

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
AT N° 238 DE 2021**

**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR
Gobernación de Caquetá.**

PERÍODO AUDITADO: 2017-2020

**CGR-CMI-USAR N.º 057
Diciembre de 2021**

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

Gobernación de Caquetá.

Contralor General de la República	CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Vicecontralor	JULIAN MAURICIO RUIZ RODRIGUEZ
Contralor Delegado Sectorial Directivo Superior	JOSÉ FREDY ARIAS HERRERA
Contralor Delegado Sectorial Ejecutivo de auditoría	Omar Andrés Reina Muñoz
Asesor de Despacho Supervisor Auditoria	Edgar Gerardo Salazar
Líder de Auditoría	Diana Milena Medina Novoa
Auditores	Tatiana Alejandra Calderon Arteaga Danny Jasmin Bahos Melo Yenny Paola Sánchez Saydee María Bechara Lopera Javier Gutiérrez Martínez Mitchel Hinestroza Melo Julián Alexander Hurtado Carlos Felipe Motta Monje

Contenido

CARTA DE CONCLUSIONES	4
1. GENERALIDADES.....	6
1.1. OBJETIVOS DE LA ACTUACION ESPECIAL	6
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS	6
1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	11
1.4. MUESTRA DE PROYECTOS Y CONTRATOS A AUDITAR.....	11
1.5. CONCEPTOS SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	13
1.5.1. GOBERNACIÓN DE CAQUETÁ.....	14
1.6. LIMITACIONES DEL PROCESO	14
1.7. HECHOS RELEVANTES	14
2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	15
3. ANEXO	57
3.1. Anexo Matriz de hallazgos AT N° 238 de 2021	57



CARTA DE CONCLUSIONES

801112
Bogotá D.C.,

Doctor
ARNULFO GASCA TRUJILLO
Gobernador Departamento de Caquetá
Correo electrónico
gobernador@caqueta.gov.co
contactenos@caqueta.gov.co
gobierno@caqueta.gov.co
ofi_juridica@caqueta.gov.co
infraestructura@caqueta.gov.co
Florencia, Caquetá

Respetado Doctor:

La Contraloría General de la República, a través de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías creada para el fortalecimiento, vigilancia y control del Sistema General de Regalías¹, en desarrollo del artículo 267 de la Constitución Política de 1991, el artículo 64 de la Ley 141 de 1994 y el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, como parte del plan de vigilancia y control fiscal del segundo semestre de 2019, realizó Actuación Especial de Fiscalización a los proyectos y contratos financiados con recursos del Sistema General de Regalías en el Departamento de Caquetá con el fin de evaluar el manejo e inversión de estos recursos, en términos de los principios de eficiencia, eficacia y el cumplimiento de la normatividad aplicable prevista en el acto legislativo 05 de 2011, en las leyes 141 de 1994, 1530 de 2012 y demás normatividad aplicable.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado. Es obligación de la Contraloría General de la República expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el manejo de los recursos del Sistema General de Regalías, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

¹ La Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías para la vigilancia y control fiscal del Sistema General de Regalías ejerce sus competencias con fundamento en las resoluciones organizacionales 0682, 0683 y 0692 de 2019 expedidas por el señor Contralor General de la República.



La Actuación especial incluyó el análisis de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales que fueron remitidos por la entidad consultada, como lo es el Departamento de Caquetá.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el sistema de información de auditorías establecido para tal efecto, con los archivos de la coordinación del grupo de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.

La Actuación Especial de Fiscalización se adelantó desde el nivel central y desconcentrado con el grupo interno de trabajo de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías el cual abarcó el período comprendido entre las vigencias del 2017 al 2020.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la actuación especial y las respuestas fueron analizadas debidamente por lo que en este informe se incluyen los hallazgos que la Contraloría General de la República configuró.

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría Delegada Sectorial de este Ente de control como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización y que hacen parte de este informe final. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe final.

Cordial Saludo,

OMAR ANDRES REINA MUÑOZ
Contralor Delegado Intersectorial
Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías

Elaboró: Equipo Auditor Responsable
Revisó: Edgar Salazar- Supervisor Encargado
Aprobó: Omar Andrés Reina - Ejecutivo de Auditoría
TDR: 801112-343-05 Actuaciones Especiales de Fiscalización- Actuación Especial Caquetá- AT 238 de 2021

1. GENERALIDADES

1.1. OBJETIVOS DE LA ACTUACION ESPECIAL

Para el desarrollo de la Actuación Especial AT 238 de 2021, se definió un objetivo general y cuatro objetivos específicos los cuales se describen a continuación:

Objetivo General

Evaluar el manejo de los recursos de Regalías asignados y ejecutados para los diferentes sectores en lo concerniente con el Departamento de Caquetá, a la Gobernación del Caquetá.

Objetivos Específicos

1. Evaluar los procesos de contratación en sus etapas precontractual, contractual y poscontractual determinando si estos se celebraron dentro del marco legal, atendiendo los fines de la contratación estatal.
2. Verificar la ejecución y balance financiero de los proyectos financiados con recursos regalías seleccionados en la muestra.
3. Verificar el estado actual de las obras o proyectos de inversión ejecutados con recursos de regalías seleccionados en la muestra auditar.

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

Los constituyen los artículos específicos de las normas cuyo cumplimiento será evaluado en la actuación especial. Es importante destacar que los criterios deben corresponder a aquellos apartes de las normas que se relacionan con la gestión fiscal.

Los criterios se identifican a partir del conjunto de “autoridades” (normas) aplicables que constituyen aquella parte o sección de estas que serán sometidos a evaluación, la expresión “criterios de evaluación” corresponde a la expresión “criterios de auditoría”.

En la revisión de los procesos y actividades de la asignación, giro y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías se tienen como CRITERIOS de evaluación o de auditoría los siguientes:

Destinación de los recursos. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y



ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, se crearon los Fondos de: Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización. (Constitución Nacional, artículo 361 – Acto Legislativo N°5 de 2011, artículo 2).

Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes. (Ley 1530 de 2012, artículo 22).

Giro de los recursos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público gira a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la distribución que para tal efecto se realice de la totalidad de dichos recursos a las cuentas autorizadas y registradas por cada uno de los beneficiarios (cuentas maestras). (Ley 1530 de 2012, artículo 19; Decreto 1949 de 2012, artículo 38; Resolución 1789 del 21 de junio de 2013).

Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD. Son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la Ley 1530 de 2012, artículo 6.

Características de los proyectos de inversión. Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de buen gobierno y con las características de: pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación (Ley 1530 de 2012, artículo 23).

Formulación y presentación de los proyectos de inversión. Todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y con base en los lineamientos que defina la Comisión Rectora. (Ley 1530 de 2012, artículo 25; Decreto 1949 de 2012, artículo 10; Acuerdo 013 de 2012 de la Comisión Rectora del SGR).

Fases de los proyectos de inversión. Los proyectos susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, se identificarán por fases, así: Fase 1 – Perfil, Fase 2 – Pre factibilidad, Fase 3 – Factibilidad. (Decreto 1949 de 2012, artículo 7).

Viabilidad de los proyectos de inversión. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, viabilizarán los proyectos de inversión que serán financiados con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional, de Ciencia Tecnología e Innovación y de las asignaciones directas, con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que se definan para estos efectos. El Departamento Nacional de Planeación viabilizará los proyectos de inversión que cuenten con cofinanciación de los recursos del Presupuesto General de la Nación. (Ley 1530 de 2012, artículo 26; Decreto 1949 de 2012, artículo 15).

Aprobación de proyectos de inversión. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión serán los encargados de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, previa verificación de la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En sus decisiones, priorizarán los proyectos, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios establecidos en el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012. (Ley 1530 de 2012, artículo 27; Decreto 1949 de 2012, artículo 23; Acuerdo 013 de 2012 de la Comisión Rectora del SGR).

Ciclo de los proyectos de inversión pública. El ciclo de los proyectos de inversión abarca tres etapas. La viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de inversión; la priorización y aprobación; y la ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. (Decreto 1949 de 2012, artículo 8).

Ejecución de los proyectos de inversión. Los proyectos de inversión que se financien con cargo al sistema general de regalías serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el sistema de monitoreo, seguimiento control y evaluación.



Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión decidirán la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión. (Ley 1530 de 2012, artículo 28; Decreto 1949 de 2012, artículo 24; Acuerdo 013 de 2012 de la Comisión Rectora del SGR).

Contratación con recursos del SGR. Los contratos que se financien y ejecuten con recursos del Sistema General de Regalías deben celebrarse con estricta sujeción al régimen de contratación pública vigente y aplicable a la entidad ejecutora, y con el cumplimiento de todas las fases, requisitos, procedimientos y actividades según la clase de contrato, el tipo contratista y la modalidad de contratación. (Ley 1530 de 2012, artículo 28; Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007; Ley 1474 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias).

Capítulo independiente de regalías en el presupuesto de las entidades territoriales. Dentro del presupuesto de las entidades territoriales, se creará un capítulo independiente, en el que se incorporarán los recursos provenientes del sistema general de regalías. La vigencia de los ingresos y gastos incorporados en dicho capítulo será bienal, concordante con la vigencia del presupuesto del sistema general de regalías. (Decreto 1949 de 2012, artículo 57).

Incorporación de recursos de regalías al presupuesto. Los recursos asignados del sistema general de regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones deberán ser incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, una vez aprobado el proyecto respectivo, previa su ejecución. (Ley 1530 de 2012, artículo, 96; Decreto 1949 de 2012, artículo 44).

Imputación o clasificación presupuestal de los recursos. Los ingresos percibidos por asignaciones directas, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades beneficiarias y, por consiguiente, no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto. Se manejarán en una cuenta única separada que genere rendimientos, autorizada por el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías. (Ley 1530 de 2012, artículo 44; Decreto 1949 de 2012, artículos 37 y 38).

Vigencias futuras con asignaciones directas. La asunción de obligaciones con cargo a los recursos asignados del sistema general de regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones que afecten presupuestos de posteriores bienalidades, requerirán para su asunción de la previa autorización proferida por el órgano colegiado de administración y decisión de la región a la que pertenezca o cubra la respectiva entidad territorial, según las reglas definidas por el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y las demás que regulen la materia. Conservando siempre las bienalidades



características de los recursos. (Ley 1530 de 2012, artículo, 97; Decreto 1949 de 2012, artículo 61).

Cierre presupuestal bienal del capítulo de regalías. Al terminar cada bienalidad del presupuesto del sistema general de regalías, las entidades territoriales realizarán un ejercicio autónomo e independiente de cierre presupuestal para el capítulo de regalías, y los saldos no comprometidos, así como aquellas partidas que respalden compromisos adquiridos o cuentas por pagar, se incorporarán mediante decreto del alcalde o gobernador, como ingresos al presupuesto de la siguiente bienalidad, al igual que las apropiaciones que se respaldarán con cargo a los mismos, distinguiendo el tipo de recurso que le dio origen, y respetando la destinación del mismo. (Decreto 1949 de 2012, artículo 60).

Inembargabilidad de los recursos del SGR. Los recursos del sistema general de regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal. (Ley 1530 de 2012, artículo 70).

Reintegros excedentes de liquidez, rendimientos financieros y saldos no ejecutados. Los rendimientos financieros obtenidos por la inversión o manejo de los recursos de regalías, desde su recaudo hasta su giro, forman parte del sistema y se destinarán a las finalidades asignadas en la presente ley. Los saldos no ejecutados de proyectos de inversión financiados con estos recursos deben reintegrarse a la cuenta única del Sistema General de Regalías para ser presupuestadas a través de la misma asignación que le dio origen. (Ley 1530 de 2012, artículo, 95; Decreto 1949 de 2012, artículo 67).

Exención de gravámenes a los recursos del SGR. Los recursos del Sistema General de Regalías y los gastos que realicen las entidades territoriales, así como los ejecutores de los proyectos de inversión con cargo a tales recursos, están exentos del gravamen a los movimientos financieros y estos recursos no son constitutivos de renta. (Ley 1530 de 2012, artículo 130).

Ejecución de los proyectos de inversión. Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el sistema de monitoreo, seguimiento control y evaluación.

Los órganos colegiados de administración y decisión decidirán la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión. (Ley 1530 de 2012, artículo 28; Decreto 1949 de 2012, artículo 24; Acuerdo 013 de 2012 de la Comisión Rectora del SGR).

1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

El alcance de la presente actuación especial de fiscalización se referirá a la verificación del proceso precontractual, contractual y pos contractual que se deriva de los proyectos y recursos de regalías asignados al ente territorial, así mismo, verificar el estado financiero de los proyectos seleccionados para los sectores de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ciencia, Tecnología e Innovación y Transporte. La presente actuación se desarrollará en el Departamento de Caquetá

La Actuación Especial de Fiscalización se encuentra normada en el decreto 403 de 2020, en las resoluciones 6680 del 2012 en especial los artículos 2, 5, 27; la Resolución 6750 de 2012 artículo 3 de 2012, la Resolución 7130 de 2013 y la Resolución 024 del 2019.

A continuación, se relacionan el número de proyectos y contratos que hicieron parte de la muestra auditada con los valores de los mismos y la fuente de los recursos para su financiación:

Tabla No.1 Relación Proyectos Departamento de Caquetá

Número de proyectos	Valor SGR (en pesos)	N° Contratos	Valor Regalías (en pesos)	Fuente de recursos
3	\$42.358.186.501	9	\$40.933.714.035	SGR (Fondos de Desarrollo Regional, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y OCAD Paz)

Fuente: Fichas técnicas Gesproy.

1.4. MUESTRA DE PROYECTOS Y CONTRATOS A AUDITAR

Se seleccionaron tres (3) proyectos como muestra para ser evaluados durante la presente Actuación Especial de Fiscalización que totalizan \$42.358.186.501, de los cuales \$ 41.096.627.653 corresponden a recursos del Sistema General de Regalías.

Tabla No.2 Muestra Auditada Proyectos Departamento de Caquetá.

ENTIDAD EJECUTORA	CODIGO DE DENUNCIA *	BPIN	NOMBRE DEL PROYECTO	SECTOR	FUENTES DE FINANCIACIÓN (VALOR EN PESOS)					VALOR TOTAL PROYECTO	VALOR TOTAL SGR (EN PESOS - \$)	ESTADO PROYECTO
					AD	FCR	FDR	FCTEI	OTROS RECURSOS (NACIÓN-PROPIOS-OCAD PAZ)			
GOBERNACION DE CAQUETA	N/A	2020000100094	FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ	CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN				\$ 19.979.976.186		\$ 21.241.535.034	\$ 19.979.976.186	CONTRATADO EN EJECUCIÓN
GOBERNACION DE CAQUETA		2017000060031	CONSTRUCCIÓN FASE II OBRAS DE ADECUACIÓN HIDRÁULICA Y RECUPERACIÓN DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA DE LA PERDIZ Y EL RIÓ HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA	Ambiente y Desarrollo Sostenible			\$ 12.324.000.000			\$ 12.324.000.000	\$ 12.324.000.000	TERMINADO
GOBERNACION DE CAQUETA		2017000060058	FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETÁ	Transporte					\$ 8.792.651.467	\$ 8.792.651.467	\$ 8.792.651.467	CONTRATADO EN EJECUCIÓN
TOTAL							\$ 12.324.000.000	\$ 19.979.976.186	\$ 8.792.651.467	\$ 42.358.186.501	\$ 41.096.627.653	

Tabla No.3 Muestra Auditada Contratos Departamento de Caquetá

No.	CODIGO DE DENUNCIA *	BPIN	ENTIDAD EJECUTORA	# DE CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO CONTRACTUAL	VALOR SGR CONTRATO	VALOR TOTAL CONTRATO	ESTADO CONTRATO
1	N/A	2020000100094	GOBERNACION DE CAQUETA	202000000677	Obra pública	EJECUTAR EL COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO "FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ	14.109.233.000	14.109.233.000	En Ejecución

No.	CODIGO DE DENUNCIA *	BPIN	ENTIDAD EJECUTORA	# DE CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO CONTRACTUAL	VALOR SGR CONTRATO	VALOR TOTAL CONTRATO	ESTADO CONTRATO
2				202000000705	Compraventa	EJECUCIÓN DEL COMPONENTE DE SUMINISTRO DEL PROYECTO DENOMINADO "FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ	4.911.806.060	4.911.806.060	En Ejecución
3				202000000875	Prestación de Servicios	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERO CIVIL PARA APOYAR LA SUPERVISIÓN, DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO: ¿FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ¿. PROCESO DC-PL-DIRECTA--507-2020	59.900.000	59.900.000	En Ejecución
4				1	Contrato de Interventoría	REALIZAR LA INTERVENTORIA INTEGRAL al contrato de OBRA No 202000000677 del 14 de septiembre de año 2020 que tiene por objeto: ¿EJECUTAR EL COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO ¿FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ.	736.679.622	736.679.622	En Ejecución
5			GOBERNACION DE CAQUETA	322	Compraventa	ADQUISICION DE MAQUINARIA EN EL MARCO EL PROYECTO"CONTRACCION FASE II DE OBRAS DE ADECUACION HIDRAULICA Y RECUPERACION DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDIZ Y EL RIO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA, CAQUETÁ"	2.323.592.052	2.323.592.052	Liquidado
6		715		Obra pública	CONTRATO DE OBRA NO. 715 DEL 05-12-2017 OBJETO: CONSTRUCCIÓN FESE II DE OBRAS DE ADECUACIÓN HIDRÁULICA Y RECUPERACIÓN DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDIS Y EL RIO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETÁ.	9.226.934.217	9.226.934.217	Liquidado	
7				714	Contrato de Interventoría	CONT. CONSULT. 714 DE 2017 - OBJETO REALIZAR LA INTERVENTORÍA INTEGRAL (TECNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA Y SOCIAL) DEL CONTRATO QUE TIENE POR OBJETO: CONSTRUCCIÓN FASE II DE OBRAS DE ADECUACIÓN HIRDRÁULICA Y RECUPERACIÓN DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDZ, EL RÍO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA. COD BPIN 201700006-0031.	773.003.175	773.003.175	En Ejecución
8		2017000060031	GOBERNACION DE CAQUETA	320	Obra pública	FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETÁ.	8.194.542.214,00	8.194.542.214	Suspendido
9		2017000060058		823/2018	Contrato de Interventoría	CON 823/2018.INTERVENTORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACION RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPTO DE CAQUETA, MEDIANTE LA CONSTRUCCION DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETA. PLAZO: 9 MESES	598.023.695	598.023.695	En Ejecución
TOTAL							40.933.714.035	40.933.714.035	

1.5. CONCEPTOS SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO



A continuación, se describe el análisis efectuado a cada uno de los entes territoriales objeto de la Actuación Especial AT 238 de 2021 en el Departamento de Caquetá.

1.5.1. GOBERNACIÓN DE CAQUETÁ

Resultado de la Actuación Especial de Fiscalización, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el manejo de los recursos del Sistema General de Regalías, asignados a la Gobernación de Caquetá para la financiación de los proyectos 2020000100094 y 2017000060058, los cuales se encuentran “CONTRATADO EN EJECUCIÓN”, no resulta conforme en algunos aspectos de los criterios aplicados.

La situación presentada en el proyecto 2017000060058 corresponde a fallas en el principio de planeación y vulneración a los principios rectores de la contratación del proyecto; Así como también, se evidenció un inadecuado manejo del anticipo.

Frente al proyecto 2020000100094 se establece irregularidades en el principio de planeación, pues no se evidencio en terminos de ejecucion las respectivas etapas de la fase precontractual, exigidas por el Estatuto de Contratación Pública.

Por ultimo, se evidenció que en la ejecución del proyecto 2017000060031 “CONSTRUCCIÓN FASE II OBRAS DE ADECUACIÓN HIDRÁULICA Y RECUPERACIÓN DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDIZ Y EL RÍO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA”, se llevo a cabo el objeto de cada uno de los contratos, dando así pleno cumplimiento de lo pactado.

1.6. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el proceso se presentó limitaciones en terminos de la entrega y respuesta total de la información solicitada a la entidad auditada.

1.7. HECHOS RELEVANTES

Este trabajo de vigilancia fiscal que se denomina Actuación Especial de Fiscalización, fue realizado por la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías y en apoyo funcionarios y contratistas.

De acuerdo con el Plan de Vigilancia y Control Fiscal, la oficina de Planeación remite lineamientos operativos que permitirán la configuración de las asignaciones de trabajo, correspondientes a las auditorías que se han programado para el segundo semestre de 2021, en el marco de la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República. En efecto, se estableció realizar Auditoría a los recursos del Sistema General de Regalías para la Gobernación de Cáquetá.

En desarrollo de la presente Auditoria se determinó que el universo contractual auditable, está conformado por tres (3) proyectos financiados con recursos del SGR de los cuales se derivan nueve (9) contratos.

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Actuación Especial de Fiscalización se practicó con la finalidad de evaluar el manejo de los recursos de Regalías asignados y ejecutados para los sectores de Transporte, Ciencia, Tecnología e Innovación y Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la Gobernación de Caquetá.

Durante la ejecución de la Actuación, se verificó el inicio de ejecución y normatividad sectorial aplicable a cada proyecto y la incorporación de éstos al presupuesto, así como la ejecución de acuerdo con lo aprobado a los proyectos en el OCAD y finalmente se evaluó la gestión contractual, en las etapas precontractual, contractual y pos contractual para determinar el cumplimiento del alcance del objeto para el cual fueron planificados los proyectos y contratos de inversión.

Como resultado de la presente Actuación Especial de Fiscalización el equipo auditor configuró cuatro (4) hallazgos administrativos de los cuales, tres (3) presentan presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con incidencia fiscal por valor total de \$2.347.931.275; lo anterior, por deficiencias relacionadas con ejecución de los recursos de Regalías, relacionado al proyecto “Fortalecimiento de la integración rural en el marco del postconflicto en el departamento del Caquetá, mediante la construcción de puentes en zonas veredales, Caquetá”. Es preciso aclarar, que la observación inicialmente comunicada que refería a **“PUBLICACIÓN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-SECOP, PROYECTO BPIN 2020000100094”**, fue retirada pues este de control acepto la respuesta otorgada.

Para el caso del proyecto 2017000060031 “Construcción fase II obras de adecuación hidráulica y recuperación de las orillas de la quebrada la perdiz y el río hacha y sus afluentes (quebrada el dedo, quebrada la yuca, quebrada la sardina) en el municipio de Florencia” de la Gobernación de Caquetá, no se configuraron hallazgos sobre su ejecución.

Tabla No.4. Descripción proyecto y contratos

BPIN	2017000060058	FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETÁ			
Proyecto con suspensión de giros					
Sector	Transporte	Valor Total	8.792.651.467	Valor SGR	8792651467
Avance Físico	11,28	Avance Financiero	29,57	Fuente de Financiación	OCAD PAZ
Estado del Proyecto			CONTRATADO EN EJECUCIÓN		
Contrato de obra pública					

Contrato No	320	Modalidad de Contratación	Licitación pública		
Identificación del Contratista	900457954-GRUPO EMPRESARIAL LIBANO S.A.S	Número del documento de Identificación del Contratista	900457954	Tipo Contratista	Sociedad Por Acciones Simplificadas
Objeto	FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUÉTÁ.			Valor Contrato Para Proyecto	8.194.542.214
Fecha de Inicio	17/10/2018	Fecha Final Contractual	31/12/2020	Fecha Final Real	31/03/2021
Fecha Suscripción del Contrato	4/05/2018	Plazo Contractual	896 Días	Término para Liquidación en Meses	4 Mes(es)
Proceso Precontractual	DC-IN-LP-005-2018	Estado Contrato	Suspendido	Contrato Valor Total	8.194.542.214

Contrato de Interventoría					
Contrato No	823/2018	Modalidad de Contratación	Concurso de méritos		
Identificación del Contratista	901180931-CONSORCIO DICO-INCOL	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	901180931	Tipo Contratista	Consortio
Objeto	CON 823/2018.INTERVENTORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACION RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPTO DE CAQUETA, MEDIANTE LA CONSTRUCCION DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETA. PLAZO: 9 MESES			Valor Contrato Para Proyecto	598.023.695
Fecha de Inicio	10/08/2018	Fecha Final Contractual	9/05/2019	Fecha Final Real	9/05/2019
Fecha Suscripción del Contrato	30/05/2018	Plazo Contractual	9 Mes(es)	Término Para Liquidación en Meses	6 Mes(es)
Proceso Precontractual	CMA-DO-SRT-016-2018	Estado Contrato	En Ejecución	Contrato Valor Total	598.023.695

Fuente: Elaboración equipo auditor- Información GESPROY

HALLAZGO NO.1. A1. D1. PRINCIPIO DE PLANEACIÓN Y VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN DEL PROYECTO BPIN 2017000060058.

Fuentes de Criterio

Ley 80 de 1993, artículo 26 numeral 3
 Ley 734 de 2002, artículos 27 y 48 numeral 31
 Corte Suprema de Justicia, sentencia del 31 de agosto de 2006, Exp. 14287
 Ley 1474 de 2011, artículos 86 y 87 numeral 12
 Decreto Único Reglamentario 1082/15, artículos 2.2.1.1.2.1.1 numeral 2

Criterio

El artículo 26 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 Principio de responsabilidad numeral 3 *“Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto*

licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos, y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos”.

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos “son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del proceso de contratación y contener los siguientes elementos además de los indicados para cada modalidad de selección: numeral 2 el objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridas para su ejecución y cuando el incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto”.

Ley 1474 de 2011- “Artículo 86. imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

- a. *Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;”*

Artículo 87, de la Ley 1474 de 2011, que modifico el numeral 12 del artículo 25 quedando así: “*Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia...*”

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su

impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

La Ley 734 de 2002 en el Artículo 27, acción y omisión establece lo siguiente: *“Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. cuando se tiene el deber jurídico de impedir el resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.*

En el Artículo 48. faltas gravísimas, *“numeral 31. participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución y en la ley”.*

Condición

El actual proyecto tiene como alcance la construcción de puentes que mejoren el tránsito entre las zonas rurales y desde las zonas rurales hacia los cascos urbanos. El objeto, es que en nueve (9) vías se construirán 11 puentes en concreto reforzado. Los municipios y la cantidad de puentes son: La Montañita (1), Milán (3), El Doncello (1), Puerto Rico (1), San Vicente del Caguán (1), Morelia (1), Albania (2) y Florencia (1).

Para tal fin, de acuerdo a la información que muestra la Tabla No.1, se celebró el contrato de Obra No.320 de 2018 y contrato de Interventoría No.823 de 2018. En este sentido, en el marco del contrato de obra No. 320-2018, la Contraloría General de la República (en adelante CGR), realiza visita de inspección técnica los días 06 y 07 de octubre de 2021, a los municipios de El Doncello, vereda Las Camelias y vereda Costa Rica del municipio de Florencia y municipio de Morelia en la cual pudo evidenciar irregularidades en las obras construidas debido al no funcionamiento de ninguna de las estructuras.

Cabe señalar, que no se realizaron vistas en los municipios de La Montañita, Milán, Puerto Rico, San Vicente del Caguán y Albania, pues no cuentan con avances de obra a la fecha de la visita realizada por la CGR.

La primera visita fue realizada en el municipio de El Doncello, vereda Las Camelias el día 06 de octubre, donde se observó que la estructura tiene un avance de obra aproximadamente del 84% ya que cuenta con los componentes de cimentación y superestructura más importantes. Sin embargo, en el costado inicial del puente no se han realizado procesos de relleno sobre la placa de aproximación. El costado final del puente presenta un atraso mayor dado que no se han realizado las actividades de armado del acero ni fundición del concreto de la losa de aproximación, por ende, tampoco se puede acceder al puente por este costado.

En el lugar se encuentra el puente en madera, el cual, al día de la visita presentaba un avanzado estado de deterioro y pudrición de la madera, representando un peligro para los transeúntes que lo utilizan a diario. La comunidad manifiesta que el contratista solo dejó fundidas las vigas del puente y armados los aceros del tablero, por lo que en vista de la urgente necesidad y el mal estado del puente actual decidieron fundir la losa por sus propios medios con los materiales que el contratista tenía en el lugar. Esto es un hecho preocupante dado que no se tiene una trazabilidad de la calidad del concreto ni de las prácticas constructivas realizadas en el puente.

Imagen No.1. Puente existente en madera y puente realizado en concreto.



Fuente: Equipo auditor visita técnica CGR-octubre de 2021

En la segunda visita realizada en el municipio de Florencia, vereda Costa Rica el día 06 de octubre, se evidencia una excavación que se encuentra llena de aguas lluvia, representando un avance casi nulo en los ítems dispuestos para el puente a construir.

El Box Couvert doble presenta un avance en la ejecución de la obra de aproximadamente 87%, dado que hacen falta la construcción de las aletas posteriores y la losa de descole de la estructura. Si bien la obra se encuentra avanzada, no se puede hacer uso de esta dado que el contratista no realizó las aletas del Box Couvert, por ende, no se puede realizar las actividades de relleno con el cual se garantiza el acceso a la estructura.

El Box Couvert simple presenta un avance en la ejecución de la obra importante de alrededor de un 92%, sin embargo, se hace uso parcial de este dado que el contratista no realizó las actividades de relleno con el cual se garantiza el acceso a la estructura. La comunidad en vista de que necesitan la estructura funcionando y que la obra esta inconclusa por falta de los rellenos, decidió realizar de manera

manual la disposición del relleno en los costados del Box Couvert para facilitar el desplazamiento de las personas.

Imagen No.2 y No.3. Losa superior Box Couvert doble (izquierda) y losa superior Box Couvert simple (derecha)



Fuente: Informe técnico CGR.

Finalmente, se efectuó el desplazamiento al municipio de Morelia el día 07 de octubre donde se observa que la estructura tiene un avance de obra aproximadamente el 39%. En el lugar se evidencia que por el costado del municipio de Morelia se ha realizado la construcción de la cimentación de la estructura, se ha realizado el izaje de la cercha metálica y se ha ejecutado la construcción de los muros que son el anclaje de los cables principales del puente. En la otra margen del río, se ha elaborado la fundición parcial de los pilotes de la cimentación, la fundición de los muertos sin su respectivo relleno y se encontró parte de la estructura metálica sobre el terreno.

Originalmente el puente estaba concebido para ser construido en la misma ubicación donde se encuentra el actual puente de madera, sin embargo, la comunidad manifestó que no permitirían demoler el puente actual para construir uno nuevo. Por lo anterior, el contratista y el interventor tomaron la decisión de realizar la obra aproximadamente 150 m río abajo de la ubicación inicial, pero no se elevó la consulta ante el órgano competente para avalar este hecho y determinar la viabilidad técnica correspondiente.

Adicionalmente, no se tuvo en cuenta que tanto las condiciones hidráulicas/hidrológicas como las geotécnicas difieren de un punto al otro lo cual puede llegar a incurrir en cambios incluso hasta del diseño estructural original.

Imagen No.4 y No.5. Avance puente costado Municipio de Morelia (izquierda) y costado Municipio de Florencia



Fuente: Informe técnico CGR.

De conformidad con la visita técnica realizada por el ingeniero civil de la CGR se evidencia principalmente una falla en la planeación de la obra conforme lo establece el artículo 3 de la Ley 80 de 1993; Toda licitación que se apertura debe contar con los estudios, diseños y planos que sean requeridos conforme a la normatividad legal vigente con el fin de ejecutar el objeto del contrato de manera acorde a los fines de la norma estatal.

En lo que corresponde al principio de Planeación, deja en evidencia que el proyecto presenta sucesivas irregularidades que han afectado el normal desarrollo de los contratos involucrados. La falta de planeación corresponde a una omisión ocurrida en la etapa previa del contrato y en consecuencia, el desarrollo y ejecución del objeto que depende de dicha etapa previa, por lo que es claro, que no se cuenta con todos los antecedentes necesarios, análisis, estudios, diseños, presupuestos detallados, licencias e información que requiere el proyecto para su correcta ejecución, lo que desencadenó, en este caso, en un incumplimiento contractual con ocasión de las reiteradas suspensiones y la atribución dada para sí misma por parte del contratista de obra.

Además, la interventoría autoriza realizar nuevos diseños que a la postre ocasionaron que se estén solicitando más recursos de los inicialmente previstos cuando el avance de ejecución física no llega al 12% después de más de 24 meses de haberse firmado el acta de inicio del contrato.

Esta misma situación, se presenta en la obra en ejecución del municipio de Morelia; donde se ejecutó la construcción de la cimentación de la estructura, como también el izaje de la cercha metálica y la construcción de los muros que dan el apoyo a los cables del puente. En la otra margen del río, se ha realizado la fundición parcial de los pilotes de la cimentación, la fundición de los muros sin su respectivo relleno y se encontró parte de la estructura metálica sobre el terreno.

Originalmente el puente estaba concebido para ser construido en la misma ubicación donde se encuentra el actual puente de madera, sin embargo, la comunidad manifestó que no permitirían demoler el puente actual para construir uno nuevo. Por lo anterior, el contratista y el interventor tomaron la decisión de realizar la obra aproximadamente 150m río abajo de la ubicación inicial, pero no se elevó la consulta ante el órgano competente para avalar este hecho. Adicionalmente, no se tuvo en cuenta que tanto las condiciones hidráulicas/hidrologías como las geotécnicas difieren de un punto al otro lo cual puede llegar a incurrir en cambios incluso hasta del diseño estructural original.

La planeación juega un papel importante en todas las etapas precontractual, contractual y pos contractual. Esta afirmación parte del sentido material del contrato de obra y por ende el de la interventoría, cuyo objeto está determinado a planificar cada una de estas etapas, sin inducir al error; a la fecha, se encuentra a la espera de la aprobación de diseños que fueron presentados ante el OCAD y la viabilidad en el incremento presupuestal, que a propósito tiene visto bueno de la interventoría y del departamento de Caquetá, quienes han tenido un papel determinante desde el inicio de la ejecución de la obra conociendo claramente las condiciones, las características del sitio y que han tenido el deber de vigilar el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de obra y en general del plazo del proyecto.

Causa

Las situaciones descritas, son causa de una deficiente planeación pues no se realizaron estudios técnicos idóneos y de calidad que garantizaran el cumplimiento de todos los requerimientos que se disponen en la normatividad legal vigente, generando retrasos y desfinanciación del proyecto en general e incumpliendo los fines y afectando los intereses de la comunidad para la cual estaba destinada. Las obras fueron ejecutadas sin cumplir con la normatividad técnica, sumados los recursos financieros, producto del desembolso del anticipo efectuado al contratista, que en este sentido fueron presuntamente mal invertidos.

Efecto

Como consecuencia, y en virtud de que el Departamento del Caquetá no cumplió con el principio de planeación en la etapa precontractual del proyecto, lo que conllevó a que la etapa contractual estuviera suspendida casi desde el inicio de la ejecución de los contratos. Este hecho causó reiteradas suspensiones para iniciar la ejecución de la obra y un notable retraso de la misma, el no cumplimiento del objeto contractual, entendiendo que la misma no solo se agota con su entrega, sino que debe ser dada al servicio de la comunidad, lo que además desencadenó en una posterior suspensión de giros al proyecto y en el incremento del valor total del mismo; y que, a su vez, se encuentra pendiente de aprobación por parte del respectivo OCAD. Esta situación vulneró el principio de planeación, así como los

principios de eficiencia y economía en las actuaciones administrativas según lo previsto en los artículos 3, 4, 5 de la Ley 80 de 1993, pues prevén que la celebración y ejecución de los contratos estatales buscarán el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos de los administrados que colaboran con ellas, en la consecución de dichos fines

Incidencia

Por lo anterior, se configura **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En efecto, la ejecución del proyecto presenta sendas dificultades por cuenta de la su estructuración técnica, pues El proyecto BPIN 2017000060058 denominado “FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACION RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCION DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETÁ” fue presentado por el Municipio de San José del Fragua, viabilizado, priorizado y aprobado en virtud del Acuerdo 2 del 28 de diciembre de 2017.

Es decir, toda la etapa de planeación del proyecto, incluidos los estudios técnicos para su ejecución, estuvieron a cargo del Municipio de San José del Fragua, que presenta el insumo al órgano colegiado y por su conducto al Departamento del Caquetá.

Como se observa, dentro de las actividades a cargo del ejecutor –Departamento del Caquetá-, no quedó incluida la revisión y ajuste técnico del proyecto, por lo que el ente territorial, con los insumos de planeación desarrollados por el formulador, convocó el proceso de contratación de obra.

Esta anotación debe hacerse por cuanto, si se observa, antes del inicio de las obras, el Consorcio DICO-INCOL (interventor), realizó la revisión de la documentación de carácter técnico aprobada para el desarrollo del proyecto BPIN 2017000060058 disponible en la plataforma SUIFP, con Ficha de Verificación Automática 2017000060058_4344012017121415109 del DNP, avalada o el concepto sectorial del ministerio de transporte los estudios y diseños mediante fichaR7_2017000060058_PUENTES_INTEGRACIO_N_RURAL_CAQUETA_OC ADPAZ_20171221_1626 y emitió concepto en el sentido de condicionar la autorización para el inicio de las obras, a los ajustes técnicos a los diseños existentes a fin de dar cumplimiento a la norma técnica para construcción de puentes: Norma Colombiana de diseño de Puentes – LRFD (CCP 14). Significa esto que el proyecto desde su estructuración presentaba serias falencias técnicas, por

las que debe ser llamado a responder el Municipio de San José del Fragua. **Ver anexos 1 al 6.**

Bajo ese entendido, habiendo un formulador y mediante viabilidad técnica y financiera por parte del OCAD PAZ, fundados en el principio de confianza, el ente territorial convocó al proceso contractual y es la actual administración la que afronta las dificultades de la inejecución, pues además que pesa medida de suspensión de giros, estamos sometidos actualmente a un plan de condiciones especiales de seguimiento giro cuyo incumplimiento acarrearía inmensas dificultades para el ente territorial.

Ahora bien, reiterando que NO FUE el Departamento quien formuló y presentó el proyecto ante el ENTE NACIONAL para su aprobación, pero al ser designado como ejecutor, tenía la obligación de realizar las obras verificando que cumplieran con todos los parámetros de seguridad y calidad que para este tipo de infraestructura se exige dando continuidad a las obras y cumplir con el alcance del proyecto aprobado. Con base en las gestiones del contratista de interventoría y de obra, se logró obtener el ajuste total del proyecto y el valor final requerido para su ejecución.

En enero de 2020 asumió la Administración el nuevo mandatario quien recibió un proyecto que estaba en ejecución pero que no había concluido las modificaciones que traía en desarrollo, y que adelantaba algunas de las obras objeto del proyecto. El 17 de marzo de 2020 se decretó la emergencia nacional por la pandemia de la COVID-19, que redundó en la adopción de medidas de aislamiento estricto y parálisis en la ejecución de otras, cuestión que dificultó la organización y comunicación con las partes (obra e interventoría) para poder orientar dicha ejecución y ajustes en proceso requeridos, además en medio de la pandemia se emitió a este proyecto suspensión de giros, sin haber podido consolidar la información requerida para el ajuste en cuestión y sin poder solicitar plazo para el cumplimiento.

Como quiera que el proyecto requiere un 38.7% de recursos adicionales para dar alcance a las obras en su totalidad; y no es posible solicitar valor mayor al 20% del valor inicial del proyecto al ENTE NACIONAL y persiste la necesidad a partir de la cual se formuló, el Departamento del Caquetá se comprometió con la inversión de recursos propios a fin de lograr la meta propuesta de construir las 13 estructuras que contempla el proyecto. En ese sentido, se ha presentado ante la Secretaría Técnica de OCAD PAZ la solicitud de recursos equivalentes al 19.88%, por valor de \$1.748.005.533.00. El Departamento realizará su aporte de 18.87% en dos formas: en bienes y servicios representados en la realización de accesos a las obras actividad que realizara con la maquinaria pesada que posee, y aportará en recursos propios el valor de \$203.869.967 para ser adicionados a las obras tipo box coulvert.

Se presentó ante el DNP la solicitud de levantamiento de la medida preventiva de giros ordenada dentro del procedimiento preventivo PAP 274-20 en el cual en el

cual el DNP considero que” el DNP consideró que a entidad ejecutora NO CUMPLE el plan de mejora, conforme a los soportes allegados, ya que se da cumplimiento parcial a las acciones de mejora acordadas y no se da la funcionalidad y alcance total al proyecto” como se presenta a continuación:

Descripción acción u omisión	Acción de mejora	Cumplimiento	
		SI	NO
1. Retraso en la ejecución del proyecto: Teniendo en cuenta los retrasos en la ejecución del proyecto generados por la revisión de los estudios y diseños con lo que se requiere un balance de cantidades, lo anterior generó incertidumbre en el cumplimiento del alcance del proyecto y en el cumplimiento de los plazos de ejecución, por lo que el proyecto permaneció suspendido desde 11/03/2019 hasta el 28 de agosto de 2019, se suscribió acta de inicio. /2019	1. Se enviará cronograma y flujo de fondos, plan de contingencia donde se evidencien las acciones tendientes a normalizar la ejecución de las actividades respecto a la línea base de programación, garantizando que el proyecto se ejecute en el tiempo previsto		X
2. faltan informes de interventoría a su vez, no se evidenciaron informes de supervisión donde se denote el seguimiento y control realizado por la Entidad a la ejecución del proyecto	1. Se enviarán la totalidad de los informes de interventoría actualizados y avalados por la supervisión donde se evidencie el seguimiento y control realizado a la ejecución del proyecto. 2. También se enviaran los informes de la supervisión actualizados que den cuenta del adecuado seguimiento al proyecto y los contratos.	X	
3. La entidad ejecutora debe garantizar el cumplimiento del alcance del proyecto, esto debido a las deficiencias en los estudios y diseños presentados en la planeación y formulación del proyecto.	1. Se enviarán los nuevos diseños y estudios del proyecto, acta de reinicio con las pólizas actualizadas y aprobadas por la entidad. 2. Se realizará balance de cantidades donde se establezca el costo total del proyecto. 3. Si el del caso, se gestionara y concretara la consecución de los recursos para garantizar el alcance del proyecto y la funcionalidad del mismo. 4. Se enviará informe detallado con los respectivos soportes, donde se evidencie que se va a cumplir con el alcance del proyecto aprobado por el OCAD, con el aval de la interventoría y la supervisión. 5. Remitir la información con la cual se puede verificar la continuidad y seguimiento de la interventoría hasta culminar el proyecto.		X

Huelga aclarar, que, para cumplir con el plan de mejora, se solicitó al contratista y al interventor resolver las observaciones sin que se hubiera obtenido respuesta oportuna.

En consecuencia, y asumiendo el compromiso institucional con la culminación del proyecto, se acudió a lo dispuesto en la Ley 2056 de 2020 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías", que señaló en su artículo 202:

" (...) Dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión que tengan medidas preventivas vigentes, por las causales señaladas en los literales b) y c) del artículo 109 de la Ley 1530 de 2012, deberán solicitar su levantamiento acreditando la superación de las causales que dieron lugar a su imposición, o solicitar la adopción de las condiciones especiales de

seguimiento y giro, para lo cual deberá presentar un plan de acción con las estrategias, actividades, costos y tiempos tendientes a subsanar las causales que dieron origen a la medida de control”.

A su turno, el literal b) del artículo 200 de la ley 2056 de 2020 establece:

b) Por incumplimiento del plan de mejora y peligro inminente: La entidad deberá proponer la adopción de condiciones especiales de seguimiento y giro dentro de los 3 meses siguientes a la imposición de la medida, para lo cual presentará un plan de acción con las estrategias, actividades, costos y tiempos tendientes a subsanar las causales que dieron origen a la medida de control. Este plan de acción será viabilizado por el Departamento Nacional de Planeación, quien determinará el cumplimiento del mismo y su duración, con el fin de autorizar parcialmente los pagos correspondientes. En aquellos eventos, en los cuales la solicitud de condiciones especiales de seguimiento y giro no se presente, no se viabilicen o no se cumplan, los recursos suspendidos se entenderán liberados y se realizará un informe a órganos de control documentando del caso especial. En todo caso, la Entidad deberá terminar la ejecución del proyecto en los términos de su aprobación, haciendo uso de otra fuente de financiación.

Con fundamento en lo expuesto, se presentó el plan de acción con las estrategias, actividades, costos y tiempos tendientes a subsanar las causales aun no cumplidas que dieron origen a la medida a partir de los cuales el Departamento de Caquetá logrará acreditar el cese del peligro inminente o incumplimiento en la ejecución de las acciones de mejora que dieron lugar a la imposición de la medida preventiva, el cual consiste en la asignación presupuestal de recursos propios del Departamento y contratación de un consultor externo diferente al contratista de obra y contratista de Interventoría, que adelante el proceso de ajuste hasta la aprobación del proyecto ante la Secretaria Técnica de OCAD PAZ.

Mediante Resolución 1178 del 13 de agosto de 2021 “Por la cual se aprueban las condiciones especiales de seguimiento y giro para un (1) proyecto de inversión ejecutado por el Departamento de Caquetá dentro del Procedimiento Preventivo PAP-274-20” expedida por el Dr. JUAN RAMÓN JIMÉNEZ OSORIO Subdirector de Control de la DIRECCIÓN DE VIGILANCIA DE LAS REGALÍAS del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; se aprobó la solicitud de condiciones especiales de seguimiento y giro presentada por el Departamento de Caquetá, para la ejecución del proyecto de inversión financiado con recursos provenientes del Sistema General de Regalías denominado “FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETÁ” identificado con el BPIN 2017000060058, el cual fue objeto de medida preventiva de suspensión de giros con la Resolución No. 1506 del 15 de julio de 2020, dentro del Procedimiento



Preventivo PAP274-20 iniciado por la causal descrita en el literal b) del artículo 109 de la Ley 1530 de 2012.

Así que, en caso de confirmar la observación, es preciso que sean vinculados a las actuaciones e investigaciones, tanto a los servidores públicos del Municipio de San José del Fragua que estructuraron y presentaron el proyecto, como a los encargados de la revisión y viabilidad al interior del SGR.

ANALISIS

Una vez analizada la respuesta dada por el ente departamental, la Contraloría General de la República ratifica la Observación pues no se suministraron los elementos de juicio que permitan desvirtuarla, máxime cuando hay un reconocimiento expreso de las falencias por las cuales se formuló la irregularidad; Así las cosas, se configura **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

HALLAZGO No.2. A2. D2. F1. MANEJO Y PROTECCIÓN DEL ANTICIPO. PROYECTO BPIN 2017000060058

Fuente de criterio

Ley 80 de 1993, artículo 26 numeral 3
Decreto 1082 del 2015 artículo 2.2.1.1.2.1.1
Ley 734 de 2002, artículos 27 y 48 numeral 31
Corte Suprema de Justicia, sentencia del 31 de agosto de 2006, Exp. 14287
Ley 1474 de 2011, artículos 83, 86 y 87 numeral 12
Decreto Único Reglamentario 1082 de 15, artículos 2.2.1.1.2.1.1 numeral 2

Condición

El OCAD Paz aprobó el proyecto BPIN No. 2017000060058 por \$8.792.651.467 con recursos de la asignación para la Paz – proyectos de infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo de Paz, designando como ejecutor al departamento de Caquetá y al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) como entidad encargada de ejecutar la interventoría o su contratación.

Con tal propósito, el departamento del Caquetá suscribió con el GRUPO EMPRESARIAL LIBANO S.A.S, el contrato de obra pública No. 320-2018 cuyo objeto es “FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETÁ” por valor de \$8.194.542.214 y plazo de 896 días.

A su turno, el INVIAS suscribió el contrato de consultoría No. 823 de 2018 con el consorcio DICO-INCOL, cuyo objeto es “INTERVENTORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACION RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPTO DE CAQUETA, MEDIANTE LA CONSTRUCCION DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETA por un valor de \$598.023.695 y plazo de nueve (9) meses.

De acuerdo con la minuta contractual, para el contrato de obra pública 320 de 2018 no se contempló el giro de anticipo. No obstante, mediante oficio del 11 de septiembre de 2019, se modificó la cláusula quinta, en los siguientes términos:

“CLAUSULA QUINTA: FORMA DE PAGO: Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del contrato, el departamento podrá entregar un anticipo de hasta el treinta (30%) por ciento del valor básico del contrato. El anticipo se tramitará previa solicitud del CONTRATISTA. (...) **el Departamento a través de la interventoría revisará y aprobará los programas de inversión del anticipo.**

MANEJO DEL ANTICIPO: Para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, el contratista constituirá un patrimonio autónomo irrevocable a nombre del objeto del contrato, cuyo beneficiario sea el DEPARTAMENTO DEL CAQUETA, el cual será vigilado por el interventor del contrato. Por consiguiente, **ningún pago o gravamen que afecte el anticipo podrá ser efectuado sin la autorización expresa y escrita del interventor**, quien velará así porque todo desembolso del anticipo corresponda a gastos del contrato y que estén de acuerdo con el Plan de Inversión del Anticipo aprobado por el interventor. El costo de la comisión fiduciaria es asumido directamente por el Contratista”.

Mediante oficio No. 2021EE0156120 del 20 de septiembre del 2021, el equipo auditor solicitó a Fiduciaria Bogotá S.A. el movimiento detallado del patrimonio autónomo constituido para el manejo del anticipo, el cual fue atendido mediante oficio del 22 de septiembre del 2021, en el sentido de aportar el detalle del manejo del anticipo en el que se evidencia que de los \$2.452.216.754, se desembolsaron \$2.347.931.275, quedando un saldo por ejecutar de \$104.285.479.

De acuerdo a la revisión documental por parte del equipo auditor, se evidenciaron las siguientes situaciones:

Situación No. 1

Mediante oficio interno 2021ER0137087 del 5 de octubre de 2021, la Gobernación denuncia presuntas irregularidades en el manejo e inversión del anticipo, en los siguientes términos:

“En vista de la imposibilidad de obtener los soportes de inversión del anticipo por parte del contratista, la Fiduciaria y la interventoría, se procedió a la ubicación en el RUES de los datos de contacto de los demás titulares de los desembolsos, que se detallan en el informe de inversión, y fue así como se ofició a los que fue posible identificar (Ver Anexos 12 al 19). El 13 de septiembre de 2021 se surtió reunión con el contratista en el Despacho del Gobernador, en la que se le solicitó nuevamente la entrega de dichos soportes (Ver Anexo 20), a lo que manifestó que lo haría más adelante.

El 13 de septiembre de 2021 se obtuvo respuesta de ÁLEX CALVACHE MENA, quien, según el informe presentado por el contratista y el interventor, recibió según Orden 20, la suma de \$104.265.479. El citado ingeniero informa a la entidad que no es cierto que hubiese recibido dicha suma de dinero, sino que el Grupo Empresarial Líbano solamente le depositó \$25.000.000 por concepto de construcción de box coulvert”.

Situación No.2

El 15 de septiembre de 2021 se recibió respuesta de METAZA S.A., empresa a la que, según el contratista y su interventor, se le desembolsaron \$81.764.572, a lo que responde que, en efecto, recibió dicha suma de dinero (Ver Anexo 22) y remite para soportar el concepto del gasto:

- 1. Órdenes de compra Grupo Empresarial Líbano No 2318 y 2319.*
- 2. Remesas No 2035178 y 2035179 de la empresa Metaza S.A.*
- 3. Facturas de venta No 2041135 y 2041136.*
- 4. Auditoria de entrega de las facturas electrónicas al cliente Grupo Empresarial Líbano.*
- 5. Recibo de Metaza S.A. No 1108484 junto con la copia del extracto bancario donde muestra el ingreso de los recursos por 81.764.572.*

Revisados dichos soportes, se advierte senda irregularidad, pues detalla la orden de compra 2318, el suministro de láminas metálicas, elementos que no son necesarios para la construcción de los puentes contratados. Al revisar con detenimiento el soporte, se advierte que reza: “OBRA O PROYECTO: COLEGIO LETICIA”, como se muestra en la siguiente imagen:

Álex Calvache Mena, cuando este afirma y soporta haber recibido solamente \$25.000.000; es decir, **\$79.285.479 no aparecen justificados.**

En lo que se refiere al pago a METAZA S.A., es decir, \$81.764.572, según los soportes remitidos por esa empresa, **esos dineros se emplearon para atender el proyecto de construcción de un Megacolegio en Leticia**, cuando debieron invertirse en el proyecto FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN RURAL EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ZONAS VEREDALES CAQUETÁ.

De los demás recursos del anticipo, no se conoce el soporte ni la correcta inversión de los mismos, por la renuencia a suministrar la información por parte del Contratista.”

Situación No.3

En la revisión del expediente y de los informes remitidos por la interventoría, se observan los detalles de los movimientos de inversión del anticipo. Teniendo en cuenta que de acuerdo con la cláusula quinta del contrato, los giros realizados con cargo al patrimonio autónomo constituido para el manejo del anticipo deberán contar con la autorización expresa y escrita del interventor, es imprescindible que el mismo realice las gestiones necesarias para verificar la veracidad y necesidad de la inversión, indagando sobre el beneficiario, destino y demás datos de identificación que permitan afirmar que el giro cumple con el plan de inversión aprobado.

En este caso se observa que el interventor no realizó el seguimiento respectivo a los giros del anticipo, pues, de haberlo hecho, habría notado que parte de los recursos se destinaron a la compra de materiales para la ejecución de otros contratos o por valores distintos a los indicados.

No debe dejarse de lado que la interventoría consiste en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica, contratada para tal fin por la entidad estatal, resaltando que, en el caso concreto, el contrato no cumplió los fines previstos, generando con su conducta omisiva un presunto detrimento del recurso público invertido.

Aunado a lo anterior, el interventor no adoptó las medidas necesarias para restablecer el deterioro patrimonial causado.

Situación No.4

En informe de visita técnica de verificación in situ, realizada por un ingeniero de la CGR, se indicó: “...Se evidencia que todas las obras que fueron ejecutadas por el contratista **no presentan estudios y diseños aprobados, por lo tanto,**

técnicamente no es posible avalar ni cuantificar ninguna de las estructuras realizadas debido a que no se pudo observar y evaluar los planos definitivos para ser confrontados con las estructuras y las obras que presentan avance de ejecución en los terrenos destinados del proyecto inicial. Con base en esto, se constituye un presunto perdido del recurso invertido en cuantía total del anticipo, el cual tiene un valor de \$2.458.362.664,20, debido a que es responsabilidad de la interventoría de obra realizar una verificación de la información plasmada en los estudios entregados por la entidad contratante. En dado caso de encontrar insuficientes o defectuosos dichos estudios se debe notificar de manera oportuna, expedita y directa a la entidad contratante con el fin de realizar los ajustes que sean requeridos. Adicionalmente, bajo ningún concepto se debió aprobar el giro del dinero del anticipo al contratista y mucho menos el inicio de la construcción de obras ya que al construirse estructuras con deficiencias técnicas se está incurriendo a la mala inversión de los recursos destinados al proyecto por el hecho de ser obras que no cumplen las normativas vigentes y por ende no podrán generar beneficio a la comunidad.

*Con base en la visita realizada y el avance de obra observado no se evidencia la inversión de los recursos entregados en el anticipo, ya que si bien el contratista presento un plan de inversión del anticipo para su desembolso las actividades del contrato no se debían iniciar hasta que fueran entregados y aprobados todos los ajustes de los estudios y diseños. Aunado a esto, según la visita técnica realizada las obras que se han ejecutado hasta la fecha tienen un valor de \$1.093.498.393.91, lo cual deja un saldo restante de \$1.364.864.270.29. Hasta la fecha dicha cuantía no ha sido demostrada por el contratista debido a que en ninguna de los puntos visitados se evidenció la presencia de suministros o materiales para la construcción de obra. Es importante mencionar que el hecho de que se haya cuantificado el avance de obra ejecutadas **NO significa que se esté dando aprobación de las obras realizadas**, sino que se efectúa con el fin de dar un estimativo de la mala inversión que representan las estructuras construidas que no cumplen con las normativas vigentes...”*

En relación con las situaciones descritas, debe recordarse que el anticipo es una figura en virtud de la cual, la entidad contratante entrega una suma de dinero al contratista de modo que pueda financiar los costos iniciales, necesarios para la ejecución del objeto contratado. Aun cuando el mismo se considera un préstamo al contratista (a diferencia del pago anticipado) y que solo constituye pago en la medida que sea amortizado en las distintas actas parciales, las sumas giradas a este título no pierden su naturaleza de recurso público, por lo que subsisten las obligaciones y cargas sobre su inversión y manejo, de acuerdo con los principios de la administración pública y la contratación estatal, y un deber especial de seguimiento por parte de la entidad contratante.

Causa

Las irregularidades detectadas son el resultado de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente, atribuible al contratista, que no solo inició la ejecución del contrato sin contar con los estudios y diseños definitivos, ausentes a la fecha, sino, además, porque destinó parte del anticipo a un negocio jurídico distinto del contratado.

Igualmente, a las debilidades en el seguimiento y control de la correcta inversión del anticipo a cargo de la interventoría, sobre todo si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la cláusula quinta del contrato, ya mencionada, el giro de recursos desde el patrimonio autónomo debía contar con la autorización expresa del interventor.

No debe olvidarse que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, el contratista y los terceros afectados.

Efecto

La situación descrita genera una lesión del patrimonio público, representada en el detrimento de los recursos públicos invertidos con el anticipo, la inobservancia de los principios de la administración pública y la contratación estatal, y el incumplimiento de las disposiciones jurídicas dispuestas para tal fin.

Incidencia

Así las cosas, se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$2.347.931.275).**

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante radicado 2-2018-000271 del 5 de enero de 2018 la Secretaría Técnica de OCAD PAZ informó la designación como ejecutor al Departamento del Caquetá, quien a su vez contrató la obra con el contrato 320 del 04 de mayo de 2018, suscrito entre Grupo Empresarial Líbano y el Departamento del Caquetá. Igualmente, se informó que la entidad designada para contratar la interventoría fue INVIAS, quien contrató con el Consorcio DICO-INCOL mediante contrato 823 de 30 de mayo de 2018 la Interventoría.

Como es puesto de presente por el ente de control, gran parte de las dificultades principalmente en lo relativo a la definición de la situación del contrato 320 del 04 de mayo de 2018, devienen de la deficiente labor de interventoría, como lo certifica la Asesora del Despacho del Gobernador, delegataria de la competencia sancionatoria.

Esta situación fue puesta en conocimiento de INVIAS, ente designado como interventor, pues el 17 de febrero de 2021 se realizó reunión interinstitucional con el fin de evaluar la situación contractual, dado que desde agosto de 2020 se dio suspensión de giros por incumplimiento al plan de mejora pactado en 2019, y por ende, era necesario adoptar medidas para lograr la finalidad del contrato y solucionar la problemática.

En el marco de la citada reunión, INVIAS asumió el compromiso de garantizar que para el 15 de marzo de 2021, la interventoría presentaría el informe de cumplimiento conforme a los lineamientos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, ya que el avance físico no supera el 12% empero los recursos del anticipo se han agotado en más de un 90%.

Se le manifestó a INVIAS que *“Esta situación preocupa inmensamente a la administración departamental, porque de una parte, la celebración contrato del contrato de obra responde a la necesidad de solventar una necesidad de las comunidades y no puede perderse de vista que el Contrato Estatal se entiende que es un instrumento para alcanzar los fines del Estado, máxime que el artículo 3 de la Ley 80/93 establece que “Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. (...)”². Es decir, se le concibe como un negocio jurídico especial, que apalanca la consecución de unos fines superiores, entendiendo que el Estado está en el deber de procurar la garantía de los derechos de los asociados, pero que no cuenta con la suficiencia de recurso humano para hacerlo directamente, sino que debe acudir a los particulares para que construyan obras, presenten servicios y suministren los bienes que demanda la colectividad”*.

De forma extemporánea respecto del compromiso, esto es el 5 de abril de 2021, el Consorcio Interventor nos remitió el oficio C-DI-257-125-2021 con asunto *Informe de Interventoría (Con fines de adelantar la audiencia de presunto incumplimiento establecida en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011)*, que en sentido estricto, no satisface el compromiso ya que adolece de defectos que impiden a la administración departamental emprender las acciones tendientes a honrar los deberes que nos imponen los artículos 4, num. 1, 2,5 y 6, y 14 num. 1 de la Ley 80 de 1993. (Ver Anexo 5). Los yerros del mentado informe, amén de ser suscrito por persona sin competencia para el efecto, esto es, el HENRY SÁNCHEZ RODRÍGUEZ representante legal Interventoría de DICONSULTORÍA S.A., son los siguientes:

² Ley 80/93

- El oficio informa que *“si bien es cierto que con cargo al Anticipo se han girado \$2.347.931.275 pesos y que se reporta obra ejecutada por valor de \$846.043.090 pesos, se podría colegir que estarían en riesgo 1.501.888.185,00 pesos, de los cuales no se tiene evidencia de la correcta inversión, toda vez que la única manera de certificar la inversión es mediante verificación de obra ejecutada y recibida a satisfacción por la interventoría. Teniendo en cuenta, que a la fecha no se ha adelantado el trámite de recibo parcial de obra ejecutada, no se conoce el valor real de obra ejecutada y recibida a satisfacción. Así las cosas, no se puede cuantificar los recursos en riesgo de pérdida y en consecuencia no se puede iniciar el siniestro de anticipo”*. Esta afirmación dista de lo manifestado por el interventor en la reunión del 17 de febrero, amén que impide el ejercicio del control sobre el recurso público.
- En las cláusulas posiblemente violadas, manifiesta el interventor: *“Incumplimiento a la Cláusula Séptima: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: OBLIGACIONES DE CARÁCTER GENERAL Cumplir con el objeto del contrato, ejecutar y entregar la obra contratada en el plazo estipulado, conforme a los criterios de calidad exigible. Los diseños, los planos y las especificaciones de contracción con sujeción a los precios unitarios estipulados”*. Esta argumentación es genérica, no específica ni detallada, lo que limita las posibilidades de formular un reproche contra el Contratista.
- El análisis del presunto incumplimiento es somero y no ofrece los elementos de juicio necesarios para el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y control.
- El objeto de la misiva, es la imposición de multas entendidas por el Consejo de Estado como *una sanción pecuniaria que opera como mecanismo de apremio al contratista, tendiente a constreñirlo al exacto cumplimiento de las prestaciones a su cargo dentro de los plazos contractualmente pactados – Exp. 27391 de 2017-;* sin embargo, en la reunión reseñada el mismo interventor dio cuenta de un presunto incumplimiento más gravoso que no se solucionaría con la mera imposición de una multa. Pero bajo el supuesto que fuera este el mecanismo, el informe ni siquiera cuantifica los días de retraso sino que presenta una tabla incompleta, así:

MEDICION	Valor de obra ejecutada versus valor de obra programada
PLAZO	Plazo de ejecución contractual
DESCUENTO POR INCUMPLIMIENTO	1% del valor total del contrato por cada día de retraso. Máximo descuento 10%
FECHA INICIO ETAPA DE CONSTRUCCION	Febrero de 2020
ATRASO EN DIAS	# (los días transcurridos desde el reinicio y la fecha de citación a la audiencia de afectado)
MAXIMA SANCION	10% valor del contrato
VALOR CONTRATO	8.194.542.214
SANCION DIARIA	81.945.422,14
TOTAL SANCION	81.945.422,14 x #

Aunado a lo expuesto, el informe no contempla el material probatorio que permita formular el cargo al contratista de manera adecuada.

Huelga aclarar que la misiva está fecha de marzo de 2021, empero, solo fue radicada el 5 de abril de 2021.

El 18 de junio de 2021, se realizó reunión virtual entre la Dirección Técnica de Contratación, INVIAS y la interventoría, donde se destacó la falta de respuesta a los requerimientos del ente territorial e incumplimiento por parte de la interventoría, por lo que asumieron un nuevo compromiso de solucionar los yerros de su fallido informe, a más tardar el 25 de junio de 2021. Este compromiso tampoco se cumplió y así fue puesto de presente a INVIAS y al interventor por ellos contratado. Ahora bien, no son estos los únicos requerimientos que ha hecho el ente contratante de la obra.

Mediante oficio C-DI-257-152-2021 fechado 6 de julio de 2021 (se radica posteriormente), la interventoría intenta corregir las falencias detectadas por la entidad, que impedían tramitar una audiencia en el marco de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Este documento carece de soporte probatorio y de argumentos técnicos, jurídicos y administrativos que permitan a la entidad avanzar en un trámite de incumplimiento, por lo que, como se explicará en la controversia a la observación 2, la entidad ha emprendido la gestión de complementación que corresponde a la interventoría.

Hay un hecho que pone de presente la deficiente labor de interventoría, que le viene causando severos traumatismos al ente territorial y que han sido puestos de presente al INVIAS. Véase el oficio C-DI-257-154-2021 mediante el cual la interventoría solicita:

Teniendo en cuenta lo anterior y conociendo que se realizó el giro a la Fiduciaria Bogotá por valor de \$ \$ 2.458.362.664 y se han realizado giros con cargo al anticipo por parte de esta Fiducia, con el objeto de entregar un informe detallado a la CONTRALORÍA General DE la Nación, respecto de las diferentes órdenes de giro realizadas y los rendimientos financieros generados por dichos recursos a la fecha, solicitamos a la Gobernación de Caquetá se nos indique si han ingresado a las arcas del Departamento recursos producto de los rendimientos financieros generados en la Fiducia.

Esta petición fue resuelta el 3 de agosto de 2021, en los siguientes términos:

Atendemos la petición del oficio de la referencia, mediante la cual solicita que “con el objeto de entregar un informe detallado a la Contraloría General de la Nación, respecto de las diferentes órdenes de giro realizadas y los rendimientos financieros generados por dichos recursos a la fecha, solicitamos a la Gobernación de Caquetá se nos indique si han ingresado a las arcas del Departamento recursos producto de los rendimientos financieros generados en la Fiducia”. Para el efecto, le allego la certificación expedida por la Tesorera Departamental en la que consta que el contratista no ha reportado los rendimientos al ente territorial.

Ahora bien, llama poderosamente la atención que sea la interventoría la que formula esta consulta al Departamento, toda vez que precisamente, con fundamento en lo previsto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la vigilancia de la correcta inversión de este recurso público corresponde al interventor, amén que, sobre el manejo del anticipo en fiducia, anota Colombia Compra Eficiente:

*“La fiduciaria administra los recursos del patrimonio autónomo y autoriza los pagos con base en las instrucciones que reciba del contratista, **las cuales deben haber sido autorizadas por el supervisor y/o el interventor**, siempre y cuando tales pagos correspondan a los rubros previstos en el plan de utilización o de inversión del anticipo. Cuando la Entidad Estatal declara la caducidad, incumplimiento o terminación del contrato estatal o cuando se presenta la nulidad del contrato estatal la sociedad fiduciaria debe reintegrar los recursos del anticipo a la Entidad Estatal.*

(...)

*En el plan de utilización o de inversión del anticipo, las Entidades Estatales deben incluir los ítems de obra, equipos, materiales, insumos, pagos de personal y demás rubros en los cuales se puede usar el anticipo para garantizar el cumplimiento del contrato estatal. **El supervisor y/o interventor del contrato debe dar visto bueno a dicho plan y también autorizar previamente los pagos o reembolsos que efectúe la fiduciaria conforme al mismo plan.***

(...)

*Las obligaciones que asume la sociedad fiduciaria por lo general son de medio y no de resultado, por ejemplo respecto a generar rendimientos de los recursos. Por otra parte, son obligaciones de resultado atender los pagos que instruye el contratista, verificar la **autorización previa del supervisor o interventor y el reintegro de los recursos a la Entidad Estatal** cuando hay lugar al mismo”³.*

Así mismo, dentro de las obligaciones de la interventoría, de corte financiero y contable, según la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, se tiene:

Verificar la entrega de los anticipos pactados al contratista, y la adecuada amortización del mismo, en los términos de la ley y del contrato.

No puede perderse de vista que el anticipo es un recurso público que se invierte en función del contrato, y como ha sido expresado por esta administración, se echa de menos la correcta vigilancia de la destinación del mismo, amén de la insuficiencia de los insumos que entrega la interventoría para ejercer potestades sancionatorias.

Lo cierto es que, como está documentado, la entidad ha sido insistente ante el INVIAS sobre la necesaria adopción de medidas frente a su interventor.

Huelga recordar que Del Código Civil emana en nuestro ordenamiento jurídico la aplicación del principio del derecho según el cual “nadie está obligado a lo imposible”. Este principio establece que “Si lo imposible no puede ser, resulta obvio que deber serlo o deber hacerlo tampoco puede ser. De ahí que, como hace mucho tiempo sentenciaron los antiguos: *nadie está (o puede estar) obligado a lo imposible*. Por firme y fuerte que sea el poder, o por legítimo o correcto que se estime su ejercicio, o por cualquier otra consideración dada o por dar, siempre acaba destruyéndose cuando se topa con el infranqueable obstáculo de los límites de la posibilidad. El poder se torna impotente (y absurdo) cuando aspira a lo imposible”⁴.

Ha dicho la Corte Constitucional⁵ sobre este principio, que su aplicación se justifica por las siguientes razones:

“a) Las obligaciones jurídicas tienen un fundamento en la realidad, ya que operan sobre un plano real; de ahí que realizan siempre una acción o conservan una situación, según sea una obligación de dar o hacer —en el primer caso— o de no hacer —en el segundo—. Ese es el sentimiento de operatividad real de lo jurídico. Lo imposible, jurídicamente no existe; y lo que no existe no es objeto de ninguna obligación; por tanto, la obligación a lo imposible no existe por ausencia de objeto jurídico.

³ CCE. Guía para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia mercantil irrevocable

⁴ MORENO Ruiz, Luis Javier. La encrucijada del poder. Consultado en línea el 22/07/2011 en <http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/Laencrucijadadel%20poder..html>

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993

b) *Toda obligación debe estar proporcionada al sujeto de la misma, es decir, debe estar de acuerdo con sus capacidades; como lo imposible rebasa la capacidad del sujeto de la obligación, es desproporcionado asignarle a aquél una vinculación con un resultado exorbitante a su capacidad de compromiso, por cuanto implicaría comprometerse a ir en contra de su naturaleza, lo cual resulta a todas luces un absurdo.*

c) *El fin de toda obligación es construir o conservar —según el caso— el orden social justo. Todo orden social justo se basa en lo existente o en la probabilidad de existencia. Y como lo imposible jurídicamente resulta inexistente, es lógico que no haga parte del fin de la obligación; y lo que no está en el fin no mueve al medio. Por tanto, nadie puede sentirse motivado a cumplir algo ajeno en absoluto a su fin natural.*

d) *Toda obligación jurídica es razonable. Ahora bien, todo lo razonable es real o realizable. Como lo imposible no es real ni realizable, es irracional, lo cual riñe con la esencia misma de la obligación.*

De acuerdo con lo anterior, es irracional pretender que el Estado deje de cumplir con los deberes esenciales a él asignados —que son, además, inaplazables— por tener que estar conforme con las exigencias de uno o varios preceptos constitucionales que, en estas circunstancias, resultan imposibles de cumplir”.

Sin el insumo que legalmente se requiere y que debe emanar de la interventoría, la administración no puede emprender acciones contra el contratista. Tampoco puede conminar o sancionar al interventor, por cuanto el ente contratante es INVIAS.

Huelga anotar, de una parte, que ha sido la administración departamental la que ha emprendido los acciones para recaudar los soportes de inversión del anticipo, pues en el expediente contractual NO REPOSAN, sino meros informes sin los documentos que permitan hacer el seguimiento a la correcta inversión. Por eso, se requirió al contratista, al interventor y a los terceros y es así como se obtiene la respuesta de ÁLEX CALVACHE MENA, quien según el informe presentado por el contratista y el interventor, recibió según Orden 20, la suma de \$104.265.479. El citado ingeniero informa a la entidad que **no** es cierto que hubiese recibido dicha suma de dinero, sino que el Grupo Empresarial Líbano solamente le depositó \$25.000.000 por concepto de construcción de box couvert.

Así mismo, el 15 de septiembre de 2021 se recibió respuesta de METAZA S.A., empresa a la que según el contratista y su interventor, se le desembolsaron \$81.764.572, a lo que responde que en efecto, recibió dicha suma de dinero y remite para soportar el concepto del gasto:

1. *Órdenes de compra Grupo Empresarial Líbano No 2318 y 2319.*
2. *Remesas No 2035178 y 2035179 de la empresa Metaza S.A.*
3. *Facturas de venta No 2041135 y 2041136*
4. *Auditoria de entrega de las facturas electrónicas al cliente Grupo Empresarial Líbano*

5. *Recibo de Metaza S.A. No 1108484 junto con la copia del extracto bancario donde muestra el ingreso de los recursos por 81.764.572.*

Los demás destinatarios de los recursos del anticipo, incluido el mismo Grupo Empresarial Líbano que se reembolsó SEISCIENTOS TRECE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS DOCE PESOS (\$613.839.312); no han dado respuesta a la solicitud de información.

Se promovió acción de tutela contra el contratista, que por reparto correspondió al Juzgado Quinto Penal Municipal de Florencia, radicada 18001-40-09-005-2021-00126-00 y luego de un fallo adverso en primera instancia, con éxito se resolvió la impugnación por lo que fue fallada a favor del Departamento. Así, se obtuvo respuesta de la Fiducia Bogotá y actualmente se está analizando la información.

Antes las presuntas irregularidades, la administración promovió las denuncias penales, disciplinarias y fiscales, amén que se informó de la situación a INVIAS.

Con todo, pese a las sendas dificultades del proyecto y del contrato, esta administración ha desplegado todas las acciones a su alcance para la salvaguarda de los recursos públicos, empero, no ha sido posible iniciar acciones para perseguir los recursos del anticipo por la inactividad del interventor. **Ver anexos 7 al 24.**

Pruebas controversia observaciones 1 y 2

- Anexo 1. Carta de presentación del proyecto.
- Anexo 2. Invitación AMDELCA
- Anexo 3. Ficha de verificación
- Anexo 4. Acta OCAD PAZ 22-DIC-17
- Anexo 5. Acuerdo 2 OCAD PAZ 28-DIC-17
- Anexo 6. Designación ejecutor
- Anexo 7. Desembolso del anticipo
- Anexo 8. Informe sobre anticipo
- Anexo 9. Requerimiento a Fiducia
- Anexo 10. Requerimiento a GEL Antecipo
- Anexo 11. Informe presunto incumplimiento
- Anexo 12. Requerimiento cemento Argos
- Anexo 13. Requerimiento LHR Construcciones
- Anexo 14. Requerimiento Metaza S.A
- Anexo 15. Requerimiento Hierro El Dorado
- Anexo 16. Requerimiento Guayalares Ltda
- Anexo 17. Requerimiento Álex Calvache
- Anexo 18. Requerimiento Olga Ramírez
- Anexo 19. Requerimiento GYJ Ferretería
- Anexo 20. Asistencia 13 de septiembre
- Anexo 21. Álex Calvache

- Anexo 22. Soportes Metaza S.A
- Anexo 23. Admisorio Tutela
- Anexo 24. Fallo tutela

ANALISIS

El equipo auditor de la CGR, no comparte el planteamiento de la entidad territorial auditada, basándonos en la transgresión de la Ley 1474 de 2011, en lo atinente a la obligatoria supervisión que debe de ejercer las entidades territoriales en la ejecución de sus proyectos; vulneración que se encuentra plasmada en el desarrollo y ejecución del proyecto auditado, al no ejercer la supervisión en cada una de las diferentes etapas de la contratación. Aclarando que esta se debió ejercer de manera estricta y en tiempo real al momento de estudiar la solicitud del pago y desembolso de los dineros públicos, mediante la figura del anticipo, configurándose así un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$2.347.931.275).**

HALLAZGO No. 3. A3. D3. PUBLICACIÓN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA- SECOP, PROYECTO BPIN 2017000060058.

Fuentes de Criterio

- Constitución Política, artículo 209.
- Ley 80 de 1993, artículo 23.
- Decreto 1082 de 2015 artículo 2.
- Ley 1952 de 2019, artículo 38 numeral 37 y 38.
- Ley 1150 de 2007, artículo 3 literal c)
- Ley 1437 de 2011, artículo 3, numeral 9.

Criterio

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal se desarrollará con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, y con observancia de los postulados que rigen la función administrativa.

Por su parte, el Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, establece en relación con la publicación en el SECOP, que la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Condición

Revisado el portal web del sistema electrónico de contratación pública (SECOP), respecto del contrato de consultoría No. 823 del 2018, no se encuentra cargada el acta modificatoria de ampliación del plazo No. 1, del 10 de abril de 2019, no encontrándose tampoco en los documentos aportados por la entidad. En el otrosí No. 3 no se evidencia la ampliación del plazo ni el voto del comité de obra aprobando el anticipo y la suspensión No. 3, ni las ampliaciones No. 1 y 2, omitiendo por demás la publicación de los mismos.

El contrato de obra No. 320 del 04 de mayo de 2018, inició sin que se hubiera publicado la minuta contractual, realizado el 20 de diciembre de 2018.

Adicionalmente, no se encuentran publicadas en SECOP las pólizas iniciales del contrato, ni fueron enviadas por la entidad; no obstante, si se encuentran publicadas las actualizaciones tras cada suspensión y reinicio.

No se evidencian informes de supervisión del contrato de obra de lo que se ha ejecutado a la fecha.

Causa

Lo anterior es producto de fallas en la gestión de la supervisión en cuanto al cargue y reporte de los documentos contractuales en los aplicativos. Así mismo, refleja debilidades en el control interno de la entidad, en tanto ha debido exigir el registro de todos los soportes en los términos y la oportunidad señaladas por la Ley.

Efecto

Esta situación vulnera los principios de transparencia y publicidad en la gestión contractual, pues impide que los distintos actores realicen seguimiento y evaluación a la gestión de la entidad, dificultando las labores de control y vigilancia que realizan la ciudadanía y los entes de control.

Incidencia

Como consecuencia de las fallas en la gestión y el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público, en contravía de la normativa aplicable, se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

RESPUESTAS DE LA ENTIDAD

La entidad auditada no se pronuncia frente a la irregularidad expuesta en la Observación No.3.

ANALISIS

El equipo auditor evidencia que el ente territorial no dio respuesta a la observación, por lo cual se confirma la misma, configurándose así un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

En el análisis documental del proceso auditor al Proyecto BPIN 2020000100094 “FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”, se configuraron los siguientes hallazgos:

Tabla No.5. Descripción proyecto y contratos

BPIN	2020000100094	FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
-------------	----------------------	---

Sector	CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	Valor Total	21.241.535.034	Valor SGR	19.979.976.186
Avance Físico	33,47	Avance Financiero	55,68	Fuente de Financiación	FCTEI
		Estado del Proyecto	CONTRATADO EN EJECUCIÓN		

1. Contrato de obra pública

Contrato No	202000000677	Modalidad de Contratación		Contratación directa	
Identificación del Contratista	901410399-UNION TEMPORAL LSP CAQUETÁ	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	901410399	Tipo Contratista	Unión temporal
Objeto	EJECUTAR EL COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO “FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”.			Valor Contrato Para Proyecto	14.109.233.000
Fecha de Inicio	22/10/2020	Fecha Final Contractual	21/10/2021	Fecha Final Real	21/10/2021
Fecha Suscripción del Contrato	14/09/2020	Plazo Contractual	12 Mes(es)	Término Para Liquidación en Meses	6 Mes(es)
Proceso Precontractual	DC-PL-DIRECTA-330-2020	Estado Contrato	En Ejecución	Contrato Valor Total	14.109.233.000

2. Contrato de Compraventa

Contrato No	202000000705	Modalidad de Contratación		Contratación directa	
Identificación del Contratista	901413280-UNION TEMPORAL LABORATORIOS CAQUETA	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	901413280	Tipo Contratista	Unión temporal
Objeto	EJECUCIÓN DEL COMPONENTE DE SUMINISTRO DEL PROYECTO DENOMINADO “FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES			Valor Contrato Para Proyecto	4.911.806.060

	BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ".				
Fecha de Inicio	15/10/2020	Fecha Final Contractual	14/10/2021	Fecha Final Real	23/01/2022
Fecha Suscripción del Contrato	23/09/2020	Plazo Contractual	12 Mes(es)	Término Para Liquidación en Meses	4 Mes(es)
Proceso Precontractual	DC-PL-DIRECTA-440-220	Estado Contrato	En Ejecución	Contrato Valor Total	4.911.806.060

3. Contrato Prestación de Servicios

Contrato No	202000000875	Modalidad de Contratación		Contratación directa	
Identificación del Contratista	1018410974-GALLEGO MURIEL DIEGO ARMANDO	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	1018410974	Tipo Contratista	Persona Natural
Objeto	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERO CIVIL PARA APOYAR LA SUPERVISIÓN, DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ. PROCESO DC-PL-DIRECTA--507-2020.			Valor Contrato Para Proyecto	59.900.000
Fecha de Inicio	1/12/2020	Fecha Final Contractual	30/11/2021	Fecha Final Real	30/11/2021
Fecha Suscripción del Contrato	27/11/2020	Plazo Contractual	12,00 Mes(es)	Término Para Liquidación en Meses	4 Mes(es)
Proceso Precontractual	DC-PL-DIRECTA-507-2020	Estado Contrato	En Ejecución	Contrato Valor Total	59.900.000

Contrato de Interventoría

Contrato No	1	Modalidad de Contratación		Contratación directa	
Identificación del Contratista	901418903-CONSORCIO INTERVENTORIA LABORATORIO	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	901418903	Tipo Contratista	Consortio
Objeto	EJECUTAR EL COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTALADAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS CON AGENTES BIOLÓGICOS DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD HUMANA EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ.			Valor Contrato Para Proyecto	736.679.622
Fecha de Inicio	15/10/2020	Fecha Final Contractual	14/10/2021	Fecha Final Real	14/10/2021
Fecha Suscripción del Contrato	14/10/2020	Plazo Contractual	12 Mes(es)	Término Para Liquidación en Meses	4 Mes(es)
Proceso Precontractual	S/N	Estado Contrato	En Ejecución	Contrato Valor Total	736.679.622

Fuente: Elaboración equipo auditor- Información GESPROY

HALLAZGO No.4. A4. PRINCIPIO DE PLANEACIÓN Y VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN DEL PROYECTO BPIN 2020000100094.

Fuentes de Criterio

Ley 80 de 1993, artículo 26 numeral 3
Ley 734 de 2002, artículos 27 y 48 numeral 31.
Corte Suprema de Justicia, sentencia del 31 de agosto de 2006, Exp. 14287
Ley 1474 de 2011, artículos 86 y 87 numeral 12.
Contrato de obra No. 677 de 2020
Contrato interventoría No. 001 de 2020
Contrato de compraventa No. 705 de 2020

Criterio

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

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos *“son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del proceso de contratación y contener los siguientes elementos además de los indicados para cada modalidad de selección: numeral 2 el objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridas para su ejecución y cuando el incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto”*.

Ley 1474 de 2011- *“Artículo 86. imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*

- a. *Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad*

establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;”

Artículo 87, de la Ley 1474 de 2011, que modifico el numeral 12 del artículo 25 quedando así: *“Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia...”*

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

La Ley 734 de 2002 en el artículo 27, establece lo siguiente: *“Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. cuando se tiene el deber jurídico de impedir el resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.*

En el artículo 48. faltas gravísimas, dispone: *“31. participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución y en la ley”.*

Condición

En visita técnica de verificación realizada por la Contraloría los días 20, 21 y 22 de octubre de 2021, se observó una mala planeación realizada en los estudios previos del proyecto, pues tenía contemplado que la entrada de vehículos a las instalaciones del laboratorio de salud se ubicaría en el costado del predio situado sobre la carrera 9. Sin embargo, durante la ejecución de la obra, por temas de estética y funcionalidad (entrada y salida de volquetas y demás), el contratista y la interventoría decidieron trasladar dicha entrada sobre la Diagonal 20, para solucionar el inconveniente mencionado anteriormente, y que además se tuviera una comunicación más directa con el Hospital María Inmaculada ESE.

Imagen No.6, No.7 y No.8. Talud de tierra generado en el acceso a la obra



Fuente: Equipo Auditor Visita Técnica CGR octubre de 2021

Como consecuencia de lo anterior, el cambio efectuado ocasionó mayores costos de excavación en tanto no se tenía contemplado el talud que se puede observar en las imágenes anteriores, el cual tiene una altura variable de entre 2m y 4m. No debe olvidarse que trabajar bajo ciertas condiciones representa un riesgo tanto para las personas que a diario utilizan la entrada como para las personas que dependen del transformador que fuere trasladado a la cresta del talud. Este riesgo toma gran importancia, dadas las constantes lluvias que se generan en el departamento del Caquetá, lo que genera riesgos de desastre y eventuales perjuicios y demoras en la ejecución del contrato.

Ahora bien, el contratista aduce que se encuentra en proceso de solicitud de una adición de presupuesto al contrato, con el cual se espera solventar la construcción del muro de contención, necesario para contener el talud.

A la fecha de la visita, esta adición presupuestal no había sido aprobada, por lo que nos encontramos ante un inminente vencimiento del plazo pactado para la entrega material de la obra.

Una vez obtenidos los análisis presupuestales del contrato de obra, el contratista afirma que con el presupuesto actual que posee el componente de obra del proyecto solo es posible entregar en total funcionamiento con el suministro de equipos y dotación adecuado, aproximadamente cinco (5) laboratorios, lo que pone en riesgo el cumplimiento del objeto contractual.

Así las cosas, las inconsistencias en el presupuesto de obra y de los ítems de obra a ejecutar, evidencian fallas en la planeación de la obra, que aunado al hecho de que no se tiene contemplado la realización de un cerramiento que esté acorde con las medidas de seguridad y de estética que exige el Laboratorio de Salud Pública, demuestran aún más irregularidades en la contratación efectuada. Según información recaudada, lo que se pretende es dejar el cerramiento que se observa en la imagen No.9 si no se realiza una adición o un contrato a parte para realizar este ítem que no estuvo incluido dentro de la planeación inicial.

Imagen No.9. Cerramiento actual en bloques de cemento (margen izquierda).



Fuente: Equipo Auditor Visita Técnica CGR octubre de 2021

Así mismo, se evidenció que el contrato tiene un avance financiero de \$9.119.502.749,55, correspondiente al 64.64% del presupuesto de obra, mientras que existe un avance físico de obra cercano al 37% (según interventoría), con el plazo de ejecución de obra ya cumplido. Este hecho genera incertidumbre sobre la ejecución futura del proyecto y su impacto en la comunidad, pues de no contar con una ampliación del presupuesto, puede llegar a convertirse en una obra inconclusa y que no cumpla los fines para la cual fue concebida.

Llama la atención de la CGR que, según lo conversado con el contratista y con la interventoría, el presupuesto inicial para llevar a cabo todas las actividades contempladas para poner en funcionamiento el Laboratorio de Salud Pública era de \$27.000.000.000; sin embargo, el presupuesto aprobado por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación fue de \$19.979.976.186.

Con el fin de ejecutar el contrato, la Gobernación del Caquetá realizó un aporte de \$1.261.558.848 para aumentar el presupuesto del proyecto a \$21.241.535.034. Este valor, aún insuficiente, llevó a realizar ajustes en los ítems que no se tuvieron en cuenta en la contratación inicial.

En relación con el suministro de equipos, actualmente solo se encuentra instalado y en funcionamiento el ultra congelador (imagen No.10), el cual sirvió para almacenar las vacunas contra el COVID 19, asignadas al Departamento del Caquetá.

Imagen No.10



Fuente: Equipo Auditor Visita Técnica CGR Octubre de 2021

Causa

Las irregularidades detectadas son producto de una indebida planeación atribuible a la administración departamental, que ha debido ejecutar con suficiencia todas las etapas de la fase precontractual, exigidas por el Estatuto de Contratación Pública.

Así mismo, a fallas en el seguimiento y control a cargo de control interno y la interventoría del contrato, esta última facultada para exigir al contratista el cumplimiento del contrato en los términos y la oportunidad señalados.

Efecto

Las fallas mencionadas dificultan el cumplimiento oportuno del objeto contractual y ponen en riesgo la consecución de los fines esenciales del Estado, así como los recursos públicos invertidos. Los retrasos en las obras, cuya contratación se justificó en la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional, dificultan el desarrollo tecnológico del departamento en lo concerniente a la investigación científica en salud y salud pública, perjudicando directamente a la ciudadanía.

Incidencia

Por lo anterior, se configura un **hallazgo administrativo**.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Si bien es cierto en los estudios previos del proyecto y planos del mismo entregados por la entidad contratante, a la firma contratista e interventora, establecía que la entrada de vehículos al parqueadero del laboratorio se ubicaría en el costado del predio ubicado sobre la carrera 9, no se ha contemplado que este cambio se haya

proyectado por estética y funcionalidad, ya que la entrada sobre la carrera 9 seguirá siendo la mismo respeto a la que quedaría a la diagonal 20. Este cambio obedeció a un consenso entre la supervisión, la firma contratista e interventoría en su debido momento teniendo como soporte técnico el posible deterioro, que se generaría en la carrera 9 la entrada y salida de volquetas con materiales pétreos, ingreso de doble troques, y/o tracto mulas con cemento y acero los cuales son vehículos con alta capacidad de carga cuyo peso podría oscilar hasta 40 toneladas aproximadamente; adicional esto la salida de la carrera 9 a encontrarse con la troncal de la selva (a la altura del sector conocido como el bosteso) presenta una pendiente muy fuerte cercana al 25% lo cual representa una muy difícil maniobrabilidad para la entrada y salida de este tipo de vehículos en ese sector, de igual manera el radio de giro de la carrera 9 para el acceso a la obra se tornaría en un acceso de altísima dificultad. Así mismo esta vía de la carrera 9 tienen un acabado de pavimento en asfaltita (asfalto natural de la región) el cual por experiencia en la capacidad portante de este material y teniendo en cuenta que la estructura de soporte de este pavimento por los años que lleva de construido no tendría la capacidad portante para el tráfico que tendría que soportar para todo el proceso constructivo de la obra y terminaría por deteriorarse en su totalidad, situación que se contempló para realizar el cambio de ubicación de este acceso. (Se anexa plano con las especificaciones de lo anteriormente citado. VER PLANO GENERAL ENTRADA)

Es de anotar que a la fecha no se ha generado ningún costo por el cambio de ubicación del acceso al contrato hasta este momento.

En virtud de lo anterior, consideramos que no hubo una mala planeación por lo anteriormente citado.

Con respecto al talud que se puede observar en las imágenes que ustedes nos presentan correspondiente a la imagen 6, 7 y 8 respecto al informe con radicado No. 2021EE0199674, podemos decir que se tiene contemplado la construcción de un muro en concreto reforzado para su soporte el cual hace parte los costos de un valor adicional que se ha solicitado por parte de la firma contratista, interventora y supervisión, a la entidad contratante, el cual en la eventualidad que no sea factible la adición en valor solicitado, el riesgo de un posible derrumbe de deslizamiento este talud se mitigaría disminuyendo la pendiente del mismo. Anexo a esto, aclaramos que el transformador que se encuentra instalado provisionalmente en la cresta del talud será desmontado al finalizar la obra y se trasladará dicho transformador al interior de obra que está en proceso constructivo piso 1 con lo cual se mitigará definitivamente este riesgo.

(...) Ahora bien, el contratista aduce que se encuentra en proceso de solicitud de una adición de presupuesto al contrato, con el cual se espera solventar la construcción del muro de contención, necesario para contener el talud.

A la fecha de la visita, esta adición presupuestal no había sido aprobada, por lo que nos encontramos ante un inminente vencimiento del plazo pactado para la entrega material de la obra.

Una vez obtenidos los análisis presupuestales del contrato de obra, el contratista afirma que con el presupuesto actual que posee el componente de obra del proyecto solo es posible entregar en total funcionamiento con el suministro de equipos y dotación adecuado, aproximadamente cinco (5) laboratorios, lo que pone en riesgo el cumplimiento del objeto contractual.

Así las cosas, las inconsistencias en el presupuesto de obra y de los ítems de obra a ejecutar, evidencian fallas en la planeación de la obra, que aunado al hecho de que no se tiene contemplado la realización de un cerramiento que esté acorde con las medidas de seguridad y de estética que exige el Laboratorio de Salud Pública, demuestran aún más irregularidades en la contratación efectuada. Según información recaudada, lo que se pretende es dejar el cerramiento que se observa en la imagen No.9 si no se realiza una adición o un contrato a parte para realizar este ítem que no estuvo incluido dentro de la planeación inicial (...).

Respuesta: De acuerdo a lo visita realizada del 10 al 13 de agosto del 2021 por la DIRECCION DE VIGILANCIA DE LAS REGALÍAS - DNP para la verificación de alcances y resultados del proyecto, se pudo adelantar un plan de mejora con el fin de garantizar el alcance completo del proyecto.

En cumplimiento del alcance aprobado del proyecto, se realizaron acciones concretas como los trámites necesarios frente al OCAD para la solicitud de los recursos según las orientaciones transitorias que garanticen el cumplimiento del alcance del proyecto, un plan de contingencia con las actividades y estrategias necesarias para solventar los inconvenientes presentados en la ejecución del proyecto. En virtud de lo anterior, la Gobernación del Caquetá cuenta con los documentos soportes de cumplimiento al plan de contingencia que evidencian la gestión técnica y financiera necesaria, realizada por la entidad territorial, para dar cumplimiento a los objetivos y metas planteados del proyecto.

Ahora bien, Aun cuando la adición presupuestal a la fecha de la visita no ha sido aprobada, no podemos decir que nos encontramos ante un inminente vencimiento del plazo pactado para la entrega material de la obra, ya que, tanto la obra como el suministro de equipos e insumos se encuentran en ejecución, teniéndose aprobado este momento, una prórroga de 6 meses al contrato con nueva fecha de terminación del 21 de abril de año 2022 lo cual garantizara la terminación del proceso constructivo. (ver OTROSI DE PRORROGA No. 1 CONT. 2020000677)

Respecto al cerramiento, si se tenía contemplado en presupuesto contractual inicial, en su Ítem: “N°. 6.3 CERRAMIENTO METALICO EN MALLA ESLABONADA ENCAUCHETADA (Incluye tubo y marco en Angulo galvanizado, platina en acera

¼ pulgada y todo lo necesario para su correcta ejecución), pagado en M2”, lo que demuestra que no existe ninguna irregularidad en el proceso de contratación en este sentido, lo que sucedió fue que, en el acta de mayores y menores cantidades número 1 del 21 de junio de 2021 se eliminó esta actividad en su totalidad toda vez ,que una vez analizado las cantidades reales de obra de las actividades más importantes se encontró que se requerían mayores cantidades de obra en algunas actividades que eran de absoluta importancia para la buena continuidad de la obra que el mismo ítem de Cerramiento. Adema se determinó en ese momento que la seguridad de la edificación se garantizaría debido a que existe una actividad con ítem 17.2 denominada: “SUM. E INST MALLA MICROPERFORADA 150 F aluzinc Cal. 24 O SIMILAR, pintada por una cara”, la cual permitirá la instalación de una Malla de 0 a 6 metros de altura en la zona perimetral de la edificación lo que garantizará la seguridad de la misma.

Una vez construida esta actividad se demolerá la fachada existente en muro de concreto que se puede visualizar en la figura número 9 del oficio 801112.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se deduce que no es una inconsistencia ni hubo fallas en la planificación de la obra.

(...) Así mismo, se evidenció que el contrato tiene un avance financiero de \$9.119.502.749,55, correspondiente al 64.64% del presupuesto de obra, mientras que existe un avance físico de obra cercano al 37% (según interventoría), con el plazo de ejecución de obra ya cumplido. Este hecho genera incertidumbre sobre la ejecución futura del proyecto y su impacto en la comunidad, pues de no contar con una ampliación del presupuesto, puede llegar a convertirse en una obra inconclusa y que no cumpla los fines para la cual fue concebida (...)

Respuesta: Como fue informado en la visita fiscal y en las visitas de campo a la obra, el avance de obra se ha visto afectado por diversas limitantes como el paro nacional de duración de treinta y cinco días (35) el cual inicio a partir del 28 de abril, en ese periodo de tiempo algunas regiones del país y en particular el departamento del Caquetá, reporto desabastecimiento materiales de construcción (cemento, acero y otros) como consecuencia del bloqueo de las vías, anexo a esto hubo inconvenientes con la adecuación del terreno, los cuales sumaron 45 días, debido a la reubicación dentro del lote de un transformador y alguna conexiones hidráulicas y sanitarias que pasaban por dentro del lote, sumado a esto la temporada de lluvias en la región ha sido muy fuerte y se contabilizo por parte de la interventoría un seguimiento diario por horas de interrupciones por estas circunstancias sumando 60 días y otras circunstancias que suman 40 días.

En virtud de lo anterior y como se menciona en los ítems anteriores, se tiene aprobado en este momento una prórroga de 6 meses al plazo inicial del contrato con nueva fecha de terminación del 21 de abril de año 2022 lo cual garantizara la

terminación del proceso constructivo. (ver OTROSI DE PRORROGA No. 1 CONT. 20200000677), situación que no genera incertidumbre sobre la ejecución y terminación del proyecto generando un impacto positivo en la comunidad.

De igual forma los documentos soportes de la Prorroga No. 1 fueron cargados por el departamento del Caquetá en la Carpeta (Drive) dispuesta con la Contraloría de General de la Republica en el marco de la AT.238.

(...) Llama la atención de la CGR que, según lo conversado con el contratista y con la interventoría, el presupuesto inicial para llevar a cabo todas las actividades contempladas para poner en funcionamiento el Laboratorio de Salud Pública era de \$27.000.000.000; sin embargo, el presupuesto aprobado por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación fue de \$19.979.976.186.

Con el fin de ejecutar el contrato, la Gobernación del Caquetá realizó un aporte de \$1.261.558.848 para aumentar el presupuesto del proyecto a \$21.241.535.034.

Este valor, aún insuficiente, llevó a realizar ajustes en los ítems que no se tuvieron en cuenta en la contratación inicial (...)

Respuesta: Es preciso aclarar que este proyecto se está financiando de la siguiente manera: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTel del Sistema General de Regalías – SGR, mediante convocatoria con Numero No. DC-PL-DIRECTA-440-2020 - Urgencia manifiesta la cual determino un techo de financiación para el Departamento del Caquetá de \$19.980.000.000, para ello, la Gobernación del Caquetá realizo algunos ajustes al proyecto formulado desde el 2015, que lograrán acondicionarse a la convocatoria, proyectando la funcionalidad del proyecto en un 100%, fue así que la entidad territorial presentó el proyecto aportando una contrapartida de \$1.261.558.848 por parte de la para un total del presupuesto del proyecto de \$21.241.535.034.

Ahora bien, en el trascurso de la ejecución del proyecto, el Instituto Nacional de Salud para garantizar el cumplimiento para la habilitación del laboratorio, han realizado algunas recomendaciones en pro de su funcionalidad (las cuales se han tenido en cuenta), con el fin de incrementar su eficacia y efectividad en lo que corresponde a las actividades de obra y sus instalaciones (por estas recomendaciones y otras eventualidades, se ha solicitado la adición del recurso), eso no quiere decir que, las actividades contempladas inicialmente sean producto de una indebida planeación por parte de la administración departamental, por lo contrario, es seguro que el proyecto así como fue aprobado, garantizará la funcionalidad del laboratorio en un 100% teniendo previsto impactar positivamente a la ciudadanía del departamento del Caquetá y del sur del país.

(...) En relación con el suministro de equipos, actualmente solo se encuentra instalado y en funcionamiento el ultra congelador (imagen No.10), el cual sirvió para

almacenar las vacunas contra el COVID 19, asignadas al Departamento del Caquetá (...)

Respuesta: Con relación al suministro de equipos e insumos, tienen proyectada su operatividad y puesta en marcha a partir del 2 de enero del 2022 ya que, por escases de algunos insumos y materiales a nivel nacional e internacional, se han presentado retrasos en su entrega, y a la fecha se encuentra a la espera de los últimos insumos que son indispensables para la puesta en marcha optima del laboratorio, no obstante, ya se han realizado la entrega de algunos equipos e insumos que se pueden evidenciar en las actas de entrega al almacén del departamento con actas de No. 1 y 2 las cuales fueron remitidas a CGR.

Como se puede evidenciar en desarrollo de respuesta a las observaciones realizadas en el informe con radicado No. 2021EE0199674, en cuanto a la situación que establecen con una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria en cuanto a que, “para la fecha de terminación abril 2022, los motivos que dieron a su construcción se hayan superado, y no cumplirá los fines previstos”, no compartimos esta apreciación ya que la totalidad de la construcción del laboratorio y sus componentes no contempla específicamente el manejo de COVID 19, si no que contempla otros laboratorios como: Microbacterias, Microbiológico Físico Químico Agua y Acueducto, Microbiológico Alimentos, Agua Envasada y Bebidas Alcohólicas y el Fisicoquímico Alimentos, Agua Envasada y Bebidas Alcohólicas, además de evidenciar que actualmente se está presentado un cuarto pico de la pandemia y será un virus que estará siempre presente.

ANÁLISIS

El equipo auditor al efectuar análisis de la respuesta presentada ante la CGR, evaluando los argumentos expuestos por la Gobernación del Caquetá recomendamos al ente territorial la presentación de un Plan de Mejoramiento y acciones correspondientes que conlleven a la ejecución del proyecto o proceso contractual con el ánimo de que no se vean involucrados los dineros del Erario público y de esa manera cumplir con los fines esenciales de la contratación estatal en Colombia, como lo es satisfacer la necesidad de los beneficiarios del proyecto. Por lo anterior, se desvirtúa la presunta incidencia disciplinaria, configurándose **hallazgo administrativo** para plan de Mejoramiento.

Tabla No.6. Descripción proyecto y contratos

BPIN	2017000060031	CONSTRUCCIÓN FASE II OBRAS DE ADECUACIÓN HIDRÁULICA Y RECUPERACIÓN DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDIZ Y EL RÍO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA			
Sector	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Valor Total	12.324.000.000	Valor SGR	12.324.000.000

Avance Físico	100	Avance Financiero	99,92	Fuente de Financiación	FDR
Estado del Proyecto			TERMINADO		

Contrato de Compraventa

Contrato No	322	Modalidad de Contratación	Selección abreviada		
Identificación del Contratista	901180686-UNION TEMPORAL VEHICULOS CAQUETA 2018	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	901180686	Tipo Contratista	Unión temporal
Objeto	ADQUISICION DE MAQUINARIA EN EL MARCO EL PROYECTO"CONTRACCION FASE II DE OBRAS DE ADECUACION HIDRAULICA Y RECUPERACION DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDIZ Y EL RIO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA, CAQUETÁ"			Valor Contrato Para Proyecto	2.323.592.052
Fecha de Inicio	10/07/18	Fecha Final Contractual	9/08/18	Fecha Final Real	9/08/18
Fecha Suscripción del Contrato	23/05/18	Plazo Contractual	30 días	Término Para Liquidación en Meses	6 Mes(es)
Proceso Precontractual	DC-IN-LP-012-2017	Estado Contrato	Liquidado	Contrato Valor Total	2.323.592.052

Contrato de Obra pública

Contrato No	715	Modalidad de Contratación	Licitación pública		
Identificación del Contratista	CONSORCIO DRAGADOS CAQUETA	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	901135632	Tipo Contratista	Consortio
Objeto	CONSTRUCCIÓN FESE II DE OBRAS DE ADECUACIÓN HIDRÁULICA Y RECUPERACIÓN DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDIS Y EL RIO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEDRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETÁ.			Valor Contrato Para Proyecto	9.226.934.217
Fecha de Inicio	22/02/18	Fecha Final Contractual	9/05/20	Fecha Final Real	9/09/20
Fecha Suscripción del Contrato	5/12/17	Plazo Contractual	807 días	Término Para Liquidación en Meses	4 Mes(es)
Proceso Precontractual	DC-IN-LP-012-2017	Estado Contrato	Liquidado	Contrato Valor Total	9.226.934.217

Contrato de Interventoría

Contrato No	714	Modalidad de Contratación	Concurso de méritos		
Identificación del Contratista	901137338-CONSORCIO INTERDRAGADOS DEL CAQUETA	Número Del Documento De Identificación Del Contratista	901137338	Tipo Contratista	Consortio
Objeto	REALIZAR LA INTERVENTORÍA INTEGRAL (TECNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA Y SOCIAL) DEL CONTRATO QUE TIENE POR OBJETO: CONSTRUCCIÓN FASE II DE OBRAS DE ADECUACIÓN HIRDRÁULICA Y RECUPERACIÓN DE LAS ORILLAS DE LA QUEBRADA LA PERDZ, EL RÍO HACHA Y SUS AFLUENTES (QUEBRADA EL DEDO, QUEBRADA LA YUCA, QUEBRADA LA SARDINA) EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA. COD BPIN 201700006-0031.			Valor Contrato Para Proyecto	773.003.175
Fecha de Inicio	22/02/18	Fecha Final Contractual	9/05/20	Fecha Final Real	9/05/20

Fecha Suscripción del Contrato	5/12/17	Plazo Contractual	807 días	Término Para Liquidación en Meses	6 Mes(es)
Proceso Precontractual	DC-IN-CMA-004-2017	Estado Contrato	En Ejecución	Contrato Valor Total	773.003.175

De acuerdo a la verificación realizada por el equipo auditor, se pudo evidenciar que de manera general se ha llevado a buenos términos el objeto de cada uno de los contratos.

Según visita técnica el día 22 de noviembre de 2021, se hicieron las inspecciones conjuntamente con el contratista de obra, la ingeniera civil delegada para esta visita y el ingeniero civil de la AT 238, se revisaron cuatro (4) puntos; el primero fue el muro en concreto del barrio 7 de agosto sobre la orilla de la quebrada la perdiz, el cual se encontró en los que se pudo constatar de acuerdo a los planos y diseños y esta cumpliendo del objeto del proyecto y se construyó la banca que comunica el barrio 7 de agosto con el terminal de transporte, también el occidente de la ciudad que estaba colapsado, no había vía.

El segundo punto es un dique de tierra armada en el barrio raicero, el cual se constato que tenia longitudes y las dimensiones contratadas y se encuentra en muy buen estado, a pesar de que fue construido tres (3) años antes. Este dique, según los vecinos del barrio no ha permitido inundaciones por este sector, por los que nos permite deducir que está cumpliendo su función.

El tercer punto son los hexápodos de la quebrada la sardina en concreto reforzado en el sitio denominado puente torcido y el edificio Victoria Regia Comfaca de los espejos. Se encontraron 140 unidades que están cumpliendo la función que es evitar la erosión las orillas que amenazaban las viviendas y un sector de la vía aledaña a este edificio. En este mismo punto se realizó la adecuación del cauce mediante el dragado del material existente dándole mayor velocidad y capacidad hidráulica a esta quebrada.

El cuarto punto es el dragado del Rio Hacha, quebrada la Yuca y el Dedo entre el Puente el encanto hasta el barrio la Floresta, sector el lavadero en un tramo de 1164 metros, en el caso de la Yuca desde la desembocadura al Hacha en 2052 metros intervenidos y la quebrada el Dedo desde la desembocadura el Hacha en 500 metros intervenidos.

Se puede observar que el agua baja a una buena velocidad y según testimonios de sus habitantes estas labores no han permitido inundaciones en estos sectores que eran muy frecuentes, el cual se puede deducir que estos dragados mitigaron el efecto de inundación evitando perdida materiales y humanas.

Como lo señala el informe tecnico realizado por parte del auditor encargado, el muro de contención en concreto reforzado, el dique en tierra armada, los hexápodos en

concreto reforzado y los dragados realizados en los afluentes del río Hacha, la quebrada El Dedo y la quebrada La Yuca son obras que se encuentran en un porcentaje de ejecución del 100%, representando una inversión eficaz y eficiente de los recursos para beneficiar las comunidades de Florencia- Caquetá que constantemente se veían afectadas por las inundaciones y el desbordamiento de los afluentes mencionados anteriormente.

En cuanto a la maquinaria adquirida, fue posible evidenciar de manera presencial el correcto funcionamiento del dobletroque de placas OET 542, de la volqueta OET 545 y de la volqueta OET 544. Así mismo, se nos mostraron imágenes en las que se puede constatar un adecuado funcionamiento de la volqueta OET 548, de la volqueta OET 547 y del minicargador. Sin embargo, genera preocupación el estado de las volquetas OET 546 y OET 543 ya que se encuentran inhabilitadas por falta de recursos para poder realizar la compra de repuestos y las correspondientes reparaciones necesarias para ponerlas en funcionamiento.

Según el aplicativo GESPROY y constatado con lo encontrado en la visita técnica, se encuentra en un estado de ejecución física del 100% y en un estado parcial de avance financiero de 99.92%, debido a la no liquidación, hasta la fecha, del contrato de interventoría.

Ahora bien, dando seguimiento a los pagos efectuados y las cuentas por pagar que correspondieron a los contratos auditados del proyecto, se evidenció que los documentos donde soportan fueron los correspondientes con sus respectivos soportes para estos mismos, también se revisaron CDP, RP, órdenes de pago, comprobantes de egreso, deducciones, y verificación de pagos a terceros y demás soportes de pago para darle la trazabilidad de la documentación analizada correspondiente. En este proyecto no se efectuó anticipo sobre los contratos, se constató el debido manejo de los recursos, dada la ejecución para este.

Se liquidó el contrato de obra, se realizó la totalidad de la compra para el contrato de compraventa previsto; se sugiere, para el caso del contrato de interventoría realizar el proceso de liquidación ya que hay un saldo pendiente por \$9.578.252, que permita garantizar el buen manejo de la totalidad de recursos del SGR.

3. ANEXO

3.1. Anexo Matriz de hallazgos AT N° 238 de 2021

Tabla No.7

GOBERNACIÓN DE CAQUETÁ

CODIGO	HALLAZGO	A	F	CUANTIA	D	P	IP	CUANTIA	BA	CUANTIA
H1. A1. D1	Principio de planeación y vulneración a los principios rectores de la contratación del proyecto BPIN 2017000060058	X		\$ -	X					
H2. A2. D2. F1.	Manejo y protección del anticipo. Proyecto BPIN 2017000060058	X	X	\$ 2.347.931.275	X					
H3. A3. D3.	Publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública- SECOP, proyecto BPIN 2017000060058	X		\$ -	X					
H4. A4.	Principio de planeación y vulneración a los principios rectores de la contratación del proyecto BPIN 020000100094	X		\$ -						
TOTALES		4	1	\$ 2.347.931.275	4					

A: Administrativo
 F: Fiscal
 D: Disciplinario
 P: Penal
 IP: Investigación Preliminar
 PAS: Proceso Administrativo Sancionatorio
 BA: Beneficio de Auditoría
 OI: Otra incidencia.