyecto.</li> </ul> <p><b>Programación final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se tiene en cuenta la línea base del proyecto para su seguimiento.</li> <li>Conserva estructura original de la programación inicial, incluyendo la desconexión entre paquetes de trabajo.</li> </ul> |
| 3361/07  | DOBLE CALZADA BUGA – BUENAVENTURA TRAMO I | <p><b>Programación Inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se presenta</li> </ul> <p><b>Programación final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los capítulos no tienen conexión unos con otros, por lo que no se puede tener certeza de que la fecha estimada de terminación en Project sea la fecha de estimada real de</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| CONTRATO | PROYECTO                                               | OBSERVACIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                                        | finalización del proyecto. Adicionalmente, esta falta de conexión hace que no se pueda hacer control sobre la ruta crítica, ya que esta no se genera.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 724/12   | DOBLE<br>CALZADA BUGA<br>–<br>BUENAVENTURA<br>TRAMO IV | <p><b>Programación Inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las actividades no se encuentran amarradas entre sí. Solamente se amarran algunas actividades a los hitos. No se puede estimar la ruta crítica.</li> <li>No tiene costos y recursos asociados.</li> <li>No se guardó la línea base.</li> </ul> <p><b>Programación final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No concuerda la programación enviada con la línea base inicial</li> <li>Los capítulos no tienen conexión unos con otros, por lo que no se puede tener certeza de que la fecha estimada de terminación en Project sea la fecha de estimada real de finalización del proyecto. Adicionalmente, esta falta de conexión hace que no se pueda hacer control sobre la ruta crítica, ya que la que se genera solamente toma un capítulo, pero no tienen en cuenta los demás tiempos por no estar conectados, por lo cual la ruta crítica arrojada no es real.</li> </ul> |
| 599/09   | DOBLE<br>CALZADA BUGA<br>–                             | <p><b>Programación Inicial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene costos y recursos asociados.</li> <li>No se guardó la línea base.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| CONTRATO | PROYECTO                               | OBSERVACIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <b>BUENAVENTURA<br/>TRAMO II y III</b> | <p><b>Programación final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No concuerda la programación enviada con la línea base inicial</li> <li>• Los capítulos no tienen conexión clara unos con otros, por lo que no se puede tener certeza de que la fecha estimada de terminación en Project sea la fecha de estimada real de finalización del proyecto. Adicionalmente, esta falta de conexión hace que no se pueda hacer control sobre la ruta crítica.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con datos del INVIAS.

Hallazgo N°133 Administrativo y con presunta incidencia disciplinaria - Ejercicio de funciones de interventoría –.

Para la interventoría de los convenios N° 2252 del 30 de noviembre de 2012; N°, 2543 del 4 de diciembre de 2012 y N° 2657 del 10 de diciembre de 2012 se contrató la interventoría hasta el día 30 de Junio de 2014, desistiendo de continuar con las mismas dando como causal *“la imposibilidad de conciliar con el Instituto el valor de la posible ampliación del contrato de Interventoría [1123/13] de la referencia”*. Dicha causal no justifica con claridad el desistimiento del contrato, ya que el Instituto había autorizado una adición al contrato y la firma interventora había aceptado los términos de ésta<sup>134</sup>, tal y como el Instituto lo expresa en el oficio SRT 38771 del 24 de Julio

<sup>134</sup> En el oficio mencionado, el Instituto cita que: *“No es claro para el Instituto, por qué en su oficio INV-64310 del 27 de Junio de 2014 suscrito por Claudia Patricia Portilla Álvarez, Representante Legal Suplente, se informó a esta Subdirección que con los recursos disponibles para la adición se cubriría el ejercicio de las funciones pactadas hasta el próximo 8 de Agosto y posteriormente en el oficio INV-71610 del 17 de julio de 2014, se informa que ese Consorcio decidió no continuar ejerciendo la Interventoría por la “imposibilidad de conciliar con el Instituto el valor de la posible ampliación del contrato de Interventoría”.*

*Es importante resaltar que con base en lo expresado en su oficio del 27 de junio de 2014, esta Subdirección gestionó la aprobación de la adición y prórroga de la Interventoría, ante el Comité de Adiciones y Prórrogas del Instituto, y se elaboró la minuta de adición, documento que no se tramitó por la decisión de no continuar manifestada por la Representante Legal Suplente, vía telefónica, el día 30 de junio de 2014.”*

de 2014. Esta situación obligó al instituto a contratar una nueva interventoría para continuar apoyando los procesos de seguimiento y control a la ejecución de obras, generando retrasos administrativos en el desarrollo de dicho seguimiento, por concepto del desarrollo del concurso de méritos correspondiente para la contratación de la nueva interventoría.

Adicional a esto, durante el proceso de desistimiento del contrato, el contratista interventor generó oficios en los cuales se retracta del aval que previamente había dado a las prórrogas de los contratos de obra derivados de los convenios, dando a entender que el contratista de obra estaba incurso en incumplimiento de su contrato incluso en el momento de la solicitud del aval para la prórroga, lo cual denota deficiencias en los procesos de seguimiento, revisión, y control técnico y administrativo de los contratos por parte esta interventoría, ya que esta situación era previsible en el momento de generar el aval, lo que le lleva a incurrir a la interventoría en presunta falta disciplinaria, de acuerdo a lo expresado en el Art. 84 de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N°134      Administrativo e indagación preliminar - Trámite de denuncia 2014-77415-82111-D. Contrato 4149 de 2013

LA CGR recibió denuncia # 2014-77415-82111-D del 26/12/2014 en la que se refieren a presuntas irregularidades en el pago de los servicios del interventoría en virtud del contrato 4149 del 30 de diciembre 2013, suscrito por el Director Operativo del INVIAS . Con ocasión del análisis correspondiente y considerando lo establecido tanto en el mismo contrato como en los pliegos de condiciones, la CGR estableció que presuntamente existe liquidación errónea de los valores relacionados con el Factor Multiplicador ya que contractualmente se pactó la vinculación de personal al proyecto únicamente bajo la modalidad de contrato laboral<sup>135</sup>, reconociendo prestaciones sociales cuyo costo hace parte del Factor mencionado.

---

<sup>135</sup> En las Actas de Costos del Contrato de interventoría 4149 de 2013; El literal b) del numeral 1 de la cláusula quinta del contrato de interventoría No. 4149 de 2013 define que el Factor Multiplicador aplicable al contrato es de 2.40; valor que concuerda con la Propuesta del Contratista (Formulario 2, Modulo 3: Factor Multiplicador y Honorarios). El Contrato señala expresamente en las clausulas quinta y sexta que “...EL INSTITUTO pagará al INTERVENTOR los costos directos por salarios del personal vinculado al proyecto, afectados por un factor multiplicador..., 1. COSTOS POR SALARIOS: a) Sueldos efectivamente pagados al personal utilizado en desarrollo del contrato..., b) Un factor Multiplicador de 2.4 aplicable a los costos de personal que involucra el valor de las prestaciones sociales que deben ser reconocidas al personal empleado en los trabajos..., FORMA

En su respuesta<sup>136</sup> INVÍAS indica que el Factor Multiplicador es inescrutable y que no existe un marco normativo que reglamente su aplicación<sup>137</sup>. La respuesta de la entidad no desvirtúa el ya que se evidencia que, en las Actas de Costos, la entidad aplica plenamente el Factor Multiplicador sobre cobros por personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios (Es decir, se aplica la regla pactada para contratos laborales a contratos por prestación de servicios para los cuales no se reconocen prestaciones sociales) y sobre cobros relacionados con la “prima regional” la cual es, según confirma la entidad en su respuesta, una prima extralegal inmersa en las prestaciones sociales y que no constituye salario.

Frente a lo expuesto se ha determinado la pertinencia de adelantar una indagación preliminar para establecer la causación del daño patrimonial con ocasión de lo descrito en el presente hallazgo.

Hallazgo N°135      Administrativo con presunto alcance disciplinario -  
Supervisión del contrato de interventoría

Se evidencia un presunto incumplimiento de las obligaciones básicas de los supervisores (gestores) del Contrato de interventoría 4149 de 2013 las cuales están definidas en los artículos 1 y 2 de la resolución INVÍAS # 3376 de 2010.

- Los supervisores no presentan Informes Mensuales que reflejen el resultado del ejercicio de sus funciones. Se incumplen presuntamente los numerales 1.21 y 2.20 de la citada resolución. La entidad responde<sup>138</sup> que “...una vez se suscribe por parte del supervisor la lista de chequeo del Informe Mensual de Interventoría se entiende que el mismo ha verificado que el consultor cumplió con cada una de sus obligaciones... así mismo los supervisores presentan informes de comisión...”. Respuesta que no desvirtúa la observación debido a que con la “Lista de chequeo” sólo se controlan los requisitos básicos de

---

*DE PAGO: El Instituto pagará al interventor el valor de este contrato mensualmente, mediante el reconocimiento y reembolso de los costos directos de sueldos del personal aprobado por el Instituto y efectivamente empleada en la ejecución de los trabajos, afectados por un factor multiplicador...” (Sub-rayado por fuera del texto)*

<sup>136</sup> Oficio de respuesta DG24260 del 13/05/2015.

<sup>137</sup> en estas circunstancias, el criterio asumido por el Equipo Auditor es el propio Contrato 4149 de 2013

<sup>138</sup> La entidad da respuesta con oficio DG-24260 del 13/05/2015.

forma del Informe de Interventoría y en los “*Informes de Comisión*” sólo se presentan los resultados de las visitas de obra; por lo que esos documentos no muestran los resultados del control integral que el supervisor debe ejercer al Contrato de Interventoría en todos los aspectos: administrativos, técnicos, financieros, legales, etc.

- Los supervisores no cumplen cabalmente su función de revisión del trabajo hecho por la interventoría (ver cuadro). No se revisa la información aportada por la interventoría en los Formatos establecidos en el Manual de Interventoría, prueba de ello es que la mayoría se encuentra sin firma del supervisor por lo tanto carece de aval. Adicionalmente, se presenta el Informe Mensual del periodo comprendido entre el 01/12/2014 y 31/12/2014 el 19 de diciembre (sin haber terminado el mes) lo que trae como consecuencia que parte de la información presentada en el Informe no se presente para las dos últimas semanas. No se evidencia la existencia de documentos de aprobación del personal propuesto por el Interventor (educación y experiencia), como tampoco se evidencia el control y seguimiento por parte del supervisor a la dedicación (H-mes) al proyecto, por parte de los “*especialistas*” tanto del trabajo ejercido en campo como en oficina. Se incumplen los numerales 2.2, 2.6 y 2.9. La entidad responde que “*...por error fueron remitidas copias que no contaban con la firma del Supervisor...*” y respecto al Informe Mensual de Diciembre de 2014 “*...con el ánimo de radicar dentro del tiempo de la vigencia presupuestal, se inició el trámite de la cuanta de cobro el 19 de diciembre...*”. Respuesta que no desvirtúa la observación debido a que la entidad procedió a corregir la irregularidad de los formatos con posterioridad y respecto al Informe de diciembre de 2014 no se desvirtúa el hecho de que no se presente información real para la segunda quincena. (Ver Cuadro N° 30)

#### **Cuadro N° 30.**

#### **Deficiencias de Supervisión de la información presentada por la Interventoría.**

| Formato                                                                                                                                                                                                                         | OBSERVACIONES CGR |           |           |           |           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                                                                                                                                                                                                                 | Informe 1         | Informe 2 | Informe 3 | Informe 4 | Informe 5 | Informe 6 |
| Lista de chequeo Inf. Mensual. MSE-FR-22-12                                                                                                                                                                                     | *(2)              | *(2)      | *(1)      | *(1)      | *(2)      | *(2)      |
| Seguimiento a garantías MSE-FR-22-11-1                                                                                                                                                                                          | *(2)              | *(1)      | *(2)      | *(2)      | *(2)      | *(2)      |
| Control d aportes a seguridad social. MSE-FR-22-9                                                                                                                                                                               | *(2)              | *(2)      | *(2)      | *(2)      | *(1)      | *(1)      |
| Información Financiera Cont. Interv. MSE-FR-22-4-1                                                                                                                                                                              | *(2)              | ok        | *(2)      | *(2)      | *(2)      | *(1)      |
| Control diario personal interventoría MSE-FR-22-3-1                                                                                                                                                                             | *(3)              | ok        | *(3)      | *(3)      | *(3)      | *(3)      |
| Equipo de Interventoría MSE-FR-22-2-1                                                                                                                                                                                           | *(2)              | ok        | *(2)      | *(2)      | *(2)      | *(2)      |
| Manejo del anticipo MSE-FR-06-1                                                                                                                                                                                                 | *(2)              | *(2)      | *(1)      | *(2)      | *(2)      | *(1)      |
| Avance de3l trabajo. Clausula 6 del contrato                                                                                                                                                                                    | *(1)              | *(1)      | *(2)      | *(1)      | *(1)      | *(1)      |
| *(1) No se presenta; *(2) Se presenta sin firma del Gestor (supervisor); *(3) Se presenta sin firma del Gestor (supervisor), no se evidencia control sobre el personal de Prestación de Servicios contratado por el Interventor |                   |           |           |           |           |           |

- Los supervisores no cumplen cabalmente su función de exigir la oportuna radicación de todos los Informes de interventoría, Informes Ambientales y las Actas de Costos. De acuerdo con lo estipulado en la Cláusula sexta del contrato de interventoría No. 4149 de 2013, es deber del Interventor presentar las Actas de Costos e Informes de Interventoría “...dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al mes de ejecución de los trabajos...”. Asimismo, de acuerdo al Pliego de Condiciones, numeral 8.13, Obligaciones Ambientales de la Interventoría, pág., 115, los Informes Ambientales deben ser entregados dentro de los siete días calendario siguientes al vencimiento del trimestre. Así mismo, tampoco se ha aplicado el procedimiento sancionatorio expresado en el parágrafo primero de la citada cláusula. De acuerdo al oficio de respuesta de INVÍAS OCI-18419 del 15/04/15, las radicaciones hechas se muestran en el Cuadro N° 31.

### Cuadro 31.

#### Incumplimiento de plazos contractuales para presentación de Informes.

| Informe       | Periodo             | Plazo contractual | Fecha real de Radicación | Días transcurridos | Obvs CGR. |
|---------------|---------------------|-------------------|--------------------------|--------------------|-----------|
| Interventoria | 15/07/14 a 14/08/14 | 2014-08-19        | 2014-10-09               | 51                 | Incumple  |
| Interventoria | 15/08/14 a 14/09/14 | 2014-09-19        | 2014-11-19               | 61                 | Incumple  |
| Interventoria | 15/09/14 a 14/10/14 | 2014-10-19        | 2014-11-25               | 37                 | Incumple  |
| Interventoria | 15/10/14 a 14/11/14 | 2014-11-20        | 2014-12-09               | 19                 | Incumple  |
| Interventoria | 15/11/14 a 30/11/14 | 2014-12-05        | 2014-12-12               | 7                  | Incumple  |
| Interventoria | 01/12/14 a 31/12/15 | 2015-01-05        | 2014-12-19               | -17                | Incumple  |
| Interventoria | 01/01/15 a 31/01/15 | 2015-02-05        | 2015-02-13               | 8                  | Incumple  |
| ambiental     | 15/07/14 a 15/10/14 | 2014-10-22        | 2014-11-27               | 36                 | Incumple  |
| ambiental     | 15/10/14 a 30/01/15 | 2015-02-06        | 2015-03-03               | 25                 | Incumple  |

- Se incumple presuntamente el numeral 2.2 de la resolución 3376 de 2010. La entidad responde<sup>139</sup> que “...estas fechas corresponden a la radicación final...” y que las demoras se atribuyen a revisiones, correcciones, complementaciones y tiempos para aprobación final. Respuesta que no desvirtúa la observación debido a que los plazos contractuales se pactan para entregar productos definitivos y aprobados, no versiones preliminares que permitan la indeterminación en el tiempo del cumplimiento de las obligaciones.

Hallazgo N°136      Administrativo - Costos de interventoría.

En relación con el desarrollo de las etapas precontractuales de los procesos de selección de interventorías, se evidencia que INVÍAS no tiene criterios normativos pre establecidos que determinen con certeza cada uno de los ítems que considera que deben hacer parte de los formularios: “*Propuestas económicas*” de los oferentes y “*Factor Multiplicador*”. Lo anterior considerando que al revisar varios contratos, especialmente el Contrato de interventoría 4149 de 2013, se evidencian las siguientes presuntas irregularidades:

<sup>139</sup> La entidad da respuesta con oficio DG-24260 del 13/05/2015.

- Ítems relacionados con alquiler de equipos, oficinas, edición, fotocopiado, comunicaciones, papelería, software, seguros, etc., que aparecen tanto en la “*Propuesta*” como en el “*Factor Multiplicador*”, existiendo el riesgo de generar duplicidad de pagos.
- Algunos formularios incorporan como costo la “*preparación de la propuesta*”, otros no.
- El peso del “*Factor Prestacional*” para personal contratado por “*nomina*” es muy diferente al del personal contratado por “*Prestación de servicios*”, sin embargo, en las Propuestas y en la aplicación del Factor Multiplicador se tratan igual.
- No se evidencian criterios definidos por la administración para el pago de la “*Prima Regional*” como Factor Salarial o no, por parte de los contratistas.
- No se exigen especificaciones mínimas para los equipos y vehículos contratados, etc.
- De acuerdo a la respuesta de la entidad la prima regional es una prestación social y por lo tanto debería estar inmersa en el Factor Prestacional del Factor Multiplicador; sin embargo, INVÍAS la presenta como costo directo y sobre ese valor aplica plenamente el Factor Multiplicador, existiendo el riesgo de generar duplicidad de pagos.

Esta situación hace que se puedan afectar los principios de transparencia, de economía e igualdad entre proponentes, dado que en los pliegos de condiciones y en el contrato se deben establecer reglas de juego claras.

La entidad, en su oficio de respuesta OCI 38920 - Memorando DO50927 del 30/07/2015 informa que “...*el Factor Multiplicador es una generalización que permite a las entidades públicas estructurar los proyectos de obra pública y pagar los costos de interventoría, contemplando de manera general aquellos gastos en los que posiblemente incurrirá el contratista. Este factor, entendido así, permite a las entidades absorber la incertidumbre que gobierna la definición del presupuesto en los contratos de interventoría, así como en los de obra ocurre con los imprevistos, el análisis de precios unitarios (sic) y la utilidad*”.

Respuesta que no desvirtúa la observación considerando que, en aras de garantizar la transparencia del Concurso, se deben diferenciar los costos directos de los demás “...*gastos en los que posiblemente incurrirá el contratista*...” para impedir que se terminen pagando como costos directos, gastos indirectos que se deben cubrir con el Factor Multiplicador. Si bien la entidad argumenta que el Factor Multiplicador es

un valor global inescrutable, su estimación por parte de la administración no puede ser arbitraria (es decir, no se evidencian criterios predefinidos que soporten el valor estimado del Factor). Razón por la cual existe el riesgo de que éste resulte excesivo (debido a ítems de pago considerados a la vez, como costos directos e indirectos; riesgo de incurrir en duplicidad de pagos; considerar costos que no hacen parte del desarrollo del contrato; no tener criterios predefinidos para el pago prestaciones y primas; no exigir especificaciones mínimas, etc.).

Hallazgo N°137      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Funciones de los supervisores designados por INVÍAS

Los supervisores designados por Invías no están cumplimiento a cabalidad con sus funciones, acorde con lo establecido en la Resolución No. 3376 de julio 28 de 2010 “por la cual se establecen funciones y obligaciones de los Gestores Técnicos de Proyectos, de Contratos, Ambientales, Sociales, Prediales y Administrativos y se dictan otras disposiciones” y en el Manual de Interventoría de Obra Pública del Invías. En los contratos que a continuación se relacionan, no se encontró registros que soporten y evidencien el cumplimiento de las funciones de los supervisores designados por Invías.

- **Contratos 526 y 542 2012:** La vigilancia y control de la ejecución de los contratos, está a cargo de Invías quien a través del Director de la Dirección Territorial Santander o quien éste designe como Gestor Técnico del Contrato y por el Gestor Técnico del Proyecto, designado por el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras, hará la supervisión, lo cual quedo consignado en la Cláusula Quinta de los contratos arriba citados.

- **Contrato 794 de 2009:** En el cual estableció que INVÍAS, hará la supervisión a través de los Directores de las Dirección Territorial de Santander o quien éste designe y un supervisor del proyecto designado por la Subdirección Red Nacional de Carreteras, señalado en la en la cláusula Sexta.

- **Convenio 1222 de 2014:** La vigilancia y cumplimiento de las obligaciones del Departamento, se hará través del Director Operativo de Invías o quien éste designe como supervisor, lo cual quedo consignado en la cláusula Novena; igualmente, en la Cláusula Décima, se establece que para el control del objeto del convenio, se conformará un Comité de Seguimiento Contractual integrado por interventor de las obras, el contratista seleccionado por el departamento, el supervisor del convenio y

funcionario designado por el Departamento, quienes verificarán el cumplimiento de la inversión y demás actividades del convenio y se reunirá mensualmente, el Comité se conformó mediante Acta del 15 de enero de 2015; sin embargo, no se evidencia su funcionamiento.

• **Contrato 544 de 2012:** En el cual estableció en la cláusula quinta que el INVÍAS, hará la supervisión a través del Director Territorial Chocó o por quien éste designe como Gestor Técnico de contrato y el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras.

• **Contrato 563 de 2012:** En el cual estableció en la cláusula quinta que INVÍAS, hará la supervisión a través del Director Territorial Boyacá o por quien éste designe como Gestor Técnico de contrato y el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras.

• **Contrato 581 de 2012 y 409 de 2010:** En el cual estableció en la cláusula quinta que INVÍAS, hará la supervisión a través del Director Territorial Putumayo o por quien éste designe como Gestor Técnico de contrato y el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras.

• **Contrato 529 de 2012, 2031 de 2012 y 546 de 2012:** En el cual estableció en la cláusula quinta que INVÍAS, hará la supervisión a través del Director Territorial Caldas o por quien éste designe como Gestor Técnico de contrato y el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras.

• **Contrato 807 de 2009:** En el cual estableció en la cláusula sexta que INVÍAS, hará la supervisión a través del Director Territorial Casanare o por quien éste designe como Gestor Técnico de contrato y el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras.

Con lo cual se incumple, presuntamente con la Resolución No. 3376 de julio 28 de 2010 “por la cual se establecen funciones y obligaciones de los Gestores Técnicos de Proyectos, de Contratos, Ambientales, Sociales, Prediales y Administrativos y se dictan otras disposiciones” y el Manual de Interventoría Obra Pública de Invías.

Por tanto, se constituyen en situaciones que denotan debilidades en el proceso de supervisión por parte de Invías, con el riesgo de incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades, lo que puede afectar el cumplimiento *contractual*.

Hallazgo N°138      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Publicación SECOP

Una vez consultados los contratos 563 de 2012, 570 de 2012, 529 de 2012 y convenio 598 de 2013 en el SECOP, se evidenció que no se han subido en su totalidad, los documentos contractuales (aclaraciones, modificaciones, adiciones, prorrogas) al referido aplicativo.

La publicación de la actividad contractual en este sistema, permite a la ciudadanía conocer el manejo y destino de los recursos del INVÍAS y así poder dar aplicabilidad a los principios de transparencia, libre concurrencia, publicidad y facilite una eficiente gestión fiscal por parte de quienes administran estos recursos públicos.

Así las cosas, se evidenciaron fallas relativas a la falta de publicación de actos de naturaleza contractual en el SECOP, situación generada por la inobservancia de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la Circular Externa 1 de 21 de junio de 2013, en concordancia con el Decreto Nacional 1510 de 2013, “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”, y el artículo 2 de la Resolución INVÍAS 3376 de 2006.

Hallazgo N°139      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Comité adiciones y prorrogas

Con relación a los contratos de obra analizados por la CGR<sup>140</sup>, se observó que las actas del Comité de Prórrogas y Adiciones no reflejan el estudio y análisis requerido sobre las adiciones y/o prórrogas solicitadas; siendo las mismas, documentos idóneos en los cuales se debe dejar constancia ante terceros del cumplimiento de las funciones y/o obligaciones de sus integrantes, así como de los soportes que fundamenten las decisiones y acuerdos tomados.

Lo que evidencia debilidades en la observancia de lo establecido en el artículo tercero de la Resolución No. 1149 del 14 de marzo de 2008, por la cual se crea el Comité de Adiciones y Prórrogas, para el trámite de solicitudes de adición y/o prórroga de los contratos y/o convenios, suscritos por Invías, en el cual se establece *“El comité tendrá la función de Estudiar, analizar, aprobar o improbar las solicitudes relacionadas con la adición y/o prórroga de contratos y/o convenios suscritos por el Instituto Nacional de Vías, que le presenten a su consideración los interventores,*

---

<sup>140</sup> Contratos de obra: 526 de 2012, 542 de 2012, 1844 de 2012, 794 de 2009, 780 de 2009, entre otros.

*supervisores, contratistas y unidades ejecutoras respectivas en los formatos establecidos para el efecto”.*

Hallazgo N°140      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Gestión social y predial

Una vez realizado el análisis de los documentos relacionados con la gestión social, ambiental y predial de los contratos, y de lo consignado en los informes de interventoría con corte a junio de 2015, se encontró que:

**Contrato 544 de 2012:** De conformidad con lo establecido en los estudios previos que hacen parte integral del contrato 544 del 4 de junio de 2012, cuyo objeto es *“mejoramiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto corredor transversal Medellín- Quibdo fase 2 para el Programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad”*, y de acuerdo con lo evidenciado en el informe de interventoría No. 35, existen predios que aún no se han negociado y que inciden en el avance del proyecto, como es el K114+500, el cual no se encuentra señalado dentro de los predios identificados en la sábana predial que maneja el INVÍAS.

A pesar de que lo anterior se ha reflejado en los informes de interventoría, no se evidenció que esta situación se haya puesto en conocimiento de la Oficina Asesora Jurídica para que se tomen los correctivos a que haya lugar y se conmine al contratista al respectivo cumplimiento.

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento por parte de la supervisión, al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este contrato. No se vigiló la correcta ejecución del objeto contratado a través del supervisor, tal y como se encontraba establecida en la cláusula quinta del contrato 544 de 2012.

**Contrato 581 de 2012:** A pesar de que el plazo de ejecución venció el 15 de julio de 2015, de acuerdo con la sábana predial y con el acta de interventoría No. 35 (de fecha junio de 2015), se evidencia que el contratista no ha gestionado todos los trámites prediales, muestra de ello es que se encuentran 18 predios hasta ahora en proceso de elaboración de contrato.

**Contrato 570 de 2012:** Se observa que de los 41 predios que se encuentran en proceso de negociación, solo se encuentran finalizados 14. Se precisa que el

plazo de ejecución del contrato vence el 31 de diciembre de 2015 y solo se han negociado el 33 % del total de los predios.

**Contrato 807 de 2009:** Se verificó que la adquisición de los predios necesarios para adelantar el proyecto no se ha dado en su totalidad. A pesar de que el contrato venció el 30 de abril de 2015, dicha gestión predial no se adelantó de manera progresiva, acorde con un cronograma de adquisición predial, de manera que la disponibilidad física y jurídica de las áreas fuera consecuente con el inicio de la etapa de construcción, tal y como se señaló en los estudios previos y en los apéndices. De acuerdo con lo observado, a junio de 2015, el INVÍAS aún no cuenta con la titularidad los predios identificados así:

- Ficha predial No. 003A y abscisado 80+280: compra de mejoras cancelado y falta firma del Subdirector de Medio Ambiente de la época en el documento final.

- Ficha predial No. 018 y abscisado 87+600: Pendiente de la firma de la escritura por parte del propietario.

- Ficha predial No. 025 y abscisado 0+190: Pendiente de firma por parte de la Presidenta de la Junta de Acción Comunal.

- Ficha predial No. 027 y abscisado 82+600: Hasta ahora se envió aviso a la dirección del predio y a la Territorial, predio en embargo. Resolución de expropiación en elaboración.

- Ficha predial No. 030 y abscisado 83+000: Aún en proceso de elaboración de la minuta.

Asimismo, se observó la deficiente planeación para establecer los predios que efectivamente debían adquirirse, como es el caso del predio con ficha predial No. 015A y abscisado 86+700, en el que se llegó a resolución de expropiación, y en mesa de trabajo se definió que se desafectaría ya que no se iba a afectar en este contrato.

De otra parte, se tiene que aún no ha culminado la gestión del predio con abscisado 87+640, el cual era necesario para culminar un tramo requerido que permitiera realizar los extremos del puente y conectarlo con la vía transversal Sogamoso-Aguazul.

**Contrato 794 de 2009<sup>141</sup>:** El plazo para la gestión predial no se cumplió, a pesar de la prórroga de 75 días y adición de \$3.700 millones realizada al contrato en la vigencia 2014; con el argumento de “(...) poder culminar las actividades prediales”; en ese sentido, el interventor en su informe mensual No. 62 de noviembre de 2014, notificó que el proceso de adquisición predial posiblemente no se desarrolle en su totalidad en el plazo establecido en el contrato. Sin embargo, se suscribió Acta de Visita Previa para Recibo Definitivo de obra el 8 de noviembre de 2014, en la cual se informa que 44 predios están en proceso de expropiación por enajenación voluntaria y 15 en expropiación judicial.

Así mismo, en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra del 22 de diciembre de 2014, se comunicó que el empalme entre pavimento rígido y el punto crítico K45+150, no se ejecutó por falta de recursos y en los tramos K098+00 a K099+035, hace falta la construcción de la estructura de pavimento, cunetas y la respectiva señalización.

Acorde con lo anterior, en el Apéndice G - Gestión Predial de los Pliegos de Condiciones, se estableció *“El Contratista es quien, por delegación del Instituto Nacional de Vías, adelanta la gestión predial. Lo anterior implica que el Contratista por su cuenta y riesgo debe realizar todos los procesos administrativos, técnicos, jurídicos y sociales, delegables y que son pertinentes al proceso, como insumo y preparación para el acto administrativo que ejecuta el Instituto Nacional de Vías mediante la firma de la oferta formal de compra al propietario y posteriormente concreta a través de la suscripción y registro de la escritura”*; así mismo; *“El Contratista deberá adelantar todas y cada una de las actividades descritas a continuación, hasta finiquitar el proceso de adquisición de terrenos y mejoras, con la suscripción de las correspondientes escrituras y demás documentos de compra a nombre de INVÍAS y obtener la entrega real y material de los predios, aplicando la normatividad vigente sobre la materia”*.

Al respecto, la entidad informa *“(...)el desarrollo de la gestión predial se ve afectado por la intervención de terceros no contractuales que tienen incidencia directa en el*

---

<sup>141</sup> Suscrito el 3 de julio de 2009, con el objeto de Ejecutar actividades necesarias para la realización del Proyecto Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “Troncal Central del Norte”, por el sistema de precios unitarios con ajustes, por valor de actualizado: \$ 201.744.8 millones y plazo de 62 meses y 14 días.

*procedimiento y los tiempos de adquisición predial y que pueden determinar su viabilidad o no; aspectos tales como el esclarecimiento de la cadena de tradición de los inmuebles, los procedimientos notariales, el saneamiento jurídico de los predios y en general, las variables en la aplicación de los lineamientos jurídicos concomitantes con la gestión predial y los tiempos de calificación de los insumos prediales propios del procedimiento de adquisición predial que dependen de los titulares de los Despachos Notariales, de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y de las Oficinas de Planeación Municipal, principalmente”<sup>142</sup>.*

Las anteriores situaciones generan incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato y en el Apéndice G del Pliego de Condiciones, con el riesgo que se afecte el proceso de liquidación del mismo.

**Contrato 1433 de 2011**<sup>143</sup>: Se evidencian retrasos en el trámite de adquisición de predios; no obstante la adición realizada por \$22.800 millones<sup>144</sup> y ampliación del plazo del Convenio hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>145</sup>, con la finalidad de culminar la gestión predial del proyecto de doble calzada entre la Ye de Gaira – Santa Marta (Intersección Mamatoco) y las comunicaciones suscritas por la Dirección General<sup>146</sup>, en las cuales se solicita celeridad en la Gestión predial.

Así mismo, la interventoría en su informe No. 35 de mayo de 2015, indica que en “(...) los tramos 5 y 6, e Intersección La Lucha, el avance en la entrega de predios es del 14%, 57% y 51%, respectivamente”.

La anterior situación denota debilidades en el proceso de gestión predial, teniendo en cuenta que en la última adición se estableció un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015, con el riesgo que se vea afectado el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Convenio.

---

<sup>142</sup> Oficio DG 49657 del 24 de septiembre de 2015

<sup>143</sup> Suscrito el 30 de septiembre de 2011 para Aunar esfuerzos entre Invías y el Departamento del Magdalena para adelantar la Gestión Predial y Social requerida para la Construcción de la Segunda Calzada entre la Ye de Gaira – Santa Marta (intersección Mamatoco) por valor \$43.160.8 millones, con plazo hasta el 31 de diciembre de 2015.

<sup>144</sup> Adición No. 4 del 30 de septiembre de 2014 y Adición No. 6 del 11 de mayo de 2015

<sup>145</sup> Adición No. 5 del 30 de diciembre de 2014

<sup>146</sup> DG 36048 del 14jul/15 y DG48981 del 22 de sep/15

**Contrato 780 de 2009<sup>147</sup>:** Se han presentado dificultades en el proceso de Gestión Predial. A pesar de haberse prorrogado el contrato de 48 meses a 69 meses y 23 días, las mismas no han sido solucionadas.

Al respecto, la interventoría en respuesta a la solicitud de información AINV-020 el relaciona las siguientes Dificultades: *“Al inicio del proyecto no se tenía claridad sobre si el contratista tenía dentro de sus obligaciones la adquisición de los predios como tal si sus obligaciones en este campo se limitaban a la gestión predial y no se tenía presupuesto para la adquisición. Por esta razón se decidió que la adquisición de los predios fuera asumida por el Instituto directamente, ocasionando un retraso en el proceso”*.

Esta situación no es consistente con lo establecido en el Apéndice G del Pliego de Condiciones en los cuales se estipuló: *“El Contratista es quien, por delegación del Instituto Nacional de Vías, adelanta la gestión predial. Lo anterior implica que el Contratista por su cuenta y riesgo debe realizar todos los procesos administrativos, técnicos, jurídicos y sociales, delegables y que son pertinentes al proceso, como insumo y preparación para el acto administrativo que ejecuta el Instituto Nacional de Vías mediante la firma de la oferta formal de compra al propietario y posteriormente concreta a través de la suscripción y registro de la escritura. Sin embargo, debe precisarse que la titularidad de los bienes que se adquieren, los cuales se constituyen en bienes de uso público, son de propiedad del INVÍAS”*. Así mismo; *“El Contratista deberá adelantar todas y cada una de las actividades descritas a continuación, hasta finiquitar el proceso de adquisición de terrenos y mejoras, con la suscripción de las correspondientes escrituras y demás documentos de compra a nombre de INVÍAS y obtener la entrega real y material de los predios, aplicando la normatividad vigente sobre la materia”*.

La entidad informa *“Se han realizado mesas de trabajo y comités para avanzar en la gestión predial, solicitadas por la SMA de INVÍAS como se evidencia en los correos adjuntos, donde se ha manifestado y reiterado en múltiples oportunidades, presentar avance en la gestión y de lo contrario hacer solicitud de incumplimiento a la unidad*

---

<sup>147</sup> Suscrito el 3 de julio de 2009 para Ejecutar las actividades necesarias para la realización del Proyecto Estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto “Transversal de Boyacá” “Troncal Central del Norte”, por valor de actualizado: \$152.994.056.860 incluido IVA y plazo 69 meses y 23 días.

*ejecutora. El contratista no ha cumplido con requerimientos exigidos por el área predial de la SMA del INVÍAS”.*

A pesar de lo anteriormente descrito, no se observa que la Entidad haya tomado correctivos respecto a dichos atrasos en la gestión predial.

Lo anterior, contraviene presuntamente lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 4 ° de la Ley 80 de 1993, y artículos 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y evidencia debilidades en el proceso de ejecución de los contratos de obra; lo que puede poner en riesgo el cumplimiento del objeto y obligaciones establecidas y afectar el proceso de liquidación.

### **3.1.5 GESTIÓN DE DEFENSA JUDICIAL.**

Macroproceso Gestión de Defensa Judicial

Procesos: Gestión de la Acción de Repetición y Actividades Comité de Conciliación

Materias específicas: Gestión de la Acción de Repetición y Actividades Comité de Conciliación.

Hallazgo N°141      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
– Inicio cobro coactivo

La entidad no ha adelantado el proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, en el convenio Interadministrativo 3615 de 2008, al cual se le declaró incumplimiento definitivo, teniendo en cuenta que ni el contratista ni la aseguradora han cumplido con el pago requerido.

Al respecto; con Resolución 01405 de marzo 17 de 2014, se declara el incumplimiento definitivo del Convenio Interadministrativo 3615 de 2008, suscrito con Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional Alma Mater y se siniestra el amparo de cumplimiento, por \$762.235.653 más la liquidación de intereses respectivos. La entidad informa que se han iniciado varios cobros

prejurídicos para el pago producto de la declaratoria de incumplimiento definitivo y que el pago no se ha realizado.

Esta situación contraviene presuntamente el numeral 9.12 del artículo 9 del Decreto 2618 de 2013 que establece “Llevar a cabo las actuaciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de las sumas que le adeuden al Instituto por todo concepto, desarrollando las labores de cobro persuasivo, y adelantando los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva”. Lo que evidencia debilidades en el procedimiento establecido para el cobro coactivo y puede generar riesgos en la efectividad del título ejecutivo.

Hallazgo N°142      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
– Trámite procesos sancionatorios

En junio de 2015 la Oficina Asesora Jurídica de Invías<sup>148</sup> inicio el proceso administrativo sancionatorio por incumplimiento definitivo del contrato 1521 de 2012; así mismo, el 19 de junio de 2015 se realizó audiencia de instalación del proceso sancionatorio correspondiente al contrato N°4059 de 2013, para conocer los pronunciamientos por parte de los supervisores y la interventoría; sin embargo, no se encontraron los soportes que evidencien el inicio de los trámites respectivos de los procesos sancionatorios solicitados por sus Unidades Ejecutoras.

Se observa que la Oficina Asesora Jurídica, dentro el trámite de los procesos administrativos sancionatorios, en algunos casos, una vez iniciados, ha suspendido el trámite sancionatorio administrativo por varios meses sin que medie justificación, como fue el caso de los procesos relacionados con los contratos: 1392 de 2012 (más de 7 meses), 1425 de 2012 (más de 7 meses), 69 de 2012 (más de 6 meses), 1940 de 2012 (1 año y 2 meses después).

Con lo cual se contraviene presuntamente la Resolución 00222 del 17 de enero de 2014 por medio de la cual se delegan funciones, especialmente el artículo primero “Delegar en el Jefe Oficina Asesora Jurídica, la realización del trámite de los proceso sancionatorios, de declaración de incumplimiento o siniestros de contratos o

---

<sup>148</sup> Oficio DG 43027 del 24 de agosto de 2015, suscrito por el Director General,

convenios, que sean solicitados por las Unidades Ejecutoras (...)” y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 sobre “Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento “.

Hallazgo N°143            Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Exigencias trámite sancionatorio administrativo.

Con ocasión de la revisión de la información remitida por la Entidad, respecto de los trámites administrativos tendientes a la imposición de sanciones, multas, etc., en una muestra de contratos, se encontró que:

- La Subdirección de la Red Nacional de Carreteras solicitó a la Oficina Jurídica el inicio de un proceso sancionatorio en contra del Contratista de Obra, por el presunto incumplimiento parcial del contrato 4052 de 2013. Sin embargo, la Oficina Jurídica mediante comunicación No. OAJ 32922 del 19 de mayo de 2014, dio por terminado el mismo, por cuanto en la documentación remitida no se encontró señalada la causal o causales de incumplimiento, de conformidad con los numerales descritos en el artículo 3 de la Resolución 3662 de 2007 del INVIAS.

- La Subdirección de la Red Nacional de Carreteras solicitó a la Oficina Asesora Jurídica declarar la caducidad del contrato 1285 de 2013, lo cual no fue viable porque el plazo contractual estaba por vencerse, por tal motivo la Oficina Asesora Jurídica se pronunció con memorando No. OAJ 85106 del 20 de diciembre de 2013 “en el sentido de informar que la declaratoria de caducidad debe surtirse durante la vigencia del plazo contractual, y que en la medida que el plazo del mismo vencía el 12 de enero de 2014, solo había un término de alrededor de quince (15) días hábiles para adelantar el proceso. Situación que implicaría iniciar la actuación, adelantar el proceso establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y fallar respecto de la declaratoria de caducidad antes de dicha fecha, lo cual resultaba fácticamente inviable.

De lo expuesto anteriormente, se evidencia que el supervisor encargado de hacer el seguimiento de la correcta ejecución contractual, una vez tiene conocimiento de una situación de un presunto retraso o incumplimiento por parte de un contratista, no aporta los documentos necesarios, o no lo hace a tiempo, para que la Oficina Asesora Jurídica tome los correctivos e imponga las multas a que haya lugar, tal y como lo establece la Resolución de imposición de multas de la Entidad.

Lo señalado, conlleva a que los trámites administrativos tendientes a sancionar a los contratistas por posibles incumplimientos no sean adelantados en el momento oportuno y de manera expedita, retrasando la imposición de multas y sanciones, que tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial, lo cual está asociado a la necesidad de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración.

Lo anteriormente expuesto representa un presunto incumplimiento de lo previsto en los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, así como los artículos 83 y 86 de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N°144      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
– Acciones de repetición

La Entidad no ha iniciado algunas Acciones de Repetición aprobadas por los integrantes del Comité de Conciliación en la vigencia 2014, como es el caso de las aprobadas en la vigencia 2014 en Actas Nos: 31 del 2 de septiembre y 42 del 11 de diciembre.

Situación que evidencia un presunto incumplimiento de la Ley 678 de 2001, artículos 4 y 8<sup>149</sup> y de lo consignado en las Resoluciones 3713 de 2000, 0569 de 2002, 4956 de 2007, 4767 de 2012 del INVÍAS, en cuanto al incumplimiento de términos, asignación oportuna de funcionarios, seguimiento al vencimiento, realización de reuniones/comités para impartir instrucciones periódicas y unificar criterios.

Así mismo, de lo establecido en el artículo 26 Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 en relación con “(...), el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto

---

<sup>149</sup> los cuales establecen: “Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria” y “En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley”.

de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión. Parágrafo único. La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.”

Lo que denota debilidades en el cumplimiento de las decisiones tomadas por los integrantes del Comité de Conciliación, de lo establecido en la Ley y las políticas sobre prevención del daño antijurídico.

Hallazgo N°145      Administrativo - Información de pólizas suscritas con la compañía cóndor en liquidación a favor del INVÍAS.

La información manejada por el INVÍAS, respecto de las pólizas suscritas con la Compañía de Seguros Cóndor en liquidación y cedidas a las Compañías Ecoseguros Nacional de Seguros (cumplimiento), y a la Compañía MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. (responsabilidad civil extracontractual), no refleja claridad sobre el número de suscripciones y cesiones realizadas, puesto que al analizar los datos enviados por la Entidad y la respuesta a la observación preliminar, en donde manifiesta que “pudo existir una confusión al reportar las pólizas no cedidas por parte de las Unidades Ejecutoras, por lo cual dicha información fue verificada por la Oficina Jurídica, obteniendo como resultado, tal como se explicó en el último requerimiento solicitado por la Contraloría, que de las más de 500 pólizas presentadas en la solicitud de reconocimiento de créditos en el proceso de liquidación de Cóndor, sólo tres (3) pólizas vigentes no fueron cedidas...”, se evidencia que existe un gran número de pólizas que fueron cedidas y que dicha cesión aún no es de conocimiento de la Entidad, específicamente de las Unidades Ejecutoras y de las Direcciones Territoriales .

De otra parte, en la información remitida por la Entidad en el oficio OCI 22034 del 4 de mayo de 2015, la Entidad en un memorando manifestó que con respecto a la póliza 300020202, que amparaba el Convenio 748 de 2008 suscrito entre el INVÍAS y el Municipio de Támara, evidenciaron que una vez revisado el SICO, éste convenio no correspondía con la información suministrada, pues dicho número correspondía a un convenio celebrado con el Municipio de Beteitiva con póliza de la Previsora, sin embargo en la lista de la Compañía figura a nombre del Municipio de Támara.

En conclusión, la información con que cuenta la Entidad denota desconocimiento y no ofrece confiabilidad, lo que aparte de impactar negativamente el reporte de información como se evidencia en los productos presentados a la CGR, puede conllevar perjuicio en la toma de decisiones, situación que se presenta por debilidades en la implantación e internalización de la cultura del autocontrol.

Hallazgo N°146      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Seguimiento al trámite de cesión de las pólizas suscritas con la aseguradora Cóndor en liquidación

Como producto de la revisión de la información allegada por la Entidad con respecto a las pólizas suscritas con la aseguradora Cóndor en Liquidación, que fueron cedidas a otras aseguradoras, con ocasión de la liquidación de la primera, se encontró que algunas pólizas no fueron cedidas, y por lo tanto existen contratos y convenios en donde la Entidad no cuenta con garantía.

Si bien es cierto que la Entidad en algunos casos requirió al contratista para realizar la respectiva cesión con otra Compañía aseguradora, la Entidad, una vez informada de la no cesión o nueva suscripción, no tomó acciones correspondientes con miras a la protección de la Entidad frente a un posible incumplimiento, como es el caso de las pólizas No: 300031128, 300042141, 300010069, 300073974

Así las cosas, es evidente la vulnerabilidad de la Entidad frente a la protección ante un incumplimiento, puesto que tal y como lo señaló la Superintendencia Financiera, y de acuerdo con lo estipulado en la Ley, en tratándose de contratistas del estado, *“salvo que la garantía de cumplimiento sea cedida a otra aseguradora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo tercero de la resolución que ordenó la liquidación forzosa de la aseguradora, los contratos de seguro de cumplimiento terminarán en un plazo de 6 meses y los de responsabilidad civil extracontractual terminarán en un plazo de 2 meses contados a partir de la ejecutoria de dicha resolución.*

*Por lo anterior, debe realizar las gestiones necesarias para sustituir dichas pólizas antes de su vencimiento en caso de que el término del contrato garantizado sea superior a dicho plazo o que esté obligado a otorgarlas por un término superior.*

*Recuerde que los contratistas deben contar con una garantía vigente y que las únicas garantías que pueden otorgar para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en la contratación pública son las siguientes:*

- *Contrato de seguro contenido en una póliza.*
- *Garantía fiduciaria.*
- *Garantía bancaria y las cartas de crédito stand by.*

*Recuerde que las únicas entidades autorizadas para expedir pólizas de cumplimiento y de responsabilidad extracontractual son las compañías de seguros generales y las cooperativas de seguros legalmente autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, para explotar los ramos de cumplimiento y de responsabilidad civil”.*

Lo anterior, refleja una débil supervisión en el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato, específicamente en lo atinente al aseguramiento de la Entidad respecto de los amparos establecidos en el contrato y evidencia también debilidades en la adopción de acciones por parte de la Entidad frente a tales situaciones.

Lo anteriormente conlleva un presunto incumplimiento de lo previsto en el en los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, así como el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N°147      Administrativo - Pago de intereses sentencias judiciales.

De la revisión realizada en una muestra de resoluciones mediante las cuales el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS ordenó el pago de unas sumas, producto de fallos en contra de la Entidad, se observó que la Entidad toma largos plazos para dar cumplimiento a la sentencia y hacer efectivo el pago, lo cual obedece en gran parte a la demora en trámites al interior del Instituto, como se detalla a continuación:

- En la Resolución No. 6649 del 27 de octubre 2014, la sentencia fue proferida el 26 de marzo de 2004, revocada mediante sentencia del Consejo de Estado de fecha 2 de marzo de 2013. El Tribunal Administrativo del Tolima el 29 de agosto de 2013, hizo constar que las providencias quedaron ejecutoriadas el 11 de julio de 2013. Los beneficiarios cumplieron requisitos el 11 de septiembre de 2013. El Instituto solicitó información a la DIAN y ésta contestó que los beneficiarios no tenían deudas en octubre de 2013. Sin embargo, la Entidad expidió el CDP 431314 el 4 de agosto de 2014, para el pago de lo ordenado por el Consejo de Estado, pero la Jefe de la

Oficina Asesora Jurídica autorizó el pago el 5 de noviembre de 2014. Es decir que el pago se realizó más de 13 meses después de que los beneficiarios cumplieran los requisitos para el pago y casi 1 año después de que la DIAN certificara que los beneficiarios no tenían deudas.

- En la Resolución No. 6651 del 4 de agosto de 2014, la sentencia fue emitida por el Juzgado 5 Administrativo de Bucaramanga el 4 de septiembre de 2009, modificada por el Tribunal Administrativo de Santander el 12 de octubre de 2012. Sin embargo la Entidad, una vez tuvo conocimiento del fallo en contra, no requirió a los beneficiarios para que cumplieran requisitos, ni dio inicio inmediato a los trámites para dar cumplimiento a la sentencia, como es el referente a la solicitud de información a la DIAN respecto de deudas de los beneficiarios, la cual hizo hasta julio de 2013. La Entidad expidió el CDP 431314 de fecha 4 de agosto de 2014 y autorizó el pago el 4 de noviembre de 2014. Es decir, el pago se autorizó más de 14 meses después de que los beneficiarios cumplieran los requisitos para el pago y más de 1 año después de que la DIAN certificara que los beneficiarios no tenían deudas.

- En la Resolución No. 7271 del 20 de noviembre de 2014, la sentencia fue emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo Sala de Descongestión de Cali el 28 de febrero de 2001, revocada mediante sentencia del Consejo De Estado del 22 de julio del 2013. La Secretaría del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, el 16 de septiembre de 2013, dejó constancia que la sentencia quedó ejecutoriada el 9 de agosto de 2013. Los beneficiarios cumplieron requisitos el 18 de octubre de 2013. Sin embargo, el INVÍAS hasta el 6 de octubre de 2014 solicitó a la Jefe de División de Devoluciones y Recaudos Especiales Subdirección de Recaudación, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para que se verificara si la beneficiaria tenía a cargo obligaciones por cancelar a favor del Tesoro Público Nacional. No se encuentra justificación para que la Entidad haya dejado pasar plazos tan largos para solicitar a la DIAN el 15 y 23 de octubre de 2014, la certificación de deudas a cargo del Tesoro Nacional por parte de los beneficiarios, toda vez que se informó de la ejecutoria el 16 de septiembre de 2013.

- Con Resolución No. 3093 del 9 de junio de 2014 se ordenó el pago y cumplimiento de la sentencia judicial dentro del proceso de reparación directa y se declara a Invías patrimonialmente responsable de perjuicios ocasionados condenándolo a pagar los perjuicios morales y materiales. La sentencia quedó ejecutoriada el 15 de junio de 2012. Los beneficiarios cumplieron requisitos para el pago el 24 de junio de 2013.

La entidad solicitó información a la DIAN con oficio OAJ 8648 del 26 de febrero de 2013, esta contestó que los beneficiarios no tenían deudas en abril de 2013. La Entidad expidió el CDP No. 246514 del 3 de marzo de 2014 por \$5.428.2 millones del gasto Sentencias y Conciliaciones, para el pago y la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Invías autorizó el pago el 12 de junio de 2014 y en las órdenes de pago tienen fecha del 20 de junio de 2014.

Es decir, el pago se realizó 12 meses después que los beneficiarios cumplieran los requisitos para el pago y 24 meses después de ejecutoriada la sentencia.

- La Resolución No. 7906 del 17 de diciembre de 2014; ordenó el pago y cumplimiento de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Santa Martha, confirmada por el Tribunal Administrativo del Magdalena el 17 de abril de 2013. La Secretaría del Juzgado Séptimo Administrativo de Santa Marta, el 31 de mayo de 2013 certificó que las sentencias quedaron ejecutoriadas el 29 de abril de 2013. Los beneficiarios cumplieron requisitos para el pago el 31 de octubre de 2013.

La entidad solicitó información a la DIAN con oficio OAJ 41663 del 6 de agosto de 2013. La Entidad expidió el CDP No. 431314 del 4 de agosto de 2014; la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Invías autorizó el pago el 24 de diciembre de 2014 y las órdenes de pago tienen fecha de pago el 3 de febrero de 2015.

Es decir, el pago se realizó 16 meses después que los beneficiarios cumplieran los requisitos para el pago y 24 meses de ejecutoriada la sentencia.

- Mediante Resolución 02313 del 7 de mayo de 2014, la entidad ordenó el pago de acreencias en cumplimiento de lo dispuesto por el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia dentro del proceso ejecutivo. El Tribunal Administrativo del Quindío – Sala de Decisión, con Auto del 18 de mayo de 2012, decidió recurso de apelación interpuesto por Invías modificando la tasa de intereses moratorios desde la fecha de presentación de solicitud en forma legal y hasta que se acredite el pago.

- La Resolución No. 01452 del 5 de abril de 2013, se ordenó el pago, en cumplimiento a lo dispuesto en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal mediante sentencia de junio 9 de 2010 y en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante fallo del 1 de marzo de 2012. La

ejecutoria quedó el 14 de marzo de 2012 y a lo ordenado mediante Auto del 1 de marzo de 2012 del Juzgado Segundo Administrativo de Yopal.

Con Resolución No. 5193 del 2 de septiembre de 2014; se adiciona la Resolución No. 01452 del 5 de abril de 2013 y se ordena el pago; y mediante Resolución No. 5484 del 15 de septiembre de 2014, se modifica y revoca la Resolución No. 5193, se ordena el pago, en cumplimiento de lo dispuesto por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal (proceso ejecutivo). Con Resolución No. 5863 del 26 de septiembre de 2014; aclaran las Resoluciones Nos. 05484 del 15 de septiembre y 05193 del 2 de septiembre de 2014 y la 01452 del 5 de abril de 2013, el segundo apellido de uno de los beneficiarios.

Lo anterior, generó demoras en el cumplimiento de sentencias judiciales que podrían llevar a ocasionar demandas en contra de la Entidad, y evidencia falencias administrativas.

Hallazgo N°148      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Información sobre obligaciones DIAN

Invías no solicitó a la DIAN información sobre las obligaciones a favor del Tesoro Nacional de los beneficiarios de los fallos judiciales, situación evidenciada en los Procesos Ejecutivos con radicados: 63-001-3331-004-2008-0090-00 y 850012331002-2005-00294-00, cuyos pagos se ordenaron mediante Resoluciones 02313 del 7 de mayo de 2014 y Resolución No. 5484 del 15 de septiembre de 2014 y los pagos fueron autorizados por la entidad el 17 de mayo de 2015.

Con los cual se incumple presuntamente lo establecido en el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 reglamentado por el Decreto 2126 de 1997 que establece “ (...) Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resulten obligados a cancelar la suma de dinero, antes de proceder a su pago, solicitará a la autoridad tributaria nacional hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Público Nacional, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna”.

Circunstancia que denota debilidad trámite establecido y en el cumplimiento de la normatividad aplicable.

### 3.1.6 EVALUACIÓN CONTABLE Y PRESUPUESTAL

#### 3.1.6.1. Evaluación Presupuestal

##### Macro proceso: Gestión financiera y presupuestal

##### Proceso: Ejecución y Cierre del Presupuesto

##### Materia específica: Gestión presupuestal

El presupuesto final aprobado para la vigencia 2014 es de \$4.475.861.2 millones, distribuido en Funcionamiento \$152.880, Servicio de la Deuda Pública \$6.970.1 millones y Gastos de Inversión \$4.316.011.1 millones.

Durante la vigencia se realizaron compromisos por \$4.434.499.3 millones, de los cuales se realizaron obligaciones por \$3.928.100.6 millones, pagos por \$3.207.699.2 millones, se constituyeron reservas por \$506.398.7 millones y cuentas por pagar por \$720.401.4 millones. (Ver Cuadro N° 32)

**Cuadro N° 32**  
**Ejecución presupuestal de Gastos**

| En Millones \$       |                     |                    |                    |                    |                  |                   |
|----------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| Rubro Presupuestal   | Apropiación Inicial | Apropiación Final  | Compromisos        | Pagos              | Reservas         | Cuentas por pagar |
| Funcionamiento       | 150.856.6           | 152.880            | 150.234.9          | 140.867.7          | 301.7            | 9.065.5           |
| Servicio de la Deuda | 6.970.1             | 6.970.1            | 6.970.0            | 6.970.0            | -                | -                 |
| Inversión            | 4.399.471.2         | 4.316.011.1        | 4.277.294.4        | 3.049.861.4        | 506.097          | 711.335.9         |
| <b>Total</b>         | <b>4.557.297.9</b>  | <b>4.475.861.2</b> | <b>4.434.499.3</b> | <b>3.207.699.2</b> | <b>506.398.7</b> | <b>720.401.4</b>  |

#### Evaluación de la Gestión Presupuestal

**Hallazgo N°149      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria**  
**- Autorizaciones y ejecución de proyectos con vigencias futuras.**

Se presentan deficiencias en la planeación, programación y falta de oportunidad en la ejecución contractual realizada por las unidades ejecutoras para los proyectos financiados con autorizaciones de vigencias futuras debido a los siguientes aspectos:

De \$3.3 billones autorizados en años anteriores para ejecutar en el año 2014, se comprometieron recursos por \$2.7 billones, en los que se observa que se presentan 539 contratos interadministrativos por \$531.310 millones, suscritos con Departamentos, Municipios, Juntas de Acción de Comunes, Fundaciones y Universidades; los cuales a 31 de diciembre de 2014 figuran como anticipos sin la efectiva ejecución de los mismos de acuerdo con lo señalado en el artículo 1 del Decreto 1957 de 2007 y lo señalado en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

Lo expuesto se traduce en la falta de oportunidad para la ejecución de 16 proyectos, de los cuales se destacan Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de Vías, Caminos de Prosperidad Nacional, con el 49.1%; seguido de Estudios, Construcción, Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de las Vías contenidas en el contrato Plan de los Departamentos de Cauca, Santander, Tolima y Nariño con el 34.4% (Ver Cuadro N° 33).

**Cuadro N° 33**

**PROYECTOS FINANCIADOS CON VIGENCIAS FUTURAS SIN EJECUTAR A  
 31 DICIEMBRE DE 2014 ( En Millones \$ )**

| Unidad Ejecutora del Gasto              | Rubro Presupuestal | Proyecto                                                                                     | Contratos Interadministrativos | Valor Millones \$ | %   |
|-----------------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------|-----|
| Grupo Túnel de la Línea                 | C-111-601-181      | CONSTRUCCION OBRAS ANEXAS Y TUNEL DEL SEGUNDO CENTENARIO. DEPARTAMENTOS DE TOLIMA Y QUINDIO. | 1                              | 500               | 0,1 |
| Subdirección Red Nacional de Carreteras | C-111-601-123      | CONSTRUCCION Y PAVIMENTACION CARRETERA VALLEDUPAR-BADILLO-SAN JUAN DEL CESAR. CESAR-GUAJIRA. | 1                              | 421               | 0,1 |
| Subdirección Red Nacional de Carreteras | C-111-601-95       | CONSTRUCCION PUENTES DE LA RED VIAL.                                                         | 15                             | 4.173             | 0,8 |

|                                               |                            |                                                                                                                                                                                                          |            |                |              |
|-----------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------|--------------|
| Subdirección<br>Marítima y Fluvial            | C-111-606-126              | ADECUACION MEJORAMIENTO Y<br>MANTENIMIENTO DE LA RED FLUVIAL<br>NACIONAL                                                                                                                                 | 2          | 150            | 0,0          |
| Dirección Operativa                           | C-113-600-<br>628,29,30,32 | ESTUDIOS, CONSTRUCCIÓN,<br>MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y<br>REHABILITACIÓN DE LAS VÍAS CONTENIDAS<br>EN EL CONTRATO-PLAN DEL<br>DEPARTAMENTO DEL CAUCA, SANTANDER,<br>TOLIMA Y NARIÑO.                   | 9          | 189.548        | 34,4         |
| Subdirección Red<br>Terciaria y Férrea        | C-113-600-611              | MANTENIMIENTO MEJORAMIENTO Y<br>CONSERVACIÓN DE VIAS, CAMINOS DE<br>PROSPERIDAD. NACIONAL                                                                                                                | 454        | 270.709        | 49,1         |
| Dirección Operativa                           | C-113-600-618              | MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE<br>VÍAS PARA LA CONECTIVIDAD REGIONAL.<br>NACION                                                                                                                         | 41         | 59.509         | 10,8         |
| Dirección Operativa                           | C-113-600-626              | MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO,<br>REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LAS<br>VÍAS CONTENIDAS EN EL CONTRATO-PLAN<br>DE LA REGIÓN DEL GRAN DARIÉN.<br>ANTIOQUIA, CÓRDOBA Y CHOCÓ                               | 1          | 5.000          | 0,9          |
| Subdirección Red<br>Nacional de<br>Carreteras | C-113-601-177              | MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO VIAS<br>ALTERNAS A LA TRONCAL DE OCCIDENTE.<br>NARIÑO-ANTIOQUIA-CAUCA-VALLE DEL<br>CAUCA-RISARALDA.                                                                         | 2          | 700            | 0,1          |
| Subdirección Red<br>Nacional de<br>Carreteras | C-113-601-252              | MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO<br>CARRETERA VILLAVICENCIO-PUERTO<br>LOPEZ-PUERTO GAITAN-EL PORVENIR-<br>PUERTO CARREÑO. DE LA TRANSVERSAL<br>BUENAVENTURA - VILLAVICENCIO-PUERTO<br>CARREÑO. META-VICHADA. | 3          | 6.875          | 1,2          |
| Gerencia de Grandes<br>Proyectos              | C-113-601-366              | MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO<br>AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD.<br>ANTIOQUIA                                                                                                                             | 1          | 6.848          | 1,2          |
| Subdirección Red<br>Terciaria y Férrea        | C-113-603-103              | MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA<br>RED TERCIARIA NACIONAL                                                                                                                                             | 1          | 17             | 0,0          |
| Subdirección Red<br>Terciaria y Férrea        | C-113-605-1                | MANTENIMIENTO DE VIAS FERREAS A NIVEL<br>NACIONAL.                                                                                                                                                       | 5          | 988            | 0,2          |
| Subdirección<br>Marítima y Fluvial            | C-113-606-107              | MANTENIMIENTO DEL RIO JIGUAMIANDO<br>MEDIANTE EL DESTRONQUE Y LIMPIEZA DE<br>SU CAUCE NATURAL MUNICIPIO DEL<br>CARMEN DEL DARIEN - CHOCÓ                                                                 | 1          | 5.000          | 0,9          |
| Subdirección<br>Marítima y Fluvial            | C-113-606-52               | CONSTRUCCION MEJORAMIENTO,<br>REHABILITACION Y DOTACION DE MUELLES<br>DE INTERES NACIONAL                                                                                                                | 1          | 300            | 0,1          |
| Subdirección<br>Marítima y Fluvial            | C-113-607-5                | REHABILITACION, MANTENIMIENTO Y<br>CONTRUCCION DE ESTRUCTURAS PARA LA<br>AMPLIACION DE LA CAPACIDAD DE LOS<br>CANALES DE ACCESO A LOS PUERTOS<br>MARITIMOS DE LA NACION.                                 | 1          | 572            | 0,1          |
|                                               |                            |                                                                                                                                                                                                          | <b>539</b> | <b>551.310</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: Tomado de Información Suministrada por INVÍAS

La entidad manifiesta que los recursos se ejecutaron en su totalidad en los proyectos, sin embargo la ejecución de los mismos no se realizó en la vigencia para la cual fueron autorizados los recursos de vigencias futuras, como se evidencia en el saldo de la cuenta de anticipos contables de la entidad que a 31 de diciembre de 2014 se encuentran sin ejecutar.

Lo anterior, evidencias deficiencia en la programación, planeación y efectiva ejecución de los proyectos financiados con vigencias futuras, lo cual afecta la eficiente gestión misional de la entidad debido a la inoportunidad en la entrega de las obras a la comunidad, lo cual se constituye en un presunto incumplimiento a lo señalado en el artículo 10 de la ley 819 de 2003, artículo 1 del Decreto 1957 de 2007, artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, artículo 35 de la Ley 1687 de 2011.

Hallazgo N°150      Administrativo - Adopción del presupuesto de ingresos y gastos

El presupuesto de ingresos y gastos incorporado al aplicativo SIIF Nación, con base al Decreto de liquidación 3036 del 26 de diciembre de 2014 y adoptado mediante acuerdo 001 del 2 de enero de 2014 del Consejo Directivo de INVÍAS, presentó inconsistencia con relación a los registros del SIIF Nación, como se evidencia en el rubro 21-3-2-3-0-7 Otros Recursos de Tesorería Rendimientos Financieros, por \$59.254.4 millones, el rubro 21-3-2-5-2-1 Otros recursos del Balance Excedentes Financieros \$71.743 millones; sin embargo, el aplicativo SIIF Nación presenta asignación por \$29.254.4 millones y \$101.743 millones respectivamente. (Ver Cuadro N° 34)

**Cuadro N° 34**  
**Reporte de Ingresos (En Millones \$)**

| Rubro Presupuestal                                                | Valor Acuerdo 001 | Registros SIIF Nación | Vr. Inconsistencia |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------|
| 21-3-2-3-07 Otros Recursos de Tesorería Rendimientos Financieros. | 59.254.4          | 29.254.4              | 30.000.0           |

|                                                                 |        |           |           |
|-----------------------------------------------------------------|--------|-----------|-----------|
| 21-3-2-5-32-1 Otros Recursos del Balance Excedentes Financieros | 71.743 | 101.743.0 | -30.000.0 |
|-----------------------------------------------------------------|--------|-----------|-----------|

Fuente: Acuerdo 001 de 2014 y Reportes SIIF Nación

No obstante, la entidad manifiesta “... *La desagregación de los recursos de Capital se efectuó con base a los Recursos propios estimados en el anteproyecto de presupuesto para la vigencia de 2014, es así como el INVÍAS estimó en su anteproyecto de presupuesto \$71.743 millones en excedentes Financieros, y \$59.254.4 millones en Rendimientos financieros los cuales fueron reflejados en el acuerdo de desagregación,....*”; Sin embargo se observa, que el manual Operativo de presupuesto de la entidad, no contempla que la desagregación de estos recursos se realice con los recursos estimados del anteproyecto de presupuesto.

Por lo anterior, si bien la entidad mediante acuerdo 005 del Consejo Directivo del mes de febrero de 2014, realizó las aclaraciones y ajustó las partidas con lo asignado en el SIIF Nación, esta situación denota debilidades en los controles de verificación y registros para desagregar el presupuesto en los rubros asignados, lo que genera desgaste administrativo y atrasos para la ejecución adecuada de las partidas presupuestales afectadas.

Hallazgo N°151 Administrativo - Desagregación ingresos presupuestales.

Los ingresos corrientes asignados al instituto por \$480.064.7 millones, se incorporaron para la ejecución presupuestal a través del SIIF, sin la desagregación de los rubros señalada en el acuerdo 001 del 2 de enero de 2014, mediante el cual se adopta el presupuesto de Ingresos y Gastos del Instituto, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 22 del Decreto 2674 de 2012.

La entidad manifiesta que sí se desagrega con el detalle del acuerdo de incorporación, sin embargo, en el reporte de aforo inicial no se evidencia esta situación, lo que evidencia debilidades en el registro adecuado de los ingresos, lo que afecta el control y medición por rubros de la ejecución presupuestal de estos recursos.

Hallazgo N°152      Administrativo - Ejecución presupuestal

Se presentan deficiencias en la gestión contractual para la efectiva ejecución presupuestal, debido a que de los recursos asignados para inversión por \$4.316.011.1 millones, se desembolsaron, \$3.059.861,4 millones, equivalentes al 70.9% del presupuesto asignado.

Sin embargo, se observa que de estos recursos \$2.082.861.4 millones, corresponden a anticipos entregados a contratistas y a convenios interadministrativos suscritos con entes territoriales equivalentes al 48.3% del presupuesto asignado para inversión durante la vigencia 2014.

Lo anterior, evidencia deficiencias en la planeación de la contratación, para la oportuna y efectiva ejecución del presupuesto, lo que afecta la entrega oportuna de las obras y el cumplimiento del objeto misional de la entidad.

Hallazgo N°153      Administrativo - Constitución de reservas presupuestales

Se constituyeron reservas presupuestales por \$506.398.7 millones, entre los cuales se encuentran recursos por \$7.727.5 millones, que de acuerdo a la justificación de constitución de las reservas suministradas por las unidades ejecutoras corresponden a saldos para liberar, sobrantes de contratos terminados y saldos no ejecutables.

La entidad manifiesta *"...En este momento si queda un saldo del registro presupuestal, no se puede cancelar, puesto que la condición para cancelar saldos de registros presupuestales es que esté liquidado el contrato, el cual no puede liquidarse hasta tanto se cancele la última cuenta (en la siguiente vigencia)"*.

Lo anterior evidencia, deficiencia en el procedimiento, establecido para la cancelación de saldos presupuestales, debido a que el mismo no permite realizar la depuración de las mismas, para establecer en forma oportuna y real el valor de las reservas a constituir.

Hallazgo N°154 Administrativo y con presunta incidencia disciplinario. Vigencias futuras

Con base en la muestra analizada, se evidenció que la subdirección de Red Nacional de carreteras suscribió once (11) contratos por \$11.144.8 millones, los cuales finalizan su ejecución en la vigencia 2015.

Sin embargo, se observa que los mismos carecen de autorización para utilizar vigencias futuras, los cuales se constituyeron como reservas presupuestales con cargo a la vigencia 2014. (Ver Cuadro N° 35)

**Cuadro N° 35**  
**Contratos sin Autorización Vigencias Futuras**  
**(En Millones de Pesos)**

| No. Contrato | Valor             | Fecha Terminación |
|--------------|-------------------|-------------------|
| 3818/2013    | 728.1             | 31-05-2015        |
| 3819/2013    | 451.7             | 31-05-2015        |
| 1179/2014    | 2.917.1           | 28-02-2015        |
| 1232/2014    | 3.861.9           | 7-03-2015         |
| 1247/2014    | 2.705.4           | 9-02-2015         |
| 1267/2014    | 1.336.3           | 31-03-2015        |
| 1276/2014    | 311.7             | 31-03-2015        |
| 1287/2014    | 446.4             | 31-03-2015        |
| 1288/2014    | 693.0             | 9-02-2015         |
| 1306/2014    | 231.9             | 9-02-2015         |
| 1328/2014    | 378.3             | 7-03-2015         |
| <b>TOTAL</b> | <b>\$11.144.8</b> |                   |

Fuente: Informe de Constitución de Reservas 2014

Esta situación se presentó, sin tener en cuenta lo señalado en el Artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, el cual dice: “.... *Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes al de la celebración del compromiso se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien éste delegue de*

*acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo al presupuesto de vigencias futuras...”*

El Instituto, manifiesta: “... Frente a los 11 contratos enunciados por la Contraloría, el Instituto realizó los tramites, en primer lugar, para obtener la aprobación de las vigencias futuras y en segundo término para garantizar los recursos del contrato mediante las reservas presupuestales. Luego como se puede observar de lo expuesto no se puede predicar que la falta de aprobación de las vigencias futuras se dio por falta de gestión o planeación del Instituto, la falta de autorización de vigencias futuras es una *ilicitud formal y no sustancial,..*”. Así mismo finaliza: “... Atendiendo a lo expuesto, se solicita a la Contraloría retirar la incidencia de *Disciplinaria del* ”.

De acuerdo con la respuesta y soportes presentados por la entidad, se observa que los anteriores contratos se suscribieron al finalizar la vigencia, y la gestión para la aprobación de vigencias futuras de estos contratos, se realizó en los meses de octubre, noviembre y diciembre.

Lo anterior evidencia deficiencias en la planeación contractual para la ejecución adecuada de los recursos asignados, lo que genera incumplimiento al principio de anualidad, ya que los recursos no se ejecutan en el periodo en que fueron asignados.

Hallazgo N°155      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Ejecución de reservas presupuestales.

Se presentan debilidades en la ejecución oportuna de las reservas presupuestales, ya que de las reservas constituidas por \$493.323.5 millones se ejecutaron \$465.932.4 millones, se cancelaron compromisos por \$943.4 millones y se dejaron fenecer \$26.393.7 millones, correspondientes a contratos de funcionamiento e inversión, sin que se realicen las actas de cancelación de las mismas, lo que podría constituirse en vigencias expiradas para los contratos que no fueron ejecutados oportunamente.

Lo anterior, evidencia deficiencia en los controles, de las unidades ejecutoras para la oportuna ejecución de estos recursos y/o determinar la cancelación de los mismos de acuerdo con lo señalado en el artículo 39 del Decreto 568 de 1996.

Hallazgo N°156      Administrativo - Ejecución vigencias futuras.

Durante la vigencia 2014 se comprometieron recursos de vigencias futuras aprobadas en años anteriores por \$2.720.220.5 millones, de los cuales se presentaron obligaciones por \$1.749.432.3 millones, para los cuales en la muestra seleccionada se encontraron \$271.923.9 millones, correspondiente a contratos interadministrativos suscritos con entidades territoriales y educativas, que se encuentran en proceso de contratación y en otros no ha iniciado la ejecución.

La entidad manifiesta entre otras, inconvenientes en la aplicación de la nueva normatividad del Decreto 734 de 2012, Decreto 791 de 2014, Decreto 2618 de 2013 de reestructuración de la entidad para el proceso contractual, y expresa : “ .... *la Entidad a partir del 1 de enero de 2014, comenzó a estructurar y ajustar los procedimientos internos necesarios para acogerse a la nueva reglamentación vigente.*”, sin embargo en la respuesta no hace referencia sobre los contratos interadministrativos mencionados en la observación.

Lo anterior evidencia deficiencias en la planeación para la ejecución contractual, efectiva de los recursos aprobados con vigencias futuras, debido a que de los compromisos adquiridos con estos recursos, se ejecutaron efectivamente \$1.477.508.4 millones equivalentes al 54.3% de los recursos comprometidos.

Hallazgo N°157      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Reservas presupuestales

Dentro de las reservas constituidas al cierre de la vigencia 2014, están incluidas las correspondientes a 290 contratos por \$130.717.2 millones, los cuales de acuerdo, con lo expresado por la entidad, el plazo de ejecución es hasta finales de diciembre, sin embargo se observa que estos se constituyeron como reservas presupuestales, sin justificar el incumplimiento del plazo en los mismos.

Lo anterior evidencia deficiencia en la adecuada constitución de las reservas, ya que estas no permiten determinar situaciones extraordinarias presentadas, que justifiquen la imposibilidad de entregar los bienes y o servicios pactados que permitieran la efectiva ejecución de estos recursos durante la vigencia, lo cual podría tener incidencia disciplinaria de acuerdo con señalado en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011.

### 3.1.6.2 Evaluación Contable

Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Proceso: Realidad Económica y Jurídica de la Contabilidad

#### EFFECTIVO

Hallazgo N°158 Administrativo - Conciliaciones bancarias.

A pesar de que la Nota 1. Efectivo, revela que “Las conciliaciones bancarias que están elaboradas en su totalidad hasta el 31 de diciembre de 2014, corresponde al 80% de las cuentas bancarias del Instituto”, la falta de conciliación a 31 de diciembre de 2014 de más del 20% de las cuentas bancarias relacionadas en el cuadro 5, genera incertidumbre sobre \$45.530 millones de la cuenta 1.1.10 Depósitos en Instituciones Financieras. Esta situación se presenta debido a que el SIIF Nación no facilita las consultas de los movimientos ni la identificación de las partidas para poder realizar los cruces entre los extractos bancarios y los libros auxiliares. Cabe mencionar que la Contraloría General de la República ya había observado y comunicado dicha situación<sup>150</sup>, en auditorías practicadas para los años 2011, 2012 y 2013. (Ver Cuadro N° 36)

**Cuadro N° 36**  
**CUENTAS BANCARIAS SIN CONCILIAR A 31/12/2014**

| Millones de pesos |               |       |
|-------------------|---------------|-------|
| ENTIDAD BANCARIA  | No. DE CUENTA | SALDO |
| BANCO POPULAR     | 080001381     | 1.434 |

---

<sup>150</sup> Considerando que el SIIF Nación es un sistema administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y parametrizado por la Contaduría General de la Nación, esta situación se pondrá en conocimiento de la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras dado que las dos entidades referidas son sujetos de control de dicha delegada.

|                                |    |           |               |
|--------------------------------|----|-----------|---------------|
| BANCO OCCIDENTE                | DE | 268017548 | 2.527         |
| BANCO OCCIDENTE                | DE | 268022878 | 0.01          |
| BBVA                           |    | 310001649 | 5.045         |
| BBVA                           |    | 310068705 | 210           |
| BBVA                           |    | 310003264 | 717           |
| <b>TOTAL</b>                   |    |           | <b>9.934</b>  |
| <b>TOTAL SALDO CUENTA 1110</b> |    |           | <b>45.530</b> |
| <b>% TOTAL CUENTA CONTABLE</b> |    |           | <b>22%</b>    |

Fuente: Notas a los Estados Contables Invías

Hallazgo N°159      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Legalización de caja menor

De acuerdo con el Decreto 2768 de 2012 las cajas menores deben ser legalizadas definitivamente antes del 29 de diciembre. En el Instituto Nacional de Vías al 31 de diciembre de 2014 no se había legalizado la caja menor de la Dirección Territorial de Casanare, de acuerdo con información suministrada por la administración. Esta situación reviste una posible incidencia disciplinaria por el incumplimiento del Decreto 2768 de 2012.

Hallazgo N°160      Administrativo - Cuentas embargadas.

El Instituto Nacional de Vías mantiene embargos activos desde 1996 por demandas laborales, procesos ejecutivos<sup>151</sup>, reivindicatorios y cobros coactivos, entre otros, que suman \$75.100 millones de recursos. (Ver Cuadro N° 37

---

<sup>151</sup> De acuerdo con la entidad "muchos de los embargos provienen de procesos ejecutivos que generalmente son incoados por beneficiarios de sentencias condenatorias en contra del INVÍAS; sentencias las cuales presta merito ejecutivo y que por la insuficiencia de rubro presupuestal para este tipo de gastos, se generan demoras en estos pagos, lo que conlleva a la presentación de este tipo de procesos ejecutivos".

**Cuadro N° 37**  
**Embargos por vigencias**

|                                                                                                                                                    | VIGENCIA       | CANTIDAD  | VALOR            |                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                    |                |           | (MILLONES DE \$) |                                                                                                                                                   |
| Esta situación<br>cuentas<br>Instituto y<br>encuentren<br>millones<br>sin que se<br>disponer de<br>afectando el<br>liquidez de la<br>Cuadro N° 38) | 1996           | 2         | 19,00            | afecta las<br>corrientes del<br>genera que se<br>\$16.242<br>congelados,<br>pueda<br>ellos,<br>flujo de<br>entidad. (Ver<br><br><b>Corrientes</b> |
|                                                                                                                                                    | 1999           | 4         | 296,00           |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2000           | 7         | 6.210,00         |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2001           | 1         | 35,00            |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2002           | 3         | 654,50           |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2003           | 4         | 2.803,00         |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2004           | 4         | 4.621,00         |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2005           | 5         | 437,00           |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2006           | 9         | 23.217,00        |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2007           | 7         | 6.580,00         |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2008           | 8         | 656,00           |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2009           | 8         | 11.355,00        |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2010           | 4         | 1.358,00         |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2011           | 6         | 179,00           |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2012           | 4         | 279,50           |                                                                                                                                                   |
| <b>Cuadro N° 38</b><br><b>Cuentas</b><br><b>Embargadas</b>                                                                                         | 2013           | 7         | 1.128,00         |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | 2014           | 4         | 15.211,00        |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | S.F.           | 1         | 61,00            |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                    | <b>TOTALES</b> | <b>88</b> | <b>75.100,00</b> |                                                                                                                                                   |

| BANCO      | NO. DE CUENTA | SALDO A FEBRERO 18 DE<br>2015 EXPRESADO EN<br>PESOS |
|------------|---------------|-----------------------------------------------------|
| BANCO BBVA | 310-00326-4   | 2.024.233.904,12                                    |
| BANCO BBVA | 310-00165-6   | 182.071.477,51                                      |

| BANCO              | NO. DE CUENTA   | SALDO A FEBRERO 18 DE 2015 EXPRESADO EN PESOS |
|--------------------|-----------------|-----------------------------------------------|
| BANCO BBVA         | 310-06870-5     | 729.843.588,80                                |
| BANCO BBVA         | 310-00357-9     | 1.071.793.770,81                              |
| BANCO BBVA         | 310-00164-9     | 1.073.010.860,03                              |
| BANCO COLPATRIA    | 0493-207570-4   | 39.661,60                                     |
| BANCO DE OCCIDENTE | 268-01198-8     | 4.442.163.947,79                              |
| BANCOLOMBIA        | 132-697116-17   | 65.716.465,52                                 |
| BANCOLOMBIA        | 188-700141-77   | 8.765.183.343,65                              |
| BANCO POPULAR      | 110-080-00166-2 | 275.713.247,41                                |
| BANCO POPULAR      | 110-080-00134-0 | 1.338.357.095,24                              |
| BANCO POPULAR      | 110-080-00253-8 | 696.364,90                                    |
| BANCO POPULAR      | 110-080-03470-5 | 186.665.605,71                                |
| BANCO POPULAR      | 110-080-00136-5 | 720.048,01                                    |
| BANCO POPULAR      | 110-080-00275-1 | 571.259.943,92                                |
| BANCO POPULAR      | 220-080-72002-2 | 4.249.049.998,18                              |
|                    | <b>TOTAL</b>    | <b>16.642.225.710,49</b>                      |

Fuente: Tesorería Inviás

El embargo de las cuentas bancarias se presenta al dejar de considerar el beneficio de inembargabilidad con que gozan los recursos públicos del Estado.

## DEUDORES

El Instituto Nacional de Vías mantiene saldos de anticipos por amortizar de contratos terminados, liquidados y certificados desde 1994, ya sea por situaciones de índole legal, por falta de coordinación entre las distintas dependencias o por falta de gestión de los entes territoriales beneficiarios de los contratos objeto de anticipos, entre otros. En el anexo 6 del presente informe, se hace la relación de las circunstancias que están afectando el saldo de la cuenta Anticipos para Proyectos de Inversión.

Hallazgo N°161      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Anticipos de contratos y convenios terminados no liquidados.

El registro de la amortización de anticipos se realiza durante la ejecución del contrato con la presentación de actas de obra, cada vez que se tramita una cuenta y en el caso de los convenios interadministrativos, que no presentan actas de obra, cuando remiten informes de ejecución parciales; en consecuencia, cuando se terminan los contratos o los convenios, los anticipos entregados deben estar amortizados. Debido al incumplimiento de los procedimientos establecidos para el registro contable de las actas de obra en el Instituto Nacional de Vías, se evidenciaron saldos por amortizar de contratos y convenios terminados y en proceso de liquidación (información registrada en el SICO y reportada por las Unidades Ejecutoras) por valor de **\$ 914,978 millones**, lo cual genera una sobreestimación sobre el saldo total de la cuenta Deudores.

Esta situación podrá constituirse en presunta falta disciplinaria teniendo en cuenta lo señalado en las Resoluciones 354 de 2007 y 237 de 2010 de la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo N°162      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Contratos y convenios liquidados con saldos por amortizar.

La liquidación de un contrato o convenio corresponde al balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es determinar quién le debe a quién y cuánto, esto es para el valor total del contrato. En este orden de ideas se espera que cuando está liquidado el mismo, el anticipo, que es una parte del valor total y se cancela durante la ejecución del contrato, no debería tener saldos pendientes por amortizar. Debido al incumplimiento de los procedimientos establecidos para el registro contable de las actas de liquidación, en el INVÍAS se presentan Contratos y Convenios ya Liquidados (información registrada en el SICO y reportada por las Unidades Ejecutoras) con Anticipos sin Amortizar por valor de **\$46.976 millones**, lo cual genera sobreestimación sobre el saldo total de la cuenta Deudores.

Esta situación puede constituirse en presunta falta disciplinaria teniendo en cuenta lo señalado en las Resoluciones 354 de 2007 y 237 de 2010 de la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo N°163      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Contratos y convenios certificados con saldos por amortizar.

En cumplimiento de la Resolución 178 de 2006, el Comité de Seguimiento del Plan de Mejoramiento de la Liquidación de Contratos y Convenios Interadministrativos certifica mediante acta, la pérdida de competencia para liquidar, luego de dicha certificación el INVÍAS ya no tiene ninguna potestad sobre los mismos. A 31 de diciembre de 2014 se presentan Contratos y Convenios certificados (información registrada en el SICO y reportada por las Unidades Ejecutoras) con Anticipos sin Amortizar por valor de **\$12.291** millones, lo cual sobreestima el saldo total de la cuenta Deudores.

Esta situación puede constituirse en presunta falta disciplinaria teniendo en cuenta lo señalado en las Resoluciones 354 de 2007 y 237 de 2010 de la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo N°164      Administrativo - Contratos y convenios con saldos negativos

La cuenta 14 – Deudores presenta el valor de los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de su función social, por lo tanto su naturaleza es débito. Sin embargo a 31 de diciembre de 2014 en las subcuentas 1.4.20 - Avances y anticipos entregados se presentan saldos negativos (de naturaleza crédito) por **\$5,728** millones, debido a errores en el proceso de contabilización. Esta situación genera subestimación en el saldo de la cuenta Deudores.

## PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO

Hallazgo N°165      Administrativo - Registro de bien inmueble

Mediante la Resolución 05141 de 2012 el Instituto Nacional de Vías hizo entrega del Laboratorio de Suelos a la Central de Inversiones S.A. CISA. Sin embargo, dicho bien se encuentra registrado en la cuenta 16 Propiedad Planta y Equipo, subcuenta 160501 - Urbanos por un valor de \$543 millones, situación que sobreestima el saldo final de la cuenta a 31 de diciembre de 2014.

La cuenta 160501 Terrenos – Urbanos, presenta sobrestimación de **\$183.232,50** millones, debido a que se registran bienes inmuebles que se encuentran administrados por la Agencia Nacional de Infraestructura y entregados en concesión, sin tener en cuenta el numeral 2 del artículo 6 de la Resolución 237 del 27 de julio de 2010 que señala: “....*La entidad que entrega la infraestructura, entrega además propiedades, planta y equipos estos bienes deben reconocerse por el valor en libro ..... con un débito en la cuenta ....192002 – Bienes inmuebles entregados en administración de la cuenta Bienes Entregados a Terceros y un crédito en la cuenta que corresponda del grupo 16 Propiedad planta y Equipos...*”. Estos inmuebles son los siguientes:

**Cuadro 39**  
**Contabilización de Inmuebles Entregados A Tercero**  
**(Millones de Pesos)**

| <u>DIRECCION</u>                                                  | <u>NOMBRE PREDIO</u>                                                                                | <u>Saldo Contable<br/>cuenta 160501</u> |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                                                                   | PREDIO CISNEROS BUENAVENTURA (VALLE)<br>CEDULA CATASTRAL 00-01-0003-0220-000                        | 5,61                                    |
| PREDIO ZONA FRANCA INDUSTRIAL Y<br>COMERCIAL BUENAVENTURA VALLE   | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0008624<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0289-0013-000<br>Esc: Notaria 8 Bogotá | 164.562,25                              |
| LOTE 1 MANZANA A SECTOR 2<br>CANCHA DE COLPUERTOS                 | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020488<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0007-000                          | 2.966,43                                |
| LOTE 2 MANZANA A SECTOR 2<br>EDIFICIO DE LAS ARTESANIAS           | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020489<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0008-000                          | 86,40                                   |
| LOTE 3 CASETA MANZANA A SECTOR<br>2 EDIFICIO DE LA ADMINISTRACION | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020490<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0009-000                          | 1.964,80                                |

| <u>DIRECCION</u>                                                          | <u>NOMBRE PREDIO</u>                                                       | <u>Saldo Contable<br/>cuenta 160501</u> |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| LOTE 4 MANZANA A SECTOR 2 LOTE<br>FRENTE A LA ADMINISTRACION              | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020491<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0010-000 | 1.977,00                                |
| LOTE 2 MANZANA B SECTOR 2<br>PARQUEADERO DE LA PERRERA                    | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020492<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0011-000 | 6.443,20                                |
| LOTE 1 MANZANA B SECTOR 2<br>COMEDOR PARA CHOFERES                        | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020493<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0012-000 | 804,80                                  |
| LOTE 1 MANZANA C SECTOR 2<br>EDIFICIO DE LOS<br>TRANSPORTADORES           | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020494<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0013-000 | 1.475,20                                |
| LOTE 2 MANZANA C SECTOR 2<br>PARQUEADERO DE LAS<br>TRACTOMULAS            | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020495<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0014-000 | 80,00                                   |
| LOTE 3 MANZANA C SECTOR 2<br>MODELO HIDRAULICO                            | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020496<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0015-000 | 1.392,53                                |
| LOTE 4 MANZANA C SECTOR 2<br>CASETA CONTIGUA AL LOTE<br>MODELO HIDRAULICO | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020497<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0016-000 | 720,68                                  |
| LOTE 5 MANZANA C SECTOR 2<br>EDIFICIO POLIPORTUARIO                       | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020498<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0017-000 | 80,00                                   |
| LOTE 6 MANZANA C SECTOR 2<br>EDIFICIO DE CAPACITACION                     | MATRICULA INMOBILIARIA 372-0020499<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0002-0018-000 | 673,60                                  |
| <b>TOTAL</b>                                                              |                                                                            | <b>183.232,51</b>                       |

Fuente: Libros Auxiliares – Invías

La anterior situación genera que la cuenta Propiedad Planta y Equipos - Terrenos presente sobrestimación en **\$183.232.5** millones y la cuenta 192002 Bienes Inmuebles Entregados a Terceros en administración, presente subestimación por el mismo valor.

Hallazgo N°167      Administrativo con presunta incidencia disciplinaria  
- Edificaciones pendientes de legalizar.

La cuenta 164027 Edificaciones Pendientes de legalizar, presenta sobrestimación por \$57.610 millones, correspondiente al predio del terminal marítimo de Buenaventura sector Muelles municipio de Buenaventura, el cual se encuentra concesionado y entregado en administración a la Agencia Nacional de Infraestructura.

Sin embargo, de acuerdo con lo señalado, en el numeral 2 de la Resolución 237 del 27 julio de 2010 su contabilización corresponde a la cuenta 192002 Bienes Entregados a Terceros.

Lo anterior genera que la cuenta 192002 Bienes Entregados En administración, se encuentre subestimada en **\$57.610** millones y la cuenta 164027 Edificaciones Pendientes de Legalizar presente sobrestimación en el valor antes señalado.

## **BIENES DE USO PÚBLICO**

Hallazgo N°168      Administrativo - Inconsistencias en la cuenta  
bienes de uso público y verificación de documentos soportes

El aplicativo diseñado por el Instituto, como apoyo para la distribución de los saldos globales generados en SIIF Nación, carece de confiabilidad, debido a que genera información sin las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, lo que afectan la verificabilidad, la oportunidad, la consistencia de la información reportada en el proceso contable, como se evidencia en las siguientes situaciones:

- El aplicativo no genera saldos por sectores de vías, ya que éste registra la distribución de los movimientos débitos y créditos, posterior al cierre del periodo, obtenidos de los saldos globales generados en el SIIF Nación.

- El libro auxiliar generado por sectores de vías no presenta cierre a un periodo determinado, debido a que el registro de la distribución de los sectores de vías en el Aplicativo de movimientos débitos y créditos se realiza en forma continua, sin identificar la fecha real en que se efectúa.
- Los registros contables se realizan sin tener en cuenta la etapa cronológica del proceso contable en el momento en que se realizan las operaciones y transacciones, ya que el mismo se distribuye posterior al cierre con los saldos reportados en el SIIF Nación.
- Se presentan partidas por distribuir de **\$1.820.866.7** millones correspondiente a registros de movimientos débitos por \$1.725.559.5 millones y créditos por \$95.307.2 millones, que afectan a vías en construcción y servicios.
- Se reflejan saldos contrarios a la naturaleza de la cuenta por **\$140.451.9** millones, en los que se encuentran \$109.637.2 millones de Bienes de Uso Público en Construcción y \$30.814.7 millones de Bienes en Servicio.
- Cuando se registran los pagos parciales de un contrato que involucra más de una vía o sector, se procede a prorratear el valor entre el número de tramos de vía a las que hace referencia el contrato, es decir, que no se cuenta con un criterio técnico que respalde tal distribución.
- En la cuenta 17050101, en los sectores 400101004 de la vía Mojarras Popayán y 400101012 de la vía Cauya – La Pintada se presentan diferencias en el movimiento débito entre el informe reportado por el Invías el día 20 de Marzo de 2014 y el auxiliar de Bienes de Beneficio de Uso Público impreso el día 10 de Abril, así:

**Cuadro 40**  
**Comparativo registros débitos y créditos – BUP**  
**(Millones de pesos)**

| SECTOR    | DESCRIPCION SECTOR      | SALDOS INICIALES | MOVIMIENTOS DEBITO | DEBITO SEGUN SIIF GRAFICO | DIFERENCIAS |
|-----------|-------------------------|------------------|--------------------|---------------------------|-------------|
| 400101004 | 2503 MOJARRAS – POPAYAN | 48.918,65        | 24.462,16          | 26.914,60                 | -2.452.44   |
| 400101012 | 2508 CAUYA - LA PINTADA | 104.733,58       | 90.846,15          | 92.069,31                 | -1.223.16   |

Fuente: Aplicativo BUP – Invías

Los funcionarios de INVÍAS informaron que esas diferencias se presentan porque el auxiliar se alimenta permanentemente teniendo en cuenta que aún existen varias partidas pendientes de distribuir.

- También se observó que en el informe reportado por el Invías el día 20 de Marzo de 2014 se aprecia que en los sectores relacionados en la cuenta 1720 (Bienes entregados en Administración), no refleja movimientos durante la vigencia 2014, sin embargo en el auxiliar de Bienes de Beneficio de Uso Público impreso el día 10 de Abril, figuran registros de dicha vigencia.

Así mismo, teniendo en cuenta el numeral 3.4 de la Resolución 357 de 2008 de la CGN, el cual señala: “ ... *Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias*”.

Igualmente, el parágrafo del artículo 6 del Decreto 2764 de 2012, por el cual se reglamenta el sistema Integrado de Información Financiera SIIF establece: “ ...*Las aplicaciones administradas por las entidades y órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, empleadas para registrar negocios no previstos en el SIIF Nación, servirán como auxiliares de los códigos contables que conforman los estados contables. Dicha información hará parte integral del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.*”

Lo anterior, evidencia deficiencias en la implementación del aplicativo, diseñado como apoyo para el reporte individualizado por sectores viales de la cuenta de bienes de uso público, lo que afecta la confiabilidad del saldo de la cuenta de Bienes de uso público.

Teniendo en cuenta los inconvenientes que presenta el aplicativo que funge como auxiliar de la cuenta Bienes de Uso Público, se solicitó la verificación de documentos

soportes de una muestra equivalente al 58.4% del total de la cuenta, la entidad manifestó dificultad en la entrega oportuna de la misma, debido a lo dispendioso en la consecución de los archivos por el volumen de los mismos, ya que son vías que están siendo ejecutadas desde hace más de veinte años.

La entidad en su respuesta manifiesta entre otros: *“...que está en disposición de recopilar esa información originalmente solicitada, pero teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo manifestada por la CGR en atención a que deben entregar un Dictamen en tiempo preestablecido, se les planteo si la CGR prefiere efectuar la auditoria con otro tipo de muestra limitada al movimiento de la vigencia fiscal del 2014, el Instituto Igualmente estaría dispuesto a entregar la información que se solicite...”*

Así mismo dice: *“.....se puso a disposición del grupo auditor los archivos que reposan en Fontibón de los veinte últimos veinte años a partir del recibo del Ministerio de obras públicas ya con saldos en algunas de las vías...”*. Sin que suministrara la información de en forma expedita.

Por lo anterior se practicaron pruebas sobre los movimientos débitos y créditos de la vigencia 2014, sin que se consideren alternativas, a las pruebas requeridas de la muestra de los saldos de las vías por sectores, ya que las mismas corresponden a situaciones diferentes.

Debido a las dificultades para la realización de las pruebas y las inconsistencias presentadas en el aplicativo de discriminación de la cuenta, se concluye que el saldo de la cuenta 17 Bienes de Uso Público de **\$19.767.022** millones (que representa el 76.4% del total del Activo) presenta incertidumbre sobre el saldo total de la misma.

Por otra parte, se presentó inoportunidad en la entrega de los requerimientos de la información contable y libros auxiliares con movimientos débitos, créditos y saldos, de la cuenta de bienes de uso público, como se evidencia en las siguientes solicitudes AINV 001 del 27 de enero de 2015, AINV-002 del 3 de enero, AINV-006 del 19 de febrero, AINV-016 del 2 de marzo y AINV-032 del 11 de marzo de 2015; y la información solicitada AINV-046, relacionada con los saldos

Estas solicitudes fueron respondidas así:

Mediante correo electrónico del 18 de febrero, la entidad informa que; “La entrega de la información financiera debidamente firmada con auxiliares será el 27 de febrero, excepto, BIENES DE USO PÚBLICO que se entregarán el día 27 de Febrero pero con corte Noviembre de 2014, con corte a 31 de diciembre se entregará el 9 de marzo de 2015.

Mediante oficio OCI 8278 del 19 de febrero y Memorando SF 10328, el Invías hace entrega de los reportes del SIIF Nación y CHIP de la CGN, en el que se reflejan los saldos consolidados de la cuenta de Bienes uso Público, sin que se individualice por tercero las vías correspondientes.

El 19 de Febrero, con oficio OCI 10028 y Memorando SF 13011, Invías hace entrega de los Estados Contables a 31 de diciembre de 2014 y el Auxiliar BUP, entre otra información. Cabe destacar que la información del Auxiliar de BUP corresponde solo a los movimientos débitos y créditos que genera el Aplicativo usado como auxiliar, es decir sin contar con los saldos por cada uno de los tramos a 31 de diciembre de 2014.

Con los memorandos SF 15220 y SF-GC 15192 del 6 de marzo, el Invías da respuesta al Oficio AIN 016 y envía informe de las inversiones efectuadas por el Instituto Nacional de Vías en la vigencia 2014, identificando los tramos y para cada tramo de vía los saldos iniciales, los movimientos débito y crédito y los saldos finales con corte a 30 de Noviembre de 2014.

Con Memorando SF-GC 16441 de Marzo 11 de 2015 el Invías amplía las explicaciones expuestas en el Memorando SF-GC 15192 del 6 de marzo, sobre las dificultades en el proceso de registro de la información, como son los diferentes archivos que se deben consultar para identificar las partidas a desglosar entre otras.

El 20 de marzo mediante, Oficio OCI 14723 y Memorando SF 19145 envían en archivo magnético libros auxiliares final de BUP con corte a 31 de diciembre de 2014.

Mediante oficio SF-GC-15972 del 27 de marzo, se entrega archivo magnético de libros auxiliares final de la cuenta de Bienes de uso público.

Lo anterior refleja inoportunidad en la entrega de la información y que la misma no se facilitó en forma expedita, para la obtención de la evidencia suficiente y adecuada requerida, lo que limitó determinar la razonabilidad del saldo de esta cuenta.

Debido a las situaciones planteadas, se solicitará el inicio a un proceso sancionatorio administrativo.

Hallazgo N°169      Administrativo - Señalización BUP en construcción

La cuenta 1705 Bienes de Uso público en Construcción presenta subestimación de \$20.628.8 millones, debido a que de acuerdo con información suministrada por la Subdirección de Red Nacional de Carreteras mediante Memorando SRN 17443 enviado con oficio OCI 13556 del 26 de marzo de 2015, las inversiones en señalización realizadas por el Instituto durante los años 2012 al 2014 fueron de \$31.297 millones, sin embargo los registros contables, para estos años fueron \$10.668.2 millones, lo que genera que la cuenta se encuentre subestimada en **\$20.628.8 millones** y sobrestimada la cuenta de gastos.

Hallazgo N°170      Administrativo - Bienes de uso público - entregados en administración.

El saldo de la cuenta presenta subestimación de **\$112.086.5 millones**, y sobrestimación de \$613.9 millones debido a que de acuerdo con lo reportado en el anexo 10 de la rendición de la cuenta de los Estados contables correspondiente a Cuentas de Orden de los Bienes recibidos en Administración, de la Agencia Nacional de Infraestructura, y de acuerdo con lo informado a la CGR mediante oficio radicado con numero 2015 400 006744-1 del 27 de marzo de 2015, por la ANI, se presentan inconsistencia de la información. (Ver Cuadro N° 41)

**Cuadro N° 41**  
**Comparativo BUP entregados en Administración ANI - INVÍAS**  
**(En Millones \$)**

| Cuenta      | Infraestructura Vial                    | Registros INVÍAS | Registros ANI | Diferencia |
|-------------|-----------------------------------------|------------------|---------------|------------|
| <b>1720</b> | <b>BUP Entregados en Administración</b> |                  |               |            |
| 172001      | Red De Carretera                        | 1.578.673,1      | 1.581.425.4   | -2.752.4   |
| 172013      | Red Fluvial                             | 613,9            | 0             | 613.9      |
| 172014      | Red Marítima                            | 196.978,9        | 225.682.5     | -28.703.6  |
| ---         | Red Férrea                              | 0                | 80.630.5      | -80.630.5  |

Fuente: Rendición de la Cuenta ANI – Estados Contables INVÍAS

Lo anterior evidencia deficiencia en los controles, para realizar la conciliación de cuentas reciprocas, lo que afecta la cuenta en los valores antes señalados.

Hallazgo N°171      Administrativo - Amortización de bienes de uso público

El saldo de la cuenta presenta subestimación estimada en **\$539.556 millones**, debido a la falta de amortización de saldos trasladados de la cuenta de Bienes de Uso Público en Construcción a Bienes de Uso Público en Servicio, correspondiente a contratos de los años 1994 a 1999, sin que se realice la amortización de las mismas, las cuales de acuerdo con las políticas de amortización definidas mediante Resolución 6840 del 10 de diciembre de 1995, la vida útil para las vías de carreteras es de 15 años.

Estos registros se realizaron teniendo como soporte el acta 8 del Comité de Técnico de Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad del 8 de septiembre de 2014, cuando se trasladaron saldos de la cuenta 170501 Bienes de uso Público en Construcción a la cuenta 1710001 Bienes de uso Público en Servicio, por lo que teniendo en cuenta que son vías de años anteriores al 2000, las mismas debieron amortizarse en su totalidad.

La entidad manifiesta que la amortización se realizó en el periodo siguiente, sin embargo, no evidencia los soportes de ello.

Lo anterior genera que la cuenta 178501 Amortización Bienes de Uso Público Carretera, se encuentre subestimada en **\$539.556 millones**, afectando la subcuenta 320801004 Provisiones, Agotamiento, Depreciaciones y Amortizaciones, de la cuenta Capital fiscal del Patrimonio Institucional.

Hallazgo N°172      Administrativo - Oportunidad en la amortización de bienes de uso público

El registro de la amortización se realiza a noviembre sobre los costos de las vías terminadas a 30 del mismo mes, sin tener en cuenta el cálculo de lo causado de las vías terminadas en el mes de diciembre, que de acuerdo con lo señalado en el numeral 17, Principio de Causación del Plan General de Contabilidad Pública, que dice “.....los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento que suceda...”.

Lo anterior genera que la cuenta 1785 Amortización se encuentre subestimada en valor estimado de **\$52.740.1** millones, afectando la cuenta 3208 Capital fiscal del Patrimonio Institucional.

Hallazgo N°173      Administrativo - Amortización de señalización

Se carece de políticas específicas para la amortización de las inversiones para señalización, ya que la entidad aplica la vida útil para las vías de carretera sin tener en cuenta el concepto 20132000005121 del 25 de febrero de 2013 de la Contaduría General de la Nación, que señala “... *Para efectos del control y, es pertinente que se registren independientemente a nivel de auxiliares, toda vez que se prevé que su vida útil es diferente a la duración de la vía propiamente dicha.*”

Teniendo en cuenta el memorando SRN 16595 del 11 de marzo de 2015 recibido, con oficio OCI 14011 del 17 de marzo de 2015, que indica “... *Las señalización vertical, las defensas metálicas, la pintura y las marcas viales con resina termoplásticas, tendrían una vida útil de cinco (5) años siguientes al recibo de las mismas, mientras que las tachas reflectivas, los estoperoles, el imprimante, las líneas de demarcación y las marcas viales con pintura acrílica tendrían indica que la vida útil de un (1) año siguiente al recibo de las obras.*”

Lo anterior evidencia, inadecuado registro y amortización de estas inversiones, lo que genera distorsión en el costo real de las vías, así como deficiencia en el control de las mismas.

**Hallazgo N°174      Administrativo - Gastos por reclasificar**

A 31 de diciembre de 2014, en el saldo la cuenta 17 Bienes de Uso Público e Históricos y Culturales se encuentran registrados **\$45.967** millones correspondientes a conceptos de gastos como mantenimiento y conservación, situación que sobreestima el saldo de la cuenta en dicho valor, de acuerdo con el siguiente cuadro. Lo expuesto también afecta la cuenta de Gasto 51.11.15. Mantenimiento en el mismo valor. (Ver Cuadro N° 42)

**Cuadro N° 42**  
**GASTOS POR RECLASIFICAR**

| Millones de pesos |               |
|-------------------|---------------|
| Subcuenta BUP     | Valor         |
| 170501            | 36.340        |
| 170512            | 1.513         |
| 170513            | 107           |
| 171001            | 8.006         |
| <b>TOTAL</b>      | <b>45.967</b> |

Fuente: Hoja Excel de relación de BUP

**Hallazgo N°175      Administrativo - Impacto de los avances y anticipos.**

La ausencia de registros de la amortización de avances y anticipos de contratos terminados, liquidados y certificados afecta el saldo de la cuenta 17 - Bienes de Uso Público e Históricos y Culturales en **\$974.245** millones, debido a la correlación que existe entre dichas cuentas. Esta situación genera una subestimación de la cuenta 17 - Bienes de Uso Público e Históricos y Culturales en la cuantía mencionada. (Ver Cuadro N° 43)

**Cuadro N° 43**  
**Valor Total por Amortizar**

|  |                   |
|--|-------------------|
|  | Millones de Pesos |
|--|-------------------|

| CONCEPTO                                                     | VALOR          |
|--------------------------------------------------------------|----------------|
| Contratos y convenios terminados no liquidados.              | 914.978        |
| Contratos y Convenios liquidados con saldos por amortizar.   | 46.976         |
| Contratos y Convenios certificados con saldos por amortizar. | 12.291         |
| <b>TOTAL</b>                                                 | <b>974.245</b> |
|                                                              |                |

Fuente: hoja Excel de relación de avances y anticipos entregados

## VALORIZACIONES

Hallazgo N°176      Administrativo - Actualización de bienes inmuebles.

La cuenta 1999 Valorización presenta subestimación, debido a la falta de actualización del avalúo de bienes inmuebles propiedad del instituto, para lo cual de acuerdo con lo manifestado por la entidad: : *“El presupuesto asignado para las vigencias anteriores al 2013 no fue suficiente para llevar a cabo los AVALUOS COMERCIALES de los Predios fiscales”*. Así mismo dice: *“...El 27 de marzo de 2015 se celebró el Contrato Interadministrativo INVÍAS No. 0488 de 2015 – IGAC 5020/004, que tiene por objeto CONTRATO INTERADMINISTRATIVO PARA EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA DEL INVÍAS MEDIANTE LA REALIZACION DE AVALUOS COMERCIALES A LOS BIENES FISCALES, al cual mediante oficio SG 16915 del 7 de abril de 2015 se dio orden de inicio”*.

Igualmente, sobre el predio del terminal de Buenaventura la entidad señala: *“... Se trata de Infraestructura portuaria Concesionada bajo los términos de la Ley 01 de 1991, Estatuto de puertos marítimos, que en su artículo 34, autorizó la creación de las sociedades portuarias para concesionarle los puertos públicos que venían siendo administrados por la extinta Colpuertos....”*

No obstante, de acuerdo con lo señalado en el numeral 20 que dice: *“...La actualización de las propiedades planta y Equipo debe efectuarse con periodicidad de tres años...”*, y el párrafo último del numeral 18 Capítulo III, del Manual de Procedimientos de la CGN, que dice: *“...Sí se actualiza un determinado elemento perteneciente a las propiedades, planta y equipo, también se debe actualizar todos los activos que pertenecen a la misma clasificación”*.

Así mismo, teniendo en cuenta que para el registro contable, se requiere del avalúo técnico, no es óbice tener en cuenta el avalúo catastral de los inmuebles, el cual es importante tener como referencia entre otros aspectos, para determinar el avalúo comercial de los mismos.

Por lo anterior y considerando el avalúo de los inmuebles para el año 2014 reflejado en la factura de pago del impuesto predial, la cuenta 199952 Valorización – Terrenos, presenta subestimación, estimada en al menos, **\$2.105.827.6** millones que corresponden a los predios. (Ver Cuadro N° 44)

**Cuadro N° 44**  
**Inmuebles Propiedad del Instituto Nacional de Vías sin Avalúo Actualizado**  
**(En Millones \$)**

| <u>DIRECCION</u> | <u>NOMBRE PREDIO</u>                                                           | <u>Saldo Contable<br/>cuenta 160501</u> | <u>Valor Avalúo<br/>Impuesto Predial</u> | <u>DIFERENCIA (\$)</u> |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------|------------------------|
| C 7A NR. 45-42   | C 7A NR. 45-42<br>BUENAVENTURA (VALLE)<br>CEDULA CATASTRAL 01-02-1704-0004-000 | 8.1                                     | 39.3                                     | -31.2                  |
| K 5 NR. 6-40     | K 5 NR. 6-40<br>BUENAVENTURA (VALLE)<br>CEDULA CATASTRAL 06-00-0015-0005-000   | 0.7                                     | 5.5                                      | -4.8                   |
| K 5 NR. 5-26     | K 5 NR. 5-26<br>BUENAVENTURA (VALLE)<br>CEDULA CATASTRAL 06-00-0016-0001-000   | 14.9                                    | 32.3                                     | -17.4                  |
| K 5 NR. 5-53     | K 5 NR. 5-53<br>BUENAVENTURA (VALLE)<br>CEDULA CATASTRAL 06-00-0014-0007-000   | 1.2                                     | 7.9                                      | -6.7                   |
| C 6 NRO. 15-98   | C 6 NR. 15-98<br>BUENAVENTURA (VALLE)<br>CEDULA CATASTRAL 01-01-0147-0010-000  | 171.9                                   | 353.7                                    | -181.8                 |

| <u>DIRECCION</u>                                                            | <u>NOMBRE PREDIO</u>                                                                                 | <u>Saldo Contable<br/>cuenta 160501</u> | <u>Valor Avalúo<br/>Impuesto Predial</u> | <u>DIFERENCIA (\$)</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------|------------------------|
|                                                                             | PREDIO CISNEROS<br>BUENAVENTURA (VALLE)<br>CEDULA CATASTRAL 00-<br>01-0003-0220-000                  | 5.6                                     | 11.5                                     | -5.9                   |
| PREDIO ZONA<br>FRANCA<br>INDUSTRIAL Y<br>COMERCIAL<br>BUENAVENTURA<br>VALLE | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0008624 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0289-<br>0013-000 Esc: Notaria 8 Btá | 164.562.3                               | 444.525.4                                | -279.963.1             |
| LOTE 1 MANZANA A<br>SECTOR 2 CANCHA<br>DE COLPUERTOS                        | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020488 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0007-000                    | 2.966.4                                 | 38.699.2                                 | -35.732.7              |
| LOTE 2 MANZANA A<br>SECTOR 2 EDIFICIO<br>DE LAS ARTESANIAS                  | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020489 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0008-000                    | 86.4                                    | 802.8                                    | -716.4                 |
| LOTE 3 CASETA<br>MANZANA A<br>SECTOR 2 EDIFICIO<br>DE LA<br>ADMINISTRACION  | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020490 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0009-000                    | 1.964.8                                 | 17.588.0                                 | -15.617.2              |
| LOTE 4 MANZANA A<br>SECTOR 2 LOTE<br>FRENTE A LA<br>ADMINISTRACION          | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020491 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0010-000                    | 1.977.0                                 | 15.264.6                                 | -13.287.6              |
| LOTE 2 MANZANA B<br>SECTOR 2<br>PARQUEADERO DE<br>LA PERRERA                | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020492 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0011-000                    | 6.443.2                                 | 49.832.0                                 | -43.388.8              |
| LOTE 1 MANZANA B<br>SECTOR 2<br>COMEDOR PARA<br>CHOFERES                    | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020493 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0012-000                    | 804.8                                   | 8.381.1                                  | -7.576.3               |
| LOTE 1 MANZANA C<br>SECTOR 2 EDIFICIO<br>DE LOS<br>TRANSPORTADORE<br>S      | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020494 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0013-000                    | 1.475.2                                 | 2.564.5                                  | -1.089.3               |
| LOTE 2 MANZANA C<br>SECTOR 2<br>PARQUEADERO DE<br>LAS TRACTOMULAS           | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020495 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0014-000                    | 80.0                                    | 39.762.7                                 | -39.682.7              |

| <u>DIRECCION</u>                                                                | <u>NOMBRE PREDIO</u>                                                              | <u>Saldo Contable<br/>cuenta 160501</u> | <u>Valor Avalúo<br/>Impuesto Predial</u> | <u>DIFERENCIA (\$)</u> |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------|------------------------|
| LOTE 3 MANZANA C<br>SECTOR 2 MODELO<br>HIDRAULICO                               | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020496 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0015-000 | 1.392.5                                 | 8.381.1                                  | -6.988.6               |
| LOTE 4 MANZANA C<br>SECTOR 2 CASETA<br>CONTIGUA AL LOTE<br>MODELO<br>HIDRAULICO | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020497 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0016-000 | 720.7                                   | 2.501.8                                  | -1.781.1               |
| LOTE 5 MANZANA C<br>SECTOR 2 EDIFICIO<br>POLIPORTUARIO                          | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020498 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0017-000 | 80.                                     | 9.814.4                                  | -9.734.4               |
| LOTE 6 MANZANA C<br>SECTOR 2 EDIFICIO<br>DE CAPACITACION                        | MATRICULA INMOBILIARIA<br>372-0020499 CEDULA<br>CATASTRAL 01-01-0002-<br>0018-000 | 673.6                                   | 2.564.5                                  | -1.890.9               |
|                                                                                 |                                                                                   | <b>183.429,3</b>                        | <b>641.126.3</b>                         | <b>-457.697.0</b>      |
| <u>DIRECCION</u>                                                                | <u>NOMBRE PREDIO</u>                                                              | <u>Saldo Contable<br/>cuenta 164027</u> | <u>valor Avalúo<br/>Impuesto Predial</u> | <u>DIFERENCIA (\$)</u> |
| TERMINAL<br>MARITIMO DE<br>BUENAVENTURA<br>SECTOR MUELLES                       | CEDULA CATASTRAL 01-<br>01-0002-0003-000                                          | 57.610.0                                | 1.705.740.6                              | -1.648.130.6           |
|                                                                                 | <b>TOTAL</b>                                                                      | <b>241.039.3</b>                        | <b>2.346.866.9</b>                       | <b>-2.105.827.6</b>    |

Fuente: Libros auxiliares y Recibos de pago de Impuesto Predial

Lo anterior, evidencia deficiencias en la oportunidad para realizar las actividades apropiadas que permitan el reconocimiento y revelación a valor real de la Propiedad Planta y Equipos, que posee la entidad, de acuerdo con lo señalado en el capítulo III numeral 18 y 20 del Manual de Procedimiento de la CGN, lo que genera que la cuenta 1999 Valorizaciones se encuentre subestimada en al menos **\$2.105.827.6** millones, afectando la cuenta 3115 Superávit por Valorización.

## CUENTAS POR PAGAR

**Hallazgo N°177****Administrativo - Créditos judiciales**

La cuenta 246003 Créditos Judiciales – Laudo arbitral, presenta subestimación de **\$3.732.4** millones, debido a la falta de reconocimiento de la obligación generada contra INVÍAS, por el fallo del laudo arbitral del contrato 1542 de 2005 proferida por el tribunal de arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá del 26 de Agosto de 2013 en contra de INVÍAS por \$5.359.6 millones; sin embargo, de acuerdo con Resolución 8313 del 31 de diciembre de 2014, se reconoce pago parcial por \$1.629.2 millones, y el registro contable del saldo de la cuenta 246003 Laudos Arbitrales y conciliaciones extrajudiciales, presenta saldo por \$1.627.2 millones.

La entidad en respuesta a esta observación, anexa comprobante del registro de esta obligación, sin embargo, el registro individual presentado en el libro auxiliar de la cuenta 246003 Créditos Judiciales Laudo Arbitrales y conciliaciones Judiciales no registra esta obligación.

Lo anterior, evidencia deficiencia en los controles para la identificación individual de las obligaciones a cargo del Instituto, por concepto de laudos arbitrales lo que genera que la cuenta 246003 Créditos Judiciales Laudo Arbitral se encuentre subestimada en **\$3.732.4** millones, afectando la cuenta de gastos.

**INGRESOS****Hallazgo N°178****Administrativo - Recaudos por clasificar**

El Invías ha presentado dificultades para la clasificación y registro de los ingresos, lo que genera que a 31 de diciembre de 2014 se presenten partidas pendientes de conciliar por **\$3.666** millones, producto de consignaciones y notas crédito no identificadas, provocando que la cuenta 41 Ingresos Fiscales se encuentre subestimada en dicho valor.

**GASTOS****Hallazgo N°179**  
territoriales**Administrativo - Inversiones en vías de entes**

El Instituto Nacional de Vía realizó inversiones en vías de los entes territoriales, durante la vigencia del 2011 al 2014 por valor de \$777.652,12 millones, las cuales

no se encuentran a cargo del Instituto tal como lo informó la entidad mediante los Memorando SRT 19600 de 20/03/2015 y SRN 16667 de 6/4/2015. Se observa que estos recursos se están registrando en la subcuenta 521113-Mantenimiento, indistintamente, cuando la Contaduría General de la Nación conceptúa que “Cuando se trate de la ejecución de obras en vías departamentales, INVÍAS afectará la subcuenta 551167-Asignación de bienes y servicios, según el alcance de las obras y si implican la construcción, mejoramiento o rehabilitación de las vías y en caso de que la inversión corresponda a la ejecución de obras de mantenimiento y conservación, debita la subcuenta 521113-Mantenimiento, de la cuenta 5211-GENERALES

## OPERACIONES RECÍPROCAS

Hallazgo N°180      Administrativo   -   Saldos por conciliar de operaciones recíprocas

La Contaduría General de la Nación ha establecido que todas las entidades contables públicas deben efectuar permanentemente procesos de conciliación de los saldos de operaciones recíprocas entre sí, tanto en los cortes trimestrales intermedios, como en el corte de final de año. De acuerdo con lo reportado por la administración del Invías, a 31 de diciembre de 2014 la entidad no realizó conciliaciones a las operaciones recíprocas debido a que no obtuvo respuesta a las solicitudes enviadas a las diferentes entidades públicas con las cuales tiene dichas operaciones. Esta situación genera incertidumbre sobre el saldo de las cuentas comprometidas en estas operaciones y posibilita inconsistencias en los Estados Contables Consolidados del Sector Público, que para 2014 están relacionadas con las cuentas descritas en el (Ver Cuadro N° 45)

**Cuadro N° 45**  
**Operaciones recíprocas**

| millones de\$ |                                |                  |
|---------------|--------------------------------|------------------|
| CODIGO        | CUENTA                         | VALOR            |
| <b>1</b>      | <b>ACTIVOS</b>                 | <b>4.211.111</b> |
| <b>1.4</b>    | <b>DEUDORES</b>                | <b>4.211.111</b> |
| 1.4.01        | INGRESOS NO TRIBUTARIOS        | 77               |
| 1.4.20        | AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS | 3.368.173        |

| millones de\$ |                                                               |                  |
|---------------|---------------------------------------------------------------|------------------|
| CODIGO        | CUENTA                                                        | VALOR            |
| 1.4.24        | RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN                         | 835.946          |
| 1.4.25        | DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA                              | 51               |
| 1.4.70        | OTROS DEUDORES                                                | 6.863            |
| <b>2</b>      | <b>PASIVOS</b>                                                | <b>99.459</b>    |
| <b>2.3</b>    | <b>OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS DERIVADOS</b> | <b>41.820</b>    |
| 2.3.07        | OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE LARGO PLAZO         | 41.820           |
| <b>2.4</b>    | <b>CUENTAS POR PAGAR</b>                                      | <b>10.521</b>    |
| 2.4.01        | ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES                  | 3.408            |
| 2.4.25        | ACREEDORES                                                    | 1.476            |
| 2.4.40        | IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS POR PAGAR                   | 2.512            |
| 2.4.53        | RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN                          | 3.047            |
| 2.4.60        | CRÉDITOS JUDICIALES                                           | 78               |
| <b>2.9</b>    | <b>OTROS PASIVOS</b>                                          | <b>47.118</b>    |
| 2.9.05        | RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS                                  | 47.103           |
| 2.9.10        | INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO                             | 15               |
| <b>4</b>      | <b>INGRESOS</b>                                               | <b>4.360.278</b> |
| <b>4.1</b>    | <b>INGRESOS FISCALES</b>                                      | <b>8.483</b>     |
| 4.1.10        | NO TRIBUTARIOS                                                | 8.483            |
| <b>4.7</b>    | <b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b>                       | <b>4.338.614</b> |
| 4.7.05        | FONDOS RECIBIDOS                                              | 4.314.176        |
| <b>4.8</b>    | <b>OTROS INGRESOS</b>                                         | <b>13.182</b>    |
| 4.8.05        | FINANCIEROS                                                   | 9.364            |
| 4.8.08        | OTROS INGRESOS ORDINARIOS                                     | 3.785            |
| 4.8.10        | EXTRAORDINARIOS                                               | 33               |
| <b>5</b>      | <b>GASTOS</b>                                                 | <b>398.884</b>   |
| <b>5.1</b>    | <b>DE ADMINISTRACIÓN</b>                                      | <b>62.742</b>    |
| 5.1.03        | CONTRIBUCIONES EFECTIVAS                                      | 599              |
| 5.1.03.03     | COTIZACIONES A SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD                      | 3                |
| 5.1.04        | APORTES SOBRE LA NÓMINA                                       | 1.159            |
| 5.1.11        | GENERALES                                                     | 2.274            |
| 5.1.20        | IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS                             | 58.709           |

| millones de\$ |                                         |                |
|---------------|-----------------------------------------|----------------|
| CODIGO        | CUENTA                                  | VALOR          |
| <b>5.2</b>    | <b>DE OPERACIÓN</b>                     | <b>11.113</b>  |
| 5.2.02        | SUELDOS Y SALARIOS                      | 150            |
| 5.2.04        | CONTRIBUCIONES EFECTIVAS                | 142            |
| 5.2.07        | APORTES SOBRE LA NÓMINA                 | 397            |
| 5.2.11        | GENERALES                               | 4.160          |
| 5.2.20        | IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS       | 6.264          |
| <b>5.7</b>    | <b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b> | <b>324.972</b> |
| 5.7.05        | FONDOS ENTREGADOS                       | 14.250         |
| 5.7.20        | OPERACIONES DE ENLACE                   | 300.044        |
| 5.7.22        | OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO       | 10.678         |
| <b>5.8</b>    | <b>OTROS GASTOS</b>                     | <b>56</b>      |
| 5.8.01        | INTERESES                               | 17             |
| 5.8.08        | OTROS GASTOS ORDINARIOS                 | 39             |

Fuente: Información Financiera Inviás

### Hallazgo N°181 Administrativo - Saldos pendientes por depurar

El Instituto Nacional de Vías mantiene saldos pendientes de depurar, que según la Nota 20 de las Notas Explicativas a los Estados Contables son “registros que están siendo objeto de análisis para establecer su razonabilidad y se encuentra en el proceso de recopilación de información para efectuar el registro contable a que haya lugar”, situación recurrente que afecta el saldo de las cuentas comprometidas por estas operaciones, que para la vigencia 2014 están relacionadas con cuentas por depurar. (Ver Cuadro N° 46)

**Cuadro 46**  
**Cuentas por depurar**

| CUENTAS                               | VALOR<br>millones de \$ |
|---------------------------------------|-------------------------|
| Anticipos para proyectos de inversión | 115,0                   |
| Arrendamientos                        | 179,0                   |
| Estudios y proyectos                  | 67,0                    |
| Otros bienes entregados a terceros    | 7,0                     |

|                                              |              |
|----------------------------------------------|--------------|
| Efectivo. Cheques no cobrados o por reclamar | 0,4          |
| <b>TOTALES</b>                               | <b>368,4</b> |

Fuente: Notas Explicativas Estados Contables

**Proceso: Revelación de los Estados Contables y Contables**

Hallazgo N°182 Administrativo - Revelación de los recursos entregados en administración.

En la Nota 3. Deudores, en el aparte que hace referencia a los Recursos Entregados en Administración se relacionan las entidades con las cuales se han suscrito convenios interadministrativos y se hace mención a que los contratos 1154/2009, 583/1996, 592/2009, 1605/2010, 1606/2010 se encuentran en ejecución; sin embargo, se observa en el Sistema de Contratos – SICO que se encuentran reportados como terminados, mientras que el 583/1996 no reporta información.

De igual forma, en el anexo 8 de la Información Financiera Complementaria reportada en las Notas a los Estados financieros, se relacionan dichos convenios los cuales se encuentran en el siguiente estado de acuerdo con lo reportado en el Sistema de Contratos – SICO. (Ver Cuadro N° 47)

**Cuadro N° 47**  
**Recursos entregados en administración**

| TERCERO                                      | N°        | SICO        | FECHA      | CONTRATISTA SEGÚN SICO |
|----------------------------------------------|-----------|-------------|------------|------------------------|
| AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA          | 1154/2009 | TERMINADO   | 31/12/2013 |                        |
|                                              | 3106/2009 | EJECUCION   |            |                        |
| FONPOLICIA-GESTION GENERAL                   |           |             |            |                        |
|                                              | 1394/2006 | CERTIFICADO |            |                        |
| INDUSTRIA MILITAR                            |           |             |            |                        |
|                                              | 3468/2005 | LIQUIDADO   |            |                        |
| FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA |           |             |            |                        |
|                                              | 1617/2010 | TERMINADO   | 04/10/2013 |                        |
|                                              | 3468/2010 | TERMINADO   | 30/09/2013 |                        |
|                                              |           |             |            |                        |

| TERCERO                                                          | N°        | SICO                              | FECHA      | CONTRATISTA SEGÚN SICO |
|------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------|------------|------------------------|
| <b>FUNDACION UNIVERSIDAD DEL VALLE</b>                           | 1689/2010 | TERMINADO                         | 03/06/2013 |                        |
| <b>LA RED DE UNIVERSIDADES PUBLICAS DEL EJE CAFETERO PARA EL</b> |           |                                   |            |                        |
|                                                                  | 1602/2010 | TERMINADO                         | 31/12/2011 |                        |
|                                                                  | 2616/2009 | TERMINADO                         | 01/11/2012 |                        |
|                                                                  | 327/2009  | TERMINADO                         | 30/07/2011 |                        |
|                                                                  | 3615/2008 | TERMINADO                         | 31/10/2011 |                        |
|                                                                  | 19556     | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                        |
|                                                                  | 104719/01 | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                        |
|                                                                  | 1567/2011 | EJECUCION                         |            |                        |
|                                                                  | 1682/2007 | TERMINADO                         | 30/06/2009 |                        |
|                                                                  | 1737/2001 | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                        |
|                                                                  | 190048/95 | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                        |
|                                                                  | 20/94     | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                        |
|                                                                  | 2627/2004 | LIQUIDADO                         | 12/04/2013 | FONADE                 |
|                                                                  | 2632/2004 | TERMINADO                         | 25/09/2008 | FONADE                 |
|                                                                  | 267/2009  | EJECUCION                         |            |                        |
|                                                                  | 2688/2004 | TERMINADO                         | 30/12/2006 | FONADE                 |
|                                                                  | 2708/2004 | LIQUIDADO                         | 20/06/2008 | FONADE                 |
| <b>FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO FONADE</b>        |           |                                   |            |                        |
|                                                                  | 2735/2004 | TERMINADO                         | 01/11/2005 |                        |
|                                                                  | 293/2003  | TERMINADO                         | 31/05/2008 |                        |
|                                                                  | 337/2003  | CERTIFICADO                       | 29/12/2010 |                        |
|                                                                  | 3390/2006 | LIQUIDADO                         | 14/05/2010 |                        |
|                                                                  | 3394/2006 | LIQUIDADO                         | 29/12/2010 |                        |
|                                                                  | 3455/2007 | TERMINADO                         | 25/12/2009 |                        |
|                                                                  | 385/2003  | TERMINADO                         | 29/12/2007 | GOBERNACION DEL HUILA  |
|                                                                  | 577/2003  | LIQUIDADO                         | 16/04/2009 |                        |
|                                                                  | 863/2001  | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                        |

| TERCERO               | N°        | SICO                              | FECHA      | CONTRATISTA SEGÚN SICO                         |
|-----------------------|-----------|-----------------------------------|------------|------------------------------------------------|
|                       | 904/2002  | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                                                |
|                       | 905/2002  | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                                                |
|                       | 971/2007  | TERMINADO                         | 30/06/2009 |                                                |
|                       | 1589/2010 | TERMINADO                         | 30/04/2014 | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 1590/2010 | EJECUCION                         |            | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 3087/2013 | EJECUCION                         |            | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 3089/2013 | EJECUCION                         |            | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 3090/2013 | EJECUCION                         |            | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 3091/2013 | EJECUCION                         |            | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 3235/2013 | EJECUCION                         |            | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 3236/2013 | EJECUCION                         |            | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
|                       | 3203/2009 | TERMINADO                         | 30/04/2013 | UNIVERSIDAD DEL CAUCA                          |
| UNIVERSIDAD DEL CAUCA |           |                                   |            |                                                |
|                       | 112/2006  | CERTIFICADO                       | 11/10/2011 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |
|                       | 1605/2010 | TERMINADO                         | 31/12/2011 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |
|                       | 1606/2010 | TERMINADO                         | 31/07/2014 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |
|                       | 1607/2010 | TERMINADO                         | 31/12/2012 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |
|                       | 1609/2010 | EJECUCION                         |            | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |
|                       | 1610/2010 | TERMINADO                         | 14/02/2012 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |
|                       | 2499/2009 | TERMINADO                         | 31/12/2011 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |

| TERCERO                                        | N°          | SICO                              | FECHA      | CONTRATISTA SEGÚN SICO         |
|------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------|------------|--------------------------------|
|                                                | 2570/2009   | EJECUCION                         |            | MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL |
| INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA IDEA |             |                                   |            |                                |
|                                                | 2582/2009   | TERMINADO                         | 30/06/2011 |                                |
|                                                | 3408/2007   | CERTIFICADO                       | 11/10/2011 |                                |
|                                                | 3453/2008   | TERMINADO                         | 31/12/2008 |                                |
|                                                | 3455/2008   | TERMINADO                         | 30/12/2009 |                                |
|                                                | 3576/2008   | TERMINADO                         |            |                                |
|                                                | 583/96      | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                                |
|                                                | 592/2009    | TERMINADO                         | 30/12/2010 |                                |
|                                                | 596/2003    | LIQUIDADO                         | 12/10/2010 | DEPARTAMENTO DE SANTANDER      |
|                                                | 803/2002    | NO EXISTEN DATOS PARA LA CONSULTA |            |                                |
| URBANIZADORA MARIN VALENCIA S.A.               |             |                                   |            |                                |
|                                                | 1260 - 2008 | LIQUIDADO                         | 07/12/2009 | FACTORYCERRA LTDA              |

Fuente: Notas Explicativas a los Estados Contables y Sistema de Contratación - SICO

De Acuerdo con este comparativo, en el saldo de la cuenta 1.4.24.02 Recursos Entregados en Administración se encuentran contratos terminados, liquidados y certificados, que afectan el saldo de la misma. Esta situación no se encuentra reflejada ni en la Nota 3, ni en el Anexo 8 de las Notas Explicativas.

Es importante tener en cuenta que el INVÍAS reportó en el informe de Operaciones Recíprocas a la Contaduría General de la Nación, que existen saldos por conciliar de la cuenta 1.4.24.02 Recursos Entregados en Administración. (Ver Cuadro N° 48

**Cuadro N° 48**  
**Recursos entregados en administración**

| TERCERO                                          | VALOR<br>Millones de \$ |
|--------------------------------------------------|-------------------------|
| 14300000 - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA   | 32.775                  |
| 023100000 - FONDO ROTARIO DE LA POLICIA NACIONAL | 485                     |

| <b>TERCERO</b>                                                 | <b>VALOR</b><br>Millones de \$ |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| 032300000 - INDUSTRIA MILITAR - INDUMIL                        | 164                            |
| 041400000 - FONDO NACIONAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO -FONADE- | 132.054                        |
| 027219000 - UNIVERSIDAD DEL CAUCA                              | 9.577                          |
| 140105000 - INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-   | 171.042                        |
| <b>TOTAL</b>                                                   | <b>346.097</b>                 |

Fuente: Operaciones Recíprocas – Información Financiera Invías

### Hallazgo N°183 Administrativo - Notas a los estados contables incompletas

Las Notas de los Estados Contables presentan deficiencias en la revelación, debido a que las mismas no permiten conocer situaciones significativas de los hechos contables, económicos y sociales, que afectan los estados contables, entre las cuales se describen las siguientes:

- En la Nota 13. Patrimonio institucional no se hace referencia a los bienes pendientes por legalizar que suman \$215.287 millones.
- En el Anexo 4 de la Información Financiera Complementaria no se relacionan las Cuentas por Cobrar por cuotas de valorización que se encuentran en mora superior a 5 años.
- No se informa del traslado realizado por \$539.556 millones, de la cuenta de bienes de uso público en construcción a la cuenta de bienes de uso público en servicio.
- Se carece de información relacionada con operatividad del aplicativo diseñado por INVÍAS, como apoyo para distribuir las inversiones por sectores viales de los bienes de uso público.
- El Instituto Nacional de Vías no está reflejando en sus Notas Explicativas el proceso llevado a cabo para el registro y revelación de las Cuenta Bienes de Uso Público.

Esta situación no permite tener la claridad suficiente para el adecuado análisis de la información contenida en los Estados Contables.

### **3.1.3.3 Denuncias y/o Insumo Proceso Auditor**

#### **Denuncia Ciudadana: Código 2015-77991-82111-D del 2015/01/20**

El denunciante, solicita investigar a funcionarios de INVÍAS, ya que según él, todos los procesos adjudicados en el 2014 incumplieron los principios de transparencia y selección objetiva, destacando presuntas anomalías dirigidas a la manipulación de la contratación en aras de favorecer a terceros con los que se negoció de manera previa.

Como resultado del análisis realizado a partir de la información suministrada por el Invías no se generó ningún hallazgo, por lo tanto se procedió al archivo de la misma.

#### **Derecho de Petición Código 2015-83416-82111-D**

El peticionario denuncia la modificación de la cláusula de sanciones del contrato 250 de 2011, por ajustes por compensación y la aplicación de sanciones antes de la firma de la modificación, sin cancelar por parte del concesionario, para lo cual se verificó y evaluó la información suministrada por Invías, dando respuesta de fondo al peticionario sin que se presentara hallazgo al respecto, por lo tanto se procedió al archivo de la misma.

#### **Denuncia Ciudadana: Código 2015-80737-82111-D,**

Relacionado con la existencia de presuntos hechos irregulares en el procedimiento administrativo de expropiación en la etapa de negociación voluntaria adelantado por el INVÍAS para la construcción de la obra Primavera-Camiloce en Antioquía. Como resultado del análisis realizado a partir de la información suministrada por el Invías no se generó ningún hallazgo, por lo tanto se procedió al archivo de la misma.

#### **Denuncia Ciudadana: Código 2014-77415-82111-D**

Referida a presuntas irregularidades en el pago de los servicios de la interventoría en virtud del contrato 4149 de 2013 y como resultado de la evaluación, se generaron

tres hallazgos identificados con los números H-145, H-146 y H-147 del presente informe de auditoría.

### **3.1.7 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

Control Interno Contable:

Las actividades del proceso contable, implementadas por la entidad, carecen de confiabilidad debido a que los mismos no garantizan la efectividad de los procedimientos de control y la verificabilidad de la información, como se evidencia en los s de las operaciones y transacciones de anticipos, inmuebles, inversiones viales, cuentas por pagar y gastos, entre otras. De igual forma, se observó que las Notas Explicativas de los Estados Contables no revelan la totalidad de las situaciones que afectan la información financiera.

Lo anterior, afecta el cumplimiento de objetivo de la información contable, con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad entre otras, lo que genera que el resultado de la evaluación del Sistema de Control Interno Contable sea ineficiente y presente una calificación de 2.0.

### **3.1.8 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO**

Hallazgo N°184      Administrativo      -      Cumplimiento      plan      de  
mejoramiento.

El Artículo 9º de la ley 87 de 1993, establece que la oficina de Control Interno es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

El Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno –MECI 2014-, determina en el Componente 2.3 Planes de Mejoramiento, establece que el objetivo primordial del Plan de Mejoramiento es promover que los procesos internos de las entidades se desarrollen en forma eficiente y transparente a través de la adopción y

cumplimiento de las acciones correctivas o de la implementación de metodologías orientadas al mejoramiento continuo.

En el mismo Manual se define: “los Planes de Mejoramiento son los aspectos que integran el conjunto de acciones requeridas para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno, en el direccionamiento estratégico, en la gestión y resultados de la entidad...” Además se describe como aspecto importante que: “Al momento de realizar planes de mejoramiento se debe tener en cuenta que estas acciones deben ser no sólo cumplibles sino que se soporten en un análisis de costo-beneficio; además deben atacar directamente las causas de la situación detectada, y deben ser realizados con objetividad con el fin de asegurar el mejoramiento continuo”.

Revisadas y analizadas las acciones propuestas en el Plan de Mejoramiento, suscrito entre el INVÍAS, se determinó que algunas de las acciones propuestas por los responsables, no se formulan de manera adecuada, por cuanto no permiten corregir las desviaciones o causas que generaron los hallazgos; se presentan casos para los que no se generan acciones correctivas ni preventivas; y en otras, las acciones no son coherentes con los hallazgos.

Es de resaltar, que pese a la función que tiene la Oficina de Control Interno de asesoría, y ser encargada de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles, se observó en las diferentes dependencias, que el seguimiento que efectúa, esta Oficina al Plan de Mejoramiento, solamente se limita a verificar el cumplimiento de las acciones y no a la efectividad de las mismas.

Lo cual impide un mejoramiento real en procura del logro de los objetivos de la entidad, que coadyuven a los procesos se desarrollen en forma eficiente y permitan fortalecer la misión institucional.

Al respecto, el director de la oficina de control interno del INVÍAS, indica que se enfrenta a las limitantes derivadas de la autonomía que tienen las áreas ejecutoras para formular acciones correctivas, las cuales en muchos casos no son efectivas para solucionar de fondo la causa de los hallazgos.

### **Seguimiento al Plan de Mejoramiento INVÍAS, vigencias 2011 a 2014.**

La entidad suscribió el 28 de febrero de 2015, en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta –SIRECI, el Plan de mejoramiento de las vigencias 2011 a 2014, conforme a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría General de la República, Resoluciones 7350 de 2013, 6445 de 6 Enero de 2012 y 6289 de 8 Marzo 2011. Y a través del oficio del 11 de febrero de 2015, presentó en medio magnético (un CD.) y soporte originales en copia dura en AZ, sin foliación y avance del Plan de Mejoramiento con corte al 31 de diciembre de 2014 compuesto por 519 s y 792 acciones de mejoramiento. Presentando un cumplimiento del 89.74 % y un avance 83.64%.

El seguimiento realizado evidencio que los hallazgos son 515 y no 519 y las acciones de mejora son 788 y no 792, la diferencia se debe a 4 hallazgos de la Carreteras de la Soberanía 2014, que corresponden a la auditoría realizada al Ministerio de Transporte y las cuales fueron trasladadas.

En cuanto al total de las acciones de mejoras, se encuentran cumplidas 651 con un 100%, y no cumplidas 137 (82 Acciones con el 0% y 55 entre 10% y 95%)

Al realizar el seguimiento al plan de mejoramiento del área financiera y presupuestal de las vigencias 2011, 2012 y 2013, se observaron 59 hallazgos de las cuales 42 son contables y 17 presupuestales conformadas así: Vigencia 2011, contables 15 y presupuestal 6 para un total de 21. Vigencia 2012, contables 14 y presupuestal 4 para un total de 18. Vigencia 2013, contables 13 y presupuestal 7 para un total de 20

De las 101 acciones de mejoramiento en total se observó que hay cumplidas 74 con el 100%, y no cumplidas 27 (21 acciones con 0% y 6 entre 77% y 95%), compuestas así:

Vigencia 2011 son 21 hallazgos con 23 acciones de mejoramiento, de las cuales hay cumplidas 19 con 100%, y 4 entre 77% y 95%.

Vigencia 2012 con 18 hallazgos y 23 acciones, 19 con el 100%, y 4 sin avance 0%.

Vigencia 2013 tiene 20 hallazgos y 55 acciones, 38 con avance del 100% y 17 con avance del 0%).

Al comparar los planes de mejoramiento de las vigencias 2011, 2012 y 2013, se observó que cinco (5) observaciones con 20 acciones de mejoramiento que no son efectivas debido a que se repiten en diferente vigencia y por lo cual continuarán en el nuevo plan de mejoramiento, como son:

1. Anticipos de contratos y convenios terminados **NO LIQUIDADOS**. Vigencia 2011, 138 con avance del 77%. Vigencia 2012, 6 con avance del 100%. Vigencia 2013, 56 con avance del 0%, 100%, 100%.
2. Contratos y Convenios **LIQUIDADOS** con saldos por amortizar, Vigencia 2011, 139 con avance del 100%, Vigencia 2012, 7 con avance del 100%, Vigencia 2013, 57 con avance del 0%, 100%, 0%,
- 3 Contratos y Convenios **CERTIFICADOS** con saldos por amortizar, Vigencia 2012 - 8 con avance del 100%. Vigencia 2013 - 59 con avance del 0%.100%,100%
- 4 Saldo en bancos no identificados. Vigencia 2011 - 137 con avance del 99. Vigencia 2012 - 5 con avance del 99%,
5. Reintegros sin registrar. Vigencia 2011 - 141 = avance 100%,100%. Vigencia 2012 - 12 = avance 99%,0%

**Cuadro N° 49**  
**COMPARATIVO DE ANTICIPOS 2013- 2014**

|                                                             | 2013     |         | 2014     |         | DIFERENCIA |           |
|-------------------------------------------------------------|----------|---------|----------|---------|------------|-----------|
|                                                             | CANTIDAD | VALOR   | CANTIDAD | VALOR   | CANTIDAD   | VALOR     |
| Anticipos de contratos y convenios terminados no liquidados | 1.266    | 963.931 | 1.057    | 914.978 | (209)      | (48.953)  |
| Contratos y Convenios liquidados con saldos por amortizar   | 112      | 170.924 | 142      | 46.976  | 30         | (123.948) |
| Contratos y Convenios certificados con saldos por amortizar | 45       | 4.510   | 44       | 12.291  | (1)        | 7.781     |

En el plan de mejoramiento cargado al SIRECI con corte a 28-02-2015 se observaron las siguientes acciones de mejoramiento. (Ver Cuadro N° 50)

**Cuadro N° 50**  
**Clasificación Acciones y hallazgos**

| VIGENCIA     | GESTION   |               | CONTRACTUAL |               | FINANCIERA |               | TOTAL VIGENCIA |               | CUMPLIDAS 100% | INCUMPLIDAS 0%-95% |
|--------------|-----------|---------------|-------------|---------------|------------|---------------|----------------|---------------|----------------|--------------------|
|              | hallazgos | Acción mejora | hallazgos   | Acción mejora | hallazgos  | Acción mejora | hallazgos      | Acción mejora | Acción mejora  | Acción mejora      |
| 2011         | 144       | 199           | 97          | 122           | 23         | 25            | 264            | 346           | 323            | 23                 |
| 2012         | 110       | 161           | 1           | 2             | 18         | 23            | 129            | 186           | 145            | 41                 |
| 2013         | 33        | 80            | 13          | 27            | 20         | 55            | 66             | 162           | 102            | 60                 |
| 2013-Esp     | 43        | 65            |             |               |            |               | 43             | 65            | 61             | 4                  |
| 2013-Esp     | 2         | 3             |             |               |            |               | 2              | 3             | 3              |                    |
| 2014         | 11        | 26            |             |               |            |               | 11             | 26            | 17             | 9                  |
| TOTAL X AREA | 343       | 534           | 111         | 151           | 61         | 103           | 515            | 788           | 651            | 137                |

Respecto a las 137 acciones de mejoramiento incumplidas entre (0%- 95%), se detallan en el Cuadro N° 51

**Cuadro N° 51**  
**Acciones Incumplidas**

| VIGENCIA | GESTION | CONTRACTUAL | FINANCIERA | TOTAL VIGENCIA |
|----------|---------|-------------|------------|----------------|
| 2011     | 15      | 5           | 3          | <b>23</b>      |
| 2012     | 37      |             | 4          | <b>41</b>      |
| 2013     | 33      | 8           |            | <b>60</b>      |
| 2013ES5P | 4       |             |            | <b>4</b>       |

|                     |           |           |           |            |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 2014                | 9         |           | 19        | <b>9</b>   |
| <b>TOTAL X AREA</b> | <b>98</b> | <b>13</b> | <b>26</b> | <b>137</b> |

**Cuadro 52**  
**ACCIONES MEJORAS FINANCIERAS EFECTIVAS Y NO EFECTIVAS POR AREAS**  
**A 28-02-2015.**

| AEREAS       | hallazgos  | ACCIONES MEJORAS | ACCIONES INCUMPLIDAS 0%- 95% | ACCIONES CUMPLIDAS 100% | EFFECTIVAS | NO EFECTIVAS |           |
|--------------|------------|------------------|------------------------------|-------------------------|------------|--------------|-----------|
|              |            |                  |                              |                         |            | S            | Acciones  |
| FINANCIERA   | 61         | 103              | 26                           | <b>77</b>               | <b>65</b>  | <b>12</b>    | <b>20</b> |
| CONTRACTUAL  | 111        | 151              | 13                           | <b>138</b>              |            |              |           |
| GESTION      | 343        | 534              | 98                           | <b>436</b>              |            |              |           |
| <b>TOTAL</b> | <b>515</b> | <b>788</b>       | <b>137</b>                   | <b>651</b>              |            |              |           |

**CON CORTE A 23-07-2015 CON LA REFORMULACION DE METAS**

La entidad mediante oficios DG 32604 del 25-06-2015 y 33221 de 01-07-2015, reformularon las acciones de mejoras de 19 hallazgos que conforman 27 acciones del plan de mejoramiento de las vigencias 2011, 2012 y 2013, suministrado el 28-02-2015, de los cuales financieros son 6 hallazgos con 13 acciones y de gestión son 13 hallazgos con 14 acciones de mejoramiento.

Por lo cual se disminuye 19 acciones de mejora; es decir, que el plan de mejoramiento a partir del 01-07-2015 quedaría conformado por: 515 hallazgos y 769 acciones de mejoras

En la reformulación consolidaron 7 hallazgos en uno, en el 56 de 2013 con 4 acciones de mejoramiento (de la vigencia 2013 los hallazgos 56,57, 59, Vigencia 2012 los hallazgos 6, 7, 8, y Vigencia 2011 el 139, los cuales conforman 12 acciones de mejoramiento. (Ver Cuadro N° 53)

**Cuadro N° 53**  
**Hallazgos y Acciones con reformulación**

| VIGENCIA             | GESTION    |               | CONTRACTUAL |               | FINANCIERA |               | TOTAL X VIGENCIA |               | CUMPLIDAS 100% | INCUMPLIDAS 0%-95% |
|----------------------|------------|---------------|-------------|---------------|------------|---------------|------------------|---------------|----------------|--------------------|
|                      | hallazgos  | Acción mejora | hallazgos   | Acción mejora | hallazgos  | Acción mejora | hallazgos        | Acción mejora | Acción mejora  | Acción mejora      |
| 2011                 | 144        | 199           | 97          | 122           | 23         | 25            | 264              | 346           | 323            | 23                 |
| 2012                 | 110        | 161           | 1           | 2             | 18         | 23            | 129              | 186           | 145            | 41                 |
| 2013                 | 33         | 80            | 13          | 27            | 20         | 55            | 66               | 162           | 102            | 60                 |
| 2013-Esp             | 43         | 65            |             |               |            |               | 43               | 65            | 61             | 4                  |
| 2013-Esp             | 2          | 3             |             |               |            |               | 2                | 3             | 3              |                    |
| 2014                 | 11         | 26            |             |               |            |               | 11               | 26            | 17             | 9                  |
| <b>TOTAL inicial</b> | <b>343</b> | <b>534</b>    | <b>111</b>  | <b>151</b>    | <b>61</b>  | <b>103</b>    | <b>515</b>       | <b>788</b>    | <b>651</b>     | <b>137</b>         |
| <b>Reformuladas</b>  |            | <b>-1</b>     |             |               |            | <b>-18</b>    |                  | <b>-19</b>    |                |                    |
| <b>TOTAL</b>         | <b>343</b> | <b>533</b>    | <b>111</b>  | <b>151</b>    | <b>61</b>  | <b>85</b>     | <b>515</b>       | <b>769</b>    |                |                    |

## HALLAZGOS Y ACCIONES MEJORAS EFECTIVAS Y NO EFECTIVAS POR AREAS

Los acciones reformuladas con fecha de terminación a diciembre de 2015 y 2016, como los que tienen acciones de mejora no efectivas harán parte del próximo plan de mejoramiento para su respectivo seguimiento.

**Cuadro 54**  
**Hallazgos Y Acciones Mejoras Efectivas Y No Efectivas Por Áreas**

| AEREAS       | Hallazgos  | ACCIONES MEJORAS | Reformuladas a diciembre 2015 y 2016 | EFECTIVAS | NO EFECTIVAS |          |
|--------------|------------|------------------|--------------------------------------|-----------|--------------|----------|
|              |            |                  |                                      |           | s            | Acciones |
| FINANCIER A  | 61         | 85               | 6                                    |           |              |          |
| CONTRACT UAL | 111        | 151              | 1                                    |           |              |          |
| GESTION      | 343        | 533              | 9                                    |           |              |          |
| <b>TOTAL</b> | <b>515</b> | <b>769</b>       | <b>16</b>                            |           |              |          |

## HALLAZGOS VIGENCIAS 2011, 2012, 2013. CON ACCIONES DE MEJORA NO EFECTIVAS

Las acciones de mejoramiento establecidas por la entidad no corrigen definitivamente las debilidades encontradas por la Contraloría General De la Republica, (Ver Cuadro N° 55)

**Cuadro N° 55**  
**Acciones de mejora no efectivas**

| # | S   | Acción Mejora | FINANCIERAS                                                  |                                                                                                                                                                         |
|---|-----|---------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |     |               | FINANCIERAS Auditoria regular vigencia 2011                  |                                                                                                                                                                         |
|   |     |               | IDENTIFICACION DEL S                                         | NO EFECTIVA                                                                                                                                                             |
| 1 | 137 | 1             | Saldo en Bancos no identificados.                            | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                     |
| 2 | 138 | 1             | Anticipos de contratos y convenios terminados no liquidados. | <b>Reformulada</b> con fecha de inicio 18-06-2015 y terminación <b>18-08-2015</b> , Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014 |
| 3 | 140 | 2             | Certificación de Contratos.                                  | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                     |
| 4 | 141 | 2             | Reintegros sin registrar.                                    | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                     |
| 5 | 143 | 1             | Impacto de los Avances y Anticipos no registrados.           | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                     |
| 6 | 144 | 2             | Diferencias entre Contabilidad y Tesorería.                  | <b>Reformulada</b> con fechas de inicio 01-02 y 01-07 de 2015 y fechas de terminación <b>30-11 y 31-12 DE-2015</b> y no han presentado soportes                         |
| 7 | 145 | 1             | Notas Explicativas Estados Financieros.                      | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                     |
| 8 | 146 | 1             | Operaciones Recíprocas.                                      | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                     |

|    |           |           |                                |                                                                                                                                                                                                    |
|----|-----------|-----------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | 147       | 2         | Saldos Pendientes por Depurar. | <b>Reformulada.</b> Fecha de inicio 22-06 y 01-07 de 2015 y fecha de terminación <b>30-06 y 31-12 de 2015.</b> Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014 |
| 10 | 153       | 1         | Baja Ejecución.                | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                                                |
| 11 | 154       | 1         | Vigencias futuras              | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                                                |
| 11 | <b>11</b> | <b>15</b> | <b>SUBTOTAL</b>                |                                                                                                                                                                                                    |

| <b>FINANCIERAS Auditoria regular vigencia 2012</b> |           |                      |                                                    |                                                                                                         |
|----------------------------------------------------|-----------|----------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                    | <b>S</b>  | <b>Acción Mejora</b> | <b>IDENTIFICACION DEL S</b>                        | <b>NO EFECTIVA</b>                                                                                      |
| 1                                                  | 1         | 2                    | Deficiencia Ejecución Presupuestal de la Vigencia. | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                     |
| 2                                                  | 5         | 1                    | Saldo en Bancos no identificados.                  | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                     |
| 3                                                  | 9         | 1                    | Anticipos por amortizar con saldos contrarios.     | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                     |
| 4                                                  | 10        | 2                    | Reintegros sin registrar.                          | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                     |
| 5                                                  | <b>12</b> | 1                    | Recursos entregados en Administración.             | <b>Reformulada.</b> Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014 |
| 6                                                  | 13        | 2                    | Bienes de Uso Público en Construcción.             | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                     |
| 6                                                  | <b>6</b>  | <b>9</b>             | <b>SUBTOTAL</b>                                    |                                                                                                         |

| <b>FINANCIERAS Auditoria regular vigencia 2013</b> |          |                      |                             |                                            |
|----------------------------------------------------|----------|----------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|
|                                                    | <b>S</b> | <b>Acción Mejora</b> | <b>IDENTIFICACION DEL S</b> | <b>NO EFECTIVA</b>                         |
| 1                                                  | 48       | 1                    | Ejecución Presupuestal.     | Se repite observación en la auditoria 2014 |
| 2                                                  | 49       | 3                    | Reservas Presupuestales.    | Se repite observación en la auditoria 2014 |

|           |           |           |                                                              |                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------|-----------|-----------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3         | 52        | 3         | Ejecución de Reservas Presupuestales.                        | Se repite observación en la auditoria 2014                                                                                                                                                                                        |
| 4         | 53        | 1         | Ejecución cuentas por pagar.                                 | Se repite observación en la auditoria 2014                                                                                                                                                                                        |
| 5         | 54        | 4         | Conciliaciones Bancarias.                                    | Se repite observación en la auditoria 2014                                                                                                                                                                                        |
| 6         | 56        | 4         | Anticipos de contratos y convenios terminados no liquidados. | <b>Reformulada.</b> Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014. Consolidan en el s 56 de vigencia 2013, (Los s 56, 57 y 59 vigencia 2013, s 6, 7 y 8 vigencia 2012 y 139 vigencia 2011). |
| 7         | 60        | 2         | Libros Auxiliares por Terceros y Sectores.                   | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                                                                               |
| 8         | 61        | 4         | Bienes de Uso Público en Construcción.                       | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                                                                               |
| 9         | 62        | 4         | Bienes de Uso Público en Servicio.                           | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                                                                               |
| 10        | 63        | 1         | Amortización Bienes de Uso Público.                          | Se repite en varias vigencia anteriores y se presenta el mismo en la auditoria 2014                                                                                                                                               |
| 11        | 64        | 1         | Bienes de uso Público – Red Férrea.                          | <b>Reformulada.</b> Debido a la fecha terminación reformulada a 31-12-2015                                                                                                                                                        |
| 12        | 66        | 1         | Notas a los Estados Financieros.                             | porque no se evidencia que se halla corregido                                                                                                                                                                                     |
| 12        | <b>12</b> | <b>29</b> | <b>SUBTOTAL</b>                                              |                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>29</b> | <b>29</b> | <b>53</b> | <b>TOTAL Y ACCIONES MEJORA NO EFECTIVAS DE FINANCIERA</b>    |                                                                                                                                                                                                                                   |

| <b>CONTRACTUAL</b>                     |          |                      |                                              |                                                                                   |
|----------------------------------------|----------|----------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Auditoria regular vigencia 2011</b> |          |                      |                                              |                                                                                   |
|                                        | <b>S</b> | <b>Acción Mejora</b> | <b>IDENTIFICACION DEL S</b>                  | <b>NO EFECTIVA</b>                                                                |
| <b>1</b>                               | 183      | 1                    | Conveniencia de la suscripción de contratos. | Para otros contratos no se ajustan los plazos, se evidencian en la auditoria 2014 |
| <b>2</b>                               | 205      | 1                    | Amortización anticipo.                       | Por estar proceso - contrato 1361 de 2011                                         |
| <b>3</b>                               | 216      | 1                    | Planeación de las obras de emergencia.       | Para otros contratos no se ajustan los plazos, se                                 |

|    |       |    |                                                                                        |                                                                                                                                                                    |
|----|-------|----|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |       |    |                                                                                        | evidencian en la auditoria 2014                                                                                                                                    |
| 4  | 225   | 1  | Retraso en las obras.                                                                  | Para otros contratos no se ajustan los plazos, se evidencian en la auditoria 2014                                                                                  |
| 5  | 228   | 1  | Procesos Reivindicatorios – Jurisdicción y competencia.                                | No hay respuesta respecto de las posibles acciones a seguir con fundamento en lo ordenado en las sentencias de tutela T-313 de 2010, T-696 de 2010 y T 390 de 2012 |
| 6  | 244   | 1  | Denuncia ciudadana D-2011-31496-80684.                                                 | Se encuentra en proceso - contrato 745 de 2008                                                                                                                     |
| 7  | 254-3 | 1  | Acción 3 254. Recuperación de recursos por parte del Grupo de Procesos Sancionatorios. | Se encuentra en proceso - contrato 590 de 2009                                                                                                                     |
| 8  | 254-8 | 1  | Acción 8 254. Recuperación de recursos por parte del Grupo de Procesos Sancionatorios. | Se encuentra en proceso - contrato 3121 de 2005                                                                                                                    |
| 9  | 255   | 1  | Obra inconclusa puente Quebrada Blanca – Invías.                                       | Falta informe de obra concluidas                                                                                                                                   |
| 10 | 249   |    | Pago de lo no debido en Sentencias Judiciales.                                         | No hay respuesta respecto de las posibles acciones a seguir con fundamento en lo ordenado en las sentencias de tutela T-313 de 2010, T-696 de 2010 y T 390 de 2012 |
| 11 | 248   | 1  | .Convenio 267 de 2009.                                                                 | <b>Reformulada.</b> Por la reformulación está vigente hasta 30-06-2016                                                                                             |
| 12 | 257   | 1  | Proceso sancionatorio por siniestro de estabilidad – contrato 3489 de 2007             | Se encuentra en proceso - contrato 3489 de 2007                                                                                                                    |
| 12 | 12    | 11 | <b>SUBTOTAL</b>                                                                        |                                                                                                                                                                    |

| <b>CONTRACTUAL Auditoria regular vigencia 2013</b> |          |                      |                                                      |                                |
|----------------------------------------------------|----------|----------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------|
|                                                    | <b>S</b> | <b>Acción Mejora</b> | <b>IDENTIFICACION DEL S</b>                          | <b>NO EFECTIVA</b>             |
| 1                                                  | 37       | 1                    | Delegación de la Gestión Predial.                    | No se ha tomado ninguna acción |
| 2                                                  | 38       | 2                    | Ejecución Proyecto Honda Manizales Fase I y Fase II. | Se sigue presentando           |

|    |           |           |                                                                                                                             |                      |
|----|-----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 3  | 45        | 3         | Calidad de la información reportada por las Áreas de la Entidad y de las Unidades Ejecutoras-Liquidación Seguros Cóndor S.A | Se sigue presentando |
| 3  | 3         | 6         | <b>SUBTOTAL</b>                                                                                                             |                      |
| 15 | <b>15</b> | <b>17</b> | <b>TOTAL Y ACCIONES MEJORA NO EFECTIVAS CONTRACTUAL</b>                                                                     |                      |

|   | <b>GESTION</b>               |                      |                                                          |                                                                                                                                                                 |
|---|------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   | <b>GESTION VIGENCIA 2011</b> |                      | <b>Auditoria regular vigencia 2011</b>                   |                                                                                                                                                                 |
|   | <b>S</b>                     | <b>Acción Mejora</b> | <b>IDENTIFICACION DEL S</b>                              | <b>NO EFECTIVA</b>                                                                                                                                              |
| 1 | 3                            | 1                    | Red Férrea Nacional.                                     | No hay inventarios de la red férrea. se solicita el tramite pero no informan si realmente fue hecho el trámite y si los recurso fueron apropiados               |
| 2 | 5                            | 2                    | Avance Físico y Financiero de los proyectos de Inversión | Se continua presentando el desfase físico y financiero                                                                                                          |
| 3 | 6                            | 1                    | Estudios de los proyectos de Inversión.                  | Los recursos presupuestados no alcanzan para terminar el proyecto por lo cual se presenta modificaciones en el alcance de las metas físicas                     |
| 4 | 8                            | 1                    | Ciclo de vida de los proyectos de inversión.             | Los s no tienen un ciclo de vida definido.                                                                                                                      |
| 5 | 10                           | 1                    | .Valor del Proyecto.                                     | Se orienta a la correcta planificación del proyecto, por lo tanto la acción de mejora no corresponde con la deficiencia y por lo cual no corrige la deficiencia |
| 6 | 11                           | 1                    | Corredores excluidos de la primera etapa.                | Se orienta a la correcta planificación del proyecto, por lo tanto la acción de mejora no corresponde con la deficiencia y por lo cual no corrige la deficiencia |
| 7 | 21                           | 1                    | Concentración en la Asignación de Recursos.              | No se han implementado políticas con el objetivo de garantizar la transparencia y equidad en la asignación de los recursos                                      |
| 8 | 22                           | 1                    | Convenio INVÍAS 940-2010                                 | La acción propuesta se limita a emitir un oficio de solicitud de información. No se verifica que el contratista halla corregido la deficiencia                  |

|    |    |   |                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|----|---|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | 23 | 1 | Interventoría y Supervisión de los contratos de la Subdirección Red Terciaria y Férrea.   | Para la vigencia 2014 se identifican las mismas deficiencias                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 10 | 24 | 2 | Convenio INVÍAS 2600–2009, suscrito con el municipio de Galeras (Sucre)                   | La acción propuesta se limita a emitir un oficio de solicitud de información. No se verifica que el contratista haya corregido la deficiencia. Los soportes no corresponden con la acción de mejora                                                                                                                          |
| 11 | 25 | 1 | Contrato INVÍAS 627–2010 Red Nacional, suscrito con el Consorcio VIZAP 1.                 | <b>Reformulada.</b> A corte de agosto de 2015, no se ha finalizado la gestión relacionada con la acción de mejora                                                                                                                                                                                                            |
| 12 | 26 | 1 | Convenio INVÍAS #341–2011 Red Terciaria, suscrito con el municipio de Margarita (Bolívar) | La acción propuesta se limita a emitir un oficio de solicitud de información. No se verifica que el contratista halla corregido la deficiencia                                                                                                                                                                               |
| 13 | 27 | 2 | Convenio INVÍAS #1458 de 2010 Red Terciaria, suscrito con el municipio de Camaral (Meta)  | La acción propuesta se limita a emitir un oficio de solicitud de información. No se verifica que el contratista halla corregido la deficiencia                                                                                                                                                                               |
| 14 | 30 | 1 | Convenio 1568 de 2010. Plazos irrealizables.                                              | Se suscribe contrato con plazos irrealizables                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 15 | 31 | 1 | Convenio 1569 de 2010. Plazo irrealizable.                                                | Se suscribe contrato con plazos irrealizables                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 16 | 32 | 1 | Falta de supervisión y seguimiento a la ejecución de los Convenios y de las Obras.        | Para la vigencia 2014 se identifican las mismas deficiencias                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 17 | 38 | 1 | Cto 3460 -TUNEL LA LINEA. Vía Alterna de Competitividad.                                  | A la fecha no existe una vía alterna que garantice la conectividad entre Bogotá y buenaventura                                                                                                                                                                                                                               |
| 18 | 39 | 1 | Cto 3460 -TUNEL LA LINEA. Plazo del Contrato 3460 de 2008.                                | La acción no fue efectiva en consideración a que dados los múltiples retrasos se adelantó un proceso de incumplimiento el cual ordenó en principio la caducidad del contrato, medida que se suspendió por un acuerdo con el contratista y garante, otorgando como plazo definitivo de las obras el mes de noviembre de 2016, |

|    |     |    |                                                |                                                                                        |
|----|-----|----|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 19 | 155 | 1  | .Debilidades de la Oficina de Control Interno. | Se vuelve a presentar en la auditoria vigencia 2014                                    |
| 20 | 166 | 1  | Equipos Automotores.                           | <b>Reformulada.</b> Por la fecha de inicio 02-01-2015 y terminación <b>31-12-2015.</b> |
| 20 | 20  | 23 | SUBTOTAL                                       |                                                                                        |

| GESTION - Auditoria regular vigencia 2012 |    |               |                                                                                                |                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------|----|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                           | S  | Acción Mejora | IDENTIFICACION DEL S                                                                           | NO EFECTIVA                                                                                                                                          |
| 1                                         | 27 | 1             | Estaciones Férreas                                                                             | No existe un inventario actualizado de la red férrea                                                                                                 |
| 2                                         | 28 | 1             | Información estado de las estaciones férreas a cargo del INVÍAS.                               | No existe un inventario actualizado de la red férrea                                                                                                 |
| 3                                         | 30 | 1             | Estado de la Red nacional de carreteras terciarias.                                            | No existe un inventario actualizado de la red férrea                                                                                                 |
| 4                                         | 51 | 1             | Interventoría y Supervisión de los contratos de la Subdirección Red Terciaria y Férrea         | Para la vigencia 2014 se identifican las misma deficiencias                                                                                          |
| 5                                         | 52 | 1             | Falta de mantenimiento rutinario en obras construidas por INVÍAS                               | Para la vigencia 2014 se identifican las misma deficiencias                                                                                          |
| 6                                         | 53 | 1             | Ítem "acarreo de materiales" en contratación de obra pública en los Entes Territoriales        | Para la vigencia 2014 se identifican las misma deficiencias                                                                                          |
| 7                                         | 54 | 1             | Deficiencias en la identificación de obras. Subdirección Red Terciaria y Férrea.               | Para la vigencia 2014 se identifican las misma deficiencias                                                                                          |
| 8                                         | 55 | 1             | Convenio Interadministrativo 722 de 2011                                                       | Para la vigencia 2014 se identifican las misma deficiencias                                                                                          |
| 9                                         | 56 | 3             | Convenio Interadministrativo 640 de 2011 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. | La acción propuesta se limita a emitir un oficio de solicitud de información. No se verifica que el contratista haya tomado corregido la deficiencia |
| 10                                        | 57 | 1             | Convenio Interadministrativo 647 de 2011.                                                      | Para la vigencia 2014 se identifican las misma deficiencias                                                                                          |

|    |     |    |                                                                              |                                                                                                                                  |
|----|-----|----|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11 | 58  | 1  | Deficiencias en la Gestión frente al Convenio 485 de 2011 - Puerto Santander | Los soportes no demuestran la corrección del hallazgo.                                                                           |
| 12 | 94  | 1  | Convenio Interadministrativo N° 704 – 2011, el Municipio de Santo Tomás.     | <b>Reformulada.</b> Porque hay un proceso en curso de la CGR.                                                                    |
| 13 | 96  | 1  | Convenio 341 de 2011 celebrado con el municipio de Margarita.                | faltan soportes de la gestión adelantada del alcalde sobre inicio de proceso por incumplimiento del contratista                  |
| 14 | 98  | 1  | Convenio 643 de 2011 celebrado con el municipio de San Juan Nepomuceno.      | faltan soportes de la gestión adelantada del alcalde sobre inicio de proceso por incumplimiento del contratista                  |
| 15 | 109 | 1  | Puente El Tigre. 109 Acción de mejora 3 Meta 3.                              | <b>Reformulada.</b> Fecha de inicio 22-06-2015 y terminación 30-07-2015. Después de la reformulación no han presentado soportes. |
| 16 | 128 | 2  | Tenencia de los Predios Retales del INVÍAS y predios fiscales.               | Se repite en la auditoria 2014. Reformulada la fecha de inicio 01/07/2015 y terminación 31/12/2015                               |
| 16 | 16  | 19 | <b>SUBTOTAL</b>                                                              |                                                                                                                                  |

| <b>GESTION - Auditoria regular vigencia 2013</b> |          |                        |                             |                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------|----------|------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                  | <b>S</b> | <b>Acciones Mejora</b> | <b>IDENTIFICACION DEL S</b> | <b>NO EFECTIVA</b>                                                                                                                                                                                         |
| 1                                                | 11       | 1                      | Gestión de bienes férreos.  | Por la <b>reformulación</b> de la fecha de inicio 01-02-2015 y la de terminación el 31-12-2015.continuara para el próximo plan de mejoramiento 2014. no han presentado soporte después de la reformulación |

|   |    |    |                                              |                                                                                                                                                                                                                    |
|---|----|----|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | 12 | 1  | Predios Invalados.                           | Se sigue presentando, y hay observación en la auditoria 2014                                                                                                                                                       |
| 3 | 13 | 2  | Posesión de inmuebles de la Red Férrea.      | Por la <b>reformulación</b> de la fecha inicio 02-01 y 01-07 de 2015 y terminación <b>31-12-2015</b> . Continuara para el próximo plan de mejoramiento 2014. no han presentado soporte después de la reformulación |
| 4 | 14 | 2  | Impuesto Predial Red Férrea.                 | Se sigue presentando, y hay observación en la auditoria 2014                                                                                                                                                       |
| 5 | 15 | 1  | Actualización información catastral férrea.  | Se sigue presentando, y hay observación en la auditoria 2014                                                                                                                                                       |
| 6 | 29 | 1  | Manual de interventoría-Invías               | Por la <b>reformulación</b> de la fecha de inicio 30-06-2015 y terminación <b>30-09-2015</b> , no han presentado soporte después de la reformulación                                                               |
| 7 | 30 | 3  | ,Cumplimiento metas SISMEG                   | Se continua presentando dicha deficiencia                                                                                                                                                                          |
| 8 | 31 | 3  | Cumplimientos Planes Tácticos vigencia 2013. | Se continua presentando dicha deficiencia                                                                                                                                                                          |
| 8 | 8  | 14 | SUBTOTAL                                     |                                                                                                                                                                                                                    |

| <b>GESTION - Auditoria especial red terciaria 2013 AESRT</b> |   |               |                                |                                                                  |
|--------------------------------------------------------------|---|---------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------|
|                                                              | s | Acción Mejora | IDENTIFICACION DEL S           | NO EFECTIVA                                                      |
| 1                                                            | 1 | 1             | H1-AESRT13. Obras inconclusas. | Han pasado tres años y no se han concluido las obras y no se ven |

|   |   |   |                                                                                               |                                                                                                                          |
|---|---|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |   |   |                                                                                               | acciones efectiva por parte del municipio y del Invías.                                                                  |
| 2 | 2 | 2 | H2-AESRT13 Obras sin orden de iniciación, con procesos contractuales de obra e interventoría. | Han pasado tres años y no se han concluido las obras y no se ven acciones efectiva por parte del municipio y del Invías. |
| 2 | 2 | 3 | SUBTOTAL                                                                                      |                                                                                                                          |

| GESTION - Auditoria especial de políticas públicas 2013 EPP-2014 |    |               |                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------|----|---------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                  | s  | Acción Mejora | IDENTIFICACION DEL S                                                 | NO EFECTIVA                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1                                                                | 8  | 1             | Gestión Caminos para la Prosperidad. 8-Accion de mejor 1 - EPP-2014. | Por la <b>reformulación</b> de la fecha de inicio 01-07-2015 y la de terminación el <b>31-12-2015</b> . No han presentado soporte después de la reformulación, continuara para el próximo plan de mejoramiento 2014.                                                             |
| 2                                                                | 10 | 1             | Valor Kilómetros Programa Caminos para la Prosperidad                | Algunos contratos se suscribieron con vigencias futuras pero no se ejecutaron                                                                                                                                                                                                    |
| 3                                                                | 11 | 1             | Infraestructura Binacional. (Construcción de dos puentes).           | Acción 1 Porque no se han construidos los tres puentes<br>Acción 2 Por la <b>reformulación</b> de las fechas de inicio 31-10-2015 y terminación <b>01-09-2016</b> . No han presentado soporte después de la reformulación. Continuara para el próximo plan de mejoramiento 2014. |
| 4                                                                | 16 | 2             | Actualmente la red férrea en el país es muy pobre.                   | Continúa la red férrea inactiva y gran parte del corredor se encuentra invadido                                                                                                                                                                                                  |

|    |           |           |                                                        |                                                     |
|----|-----------|-----------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 5  | 17        | 2         | Cumplimiento de Metas                                  | La entidad sigue incumpliendo las metas programadas |
| 5  | 5         | 7         | SUBTOTAL                                               |                                                     |
| 51 | <b>51</b> | <b>66</b> | <b>TOTAL Y ACCIONES MEJORA NO EFECTIVAS DE GESTION</b> |                                                     |

### 3.1.9. BENEFICIOS DE AUDITORÍA

Como resultado del proceso auditor se determinaron los siguientes beneficios de auditoría:

- Legalización amortización de anticipos

Como resultado de ocasión del resultado de las auditorías practicadas al Instituto Nacional de Vías a las vigencias 2011 y 2012 y 2013, la entidad adelantó acciones tendientes a depurar la cuenta Deudores, relacionadas con la liquidación y amortización de anticipos para contratos con término de liquidación y registro de amortización de anticipos de contratos liquidados y certificados(Ver Cuadro N° 54

**Cuadro N° 54**  
**Amortización de anticipos**

| CONCEPTO                           | N° DE CONTRATOS | VALOR TOTAL                   |
|------------------------------------|-----------------|-------------------------------|
|                                    |                 | (Cifras en millones de pesos) |
| Contratos Terminados no liquidados | 271             | 166.346                       |
| Contratos Liquidados               | 48              | 60.627                        |
| Contratos Certificados             | 14              | 4.026                         |
| <b>Totales</b>                     | <b>333</b>      | <b>230.999</b>                |

Fuente: Inviás

En las visitas realizadas por los auditores de la Contraloría conjuntamente con funcionarios del INVIAS y de la Interventoría, se detectaron defectos constructivos, los cuales se corrigieron durante la presente auditoría, los cuales se presentan a continuación:

- Vía Duitama – La Palmera.

Se evidenció que en el tramo correspondiente entre el K 60 y el K 70 de la vía Duitama – La Palmera, el pavimento sufrió envejecimiento y deterioro prematuro, debido a la pérdida de volátiles y de oxidación en la mezcla asfáltica, que se presentan durante la preparación de la mezcla y tienen mucho que ver con las condiciones de la temperatura del ligante y a la posible entrada de oxígeno a la misma en el momento de su agitación. Este fallo en la mezcla tiene que ver más con agentes físicos que con el diseño, ya que el mismo cumple con los parámetros establecidos por la normatividad. Sin embargo, esta situación generó la presencia de fallas constructivas por el envejecimiento prematuro del pavimento, que de no ser subsanadas, harán que toda la estructura vial de la zona se deteriore muy rápidamente y pueden llegar a constituirse en daño patrimonial, si no se atiende a tiempo.

Con respecto a la atención de estas reparaciones, y a raíz de lo observado, el Instituto notificó al contratista y mediante oficio CSA-532-1654-2015, del 29 de Mayo de 2015, expresa que acometerá las obras de reparación a la carpeta asfáltica en el Páramo de Güina, y que dichos trabajos *“no generarán costo adicional alguno para el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS y que el Contratista no reclamará reconocimiento económico por concepto de su mayor permanencia en la Obra.”* Para la ejecución de los mismos solicitó prórroga al contrato 1716 el 29 de Mayo de 2015, la cual fue aprobada por parte del Instituto. El valor estimado ascendería a \$2.619 millones, constituyéndose en beneficio de auditoría.

- Via municipio Chipaque.

En el municipio de Chipaque, en virtud de la inspección visual a las obras emanadas del convenio 2874/13 en vías terciarias, se evidenció que la administración municipal marcó cada una de obras ejecutadas (placa huellas, alcantarillas) con el nombre del alcalde municipal y el período de gobierno, lo cual se puede constituir presuntamente como propaganda política amparada en la construcción de obras que se ejecutaron con recursos de la Nación, situación subsanada por el contratista.

En cuanto a la conducta del Alcalde, se notificará a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Como beneficio de auditoría, en el oficio DG 40047 del 05 de agosto de 2015, la Entidad anexa soportes fotográficos donde se evidencia que la propaganda había sido eliminada de las obras construidas

- Vía Zanjón – Pueblo Bello

En el convenio 598 de 2013 y sus contratos derivados, se evidenció que existe una alcantarilla (aproximadamente PR 2+750 de la vía Zanjón – Pueblo Bello) con las pendientes invertidas, es decir, forman un empozamiento en el centro de ésta. El INVÍAS envió la comunicación CBP-15-163 del 16 de septiembre de 2015 en la cual el interventor certificó que las observación realizada en la visita de inspección ocular efectuada se corrigieron.

- Vía Atanquez – Chemesquemena – Guatapurí

En desarrollo de la visita al proyecto Atanquez – Chemesquemena – Guatapurí, se evidenció en la inspección ocular que existen múltiples errores constructivos, los cuales no fueron advertidos por parte de la Interventoría. Dentro de estos se pueden citar, descoles sueltos, material de demolición en los descoles que no se removieron oportunamente, cursos de agua (secos) que corren paralelos a las cunetas, que una vez se dé un periodo de lluvias importante permitirá que el agua ingrese a la estructura de la placa huella afectando su estabilidad y durabilidad; bordillos incompletos, losetas fracturadas.

Ante esta situación, el INVÍAS mediante comunicación INT082M2-064 del 21 de septiembre de 2015 informó que el interventor certificó que las observaciones realizadas en la visita de inspección ocular se corrigieron

- Vía Carreto – Calamar

En el Box Coulvert ubicado en el PR12+479, presentó fractura en un extremo de su muro Cabezal. Se muestra así debilidad en la gestión del INVÍAS en cuanto a la exigencia de su reparación basada en la garantía de estabilidad. Mediante oficio DG-52652 de octubre 13 de 2013, la entidad anexó comunicación GJR-INVIAS-1844-025 de septiembre 17 de 2015 suscrita por la interventoría, donde se certifica que fueron resueltos en su totalidad los detalles de obra consignados en la visita realizada por parte de la auditoría.

Así mismo, se encontraron escombros de la alcantarilla demolida en el Box Coulvert ubicado en el PR120+472, situación que contraviene el requerimiento ambiental en cuanto al manejo de residuos de excavaciones y demoliciones (Guía Ambiental Para Proyectos de Infraestructura) y evidencia debilidades en la gestión de la interventoría e INVÍAS. Mediante oficio DG-52652 de octubre 13 de 2013, la entidad anexó comunicación GJR-INVIAS-1844-025 de septiembre 17 de 2015 suscrita por la interventoría, donde se certifica que fueron resueltos en su totalidad los detalles de obra consignados en el Acta de Inspección de la CGR.

- Vía Neiva -.Balsillas

Correspondiente al Contrato de obra No. 1279 del 7 de Octubre de 2014 el cual tiene por objeto el Mejoramiento y Mantenimiento de la Carretera Neiva- Balsillas Ruta 30 Tramo 3001 por un valor del contrato: \$ 1.105, 5 millones; plazo de ejecución: 2.5 meses contados a partir de la orden de iniciación, plazo final hasta 27 de junio de 2015; estado: en ejecución.

En la intervención del pavimento flexible se encontró sobre el PR 10+700 fisuras en el margen derecho de la calzada en una longitud de 25.6 metros lineales, debido a la falta de relleno en el sector afectado que origina desprendimiento del hombro de la estructura de pavimento, conllevando a fallas en la capa de rodadura del pavimento, que de acuerdo a los soportes enviados por la entidad el contratista realizó las reparaciones del tramo afectado generando un beneficio de auditoria por \$2.6 millones

- Vías departamento de Atlántico

En las visitas técnicas realizadas en desarrollo de la auditoría se identificaron deficiencias constructivas en la red terciaria de los municipios de Tubará; Juan de Acosta; Santo Tomás; Sabanagrande; Baranoa; Repelón y Galapa, relacionadas con desprendimientos empedrado de baetas, agrietamiento de cunetas, socavación, agrietamiento y deslizamiento de material de calzada en las carreteras intervenidas, las cuales se requirieron a los contratistas y de efectuaron las reparaciones pertinentes, las cuales se cuantificaron por la Gerencia Departamental Atlántico por \$ 100.5 millones.

## **ANEXOS**