

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA
MODALIDAD ESPECIAL

GOBERNACIÓN DEL TOLIMA

VIGENCIA 2015

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

Ibagué, mayo de 2017

EDILBERTO PAVA CEBALLOS
Contralor Departamental del Tolima

MARTHA LILIANA PILONIETTA
Contralora Auxiliar

ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente

Equipo Auditor:

GUSTAVO ADOLFO CARDOSO MELO
Profesional Especializado
Líder Equipo Auditor

MARIANA SANTACRUZ ÑUSTES
Profesional Universitario
Auditora

STELLA CALDERÓN TRIANA
Técnico Grado
Auditora

JHON FREDY TORRES REYES
Profesional Especializado
Apoyo técnico

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

TABLA DE CONTENIDO

		Página
1	CARTA DE CONCLUSIONES	4
2	RESULTADOS DE LA AUDITORIA	7
2.1	EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN VIGENCIA 2015 CON CARGO AL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL – SUBPROGRAMA RED VIAL SECUNDARIA	7
2.1.1	CONTRATOS	8
2.1.2	CONVENIOS DE COOPERACIÓN	14
2.1.3	INFORME DE INSPECCIÓN FÍSICA A LAS OBRAS REALIZADAS EN EL CAÑÓN DEL COMBEIMA EN EJECUCIÓN DE CONTRATOS CON CARGO A LA RED VIAL SECUNDARIA	31
2.1.3.1	INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO 1236 DE 2015	31
2.1.3.2	INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO 1382 DE 2015	41
2.2	EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	52
2.3	CUMPLIMIENTO DE METAS	52
3	CUADRO DE HALLAZGOS	56

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

1. CARTA DE CONCLUSIONES

DCD- -2017-100

Ibagué,

Doctor
OSCAR BARRETO QUIROGA
 Gobernador del Tolima
 Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría Departamental del Tolima, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría especial a la Gobernación del Tolima por la vigencia 2015, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el Subprograma Red Vial Secundaria del plan de desarrollo "Unidos por la grandeza del Tolima 2012-2015".

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría Departamental del Tolima. La responsabilidad del organismo de control, consiste en producir un informe de auditoría especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría Departamental del Tolima, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto se realizó de forma sistemática adelantando las etapas de planeación, ejecución e informe, de forma que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría se desarrolló mediante la aplicación de procedimientos a la muestra técnicamente calculada de contratos celebrados con cargo al subprograma objeto de evaluación, así como a los informes de ejecución de las metas propuestas. Los resultados se soportan en evidencias y documentos recaudados en desarrollo del proceso, así como en papeles de trabajo los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Departamental.

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

GENERALIDADES DEL PROCESO EVALUADO

En materia de la contratación, para dar cumplimiento al subprograma Red Vial Secundaria, la Gobernación del Tolima a través de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat, celebró durante la vigencia 2015, un total de 45 compromisos contractuales en cuantía de \$90.490,6 millones, con recursos distintos a regalías y por consiguiente susceptibles de auditar por parte del organismo de control.

La aplicación de la metodología para calcular la muestra a auditar, por el método de muestreo estratificado no aleatorio, arroja una cifra de 25 contratos que suman \$60.577,9 millones, lo que comparado con el tamaño de la población permite inferir una cobertura del 56%, en términos del número de contratos y del 67% en cuanto al valor total contratado.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

En lo concerniente a la gestión contractual de la vigencia 2015, teniendo como referente el producto de la matriz de calificación de la gestión fiscal, que arroja un resultado de 62,9 puntos, lo cual se traduce en un concepto **DESFAVORABLE** de la gestión fiscal adelantada por la entidad, así como el análisis del conjunto de los resultados obtenidos en la aplicación de los procedimientos y teniendo en cuenta que el alcance de la auditoría en términos del número y cuantía de los contratos seleccionados permite hacer inferencia sobre el total de la contratación celebrada, la Contraloría Departamental del Tolima conceptúa que la gestión del ente fiscal en el cumplimiento de los objetivos del subprograma red vial secundaria, no cumplió con los principios de economía, eficiencia y eficacia, en la medida que parte de los recursos destinados a lograr las metas propuestas, se invirtieron a través de modalidades que generaron un alto costo para el departamento, como es el caso de los convenios de cooperación. De igual manera se mencionan los casos de procesos contractuales que no tuvieron en cuenta el principio de planeación, causa de frecuentes y prolongados retardos en la ejecución de los contratos, lo que además provoca incrementos tanto en el costo de las obras, como en el costo social por cuenta del aplazamiento de las soluciones a las necesidades de la comunidad. El sustento del presente análisis se complementa con las observaciones administrativas, algunas con presunta incidencia fiscal, disciplinaria y/o penal, que se presentan de manera detallada en el punto 2 de este informe.

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

RESUMEN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría realizada a la vigencia fiscal 2015, se establecieron quince (15) hallazgos administrativos, de los cuales Uno (1) tiene presunto alcance fiscal, por un monto de Doscientos Noventa Mil Ochocientos Ochenta Pesos (\$290.880,00); Diez (10) con incidencia disciplinaria y Uno (1) administrativo sancionatorio.

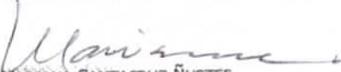
Atentamente,


MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO
 Contralora Departamental del Tolima (E)


 ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
 Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente

Equipo Auditor:


 GUSTAVO ADOLFO CARDOSO MELO
 Profesional especializado – Líder Equipo


 MARIANA SANTACRUZ NUSTES
 Profesional universitario – Auditora


 STELLA CALDERON TRIANA
 Técnico Grado III – Auditora


 JOHN FREDY TORRES REYES
 Profesional especializado – Apoyo Técnico

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

2.1 EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN VIGENCIA 2015 CON CARGO AL PLAN VIAL DEPARTAMENTAL- SUB PROGRAMA RED VIAL SECUNDARIA

Durante la vigencia 2015 el Departamento del Tolima a través de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat, asumió compromisos a través de la suscripción de contratos con cargo al Plan Vial Departamental - Sub Programa Red Vial Secundaria, en cuantía que supera los \$90.000,00 millones (haciendo referencia únicamente a compromisos susceptibles de auditar por la Contraloría Departamental del Tolima, en razón a las fuentes de financiación que los respaldan).

Según reporte de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat de fecha 5 de abril de 2016, con recursos diferentes a regalías se adquirieron 45 compromisos contractuales en cuantía de \$90.490,53 millones, factibles de auditar así:

Tabla N°1

Contratos reportados por la Secretaría de Infraestructura y Hábitat suscritos en 2015

CLASE DE CONTRATO	No. DE CONTRATOS REPORTADOS	VALOR CONTRATOS	% PARTICIPACIÓN
Prestación de servicios (C1)	32	\$863.759.190,00	0.95
Suministros (C2)	1	\$44.452.800,00	0.05
Obra civil (C1)*	12	\$89.582.314.208,00	99.00
Total	45	\$90.490.526.198,64	100.00

* Se Incluyen dos (2) convenios de Cooperación con la Federación Nacional de Cafeteros por valor de \$7.231.25 millones

Para la aplicación de procedimientos de control se determinó una muestra de 25 contratos suscritos con cargo al Subprograma Red Vial Secundaria, equivalentes al 56% del total reportado por la Secretaría de Infraestructura y hábitat, excluyendo los asumidos con recursos de regalías, por no tener competencia este ente de control para su fiscalización.

Tabla N°2

Contratos seleccionados en la muestra

CLASE DE CONTRATO	No. CONTRATOS AUDITADOS	VALOR CONTRATOS AUDITADOS
Prestación de Servicios	15	\$570.432.600,00
Obra Civil	10	\$60.007.525.550,64
Total	25	\$60.577.958.150,64

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

El archivo documental de los contratos está centralizado en la Dirección de Contratación del Departamento. La documentación de perfeccionamiento, legalización y liquidación de los contratos seleccionados, fue facilitada por esta dependencia, habiéndose hecho un primer análisis a la documentación que reposa en las carpetas individuales de los contratos, requiriendo posteriormente los documentos que no se encontraron en las carpetas en la Dirección de Contratación, Secretaría de Infraestructura y la Tesorería del Departamento, entre otras.

La Gobernación del Tolima tiene reglamentado el proceso contractual, mediante el Manual de Contratación para la Administración Central del Departamento, adoptado a través del Decreto 0095 del 3 de febrero de 2014.

Las cuantías para efectos de determinar la modalidad de contratación en la Gobernación del Tolima durante la vigencia 2015, fueron certificadas por el Director de Contratación, así:

Tabla N°3
Cuantías para determinar modalidad de contratación

CUANTÍA	VALOR DESDE	VALOR HASTA
Mínima Cuantía (Directa)	\$1.00	\$54.769.750,00
Menor Cuantía (Selección abreviada)	\$54.769.751,00	\$547.697.500,00
Mayor cuantía (Licitación)	\$547.697.501,00	En adelante

La función de celebración de convenios y contratos, así como la ordenación del gasto para la ejecución de los proyectos de inversión, inmersos en el Subprograma Red Vial Secundaria, fue delegada al Secretario de Infraestructura y Hábitat mediante Decreto 380 del 30 de marzo de 2015, emanado del despacho del Gobernador del Departamento.

2.1.1 CONTRATOS

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°01

Aunque el Departamento del Tolima cuenta con proyecto de inversión denominado "**PLAN VIAL DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA 2009-2018**", registrado en el Banco de programas y proyectos de inversión del Departamento, viabilizado por el Ministerio de Transporte para los proyectos que requieren financiación por medio de línea de crédito de FINDETER, se pudo constatar que al momento de dar inicio al Plan de desarrollo "Unidos

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

por la Grandeza del Tolima 2012-2015", no se hizo un diagnóstico e inventario del estado de la red vial a cargo del Departamento, con el fin de desarrollar la política 5, del eje 3, que se refería a la propuesta del gobierno en materia de infraestructura vial bajo el lema, **"Infraestructura para la competitividad de Colombia"**.

Si bien es cierto, el proyecto identificado como Plan Vial Regional del Departamento del Tolima, contiene el diagnóstico de la problemática vial del Departamento para la época en que fue formulado y viabilizado; el déficit de intervenciones en las vías secundarias para el inicio del cuatrienio 2012-2015, no podía ser el mismo de tres años atrás, pues de plano se estaría desconociendo de un lado, las acciones y gestión que realizó el gobierno antecesor en este aspecto y de otro, los cambios sufridos en la red vial inherentes al desgaste por el tiempo de uso, transitabilidad y condiciones climáticas que afectaron a la región.

La situación antes descrita, muestra que la gestión del Departamento en rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de la red vial secundaria a su cargo, no se hizo de manera planeada, de forma tal que se garantizara la orientación de los recursos disponibles, priorizando las intervenciones viales para mejorar las condiciones de accesibilidad y transitabilidad en los sectores de mayor exigencia. Reafirma nuestra observación, que solo al finalizar el cuatrienio (Octubre de 2015), se gestionó e inició convenio de cooperación con la Universidad Cooperativa de Colombia, para realizar el inventario de la red vial secundaria a cargo del Departamento, trabajo que al momento de realización de la Auditoría (Julio de 2016) no se tiene finalizado.

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°02 (S)

El proceso contractual ejecutado por la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento, con cargo al Plan Vial Departamental - Red Vial Secundaria vigencia 2015, se llevó a cabo en forma compartida con la Dirección de Contratación, dependencia esta última receptora de la documentación resultante del proceso para su archivo, conservación y custodia, detectándose falencias en el procedimiento de organización, identificación documental y disposición final de la información, no obstante estar diferenciadas las funciones y responsabilidades para cada una de las dependencias involucradas en dicho proceso, situación que ha sido observada de tiempo atrás por la Contraloría Departamental del Tolima, sin los resultados esperados, no obstante haberse suscrito planes de mejoramiento con acciones correctivas, las que según informes de avance no han sido efectivas, evidenciándose así la falta de controles de los responsables del proceso de archivo en cumplimiento del plan de mejoramiento.

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

Es así que durante la revisión documental puesta a disposición de la Contraloría Departamental del Tolima, se tienen carpetas no identificadas, gran cantidad de ellas con más de 200 folios, algunos documentos no se encuentran archivados conforme al orden cronológico de los sucesos, contraviniendo lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, sus decretos reglamentarios y especialmente el Acuerdo 05 de 2013 del Archivo General de la Nación, así como lo relacionado con la organización documental, previsto en la norma técnica colombiana NTC-5397-2005 y la cartilla de foliación del AGN, convirtiéndose esta falencia en una limitante para el ejercicio del control fiscal.

No se encontró en ninguna de las carpetas contractuales analizadas evidencias de los pagos efectuados, siendo de importancia al menos que se adjunten copias de los comprobantes de egresos y órdenes de pago que sirvan de soporte al momento de liquidación de los mismos.

Aunado a lo anterior, se pudo evidenciar que no se está dando cumplimiento a lo establecido en el Manual de Contratación en el capítulo 1, numeral 3, literales a, b y c; numeral 4 y capítulo 5, numerales 2 y 16, relacionadas con las funciones del supervisor, así como el numeral 7.4.4 Liquidación del Contrato, inciso 6, en lo atinente a la responsabilidad que les asiste a los supervisores y/o interventores de mantener las carpetas de los contratos actualizadas, con todos los informes que se produzcan sobre la ejecución del contrato y liquidación de los mismos, circunstancia que redundó en requerimientos de información adicional por parte de la Contraloría para poder efectuar un pronunciamiento ajustado a la realidad frente a los contratos objeto de evaluación.

Lo anterior es causado por la falta de una supervisión integral e inobservancia al manual interno de Contratación, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011.

Por consiguiente se origina un seguimiento inadecuado del avance de los actos contractuales, representando incertidumbre en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del contratista, además de no tener certeza al momento de la solicitud y verificación de información.

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°03

No se da cumplimiento al principio de economía contemplado en el artículo 25, numerales 1 y 4 de la ley 80 de 1993, encontrando en repetidas oportunidades que el procedimiento y los tiempos establecidos para llevar a cabo los procesos de selección y adjudicación de contratos, así como los plazos de ejecución se dilataron ostensiblemente, incrementando

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TURISMO</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

los costos en que incurre la entidad en trámites de esta naturaleza. A manera de ejemplo, se tiene lo ocurrido con la licitación 025 de 2014, para contratar la construcción de obras de recuperación de la banca en el sector denominado Tienda Nueva vía Rovira, el cual presenta aviso de convocatoria con cronograma del proceso que inicia el 30 de diciembre de 2014 y se proyecta audiencia de adjudicación para el 6 de febrero de 2015. Sin embargo dicha audiencia se llevó a cabo el 9 de abril de 2015, emitiéndose la resolución de adjudicación 132 de la fecha antes indicada, 2 meses después de lo programado.

Como resultado de dicho proceso licitatorio el 5 de mayo de 2015 (27 días después de la adjudicación), se celebró el contrato 609 con el Consorcio Vial por valor de \$980.684.965,28, valor que ha sido adicionado en dos oportunidades con un incremento del 50% del valor inicial, para un valor total de \$1.471.024.667,84, encontrando pagos efectuados al contratista por valor de \$196.136.993,06 (a 26 de mayo de 2016), sin que se tenga evidencia documental alguna del avance de la obra al momento de la realización de la auditoría.

Para la ejecución del contrato se acordó entre las partes un plazo de 150 días a partir del acta de inicio, documento éste firmado el 29 de mayo de 2015; Sin embargo, el mismo 29 de mayo se suspendió la ejecución del acuerdo de voluntades sin establecer fecha para su reiniciación, esbozando como justificación que el contrato de interventoría se encontraba en proceso de perfeccionamiento y legalización, mostrando así que en dicha actuación contractual además no ha operado el principio de planeación; el 22 de junio se reinicia la ejecución del contrato y al día siguiente, esto es, el 23 de junio de 2015 se suspende por segunda vez aduciendo que se requieren estudios complementarios a los diseños, en vista que los entregados al contratista de la obra presentan una antigüedad que supera los 5 años con presuntos cambios en la topografía del terreno, que implicó no solo la dilación en el término de ejecución del contrato sino un incremento en el presupuesto de la obra en cuantía de \$37,2 millones. Esto reitera nuestra afirmación sobre la inobservancia del principio de planeación contractual y el desacato total al principio de economía con que deben administrarse los recursos públicos comprometidos a través de acuerdos contractuales.

Superados los motivos de la segunda suspensión del contrato 609 de 2015, el 27 de julio de 2015 se reinicia nuevamente la ejecución, ésta vez proyectando la entrega de la obra para el 23 de diciembre de 2015, plazo que no se cumplió ampliándose en 75 días calendario, reconsiderando el plazo de entrega de la obra esta vez para el 6 de marzo de 2016, aquí efectúan una segunda adición en valor que asciende a \$453,14 millones.

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

El 4 de marzo de 2016 suscriben una tercera suspensión, con la excusa de la falta de diligencia en la legalización de la adición 02 por parte del supervisor del contrato para la época de dicha actuación, reiniciándose la ejecución el 18 de abril por haberse supuestamente superado los motivos de la suspensión y tan solo el día siguiente (19 de abril), vuelven a suspenderlo esgrimiendo los mismos motivos de la tercera suspensión, falta de diligencia del supervisor anterior en el diligenciamiento de la adición 02, mostrando así la falta de control y seguimiento serio y responsable por parte del contratante o quienes fueron delegados para dicha tarea. Hasta el 21 de abril de 2016, última fecha acordada formalmente entre las partes para la entrega material de la obra contratada, han transcurrido 329 días cuando se había programado su ejecución en 150 días, situación por demás preocupante si se tiene en cuenta que el anticipo pactado fue entregado al contratista desde el 18 de noviembre de 2015 y a la fecha no se tienen evidencias del avance de la obra.

La situación antes descrita se refleja también en los siguientes contratos examinados por la auditoría:

Contrato N°1382 de 2015

Suspensión por 96 días, argumentando restricciones en el suministro de materiales a causa de la temporada navideña y por cambio en el supervisor.

Contrato N°0495 del 10 de diciembre de 2015, cuyo objeto se refiere a las obras de mejoramiento y pavimentación de la vía San Bernardo en el Departamento del Tolima, en desarrollo del proyecto mejoramiento de la red vial secundaria del departamento. El plazo inicial del contrato se fijó en 90 días calendarios, sin embargo por cuenta de múltiples adiciones y suspensiones, la última fecha de terminación se trasladó para el 26 de junio de 2016, esto es, 268 días en exceso del plazo inicialmente fijado, sin contabilizar los días que demandarían algunas actividades pendientes de ejecución por parte del contratista, que según información suministrada por el supervisor ha impedido la elaboración del acta de terminación y liquidación del contrato. Es menester indicar que la situación informada por el supervisor ocurrió mientras se elaboraba el presente informe de auditoría (julio de 2016), época para la cual aún no había concluido la ejecución de dicho contrato.

Tabla N°4
Adiciones y suspensiones en contrato 0495 de 2015

DESCRIPCIÓN	FECHA	PLAZO	ADICIÓN	SUSPENSIÓN
Acta de inicio	06-Jul-2015			
Fecha terminación inicial	03-Oct-2015	90 días		
Adición N°1	01-Oct-2015		30 días	

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Nueva fecha terminación	02-Nov-2015			
Suspensión N°1	23-Oct-2015			
Reinicio N°1	23-Nov-2015			31 días
Nueva fecha terminación	02-Dic-2015			
Adición N°2	27-Nov-2015		29 días	
Nueva fecha de terminación	31-Dic-2015			
Suspensión N°2	23-Dic-2015			
Reinicio N°2	07-Mar-2016			75 días
Nueva fecha de terminación	15-Mar-2016			
Adición N°3	09-Mar-2016		45 días	
Nueva fecha de terminación	29-Abr-2016			
Suspensión N°3	18-Abr-2016			
Reinicio N°3	15-Jun-2016			58 días
Nueva fecha de terminación	26-Jun-2016			
Total adiciones y suspensiones			104 días	164 días
Total tiempo excedido			268 días	
Total tiempo del contrato			358 días	

Tabla N°5

Adiciones y suspensiones en Convenio 941 de 2015

DESCRIPCIÓN	FECHA	PLAZO	ADICIÓN	SUSPENSIÓN
Acta de inicio	27-07-2015			
Fecha terminación inicial	25-09-2015	60 días		
Adición N°1	25-09-2015		30 días	
Nueva fecha terminación	25-10-2015			
Suspensión N°1	22-10-2015			
Reinicio N°1	03-11-2015			12 días
Nueva fecha terminación	06-11-2015			
Adición N°2	06-11-2015		15 días	
Nueva fecha de terminación	21-11-2015			

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01	

Suspensión N°2	13-11-2015			
Reinicio N°2	23-11-2015			10 días
Nueva fecha de terminación	01-12-2015			
Acta de liquidación	14-12-2015			
Total adiciones y suspensiones			45 días	22 días
Total tiempo excedido		67 días		
Total tiempo del contrato		127 días		

Tabla N°6
Adiciones y suspensiones Convenio 1049 del 23 de junio de 2015

DESCRIPCIÓN	FECHA	PLAZO	SUSPENSIÓN
Acta de inicio	28-08-2015		
Fecha terminación inicial	19-11-2015	84 días	
Suspensión N°1	28-08-2015		
Reinicio N°1	06-10-2015		39 días
Nueva fecha de terminación	28-12-2015		
Suspensión N°2	23-12-2015		
Reinicio N°2	15-03-2016		83 días
Nueva fecha de terminación	20-03-2016		
Suspensión N°3	18-03-2016		
Reinicio N°3	16-05-2015		59 días
Nueva fecha de terminación	18-05-2015		
Total suspensiones y tiempo excedido		181 días	
Total tiempo del contrato		265 días	

Las actas de suspensión del Convenio 1049 de 2015, aducen que las suspensiones se dieron, entre otras, por las siguientes causas: no se realizó previamente los procesos contractuales necesarios para la ejecución del objeto del convenio; por cambio de administración departamental y municipal y ante la necesidad de definir el personal que le diera continuidad y, debido al cambio de supervisión y ante la necesidad de realizar una visita técnica previa.

2.1.2 CONVENIOS DE COOPERACIÓN

En la revisión de la contratación celebrada por el departamento en 2015, con cargo al subprograma red vial secundaria, se estableció que la Gobernación del Tolima celebró convenios de cooperación interinstitucional con entidades privadas, como una de las

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

modalidades para ejecutar los recursos presupuestados con destino al plan vial departamental. En esa línea de acción, suscribió convenios con la Federación Nacional de Cafeteros (entidad sin ánimo de lucro, según reza en el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá), con el fin de efectuar mantenimiento, atención de emergencias e intervención de puntos críticos de la red vial secundaria; dentro de la muestra en evaluación se tienen los convenios 681 y 884 de 2015, los cuales serán analizados en forma separada en razón a que en cada uno se tienen pactados compromisos específicos:

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°04

El 27 de mayo de 2015, el Departamento del Tolima suscribió el Convenio de Cooperación Interinstitucional N°0681, con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Comité Departamental de Cafeteros del Tolima, por valor inicial de \$4.252.500.000,00 cuyo objeto es ***"Aunar esfuerzos entre las dos entidades para el mantenimiento, atención de emergencias y puntos críticos de la red vial secundaria y terciaria del Departamento"***, con plazo de ejecución de 180 días calendario contados a partir del 9 de Junio de 2015, amparándose en lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Nacional y Decreto 777 de 1992, donde la participación de la Federación es tan solo del 5% del valor total del convenio, representados en bienes y servicios por \$202,5 millones, frente a los \$4.050,0 millones en efectivo que aporta la Gobernación, además de la maquinaria que entrega a la Federación para la administración y ejecución de las obras objeto del convenio en mención.

El convenio fue suscrito entre el Gobierno Departamental del Tolima a través de la Secretaría de infraestructura y Hábitat, en cumplimiento de delegación del Gobernador y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, a través del Comité Departamental de Cafeteros del Tolima, entidad ésta última facultada mediante poder especial otorgado por la Federación.

El objeto social de la Federación registrado en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, en forma general indica: *"Tiene por objeto orientar, organizar, fomentar y regular la caficultura colombiana procurando el bienestar del caficultor a través de mecanismos de colaboración, participación y fomento de carácter económico, científico, tecnológico, industrial y comercial, buscando mantener el carácter de capital social estratégico de la caficultura colombiana"*(subrayas nuestras).

Revisada la carpeta del convenio aparece documento identificado como estudios previos N°1095 del 15 de mayo de 2015, en el cual se observa que la definición de la necesidad

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

(Suministro de combustible) no corresponde a la del convenio, evento que muestra la falta de controles en el proceso de archivo de la información contractual, convirtiéndose ésta falencia en limitante para el análisis de la justificación, no solo de la necesidad que dio origen al convenio, sino de las razones de tipo legal y financiero en que se soportan para no llevar a cabo un proceso de contratación, conforme lo establecido en la ley 80 de 1993 y contrario a ello, hacerlo bajo la figura de convenio de cooperación.

El Departamento no cuenta con censo o inventario de la red vial secundaria, en el que se determine el estado real y las condiciones de transitabilidad de estas, ni se tiene plan de mantenimiento de la red vial a su cargo, circunstancia que muestra que la justificación técnica en que se soporta la celebración del convenio, no obedece a un análisis serio y ajustado a la realidad de la necesidad que se pretende satisfacer en materia de mantenimiento periódico y rutinario de la red vial, generando también incertidumbre frente a la objetividad en la priorización de los sectores objeto de mantenimiento.

Agrava lo anterior, que en la justificación de la necesidad que soporta la celebración del Convenio – Sección IV – Obligaciones del Cooperante, numeral 20, se contemplan las actualizaciones o revisión de precios a solicitud del cooperante, cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero, evento que mal podría considerarse, pues se estaría dando el carácter de oneroso a un acuerdo de voluntades concebido bajo la figura de la cooperación, sin pretensiones económicas para ninguna de las partes.

El convenio ha sido ampliado en valor y plazo hasta completar 388 días de plazo para su ejecución, con finalización el 30 de Junio de 2016 y un valor total de \$6.378.750.000,00, donde los recursos aportados por el Departamento ascienden a \$6.075,0 millones en efectivo, más préstamo de equipo de maquinaria que consta de 51 elementos y aportes de la Federación Nacional de Cafeteros en bienes y servicios no identificados en cuantía de \$303,75 millones y equipo de maquinaria que consta de 19 elementos, aporte éste último que no se ve reflejado en una verdadera contribución, pues cuando se rinde informe financiero de ejecución por parte de la Federación, todos los gastos reportados se cargan al aporte del Departamento, incluso los gastos de administración en porcentaje del 6% a favor de la Federación e impuesto de contribución ciudadana calculados sobre el valor total del convenio, incluido el valor estimado como aporte en bienes y servicios a cargo de la Federación, sin que ésta finalmente discrimine los gastos asumidos.

La maquinaria puesta en servicio para ejecución del convenio por parte de los aportantes es la siguiente:

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

Tabla N°7
Maquinaria en servicio para ejecución convenio 0681 de 2015

DESCRIPCIÓN DE LA MAQUINARIA	APORTE DEL DEPARTAMENTO	APORTE DE LA FEDERACIÓN
Buldócer	4	2
Motoniveladoras	8	3
Retroexcavadoras	7	2
Volquetas	26	8
Vibro compactadoras	3	0
Cargadores	2	0
Cama baja	1	0
Doble troques	0	2
Camperos	0	1
Camionetas	0	1
TOTALES	51	19

Aunque la normatividad en que el Departamento del Tolima fundamenta la celebración del convenio con la Federación Nacional de Cafeteros (artículos 355 de la Constitución Nacional y Decreto 777 de 1992, entre otros) contempla la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, ello no implica que bajo ésta modalidad se contrate en forma indiscriminada sin tener en cuenta las excepciones a la aplicación de ésta normatividad especial.

El artículo 355 de la Constitución Nacional, aducido por la Gobernación del Tolima en la Definición y Justificación de la Necesidad en la que se sustenta para celebrar el acuerdo de voluntades con la Federación, prescribe: *"Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo..."*

El artículo 1º del Decreto 777 de 1992, modificado en sus incisos segundo y tercero por el Decreto 1403 de 1992, determina: *"Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés*

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983'.

Así mismo, el Decreto 777 de 1992 consagra expresamente las causales de exclusión, es decir, los casos en que no es posible celebrar este tipo de contratos, encontrando en el artículo 2, numeral 1, como excluidos: *"Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública, y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes"*.

Si bien es cierto, el acuerdo de voluntades en evaluación fue denominado Convenio de Cooperación Interinstitucional, su objeto no está direccionado a impulsar programas ni actividades de interés público, ni el aporte acordado entre las partes guarda reciprocidad alguna, encontrándonos frente a un contrato en el que el Departamento del Tolima recibe una contraprestación directa, cual es el mantenimiento y conservación de la red vial secundaria a su cargo y la Federación recibe un recurso en dinero y maquinaria que no solo administra para la ejecución de las obras de mantenimiento, sino que por dicha labor está cobrando un porcentaje de administración (6% del valor del convenio), convirtiéndolo en un contrato formal, el cual debió adjudicarse a través de licitación o concurso y no en forma directa como se hizo.

Tanto el artículo 355 de la Constitución Nacional, como el Decreto 777 de 1992, indicados en la justificación de la necesidad que precede al Convenio de Cooperación 681 de 2015, se refieren a contratos de cooperación entre entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro. La Corte constitucional en sentencia C-712 de 2001, referente a ésta modalidad de contratación expuso lo siguiente: *"() el ámbito propio del artículo 355, en sus dos incisos, el primero en cuanto prohíbe explícitamente las donaciones y auxilios, y el segundo, que permite la celebración de contratos para el cumplimiento de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, con personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado Social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, a la organización estatal. Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución política, art. 38), buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas"*.

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Sobre el particular el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil en pronunciamiento del 24 de febrero de 2005, ante consulta radicada bajo el número 1626 sobre la viabilidad que un departamento, con fundamento en el artículo 355 de la Constitución política, celebrara convenios con el Comité de Cafeteros, cuyo objeto era el de transferir por parte de la entidad territorial, sumas de dinero para que sean administradas y ejecutadas por el Comité en la construcción de obras de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial del Departamento, refiere en algunos de sus apartes: *“...De la lectura del artículo 355 se desprende que el objeto de los contratos es impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta norma muestra claramente que los contratos a que se refiere dicha disposición, son aquellos por los cuales el Estado entrega recursos a un ente sin ánimo de lucro para que el mismo pueda adelantar sus programas. Los programas a que se refiere no son los programas del Estado sino los programas del ente privado, porque si fueran los del Estado se trataría no simplemente de impulsar un programa sino de ejecutarlo. () Los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución tienen por objeto la entrega de unos recursos o bienes del Estado a una entidad sin ánimo de lucro para apoyar un programa de ésta última. Lo anterior indica que en un principio corresponde a la entidad sin ánimo de lucro dirigir el programa, aunque existan algunos criterios en el contrato de apoyo. En esto se marca una radical diferencia con los contratos que tienen por objeto ejecutar un proyecto gubernamental, de acuerdo con los parámetros fijados por el ente público de conformidad con sus instrucciones. De esta manera, los contratos que tienen por objeto desarrollar una actividad estatal por intermedio de un particular no se sujetan a las reglas que establece el 355”* y finaliza el concepto: *“...De lo anterior, concluye la Sala, que los contratos que pretende suscribir la Gobernación del Quindío, con el objeto de transferir sumas de dinero para que sean administradas y ejecutadas por el Comité de Cafeteros en la construcción de obras de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial del Departamento, o convenios de cofinanciación con la misma entidad para la construcción de obras y mejoramiento de vías, desbordan la autorización del inciso 2º de la norma constitucional analizada y, sus ordenamientos reglamentarios”*.

En otro de sus apartes manifiesta: *«De otro lado, como se trata de convenios que implican “una contraprestación directa a favor de la entidad pública” cuál es la ejecución de las obras públicas contratadas, contravendrían lo previsto en el numeral 1º, del artículo 2º, del decreto 777 de 1992, en razón a que los contratos del artículo 355 se rigen por las disposiciones reglamentarias expedidas por el Gobierno Nacional»*.

En consecuencia, no es procedente la contratación de obras de mejoramiento o de reposición de la infraestructura vial existente, con fundamento en el inciso segundo, del

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

artículo 355 de la carta política, pues ello implicaría el desconocimiento de los ordenamientos legales contenidos en la ley 80 de 1993”.

Sobre este particular existen otras fuentes bibliográficas que abordan el tema en cuestión y que vale la pena traer a colación, a efecto de proveer mayor claridad sobre este asunto. Como es el tema **“La diferencia entre contratos y convenios”**, publicado en el Blog del doctor José Vicente Blanco Restrepo, reconocido abogado, especialista en derecho administrativo de la Universidad de Salamanca, profesor en diferentes universidades y asesor de varias empresas. Al respecto cita el autor las diferencias esenciales que conforme a sus estudios existen entre ambas figuras jurídicas, así:

1. En el contrato existe una contraposición de intereses mientras que en el convenio se encuentran objetivos comunes.
2. En el contrato existen prestaciones recíprocas y en el convenio no se consideran
3. En el contrato estatal, el Estado garantiza las utilidades al contratista; en el convenio no existe este tipo de garantía estatal puesto que ninguna de las partes está recibiendo una remuneración por labor desarrollada.
4. Es de la esencia del contrato estatal la equivalencia entre las prestaciones recíprocas. En los convenios no se presenta este carácter conmutativo.

En el contrato estatal se aplica la institución de la conservación del equilibrio contractual, que obliga a la entidad estatal a restablecerlo en caso de que se rompa por razones imputables al contratista, generándose en consecuencia la posibilidad de pagar indemnización o compensación a favor del contratista, por la ruptura del equilibrio económico del contrato por causa no imputable a éste. En el convenio no existe esa posibilidad, puesto que ninguna de las partes le presta un servicio a la otra, ni mucho menos existe remuneración por el servicio prestado, lo que excluye la posibilidad de la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato.

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°05

El 19 de junio de 2015, el Departamento del Tolima a través de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat, suscribió el convenio de cooperación interinstitucional 0884 con la Federación Nacional de Cafeteros- Comité Departamental de Cafeteros del Tolima, por valor inicial de \$577.5 millones, con el fin de aunar esfuerzos para realizar actividades de mantenimiento rutinario (rocería, limpieza de cunetas y obras de arte) por kms para las vías secundarias del Departamento del Tolima, con plazo de ejecución de 180 días

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

calendarios contados a partir del 13 de julio de 2015, amparándose en lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Nacional y Decreto 777 de 1992 entre otros, donde la participación de la Federación es de tan solo el 5% del valor total del convenio, representados en bienes y servicios (\$27.5 millones) sin identificar, frente a \$550,0 millones en efectivo que aporta el Departamento y que entrega a la Federación para la administración y ejecución de obras objeto del convenio en mención.

El convenio fue suscrito entre el Gobierno Departamental del Tolima, a través de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat en cumplimiento de delegación del Gobernador y la Federación Nacional de Cafeteros a través del Comité Departamental de Cafeteros del Tolima, entidad ésta última facultada mediante poder especial otorgado por la Federación.

El objeto social de la Federación registrado en el certificado de existencia y representación legal de la entidad expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá en forma general indica: "Tiene por objeto orientar, organizar, fomentar y regular la caficultura Colombiana procurando el bienestar del caficultor a través de mecanismos de colaboración, participación y fomento de carácter económico, científico, tecnológico, industrial y comercial, buscando mantener el carácter de capital social estratégico de la caficultura colombiana" (subrayas nuestras).

Revisada la carpeta del convenio aparece documento identificado como estudios previos N°1165 del 26 de mayo de 2015, en el que la definición de la necesidad corresponde al texto general utilizado en casos similares, pero en el que no definen específicamente los requerimientos en mantenimiento de la red vial que sirvan de base no solo para justificar la celebración del acuerdo de voluntades, sino para presupuestar los costos del mantenimiento conforme lo permitido por la ley en casos de ésta naturaleza, máxime cuando en el objeto del convenio establecen la realización de las actividades de mantenimiento por kilómetros y no aparece el costeo de las mismas, ni contemplados los sectores objeto del mantenimiento rutinario, en cumplimiento del principio de planeación del que debe estar revestida toda actividad contractual del estado.

El Departamento no cuenta con censo o inventario de la red vial secundaria en el que se determine el estado real y las condiciones de transitabilidad de las vías, ni se tiene plan de mantenimiento de las mismas, circunstancia que muestra que la justificación técnica que soporta la celebración del convenio, no obedece a un análisis serio y ajustado a la realidad en materia de mantenimiento periódico y rutinario de la red vial, generando también incertidumbre frente a la objetividad en la priorización de los sectores objeto de mantenimiento.

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

El convenio ha sido ampliado en valor y plazo hasta completar 354 días para su ejecución, con finalización el 30 de junio de 2016 y un valor total de \$852,5 millones, donde los recursos aportados por el Departamento ascienden a \$825,0 millones en efectivo y aportes de la Federación Nacional de Cafeteros en bienes y servicios en cuantía de \$27,5 millones no identificados, contemplados en el contrato inicial sin adicionarse al momento de incrementar el aporte del Departamento del Tolima, circunstancia que muestra al igual que en el caso anterior, la irrisoria participación de la Federación que no se ve reflejada en una verdadera y evidenciada contribución, si se considera que se están aunando esfuerzos entre las dos entidades para realizar un cometido común, pero que cuando se rinde informe financiero de ejecución por parte de la Federación, los gastos reportados se cargan únicamente al aporte del Departamento, incluyendo gastos de administración e imprevistos a favor de la Federación.

Aunque la normatividad en que el Departamento del Tolima fundamenta la celebración del convenio de cooperación (artículos 355 de la Constitución Nacional y Decreto 777 de 1992, entre otros), contempla la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, ello no implica que bajo ésta modalidad se contrate en forma indiscriminada sin tener en cuenta las excepciones a la aplicación de ésta normatividad especial.

El artículo 355 de la Constitución Nacional aducido por la Gobernación del Tolima en el documento "**Definición y Justificación de la Necesidad**", prescribe: "*Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo...*".

El artículo 1º del Decreto 777 de 1992, modificado en sus incisos segundo y tercero por el Decreto 1403 de 1992 determina: "*Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el inciso segundo, del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983*".

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Así mismo, el Decreto 777 de 1992 consagra expresamente las causales de exclusión, es decir, los casos en que no es posible celebrar este tipo de contratos, encontrando en el artículo 2, numeral 1, como excluidos: *“Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública, y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes”*.

Si bien es cierto, el acuerdo de voluntades en evaluación fue denominado Convenio de Cooperación interinstitucional, su objeto no está direccionado a impulsar programas ni actividades de interés público, ni el aporte acordado entre las partes guarda reciprocidad alguna, encontrándonos frente a un contrato en el que el Departamento del Tolima recibe una contraprestación directa, cual es el mantenimiento rutinario de las vías secundarias del Departamento (rocería, limpieza de cunetas y obras de arte) y la Federación recibe un recurso en dinero y maquinaria que no solo administra para la ejecución de las obras de mantenimiento, sino que por dicha labor está cobrando un porcentaje de administración (6% del valor del convenio) y unos imprevistos no demostrados, convirtiéndolo en un contrato formal, el cual debió adjudicarse a través de licitación o concurso y no en forma directa como se hizo.

Tanto el artículo 355 de la Constitución Nacional, como el Decreto 777 de 1992, indicados en la justificación de la necesidad que precede al convenio de cooperación, se refieren a contratos de cooperación entre entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro. La Corte Constitucional en sentencia C-712 de 2001, referente a ésta modalidad de contratación, expuso lo siguiente: *“() el ámbito propio del artículo 355, en sus dos incisos, el primero en cuanto prohíbe explícitamente las donaciones y auxilios, y el segundo, que permite la celebración de contratos para el cumplimiento de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, con personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado Social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, a la organización estatal. Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución política, art. 38), buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas”*.

Sobre el particular el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, en pronunciamiento del 24 de febrero de 2005, ante consulta radicada bajo el número 1626 sobre la viabilidad que un departamento, con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política, celebrara convenios con el Comité de Cafeteros, cuyo objeto era el

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

de transferir por parte de la entidad territorial, sumas de dinero para que sean administradas y ejecutadas por el Comité en la construcción de obras de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial del Departamento, refiere en algunos de sus apartes: *"...De la lectura del artículo 355 se desprende que el objeto de los contratos es impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta norma muestra claramente que los contratos a que se refiere dicha disposición son aquellos por los cuales el Estado entrega recursos a un ente sin ánimo de lucro para que el mismo pueda adelantar sus programas. Los programas a que se refiere no son los programas del Estado sino los programas del ente privado, porque si fueran los del Estado se trataría no simplemente de impulsar un programa sino de ejecutarlo. () Los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución, tienen por objeto la entrega de unos recursos o bienes del Estado a una entidad sin ánimo de lucro para apoyar un programa de ésta última. Lo anterior indica que en un principio corresponde a la entidad sin ánimo de lucro dirigir el programa aunque existan algunos criterios en el contrato de apoyo. En esto se marca una radical diferencia con los contratos que tienen por objeto ejecutar un proyecto gubernamental de acuerdo con los parámetros fijados por el ente público de conformidad con sus instrucciones. De esta manera, los contratos que tienen por objeto desarrollar una actividad estatal por intermedio de un particular no se sujetan a las reglas que establece el 355 "* y finaliza el concepto: *"...De lo anterior, concluye la Sala que los contratos que pretende suscribir la Gobernación del Quindío, con el objeto de transferir sumas de dinero para que sean administradas y ejecutadas por el Comité de Cafeteros en la construcción de obras de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial del Departamento, o convenios de cofinanciación con la misma entidad para la construcción de obras y mejoramiento de vías, desbordan la autorización del inciso 2º de la norma constitucional analizada y, sus ordenamientos reglamentarios "*

En otro de sus apartes manifiesta: *«De otro lado, como se trata de convenios que implican "una contraprestación directa a favor de la entidad pública", cuál es la ejecución de las obras públicas contratadas, contravendrían lo previsto en el numeral 1º, del artículo 2º, del Decreto 777 de 1992, en razón a que los contratos del artículo 355 se rigen por las disposiciones reglamentarias expedidas por el Gobierno Nacional ».*

En consecuencia, no es procedente la contratación de obras de mejoramiento o de reposición de la infraestructura vial existente, con fundamento en el inciso segundo del artículo 355 de la carta política, pues ello implicaría el desconocimiento de los ordenamientos legales contenidos en la ley 80 de 1993".

También se tienen reseñas que tratan el tema como el consultado en página web denominado **"La Contratación estatal en Colombia"**, escrito por el doctor José Vicente

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Blanco, en el que para mejor entendimiento plantean las diferencias esenciales entre contratos y convenios, así:

1. En el contrato existe una contraposición de intereses mientras que en el convenio se encuentran objetivos comunes.
2. En el contrato existen prestaciones recíprocas y en el convenio no se consideran
3. En el contrato estatal, el Estado garantiza las utilidades al contratista; en el convenio no existe este tipo de garantía estatal puesto que ninguna de las partes está recibiendo una remuneración por labor desarrollada.
4. Es de la esencia del contrato estatal la equivalencia entre las prestaciones recíprocas. En los convenios no se presenta este carácter conmutativo.

En el contrato estatal se aplica la institución de la conservación del equilibrio contractual, que obliga a la entidad estatal a restablecerlo en caso de que se rompa por razones imputables al contratista, generándose en consecuencia la posibilidad de pagar indemnización o compensación a favor del contratista por la ruptura del equilibrio económico del contrato por causa no imputable a éste. En el convenio no existe esa posibilidad, puesto que ninguna de las partes le presta un servicio a la otra ni mucho menos existe remuneración por el servicio prestado, lo que excluye la posibilidad de la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato.

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°6

La Gobernación del Tolima a través de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat celebró el contrato de prestación de servicios 464 del 27 de marzo de 2015, con NUBIA ESPERANZA PAVA RAMÍREZ en calidad de especialista SIG, para efectuar la actualización del inventario de la red vial secundaria, pactando como plazo de ejecución inicial 210 días contados a partir del 30 de marzo de 2015, con finalización el 25 de octubre de 2015.

El contrato fue adicionado en tiempo (66 días calendario) y valor (\$9.011.200,00), según acta N°001 del 9 de octubre de 2015, quedando como valor final del contrato la suma de \$37.683.200,00 y plazo de ejecución 276 días que se cumplieron el 30 de diciembre de 2015.

Revisada la información documental de la etapa precontractual que reposa en la carpeta del contrato, se constató que en la justificación de la necesidad, numeral XIV-características de los servicios requeridos, indican que "El Departamento del Tolima

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

requiere contratar la prestación de servicios profesionales como ingeniero civil para realizar y coordinar las actividades de las etapas pre-contractuales, contractuales y post contractuales que se cumplan en la Secretaría de Infraestructura y Hábitat dentro del proyecto: "Mantenimiento red vial secundaria y mantenimiento red vial terciaria", requerimiento que no guarda relación con el objeto de la invitación, punto I, del mismo documento en el que registran: "Contratar la prestación de servicios profesionales de especialista SIG para efectuar la actualización del inventario de la red vial secundaria del Departamento del Tolima". Adicionalmente ni en los estudios del sector, ni en los estudios previos, se hace claridad sobre la profesión base requerida al proponente indicando solamente la especialidad "Especialista SIG", circunstancia que evidencia una vez más que los documentos que justifican la celebración de los contratos, no se elaboran en forma individualizada conforme a la finalidad que se persigue, induciendo a error o favorecimiento en los procesos de selección y adjudicación ante la falta de definición clara y concisa, no solo del objeto a contratar sino de los requisitos académicos y de experiencia exigidos a los proponentes.

Así mismo se evidencia el incumplimiento del principio de planeación en la suscripción del contrato con Nubia Esperanza Pava Ramírez –Ingeniera de Sistemas, especialista en SIG, debido a que se pactan actividades a realizar por la contratista que dependen de insumos que deben entregarle para su tabulación, consolidación y generación de reportes, trabajo de campo y recolección de datos, que comenzó a ser realizado por estudiantes de ingeniería civil de la Universidad Cooperativa de Colombia, solo hasta el 28 de octubre de 2015, en cumplimiento del Convenio de Cooperación 1264 del 26 de Octubre de 2015.

Aunado a lo anterior, se observa que la administración Departamental no tuvo el debido cuidado al proyectar el objeto del contrato 464 ya mencionado, pues éste genera incertidumbre respecto al compromiso final que adquiere la contratista para con el Departamento, con un producto que en forma idéntica se incluyó en el objeto del Convenio de Cooperación 1264 de 2015 suscrito con la Universidad Cooperativa de Colombia: "Actualización del inventario de la red vial secundaria a cargo del Departamento", sin dejar definidos y diferenciados los compromisos en cada caso contractual, encontrando por el contrario similitudes que impiden establecer responsabilidades frente a su incumplimiento. A manera de ejemplo se tiene, que en el convenio de cooperación cláusula 2ª. OBLIGACIONES DEL COOPERANTE dejan a cargo de la Universidad Cooperativa entre otras, la actualización de la red vial a cargo del Departamento, la consolidación y verificación de la información vial y de las fichas de información, las que también están implícitas en las obligaciones del contrato 464 de 2015 por estar relacionadas con la producción del documento final del acuerdo de voluntades suscrito con la ingeniera Pava Ramírez.

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Es importante indicar, que para llevar a cabo las labores de supervisión del convenio 1264 de 2015, suscrito con la Universidad Cooperativa de Colombia para la actualización del Plan Vial Regional y del inventario de la red vial secundaria a cargo del Departamento del Tolima, fue delegada la ingeniera de sistemas Nubia Esperanza Pava en representación de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat, quien entre las obligaciones de su contrato tenía las de asistir a las capacitaciones del Ministerio de Transporte y a los comités por ser la encargada de generar la actualización del inventario con los insumos entregados por la Universidad Cooperativa (numerales 8 y 14 de la cláusula 1ª A- del contrato 464), labor que llevó a cabo entre el 28 de Octubre de 2015 y 30 de diciembre de 2015 fecha en que finalizó su contrato.

Los pagos mensuales convenidos entre las partes en su totalidad se soportan en informes mensuales del supervisor del contrato en los que relaciona como ejecutadas por la contratista algunas actividades que no hacen parte de las obligaciones inmersas en el clausulado del contrato, ni contribuyen al cumplimiento del objeto contractual como revisión de documentación y elaboración de la minuta del convenio de cooperación a suscribirse con la Universidad Cooperativa de Colombia, supervisión del presupuesto del convenio de cooperación ya mencionado, generación de especificaciones técnicas para el concurso de méritos que soportó la adjudicación del convenio de cooperación, consolidación de información de convenios, contratos y resoluciones de la Secretaría de Infraestructura para presentar a la Contraloría.

Los pagos efectuados con cargo al contrato 464 de 2015 suman \$37.568.000,00 discriminados, así: \$36.691.000,00 cancelado a la contratista, \$768.000,00 por concepto de IVA retenido a cargo del Departamento y \$109.000,00 descontados al contratista por retención en la fuente. A continuación se presenta cuadro de relación de pagos:

Tabla N°8
Pagos contrato 464 de 2015 Nubia Esperanza Pava Ramírez

Comprobante egreso	Orden pago	Valor incluido IVA a cargo del Dpto.	Fecha cancelación	Desembolso	Factura
6011 del 21/05/015	6336 del 19/05/015	\$4.096.000,00	21/05/015	\$4.000.000,00	6567 del 30/04/015-Asimila a factura
7594 del 18/06/015	7798 del 5/06/015	\$4.096.000,00	18/06/015	\$4.000.000,00	7018 del 29/05/015 Asimilada a fra.
8843 del 08/07/015	9603 del 6/07/015	\$4.096.000,00	09/07/015	\$4.000.000,00	7631 del 30/06/015 asimilada a Fra.
10494 del	11741 del 31/07/015	\$4.096.000,00	11/08/015	\$4.000.000,00	8310 del

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

11/08/015					30/07/015
13062 del 08/09/015	13480 del 04/09/015	\$4.096.000,00	10/09/015	\$4.000.000,00	8902 del 31/08/015
15710 del 19/10/015	15147 del 30/09/015	\$4.096.000,00	08/10/015	\$4.000.000,00	9644 del 28/09/015
18462 del 27/11/015	17134 del 10/11/015	\$4.096.000,00	30/11/015	\$4.000.000,00	11491 del 27/10/015
9 del 14/01/016	19495 del 11/12/015	\$4.096.000,00	14/01/16-Reser.	\$4.000.000,00	11231 del 4/12/015
326 del 20/01/016	20859 del 28/12/015	\$4.915.200,00	25/01/16-Reser.	\$4.691.000,00	11906 del 11/12/015
TOTALES		\$37.683.200,00		\$36.691.000,00	

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO N°7

En un total de siete contratos tomados de la muestra a auditar, se encontró que durante el mes de diciembre de 2015, se firmaron actas denominadas "compromiso de cumplimiento del contrato", documento a través del cual el contratista suscribe la promesa de cumplir a cabalidad con lo que resta de la ejecución del objeto, documento que cuenta con la firma del supervisor y que representa una autorización para tramitar el pago del saldo de manera anticipada, vale decir, sin que aún haya concluido el plazo para su ejecución y por ende sin que las labores contratadas se hayan efectuado en su totalidad.

Esta situación se presentó en razón a que finalizando la vigencia y especialmente debido al cambio de gobierno, se intensifica el represamiento en el trámite de cuentas tanto en presupuesto como en tesorería, lo que indujo a los supervisores a suscribir estas autorizaciones con el fin de evitar a los contratistas el aplazamiento de sus pagos para la vigencia siguiente, con las consecuentes demoras que ello implica.

Evidentemente esta conducta pugna con elementales principios y reglas de control, contradice lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y pese al compromiso que asumen los contratistas al firmar las respectivas actas, pone en alto riesgo no solo la terminación de las labores, sino la calidad y oportunidad de las mismas, ante eventuales sucesos que impidan la normal ejecución de los contratos. Sobra decir que si tales riesgos llegaren a materializarse, los efectos se sentirían sobre las finanzas del departamento, convirtiéndose en un presunto detrimento al patrimonio, amén de la afectación de los intereses de la comunidad.

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

La irregularidad cobra mayor relevancia, frente a la existencia de varios casos, en los que se firmaron actas con 23, 20, 19 y 12 días de antelación a la fecha de extinción del plazo contractualmente pactado. Estos casos se relacionan detalladamente en el siguiente cuadro:

Tabla N°9
Diferencia en días del acta de compromiso con fecha de terminación

CONTRATO	FECHA	VALOR	CONTRATISTA	FECHA TERMINACION	ACTA DE COMPROMISO	DIFERENCIA DE DIAS
071	23-01-15	\$33.868.800	Edwin Vega Montiel	31-12-2015	12-12-2015	19
191	02-02-15	\$38.707.200	Jorge Ramiro Montoya Quezada	23-12-2015	11-12-2015	12
069	23-01-15	\$38.367.000	Wilmington Díaz Montiel	30-12-2015	10-12-2015	20
270	11-02-15	\$16.588.800	Andrés Felipe Alvira Arce	23-12-2015	11-12-2015	12
220	04-02-15	\$33.868.800	Gloria Yaneth Naranjo Riaño	23-12-2015	11-12-2015	12
464	27-03-15	\$37.683.200,00	Nubia Esperanza Pava Ramírez	30-12-2015	11-12-2015	19
082	23-01-15	\$38.707.200	Abel Otálora Arias	30-12-2015	07-12-2015	23

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO N°8

El Decreto 769 del 22 de abril de 2014, establece en el artículo 3 el Programa de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, en el que indica que el interesado en la ejecución de las actividades de mejoramiento listadas en el presente decreto, deberá dar aplicación de las Guías Ambientales para cada subsector y elaborar un Programa de Adaptación de la Guía Ambiental - PAGA el cual contendrá como mínimo: 1. Introducción; 2. Descripción de la actividad incluyendo planos o mapas de localización y su respectiva geo-referenciación; 3. Justificación de que la actividad está incluida dentro de las previstas en el artículo primero del presente Decreto; 4. Área de Influencia y Línea Base Ambiental (Caracterización Abiótica, Biótica y Socioeconómica); 5. Identificación y evaluación de los Impactos Ambientales; 6. Programas de Manejo Ambiental; 7. Cronograma de Ejecución; 8. Permisos Ambientales requeridos; 9. Presupuesto; y 10. Plan de Contingencia.

La Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Subsector Vial, elaborada por el instituto Nacional de Vías - INVIAS en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, establece en el Capítulo 7 "Lineamientos generales para

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

la elaboración del PAGA”, en el punto 7.4 “Gestión y Aprobación”, que transcurrido el 30% del plazo contractual, el PAGA debe estar aprobado por la interventoría y avalado por la Subdirección del Medio Ambiente (SMA) de INVIAS.

La Gobernación del Tolima celebró el contrato de obra N°0495 el 8 de abril de 2015 con el Consorcio Vías Salado – San Bernardo 2014, cuyo objeto consiste en realizar las obras de mejoramiento y pavimentación de la vía Salado San Bernardo en desarrollo del proyecto mejoramiento de la red vial secundaria del departamento del Tolima. El contrato tiene un valor inicial de \$1.730.424.978,00 que posteriormente fue adicionado en \$830.003.989,00 para un valor final de \$2.560.428.967,00; el plazo para su ejecución se fijó inicialmente en 90 días calendarios contados a partir del acta de inicio. Dentro del valor del contrato se incluye la suma de \$45.854.188,00 que corresponde al costo del manejo del PAGA y obras complementarias, valor que se contempla en la oferta económica presentada por el contratista y la cual se transcribe en la cláusula segunda del contrato.

En el anexo técnico N°1 del pliego de condiciones definitivo, el numeral 21 de las obligaciones del contratista, determina: El contratista se obliga al cumplimiento de las normas ambientales vigentes, al desarrollo de buenas prácticas de ingeniería para la ejecución de obras que respeten el entorno natural y social del área de influencia; para el efecto dará estricto cumplimiento al PAGA el cual debe corresponder al objeto y alcance de la obra y una vez aprobado, es el soporte contractual para el seguimiento y control ambiental por parte de la interventoría.

De acuerdo con el acta correspondiente, el contrato se inició el 6 de julio de 2015, de tal manera que habiéndose establecido el plazo inicial en 90 días calendarios, el 30% equivaldría a 27 días, esto es, que para el 3 de agosto de 2015 de acuerdo con la normatividad antes expuesta, el Programa de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA debía estar aprobado por la interventoría y avalado por la Subdirección del Medio Ambiente del INVIAS.

La carpeta contentiva de los documentos del proceso contractual suministrada por la Dirección de Contratación durante la ejecución de la auditoría, no registraba evidencia del cumplimiento formal de este requisito. No obstante en la respuesta al informe preliminar se encuentra que mediante oficio del 23 de octubre de 2015 dirigido a SANDRA GARCÍA COBAS, Secretaria de Infraestructura y Hábitat, el representante legal del Consorcio Vías Salado San Bernardo DIEGO FERNANDO BOHORQUEZ TELLEZ y el especialista ambiental EDUARDO ALFONSO BOHORQUEZ, realizan la entrega del documento PAGA formalmente a la secretaría.

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Revisada la información presentada, se encuentra que en efecto contiene los ítems y la estructura que exige la Guía de Manejo Ambiental del INVIAS, en un documento de 885 páginas, soportando además su ejecución en un amplio registro fotográfico. De esta manera es posible determinar que los responsables de la ejecución del contrato evaluado, dieron cumplimiento a lo exigido en el numeral 21, cláusula segunda de la minuta del contrato y con lo previsto en el Decreto 769 de 2014.

Pese a que finalmente el documento se presentó, aprobó y ejecutó, es necesario advertir que la aprobación se surtió de manera extemporánea, con cerca de 80 días de retraso, lo que denota debilidades en la planeación de las actividades previas a la ejecución de las obras, lo que pudo haber generado la realización de algunas acciones de manejo ambiental y social a destiempo.

2.1.3 INFORME DE INSPECCIÓN FÍSICA A LAS OBRAS REALIZADAS EN EL CAÑÓN DEL COMBEIMA EN EJECUCIÓN DE CONTRATOS CON CARGO A LA RED VIAL SECUNDARIA

El presente informe corresponde a la visita realizada al Cañón del Combeima iniciando en la casa de Jorge Isaac y finalizando en el corregimiento de Villa Restrepo de Ibagué Tolima, los días miércoles 27 y jueves 28 de julio de 2016. La visita se realizó en acompañamiento constante por parte de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat de la Gobernación del Tolima (sujeto de control), más exactamente por los supervisores de los contratos de obra Yury Praxedis Cervera Ortiz del contrato No. 1382 de 2015 y Felipe Andrés Lombo Vergara del contrato No. 1236 de 2015, al igual que la interventoría de éste último contrato representada por los Ingenieros Geson Poloche Mosquera, representante legal y María Cristina Salazar como auxiliar.

2.1.3.1 INFORMACION GENERAL DEL CONTRATO 1236 DE 2015

DOCUMENTO	DETALLE
CONTRATO NUMERO	1236 de 2015
CLASE DE CONTRATO	Obra pública
CONTRATISTA	Vías y Canales S.A.S.
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	23 de septiembre de 2015
OBJETO	Contratar la Rehabilitación y Mejoramiento de la vía que conduce de la Vega a Juntas iniciando frente de la casa de Jorge Isaac dentro del marco del Proyecto "Rehabilitación red vial secundaria del departamento del Tolima"
PLAZO	Cien (100) días, contados a partir del acta de inicio previo perfeccionamiento y legalización
PLAZO ADICIONAL	60 días
PLAZO TOTAL	160 días
VALOR	Mil cuatrocientos cincuenta y cinco millones quinientos cuarenta y cuatro



REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: RCF-023

Versión: 01

VALOR ADICIONAL	mil ochocientos nueve pesos con ochenta y cuatro centavos m/cte. (\$1.455'544.809,84)
VALOR TOTAL	Trescientos cuarenta y cuatro millones trescientos treinta y un mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos m/cte. (\$344'331.447)
ACTA DE INICIO	Mil setecientos noventa y nueve millones ochocientos setenta y seis mil doscientos cincuenta y seis pesos con ochenta y cuatro centavos (\$1.799'876.256,84)
SUSPENSIÓN 1	13 de octubre de 2015
REINICIO 1	23 de diciembre de 2015
SUSPENSIÓN 2	18 de enero de 2016
REINICIO 2	2 de marzo de 2016
ACTA RECIBO DEFINITIVO	28 de marzo de 2016
ACTA DE LIQUIDACION	10 de mayo de 2016
	No se encuentra en el SECOP y tampoco en la carpeta de Contratación

Presupuesto inicial de Obra Contrato N° 1236 de 2015

ITEM No.	ESPECIFICACION INVIAS		DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
	GENERAL	PARTICULAR					
DRENAJES							
1			Localización y replanteo (incluye topógrafo y 2 cadeneros)	Gl	1,00	\$ 4.000.000,00	\$ 4.000.000,00
2	600-13		Excavaciones varias sin clasificar (incluye transporte para disposición final)	m3	247,00	\$ 42.500,00	\$ 10.497.500,00
3		201 P1	Demolición de estructuras (alcantarillas existentes, incluye transporte)	Und	16,00	\$ 850.000,00	\$ 13.600.000,00
4	640-13		Acero de refuerzo fy=420 Mpa	Kg	30.074,50	\$ 4.000,00	\$ 120.298.000,00
5	630-13		Concreto con resistencia mínima a la compresión de 21 Mpa	m3	110,40	\$ 504.000,00	\$ 55.641.600,00
6	630-13		Concreto simple con resistencia mínima a la compresión de 14 Mpa	m3	35,20	\$ 440.000,00	\$ 15.488.000,00
7	630-13		Concreto ciclópeo con resistencia mínima a la compresión de 14 Mpa	m3	26,90	\$ 400.000,00	\$ 10.760.000,00
8	661-13		Tubería de concreto reforzado de 36"	ml	136,00	\$ 562.000,00	\$ 76.432.000,00
9	610-13		Rellenos para estructuras con material seleccionado	m3	369,60	\$ 100.000,00	\$ 36.960.000,00
10	671-13		Cunetas revestidas en concreto (incluye alineamiento, excavación, conformación de la sección y relleno)	ml	3.247,00	\$ 70.000,00	\$ 227.290.000,00
REHABILITACION VIA							
11	465-13		Excavación para reparación del pavimento existente (incluye transporte)	m3	533,17	\$ 50.000,00	\$ 26.658.500,00
12	210-13		Excavación de la explanación, canales y prestamos (incluye transporte)	m3	785,37	\$ 42.500,00	\$ 33.378.225,00
13	330-13		Base granular para bacheo Clase B	m3	432,30	\$ 95.000,00	\$ 41.068.500,00
14	330-13		Base granular Clase B	m3	436,80	\$ 90.000,00	\$ 39.312.000,00
15	450-13		Mezcla densa en caliente tipo MDC 19	m3	905,90	\$ 610.000,00	\$ 552.599.000,00
16	450-13		Mezcla densa en caliente para bacheo	m3	100,87	\$ 620.000,00	\$ 62.539.400,00
17	460-13		Fresado de pavimento asfáltico	m3	127,80	\$ 80.000,00	\$ 10.224.000,00
18	420-13		Riego de liga con emulsión asfáltica CRL-1	m2	10.065,00	\$ 2.000,00	\$ 20.130.000,00
SEGURIDAD							
19		P4	Torre de iluminación nocturna	Torre - mes	4,00	\$ 2.000.000,00	\$ 8.000.000,00

SUBTOTAL OBRAS \$ 1.364.876.725,00

OBRAS COMPLEMENTARIAS Y/O ADICIONALES (COSTO DEL MANEJO DEL PAGA) \$ 90.668.084,84

VALOR BASICO DE OBRAS \$ 1.455.544.809,84

* El valor establecido para "OBRAS COMPLEMENTARIAS Y/O ADICIONALES (COSTO DEL MANEJO DEL PAGA)" es INMODIFICABLE

NOTA 1. SE DEBE TENER EN CUENTA QUE EL PRECIO UNITARIO INCLUYE A.I.U.

DISCRIMINACION DEL A.I.U.

DESCRIPCION	PORCENTAJE (%)
ADMINISTRACION	A = 20,00%
IMPREVISTO*	I = 3,00%
UTILIDAD	U = 2,00%
TOTAL A.I.U. **	25,00%

* El valor de los Imprevistos (I) no podrá ser inferior al 3%

** El A.I.U. para este proceso, no podrá excederse del 25%

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

AIU del 25%, se encuentra en la página 15 del documento PDF, que se encuentra en el SECOP, denominado "ofertas económicas".

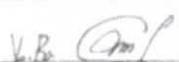
Presupuesto con adición

PRESUPUESTO DEL K+000 (casa de Jorge Isaacs) al K2+000 INCLUIDO ADICIONAL

PRESUPUESTO DE OBRA

Item No.	ESPECIFICACION OBRA		DESCRIPCION	UNID.	CANTIDAD	PLAZO: 4 MESES	
	GENERAL	PARTICULAR				VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
DRENAJES							
1			Localización y replanteo (incluye topografía y 2 cadeneros)	GR	1,00	\$ 4.000.000,00	\$ 4.000.000,00
2	600-13		Excavaciones varias sin clasificar (incluye transporte para disposición final)	m3	500,00	\$ 42.500,00	\$ 21.250.000,00
3		201 P1	Demolición de estructuras (alcantarillas existentes, incluye transporte)	lg	2,00	\$ 850.000,00	\$ 1.700.000,00
4	640-13		Acero de refuerzo fy=420 MPa	kg	13000,00	\$ 4.000,00	\$ 52.000.000,00
5	630-13		Concreto con resistencia mínima a la compresión de 21 Mpa	m3	104,00	\$ 579.000,00	\$ 60.216.000,00
6	630-13		Concreto simple con resistencia mínima a la compresión de 14 Mpa	m3	6,00	\$ 440.000,00	\$ 2.640.000,00
7	630-13		Concreto riciclado con resistencia mínima a la compresión de 14 Mpa	m3	32,00	\$ 400.000,00	\$ 12.800.000,00
8	640-13		Tubería en concreto reforzado de 36"	m	30,00	\$ 560.000,00	\$ 16.800.000,00
9	610-13		Rellenos para estructuras con material seleccionado	m3	200,00	\$ 100.000,00	\$ 20.000.000,00
10	671-13		Cunetas revestidas en concreto (incluye alineamiento, excavación, conformación de la sección y relleno)	ml	3200,00	\$ 70.000,00	\$ 224.000.000,00
REHABILITACIÓN VÍA							
11	665-13		Excavación para reparación de pavimento existente (incluye transporte)	m3	1668,33	\$ 50.000,00	\$ 83.416.500,00
12	210-13		Excavación de la explanación, canales y prestamos (incluye transporte)	m3		\$ 41.500,00	\$
13	330-13		Base granular para bacheo Clase B	m3	1352,70	\$ 95.000,00	\$ 128.506.500,00
14	330-13		Base Granular CLASE B	m3	56,00	\$ 98.000,00	\$ 5.488.000,00
15	450-13		Mezcla densa en caliente tipo MDC 19	m3	1098,00	\$ 610.000,00	\$ 669.780.000,00
16	450-13		Mezcla densa en caliente para bacheo	m3	315,65	\$ 620.000,00	\$ 195.880.000,00
17	460-13		Fresado de pavimento asfáltico	m3	154,94	\$ 80.000,00	\$ 12.395.200,00
18	420-13		Piso de Liga con emulsión asfáltica CRL-1	m2	12200,00	\$ 2.000,00	\$ 24.400.000,00
ITEM NO PREVISTOS							
			Filtros laterales (incluye excavación, material filtrante, geotextil y tubería)	ml	518,0	\$ 185.150,00	\$ 95.984.360,00
			Demolición estructuras en concreto (incluye retiro)	m3	192,0	\$ 218.273,00	\$ 41.908.416,00
			Limpieza de alcantarillas	un	21,0	\$ 200.314,00	\$ 4.206.594,00
			suministro y aplicación de pintura en frío asfáltica base agua líneas de demarcación y pavimentos	ml	8.000,0	\$ 2.424,00	\$ 19.392.000,00
			Limpieza de cunetas	ml	2.000,0	\$ 1.511,00	\$ 3.022.000,00
							\$
SEGURIDAD							
19		P4	Torre de iluminación nocturna	Torre-mes	4,00	\$ 2.000.000,00	\$ 8.000.000,00
						SUBTOTAL OBRAS	\$ 1.709.298.172,00
						OBRAS COMPLEMENTARIAS Y/O ADICIONALES (COSTO DEL MANEJO DEL PAGA)	\$ 90.668.085
						VALOR TOTAL BÁSICO DE OBRAS	\$ 1.799.966.257


DIGNO ACOSTA-SAAVEDRA
 DIRECTOR OBRAS VIAS Y CANALES SAS


MIGUEL SEBASTIÁN AREVALO
 DIRECTOR INTERVENTORIA, CONSORCIO JUNTAS 2015



**REGISTRO
INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL**

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: RCF-023

Versión: 01

Acta final de Obra

CARACTERÍSTICAS DE LA OBRA EJECUTADA RECIBIDA DEL CONTRATO 1236 DE 2015 :

01 / 09 / 2014

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
DRENAJES					
1	Localización y replanteo (incluye topógrafo y 2 cadeneros)	GI	1.00	\$ 4.000.000.00	4.000.000.00
2	Excavaciones varias sin clasificar (incluye transporte para disposición final)	M3	201.40	\$ 42.500.00	8.559.500.00
3	Demolición de estructuras (alcantarillas existentes; incluye transporte)	LN	2.00	\$ 850.000.00	1.700.000.00
4	Acero de refuerzo fy=420 MPa	KG	3.836.40	\$ 4.000.00	15.345.600.00
5	Concreto con resistencia mínima a la compresión de 21 Mpa	M3	56.30	\$ 504.000.00	28.375.200.00
6	Concreto simple con resistencia mínima a la compresión de 14 Mpa	M3	6.70	\$ 440.000.00	2.948.000.00
7	Concreto ciclopeo con resistencia mínima a la compresión de 14 Mpa	M3	2.30	\$ 400.000.00	920.000.00
8	Tubería en concreto Reforzado de 36"	ML	10.00	\$ 562.000.00	5.620.000.00
9	Rellenos para estructuras con material seleccionado	M3	165.80	\$ 100.000.00	16.580.000.00
10	Cunetas revestidas en concreto (incluye alineamiento, excavación, conformación de la sección y relleno)	ML	0.00	\$ 70.000.00	0.00
REHABILITACION VIA					
11	Excavación para reparación de pavimento existente (incluye transporte)	M3	2.333.50	\$ 50.000.00	116.675.000.00
12	Excavación de la explanación, canales y prestamos (incluye transporte)	M3	0.00	\$ 42.500.00	0.00
13	Base granular para bacheo Clase B	M3	1.961.30	\$ 95.000.00	186.223.500.00
14	Base Granular CLASE B	M3	255.60	\$ 90.000.00	23.004.000.00
15	Mezcla densa en caliente tipo MOC 19	M3	1.216.70	\$ 610.000.00	743.407.000.00
16	Mezcla densa en caliente para bacheo	M3	486.90	\$ 820.000.00	301.878.000.00
17	Fresado de pavimento asfáltico	M3	163.40	\$ 80.000.00	13.072.000.00
18	Riego de Liga con emulsión asfáltica CRL-1	M2	20.978.70	\$ 2.000.00	41.957.400.00

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

ITEMS NO PREVISTOS					
19	Filtros laterales (incluye excavación, material filtrante, geotextil y tubería)	ML	798.80	\$ 189,159.00	151,100,209.00
20	Demolición estructuras en concreto incluye retiro	M3	108.90	\$ 218,273.00	23,709,930.00
21	Limpieza de alcantarillas	UN	19.00	\$ 200,314.00	3,805,966.00
22	Suministro y aplicación de pintura en frío acrílica base agua líneas de demarcación pavimentos	ML	6,000.00	\$ 2,424.00	14,544,000.00
23	Limpieza de cunetas	ML	1,236.60	\$ 1,511.00	1,668,503.00
24	Cunetas revestidas en concreto (incluye alineamiento, excavación, conformación de la sección, cantonera de pavimento y malla)	M3	137.30	\$ 659,173.00	90,504,453.00
SEGURIDAD					
25	Torre de iluminación Nocturna	Torre-mes	1.00	\$ 2,000,000.00	2,000,000.00

SUBTOTAL OBRAS	1,799,858,261.00
OBRAS COMPLEMENTARIAS Y/o ADICIONALES (COSTO DEL MANEJO DEL PAGA)	0.00
VALOR TOTAL OBRA EJECUTADA	1,799,858,261.00

Objeto del estudio:

Se asignó la visita al Cañón del Combeima del municipio de Ibagué Tolima para realizar observaciones a la obra pública correspondientes al contrato No. 1236, de acuerdo a la Auditoría Especial efectuada a la Gobernación del Tolima para la vigencia 2015.

Desarrollo de la visita:

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA N°1236 DE 2015:

Una vez realizada la revisión documental y teniendo en cuenta lo establecido en el acto contractual mencionado, cuyo objeto es **"CONTRATAR LA REHABILITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA QUE CONDUCE DE LA VEGA A JUNTAS INICIANDO FRENTE DE LA CASA DE JORGE ISAAC DENTRO DEL MARCO DEL PROYECTO REHABILITACIÓN RED VIAL SECUNDARIA DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA"**, se procedió a revisar la obra el día miércoles 27 de julio de 2016 en compañía del supervisor de la obra el Ing. Felipe Andrés Lombo Vergara, al igual que el Representante del Contratista de Oba el Ing. Diego Acosta, al igual que la presencia de la Interventoría representada por la Ing. María Cristina Salazar, en donde se procedió a realizar el respectivo recorrido por la obra con una longitud muy cercana a los 2 kilómetros a partir de la casa de Jorge Isaac; sitio donde se procedió a revisar el material suministrado por parte de los asistentes como por ejemplo, planos, cantidades, etc.

De igual manera, en el recorrido realizado, se efectuaron actividades como mediciones, verificación de procesos constructivos, calidad de materiales, mano de obra, obras de arte, registro fotográfico, aclaración de dudas con los asistentes, etc.

REGISTRO FOTOGRAFICO



1. Inicio de la obra frente a la casa de Jorge Isaac



2. Cunetas tipo batea



3. Obras de arte con buena calidad en la mano de obra



4. Alcantarillas desde la parte externa de la vía

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023



5. Box culvert



6. Cuneta y vista general



7. Mediciones



8. Presencia de contratista de obra e interventoría



9. Supervisor por parte de la Gobernación



10. Fin de la obra



11. Calidad en la mano de obra y proceso constructivo



12. Bastante calidad que también se puede apreciar en las dilataciones y bocales o ratoneos

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

OBSERVACIONES PRELIMINARES:

Una vez efectuado el análisis documental correspondiente al proyecto, contratación y la verificación de las obras ejecutadas, incluyendo la respectiva visita e indagación personal con constructor, interventoría y supervisión; se concluye en términos generales:

1. Es una obra pública bastante importante en términos de interconectividad de Ibagué, al igual que en términos turísticos para la ciudad de Ibagué.
2. Se realizó con un proceso adecuado donde los elementos constructivos y su proceso se encuentran bien ubicados e instalados, notándose calidad en la mano de obra, materiales, mezclas, etc.
3. La carpeta asfáltica cuenta con un espesor importante, garantizando durabilidad.
4. Existen obras de arte acordes para la conservación de la obra en términos de confinamiento, drenajes, manejo térmico, etc.
5. Se construyó las cantidades de obra plasmadas en el contrato y su respectiva adición.
6. El contrato cuenta con memorias de cálculo, registro fotográfico, planimetría, cantidades acordes, calidad, etc.
7. El personal conjuntamente con la ejecución de la obra, utilizó correctamente elementos de seguridad industrial, como señalización, y elementos propios para la ejecución o desarrollo adecuado de la mano de obra.

En conclusión, la obra técnicamente se encuentra desarrollada en buenas condiciones de calidad de materiales y mano de obra, durabilidad, cantidad, obras de conservación de la misma obra, etc. y de acuerdo a las condiciones contractuales, además del Proyecto técnico existente para el desarrollo de la obra y su respectivo contrato.

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°9

Encontramos en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, lo relacionado con la "Maduración de Proyectos" en donde no es más que la directriz para la elaboración de proyectos

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

completos al momento de desarrollar una contratación por parte del ente contratante en términos de una buena Planeación.

De igual manera se encuentra el numeral 4 del artículo 20 "Estudios y documentos previos", título II "Estructura y documentos del proceso de contratación", del Decreto 1510 de 2013 y capítulo I "Planeación", que literalmente determina "El valor estimado del contrato y la justificación del mismo, cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la entidad estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos".

Igualmente se encuentra el principio de economía contemplado en el artículo 25, numeral 4 de la Ley 80 de 1993.

De acuerdo con lo anteriormente enunciado, se observa que el contrato no cuenta con APU's (Análisis de Precios Unitarios), los cuales son el procedimiento pertinente o la metodología única en contratos de obra para calcular los precios unitarios.

Lo anterior, es causado por carencia de una supervisión integral, además es de tener en cuenta que una interventoría es técnica, económica, administrativa, entre otros. De igual manera es causado por inobservancia a la normativa.

Por consiguiente se genera incertidumbre en la entidad contratante sobre el valor de todas y cada una de las actividades a realizar, lo que simultáneamente genera incertidumbre en el valor total de la necesidad contratada.

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO N°10

La Ley 80 de 1993, Ley 1474 de 2011, Ley 1150 de 2007, manual interno de contratación, entre otros, manifiestan ampliamente las funciones del supervisor y la vigilancia que debe existir sobre los contratos estatales.

El acta final de obra, confirma un saldo sin ejecutar de Diecisiete mil novecientos noventa y cinco pesos con ochenta y cuatro centavos (\$17.995,84).

Se observa dentro de la revisión efectuada a la carpeta del acto contractual, que no existe soporte en ella, en cuanto al descuento o reintegro del valor correspondiente al mencionado saldo sin ejecutar.

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

Lo anterior de acuerdo a la presunta falta de una completa supervisión e interventoría, además de una correcta vigilancia al cumplimiento de requisitos al momento de la liquidación del contrato o a causa del incumplimiento al manual interno de contratación de la Gobernación del Tolima en cuanto a la obligación de mantener actualizada la documentación en la Dirección de Contratación, además de una copia para la supervisión y otra copia para la ordenación del gasto.

Por consiguiente se genera una evasión de ésta obligación, además de un presunto detrimento patrimonial por el valor mencionado.

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL N°11

El acta final de obra, en su ítem 22, cuenta con una cantidad de 6.000 metros lineales de pintura en frío acrílica para líneas de demarcación de pavimentos a razón de dos mil cuatrocientos veinticuatro pesos (\$2.424,00) cada metro lineal, para un valor total de ésta actividad por catorce millones quinientos cuarenta y cuatro mil pesos (\$14'544.000,00).

En la visita realizada al sitio de la obra y una vez efectuadas las correspondientes mediciones, se encontró que este ítem se ejecutó en 5.880 metros lineales, lo que quiere decir que se realizaron 120 metros menos de la cantidad contratada. Al efectuar la cuantificación de esta cantidad con respecto al precio contratado por metro lineal, se genera una suma de doscientos noventa mil ochocientos ochenta pesos (**\$290.880,00**) que corresponde al faltante de obra y por ende configura un presunto detrimento patrimonial.

2.1.3.2 INFORMACION GENERAL DEL CONTRATO 1382 DE 2015

DOCUMENTO	DETALLE
CONTRATO NUMERO	1382 de 2015
CLASE DE CONTRATO	Obra pública
CONTRATISTA	José Ricardo Peñaloza Franco
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	10 de diciembre de 2015
OBJETO	Contratar el suministro e instalación de defensas metálicas según norma invías conjuntamente con el suministro e instalación de baranda vehicular y peatonal en la vía secundaria Ibagué Juntas en el departamento del Tolima en desarrollo del Proyecto "Mejoramiento red vial secundaria en el departamento del Tolima"
PLAZO	20 días



REGISTRO
INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: RCF-023

Versión: 01

VALOR	Diecinueve millones cuatrocientos setenta y seis mil pesos m/cte. (\$19'476.000)
ACTA DE INICIO	18 de diciembre de 2015
SUSPENSION 1	23 de diciembre de 2015
REINICIO 1	28 de marzo de 2016
ACTA DE RECIBO FINAL	11 de abril de 2016
ACTA DE LIQUIDACION	10 de mayo de 2016

Presupuesto inicial de Obra Contrato N° 1382 de 2015

VIAL SECUNDARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

ITEM	DESCRIPCION	UNID	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	VALOR
1	DEFENSA METALICA				
1.1	Defensa metalica	m	64	\$ 109.000,00	\$ 6.976.000,00
1.2	captafaros	u	26	\$ 80.000,00	\$ 2.080.000,00
1.3	Seccion final	u	14	\$ 406.000,00	\$ 5.684.000,00
2	BARANDA METALICA				
2.1	Baranda metalica	m	20	\$ 220.000,00	\$ 4.400.000,00
2.2	Mantenimiento y pintura de baranda metalica	m	28	\$ 12.000,00	\$ 336.000,00
	VALOR TOTAL				\$ 19.476.000,00

Nota: Los imprevistos no podran ser inferiores al 3%

% ADMINISTRACION	15
% IMPREVISTOS	3
% UTILIDAD	5

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Desarrollo de la visita:

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 1382 DE 2015:

Una vez realizada la revisión documental y teniendo en cuenta lo establecido en el acto contractual mencionado, cuyo objeto es **CONTRATAR EL SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE BARANDA VEHICULAR Y PEATONAL EN LA VÍA SECUNDARIA IBAGUÉ JUNTAS EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN DESARROLLO DEL PROYECTO "MEJORAMIENTO RED VIAL SECUNDARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA"**, al igual que realizar el respectivo recorrido el día jueves 28 de julio por el sector mencionado del municipio de Ibagué, cañón del Combeima; Visita que se efectúa en compañía del representante del contratista Ing. Diego Lozano Portela, al igual que en compañía de la supervisora del contrato Ing. Yury Praxedis Cervera Ortiz acompañada por el Ing. de la misma Secretaría de Infraestructura y Hábitat Yhon Alexander Gutiérrez; se procede a realizar el respectivo análisis.

Continuando con el desarrollo de la diligencia, la visita inició en el corregimiento de Villa Restrepo, visita que se desarrolló en 5 puntos diferentes dentro de la vía Villa Restrepo Ibagué, encontrando intervenciones en los siguientes puntos:

- Villa Restrepo
- Puente sobre el río Combeima
- Quebrada La Plata
- Sector restaurante El Paso
- Quebrada La Platica

De acuerdo a lo anterior, se realizaron las respectivas observaciones de procesos constructivos, pertinencia de las obras, calidad, mediciones, registro fotográfico, etc.

REGISTRO FOTOGRAFICO

A continuación se relacionan las imágenes tomadas durante la visita con sus respectivos comentarios:

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

Villa Restrepo



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

Puente sobre el río Combeima



	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01



9. Sección final de la defensa



10. Captafaros

Quebrada La Plata:



11. Defensa metálica



12. Elementos como captafaros secciones finales

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023



13. Vista posterior de la defensa



14. Vista general

Sector restaurante El Paso



15. Vista general



16. Baranda izquierda sentido Villa Restrepo Ibagué

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01



17. Baranda derecha



18. Vista general

Quebrada La Platica



19. Construcción defensa grande y pequeña



20. Defensa metálica pequeña

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

En el mismo orden de ideas encontramos en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, que la certificación en cuanto a cumplimiento de aportes de seguridad social y parafiscales por parte de contador público o representante legal, se aplica en los casos de personas jurídicas únicamente, en caso de persona natural no aplica. De acuerdo a esto, el no cumplimiento y verificación por parte del ente contratante genera que "...se incurre en causal de mala conducta...". Adicionalmente el artículo manifiesta también que el no cumplimiento de ésta obligación es "...causal de terminación unilateral...", y que la entidad podrá descontar el valor que debió haber cancelado, de los saldos del contrato. También establece que éste artículo aplica para "...contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud...". Esta misma obligación se encuentra prevista en el documento contractual "Estudios del sector", página 21 de la carpeta original, el cual hace parte integral del contrato. De igual manera la obligatoriedad de su cumplimiento se prescribe en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011.

La revisión de los documentos que reposan en la carpeta original del contrato de obra 1382 de 2015, no presenta soportes que demuestren el pago de la seguridad social ni de los aportes parafiscales, teniendo en cuenta que el contrato se celebró con una persona natural, ni existe evidencia del requerimiento formulado por el supervisor del contrato como mecanismo para cumplir con sus responsabilidades.

Lo anterior a causa de una correcta vigilancia y verificación de requisitos al momento de los desembolsos y su respectiva liquidación, en razón a que no hubo ninguna manifestación entre los que intervienen en la liquidación del contrato sobre la falta de cumplimiento pleno de éste requisito, y sin tener en cuenta las características propias para el cumplimiento de aportes parafiscales y seguridad social por parte de una persona natural.

Por consiguiente se genera la evasión de ésta obligación de ley, además de ser una obligación de las partes contenida en el acto contractual, en donde presuntamente el contratista se encontraba por fuera del sistema de seguridad social integral durante la vigencia del contrato o presuntamente no se cumplió de acuerdo con el contrato.

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°13

El proceso contractual 1382 de 2015, presenta en el documento "Estudios del sector", como una de las obligaciones del contratista: *"Elaborar los planos, memorias de cálculo y demás especificaciones técnicas previstas para las obras. De igual manera se encargará de ejecutar los diseños con las especificaciones técnicas que resulten en el campo o terreno,*

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023



21. Defensa metálica larga



22.

OBSERVACIONES PRELIMINARES:

Una vez efectuado el análisis documental correspondiente al proyecto, contratación y la verificación de las obras ejecutadas, incluyendo la respectiva visita; se concluye en términos generales:

1. Es una obra acorde con una necesidad de proteger el paso de vehículos e incluso peatones en un sector rural donde hay presencia de habitantes, turistas y que por su condición rural y prolongada, no cuenta con zonificación peatonal adecuada.
2. La obra se encuentra de acuerdo a las cantidades contratadas en los sitios adecuados donde se requerían y en atención a una acción popular.
3. Presenta calidad y terminación total.
4. Presenta características técnicas acordes con la obra desarrollada.

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°12

La Ley 100 de 1993 en su artículo 204 y Ley 1122 de 2007 en su artículo 10 estipula un porcentaje de cotización para salud del 12,5% sobre el ingreso mensual, así como el decreto 4982 de 2007 artículo 1, estipula un porcentaje del 16% para pensión. Además de otras obligaciones relacionadas en la Ley 100 en términos generales.

De igual manera se encuentra en la Ley 1393 de 2010, que es una obligación por parte del contratante, la verificación de ésta obligación.

 CONTRALORÍA <small>DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

En el mismo orden de ideas encontramos en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, que la certificación en cuanto a cumplimiento de aportes de seguridad social y parafiscales por parte de contador público o representante legal, se aplica en los casos de personas jurídicas únicamente, en caso de persona natural no aplica. De acuerdo a esto, el no cumplimiento y verificación por parte del ente contratante genera que "...se incurre en causal de mala conducta...". Adicionalmente el artículo manifiesta también que el no cumplimiento de ésta obligación es "...causal de terminación unilateral...", y que la entidad podrá descontar el valor que debió haber cancelado, de los saldos del contrato. También establece que éste artículo aplica para "...contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud...". Esta misma obligación se encuentra prevista en el documento contractual "Estudios del sector", página 21 de la carpeta original, el cual hace parte integral del contrato. De igual manera la obligatoriedad de su cumplimiento se prescribe en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011.

La revisión de los documentos que reposan en la carpeta original del contrato de obra 1382 de 2015, no presenta soportes que demuestren el pago de la seguridad social ni de los aportes parafiscales, teniendo en cuenta que el contrato se celebró con una persona natural, ni existe evidencia del requerimiento formulado por el supervisor del contrato como mecanismo para cumplir con sus responsabilidades.

Lo anterior a causa de una correcta vigilancia y verificación de requisitos al momento de los desembolsos y su respectiva liquidación, en razón a que no hubo ninguna manifestación entre los que intervienen en la liquidación del contrato sobre la falta de cumplimiento pleno de éste requisito, y sin tener en cuenta las características propias para el cumplimiento de aportes parafiscales y seguridad social por parte de una persona natural.

Por consiguiente se genera la evasión de ésta obligación de ley, además de ser una obligación de las partes contenida en el acto contractual, en donde presuntamente el contratista se encontraba por fuera del sistema de seguridad social integral durante la vigencia del contrato o presuntamente no se cumplió de acuerdo con el contrato.

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°13

El proceso contractual 1382 de 2015, presenta en el documento "Estudios del sector", como una de las obligaciones del contratista: *"Elaborar los planos, memorias de cálculo y demás especificaciones técnicas previstas para las obras. De igual manera se encargará de ejecutar los diseños con las especificaciones técnicas que resulten en el campo o terreno,*

	REGISTRO	
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

de variaciones a los ya existentes..." En el mismo orden de ideas, el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, hace énfasis en la "Maduración de Proyectos", y la Resolución 1096 de 2000 en sus artículos 31 y 32 expresan la obligatoriedad de presentar los planos y estudios, lo cual se relaciona con una adecuada planeación.

La revisión de la documentación del contrato no permite evidenciar la presentación de los planos, memorias o las especificaciones técnicas mencionadas en el acto contractual, como también los requerimientos por parte del supervisor para asegurar el cumplimiento de esta obligación contractual.

Lo anterior es causado por la falta adecuada de supervisión o una completa vigilancia y seguimiento en la parte técnica al igual que seguimiento administrativo de las obligaciones del contratista del acto contractual, lo que al mismo tiempo conlleva a una falta de planeación por parte del ente contratante.

Por consiguiente se genera una incertidumbre por parte de la Gobernación del Tolima al momento de contratar y ejecutar, en el sentido de no tener claridad total en cuanto a lo que se ejecuta a través del contrato, además de no tener claridad al momento de la liquidación en cuanto a la labor realizada.

HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA N°14

En el documento del acto contractual denominado "Condiciones Mínimas", numeral 9, a folio 60 de la carpeta original, se encuentra la obligación relacionada con el cumplimiento de los elementos mínimos de seguridad industrial de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 982 de 1984, Decreto 1072 de 2015, Ley 9 de enero 24 de 1979 artículo 122 al 124, Resolución 2400 de 1979, entre otras de acuerdo al marco legal de los EPP (Elementos de Protección Personal) actualmente denominados EPI (Elementos de Protección Individual).

De acuerdo a lo anterior dentro del material de tipo técnico de seguimiento del contrato, se encuentra que no hubo un requerimiento y vigilancia por parte de la supervisión para el cumplimiento de éste requisito de Ley, además de ser una obligación contractual.

Lo anterior, genera que el personal de mano de obra haya estado expuesto a un accidente de tipo laboral por falta de éstos elementos, además de la falta de señalización, lo que genera un mayor riesgo de accidente, que incluye a los vehículos y peatones.

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

2.2 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO N°15

Desde la perspectiva del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), la Gobernación del Tolima, en las áreas y procesos evaluados, acusa debilidades notorias en la aplicación de los principios básicos que garantizan la efectividad del sistema, esto es, el autocontrol, la autorregulación y la autogestión.

La falta de aplicación de tales principios con la rigurosidad requerida se expresa de diversas maneras, como por ejemplo, en la ausencia de controles por parte de los servidores públicos sobre su propio trabajo, especialmente en las actividades de quienes responden por la conformación de las carpetas de los contratos, los supervisores de estos y la innegable descoordinación que existe entre la Dirección de Contratación y la Secretaría de Infraestructura y Hábitat, en lo relativo a los asuntos evaluados en la presente auditoría. De ahí justamente las frecuentes dificultades que debió enfrentar el equipo de auditores para identificar la trazabilidad de cada proceso contractual y acceder de forma oportuna a la información requerida, dado que en varios casos, las carpetas no se hallaron con toda la información actualizada y por el contrario, se hizo necesario complementarla con la que se encontraba en poder de los supervisores o en la Dirección de Tesorería, evidenciando de esta manera la dispersión de documentos que debieran estar concentrados en la Dirección de Contratación.

El análisis realizado por la Contraloría se sustenta con suficiente amplitud en los resultados de la evaluación adelantada, que se muestra de manera detallada en las observaciones que anteceden, las cuales registran inconsistencias en el procedimiento, omisión en la aplicación de reglas y normas legales, debilidades en los mecanismos de autocontrol, entre otros, lo cual exige la aplicación en toda su extensión del módulo de control de evaluación y seguimiento del MECI por parte de los procesos involucrados.

2.3 CUMPLIMIENTO DE METAS

El subprograma Red Vial Secundaria, que hace parte de la política Infraestructura para la Competitividad de Colombia, en el eje 3: Ahora Sí... Oportunidades para el Crecimiento y la Competitividad, se formuló según lo consignado en el plan de desarrollo, con el objetivo de aumentar la cobertura en la red vial secundaria pavimentada, para garantizar la conectividad e integración entre las diferentes regiones, conllevando a mejorar la competitividad y la disminución tanto de los costos de operación, como de los tiempos de viaje, logrando aumentar la velocidad de operación. El subprograma pretende además recuperar la vida útil de corredores viales con alto deterioro, disminuir el riesgo de

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

transitabilidad en sectores críticos y brindar soluciones sostenibles y viables técnica y económicamente para preservar la infraestructura vial, garantizando la continuidad del servicio y evitando inversiones altas en rehabilitación.

Para cumplir esta variedad de objetivos se formularon las siguientes metas de producto para el cuatrienio 2012 – 2015:

- 33 km de nueva red vial secundaria pavimentada
- 600 km de red vial secundaria con mantenimiento
- 50 km de red vial secundaria con rehabilitación
- 5 km de apertura de red vial

La situación inicial para este periodo de gobierno, indica que en el departamento existe una red vial secundaria de 2.464,4 kms de los cuales solo 809 kms (32,82%) se encuentran pavimentados, los 1.655,4 kms (67,18%) restantes se encuentran sin pavimentar y presentan un alto deterioro generando graves problemas de movilidad.

Considerando las líneas bases identificadas y las metas formuladas en el plan, se llegaría al final del periodo al siguiente escenario:

Tabla N°10
Línea base y metas para el cuatrienio

Descripción	Línea Base	Meta 2015
Nueva red vial secundaria pavimentada	809	842
Red vial secundaria con mantenimiento	600	1200
Red vial secundaria con rehabilitación	96	146
Apertura de red vial	0	5

En lo que tiene que ver con el ítem de pavimentación, los 33 kms propuestos como meta significan pasar del 32.82% de vías secundarias pavimentadas, al 34.17%, esto es, un crecimiento de apenas el 1.35%, lo que resulta ampliamente insignificante, particularmente si se tiene en cuenta que dicho crecimiento se preveía conseguir en un periodo de cuatro años.

Por otra parte existe incoherencia entre los objetivos teóricos formulados en el plan de desarrollo y las metas físicas planteadas, dado que no es posible mejorar la competitividad y menos aún reducir los tiempos de viaje para bajar costos de operación, con apenas un aumento de vía pavimentada del 1.35%.

De acuerdo con la información registrada en el aplicativo Ejecutor, el subprograma determinó las siguientes metas para cada uno de los años del periodo de gobierno:

	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

Tabla N°11
Metas anuales para el cuatrienio

Meta de Producto	Peso	Línea Base	Meta 2012	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
33 km de nueva red vial secundaria pavimentada	74	809	810	820	830	842
600 km de red vial secundaria con mantenimiento	17	600	650	900	1000	1200
50 km de red vial secundaria con rehabilitación	8	96	111	115	120	146
5 km de apertura de red vial	1	0	0	2	3	5

Según esta misma fuente de información, la ejecución acumulada para el cuatrienio 2012 – 2015 arroja los siguientes datos:

Tabla N°12
Kilómetros de vía ejecutados y porcentaje para el cuatrienio

Meta de Producto	Peso	Línea Base	Meta 2015	Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución
33 km de nueva red vial secundaria pavimentada	74	809	842	844,05	100%
600 km de red vial secundaria con mantenimiento	17	600	1200	1607,8	100%
50 km de red vial secundaria con rehabilitación	8	96	146	146	100%
5 km de apertura de red vial	1	0	5	0	0%

Pese a que según la información ofrecida por el ente territorial, la ejecución acumulada al año 2015 supera las metas fijadas, salvo en el ítem apertura de red vial que no tuvo ningún avance, los logros en pavimentación continúan siendo bajos, pues solo exceden en 2,05 km la meta propuesta para todo el periodo, que como ya se dijo antes, apenas representa un crecimiento del 1.35%. El concepto de la auditoría en relación con el bajo incremento de este ítem cobra relevancia, si se tiene en cuenta que según el peso otorgado a cada meta, la pavimentación tiene el mayor porcentaje, con 74 sobre 100, lo cual confirma su importancia y mayor aporte a los objetivos definidos para el subprograma, especialmente lo que tiene que ver con mejorar la competitividad y reducir los costos de operación.

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

Por otra parte la formulación de este subprograma y las metas allí definidas, tiene una falencia de mayúsculas proporciones, dado que el primer componente para desarrollar el proceso de planeación: el diagnóstico de la situación de las vías, no se dio al inicio del periodo de gobierno, como es apenas obvio, sino que los contratos para llevarlo a cabo se suscribieron en el año 2015, es decir, al final del cuatrienio, razón por la cual los cálculos, la definición de las prioridades, la asignación de los recursos y la fijación de las metas se realizaron con base en el Plan Vial Regional elaborado en octubre de 2009 y lo consignado en el Decreto 0796 del 23 de diciembre de 1998, por medio del cual se clasificaron las carreteras y se determinó para el caso de las vías secundarias, la longitud y los kilómetros pavimentados y sin pavimentar.

Frente a este panorama, no resulta aventurado concluir que lo programado en el plan de desarrollo para el periodo 2012–2015, en lo que concierne a la red vial secundaria, se realizó sobre bases diagnósticas inciertas y por consiguiente las acciones formuladas no representan una respuesta eficaz a la solución de la problemática que en materia vial aqueja al departamento y que es claro que constituye un componente fundamental en el logro de los objetivos de desarrollo.

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023	Versión: 01

3. CUADRO DE HALLAZGOS

No.	Incidencia de los Hallazgos							
	Admitiva	Beneficio Auditoria	Sancio-natorio	Fiscal	Valor	Discipli-nario	Penal	Pag.
1	X					X		8
2	X		X			X		9
3	X					X		10
4	X					X		15
5	X					X		20
6	X					X		25
7	X							28
8	X							29
9	X					X		39
10	X							40
11	X			X	\$290.880,00			41
12	X					X		49
13	X					X		50
14	X					X		51
15	X							52
Total	15	0	1	1	\$290.880,00	10	0	

De conformidad con lo previsto en la Resolución 351 del 22 de octubre de 2009, una vez emitido el informe definitivo de auditoria la entidad debe elaborar el correspondiente plan de mejoramiento que contenga las acciones para subsanar o corregir los hallazgos administrativos formulados. Para tal efecto se deberá diligenciar el formato F23 Formulación Plan de Mejoramiento, el cual podrá descargar en la dirección:

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO INFORME DEFINITIVO DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-023

<http://contraloriatolima.gov.co/webcontraloria/index.php/nuestra-contraloria/documentos-informativos>

El Plan debe remitirse a la DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE a través de la Ventanilla Única de la Contraloría Departamental, ubicada en el primer piso de la Gobernación del Tolima sobre la calle 11, en un término de quince (15) días hábiles contados a partir de la recepción del presente informe.

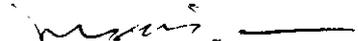
Atentamente,


MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO
 Contralora Departamental del Tolima (E)


ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
 Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente

Equipo Auditor:


GUSTAVO ADOLFO CARDOSO MELO
 Profesional Especializado
 Líder Equipo Auditor


MARIANA SANTACRUZ ÑUSTES
 Profesional Universitario
 Auditora


STELLA CALDERÓN TRIANA
 Técnico Grado III
 Auditora

JHON FREDY TORRES REYES
 Profesional Especializado
 Apoyo Técnico