

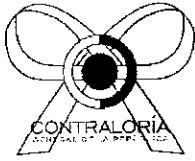
INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL No. 20

REGALÍAS VIGENCIAS 2011-2012-2013

**DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

CDSME... No _____

JULIO DE 2014



Contralora General de la República

SANDRA MORELLI RICO

Vice contralora

LIGIA HELENA BORRERO
RESTREPO

Contralor Delegado Minas y Energía (E)

LEONARDO ARBELAEZ LAMUS

Contralor Delegado Intersectorial
Supervisor Encargado.

LUIS FERNANDO RAMIREZ
ZULUAGA

Contralor Delegado Intersectorial
Ejecutivo de Auditoría

ALBERTO RUIZ POVEDA

Equipo para la ACES:

Responsable de la ACES

HENRY CHAVARRO ROJAS

Integrantes del Equipo ACES

ENRIQUE HERNANDO
ENRIQUEZ
LICETTE HOOKER
CESAR AUGUSTO PIRACOCA
BENAVIDES

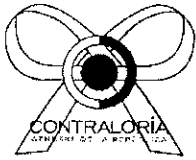
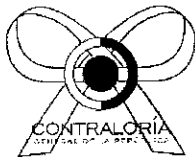


TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	4
2. HECHOS RELEVANTES	5
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	6
3.1 Gestión Legal.....	7
3.2 Gestión Financiera, Presupuestal y Contable	7
3.3 Gestión Contractual	10
3.4 Hallazgos.....	12
4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.....	22
4.1 RESUMEN DE HALLAZGOS.....	23



INFORME DE RESULTADOS-ACTUACIÓN ESPECIAL No. 20

1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, Resoluciones No. 6680 y 6750 de 2012 practicó Actuación Especial a los recursos provenientes de Regalías al Departamento del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina vigencias 2011, 2012 y 2013, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, Eficiencia, Eficacia y Equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades y/o procesos examinados.

La Actuación Especial incluyó la evaluación de operaciones financieras, administrativas, económicas en desarrollo de la gestión de Adquisición de Bienes y Servicios por parte del Departamento del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, conforme a las normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la Administración Departamental el contenido de la información suministrada por esa Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre la actuación especial realizada.

OBJETIVOS GENERALES

Evaluar la gestión y los resultados fiscales del ente territorial logrados en la administración de los recursos de regalías para las vigencias 2011, 2012 y 2013, en términos de los principios de eficiencia, eficacia, economía y el cumplimiento de los objetivos establecidos para el Fondo Nacional de Regalías - FNR y el Sistema General de Regalías - SGR, creados mediante las Leyes 141 de 1994 y 1530 de 2012, según ACES N° 20.



2. HECHOS RELEVANTES

En correspondencia a los funciones constitucionales consagradas en el artículo 267, las normas de aplicación del control fiscal, vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, atendiendo a los preceptos referentes de la contratación estatal (Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios) y principios rectores aplicables al manejo de recursos públicos (transparencia, economía, responsabilidad, eficiencia, equidad y valoración de los costos ambientales), y conforme a lo reglamentado en la Resolución 6680 de 2012, mediante las cuales se adoptan herramientas y actuaciones especiales de control fiscal, la Contraloría Auxiliar de Regalías de la Contraloría General de la República designó un grupo interdisciplinario, para realizar una actuación especial tendiente a llevar a cabo la acción de control fiscal breve y sumaria en recursos del sistema general de regalías, respecto de la gestión fiscal efectuada por el Departamento del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina teniendo como insumo de auditoría el presupuesto de Regalías para las vigencias 2011 – 2012 y 2013 y los respectivos contratos.

El 17 de mayo de 2012 se expide la Ley 1530, que en el Título V establece las disposiciones que constituyen el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías; por este hecho, en materia de asignación de recursos de regalías al Departamento de San Andrés Islas, el año 2013 marca un cambio significativo de toda su historia al tener un crecimiento del 289%, al pasar de \$26.208.62 millones en el año 2012 a \$ 75.816.49 millones para el año 2013. Sin embargo tal voluntad de recursos se vio afectada por los recursos transferidos, ya que estos sólo alcanzaron el 48,6% de la anterior cifra, es decir la suma de \$ 36.898.51 millones. El incremento de recursos para inversión ha permitido que el Departamento pueda financiar las grandes obras de infraestructura que proyectó en el plan de inversiones para el cuatrienio.

El segundo hecho a mencionar es el proceso de incorporación de recursos al presupuesto departamental para habilitar el procedimiento de licitaciones, selección de contratistas y contratación, el cual fue lento, donde se observa que el nivel central, Ministerio de Hacienda, afrontó una larga tramitación que lo llevo a girar tan sólo en septiembre 20 de 2013, el 36% de los recursos y el 28 de noviembre el 40%, luego su incorporación al presupuesto obligó a la entidad a que tan sólo en el mes de octubre estuviera aperturando los procesos de selección de los contratistas para los proyectos significativos. Lo anterior significó que la mayoría de contratos con respaldo en la cifra girada en el 2013 con diferentes



fuentes del SGR, \$36.128.2 millones, se suscribieron en las últimas dos semanas del mes de diciembre de 2013.

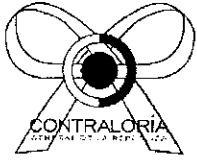
El tercer hecho a mencionar es la incidencia del cambio del sistema de regalías, en la gestión y ejecución presupuestal por el Departamento de San Andrés Islas. La entidad presupuestó las transferencias por concepto de regalías y compensaciones causadas a 31 de diciembre de 2011, conforme a la Ley 141 de 1994 y 756 de 2002, y a partir del mes de enero de 2012, el Departamento inscribió los proyectos susceptibles de ser financiados con cargo Regalías en los Bancos de Programas y Proyectos del mismo sistema. El Departamento, para la vigencia fiscal 2012 y dando cumplimiento a lo establecido en las nuevas normas, constituyó el Órgano Colegiado de Administración y Decisión "OCAD", el cual definió los proyectos de inversión que se financiaría con recursos del Sistema General de Regalías, los cuales fueron contratados a finales del año 2013, por lo que el Departamento en la vigencia 2012 ejecutó sólo la cuantía de \$ 451,69 millones, el 2,4% de recursos apropiados de Regalías y no ejecutó recursos del nuevo Sistema General de Regalías, pues por este concepto sólo se obtuvo la asignación de recursos, \$26.208,62 millones, pero no los correspondientes giros.

El cuarto elemento que encontramos es la subjetividad que establece a los procesos de selección de contratistas la entidad, otorgando favorecimiento a las personas o contratistas residentes en el Departamento, lo cual mereció del equipo auditor el respectivo análisis y comunicación de la observación a la entidad, la cual en su respuesta no dio explicación satisfactoria.

El quinto elemento de consideración es sobre la iniciación del proceso contractual, donde notamos que la entidad demoró o permitió que los contratistas de obras públicas suscribieran Actas de Inicio luego de más de dos (2) meses de suscritos los contratos y un mes después aún no se apreciaba actividad física en el sitio de la obra por parte de los contratistas, indicando esto una grave demora que podría afectar en varios aspectos la ejecución de las obras, pero que por el alcance de esta auditoría, hasta la etapa precontractual, no correspondía conocer sobre los factores que incidieran en tal retardo. Contratos que además no incluyeron el componente de anticipo.

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Para evaluar la gestión y los resultados fiscales del ente territorial logrados en la administración de los recursos de regalías, en términos de los principios de eficiencia, eficacia, economía y los objetivos y fines del SGR establecidos en la ley 1530 de 2012, se evaluó y verificó el cumplimiento de la normatividad aplicable en la gestión presupuestal, mediante la evaluación de la asignación de recursos, la incorporación de éstos al presupuesto, la ejecución de acuerdo a la presentación y



aprobación de proyectos en el OCAD departamental y finalmente la liquidación del presupuesto; igualmente se evaluó la gestión contractual en las etapas precontractual, contractual y poscontractual, principalmente de la vigencia 2013, teniendo en cuenta que sobre la vigencia 2011 varios contratos ya habían sido objeto de evaluación y en el año 2012, no se celebraron contratos.

Para contar con un referente para evaluar la gestión y los resultados fiscales del Departamento de San Andrés Islas, se utilizó la metodología de la Guía de Auditoría, calificando la gestión presupuestal y contractual del componente "Control de Gestión".

3.1 Gestión Legal

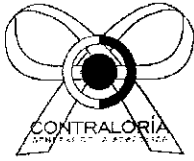
En este componente se encuentra que la Administración Departamental, para la ejecución de las operaciones financieras, administrativas y económicas en desarrollo de la Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios, en general, las ejecutó conforme a las normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables, excepto en los casos de falta de planeación, objetividad y publicidad para algunos contratos, que se presentan en el cuerpo del informe.

3.2 Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Se verificó que la totalidad de los recursos reportados por el DNP-FNR y el MHCP de regalías fueron recibidos por la Tesorería del Departamento de San Andrés Islas en las cuenta de Ahorro N° 487-178816 con el BBVA, destinada a los fondos y otras dos cuentas de ahorro, banco de Occidente y banco Colombia, destinadas al funcionamiento de Regalías. Las citadas cuentas de ahorros generan los respectivos intereses financieros.

El ente de control encontró en San Andrés Islas una mediana ejecución de los recursos especialmente en las tres vigencias analizadas, 2011, 2012 Y 2013, la cual fue del 75%, 73% y 60%, respectivamente, respecto al recaudo de recursos, sin embargo la ejecución frente a la apropiación, cae significativamente, debido a que no fueron girados todos los recursos al ente territorial. Ver cuadro N°1, N°4 y Gráfica N°1.

La ejecución de ingresos del periodo auditado ascendió al 61%, donde la vigencia 2013 con una ejecución del 60% fue la encargada de mostrar resultados presupuestales en razón a que en esta vigencia se incorporaron los recursos de los proyectos aprobados en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión,



OCAD, aprobados en la vigencia 2012 y parcialmente girados en la vigencia 2013, lo cual se evidencia en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1
Comportamiento del presupuesto de ingresos y gastos de San Andrés Islas
Recursos de Regalías y Sistema General de Regalías. (Cifras en millones de pesos \$)

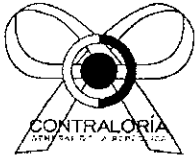
VIGENCIA PPTAL.	RECURSOS ASIGNADOS	RECURSOS INCORPORADOS	RECURSOS GIRADOS	% RECURSOS GIRADOS	RECURSOS EJECUTADOS	% Ejecución vs R. Girados
2011	13.193,00	12.356,88	1.216,48	10%	913,49	75%
2012	26.208,62	19.127,81	615,60	3%	451,69	73%
2013	75.816,49	76.912,10	36.898,51	48%	22.282,39	60%
TOTAL	115.218,11	108.396,79	38.730,59	36%	23.647,57	61%

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos, periodo 2011-2013. Ppto Dpto. San Andrés Islas y DNP-SGR.
Lo asignado por la ANS en la vigencia 2013 se refiere al bienio 2013-2014. No incluye Fonpet y FAE.

La ejecución de los recursos para la cobertura de necesidades en el departamento se vio seriamente afectada por el bajo porcentaje de recursos girados para los periodos auditados ya que del presupuesto total solamente ingresaron recursos por un 36%. Cabe aclarar que aunado a la falta de agilización del Ministerio de Hacienda, MHCP, en la entrega de los recursos al Departamento, una vez se giran los mismos se nota una lenta gestión del ente territorial en los procesos de apertura, adjudicación, suscripción e iniciación de los contratos, todo lo cual se traduce en una baja ejecución del ente territorial y en el aplazamiento de soluciones a las necesidades comunitarias.

Por otra parte, se observa un bajo porcentaje de ejecución para los periodos 2011 y 2012, en materia de ingresos, con respecto al presupuesto definitivo. Donde por la fuente de Regalías se ofrecieron recursos pero finalmente se giraron en mínimos porcentajes, tanto que sus cifras alcanzaron sólo el 10% y 3%, respectivamente. Para el año 2013, el recaudo total se refiere a lo girado por Regalías y por el SGR, donde la ejecución alcanza el 48% del presupuesto de ingresos definitivo. Ver cuadro N°1.

El presupuesto de gastos del periodo auditado, respecto a la apropiación final de las tres vigencias, presenta una ejecución consolidada del 22%, destacándose la baja apropiación de recursos para los periodos 2011 y 2012 e igualmente el valor mínimo los compromisos adquiridos, por el no giro a la entidad de los recursos de Regalías, demostrando esto en la práctica que el Departamento no tenía Regalías. En el año 2011 se estimaron los principales montos para las instituciones educativas Bolivariano y Flowers Hill, lo cual no ocurrieron y se trasladaron las



partidas aumentadas para el año 2012 en la cifra de \$ 18.280,36 millones. El ente territorial, en la vigencia 2012 no recibió los recursos, aplazándose la misma cifra para la vigencia del año 2013 donde se agregó una partida adicional, para alcanzar el monto citado, donde se suscribieron los contratos, quedando pendiente los giros de los recursos. De los recursos apropiados, el Ente Territorial sólo adquirió compromisos por el orden del 29%, en razón a que importantes recursos se giraron en la última semana de noviembre, lo que no permitió a la entidad tramitar los procedimientos requeridos para comprometer oportunamente mayores recursos. Ver cuadro N° 2.

Cuadro No. 2. Ejecución presupuestal de Gastos
(Cifras en millones de pesos de \$)

Vigencia	Recursos Incorporados	Total compromisos	% Ejecución
2011	12.356,88	913,49	7%
2012	19.127,81	451,69	2%
2013	76.912,10	22.282,39	29%
TOTAL	108.396,79	23.647,57	22%

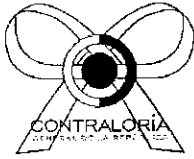
Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Gastos – San Andrés Providencia y Sta. Catalina

En general fue baja la ejecución con respecto a los recursos girados y estos fueron bajos con respecto a lo presupuestado, lo cual se refleja en la Gráfica N° 1 y el cuadro N° 3.

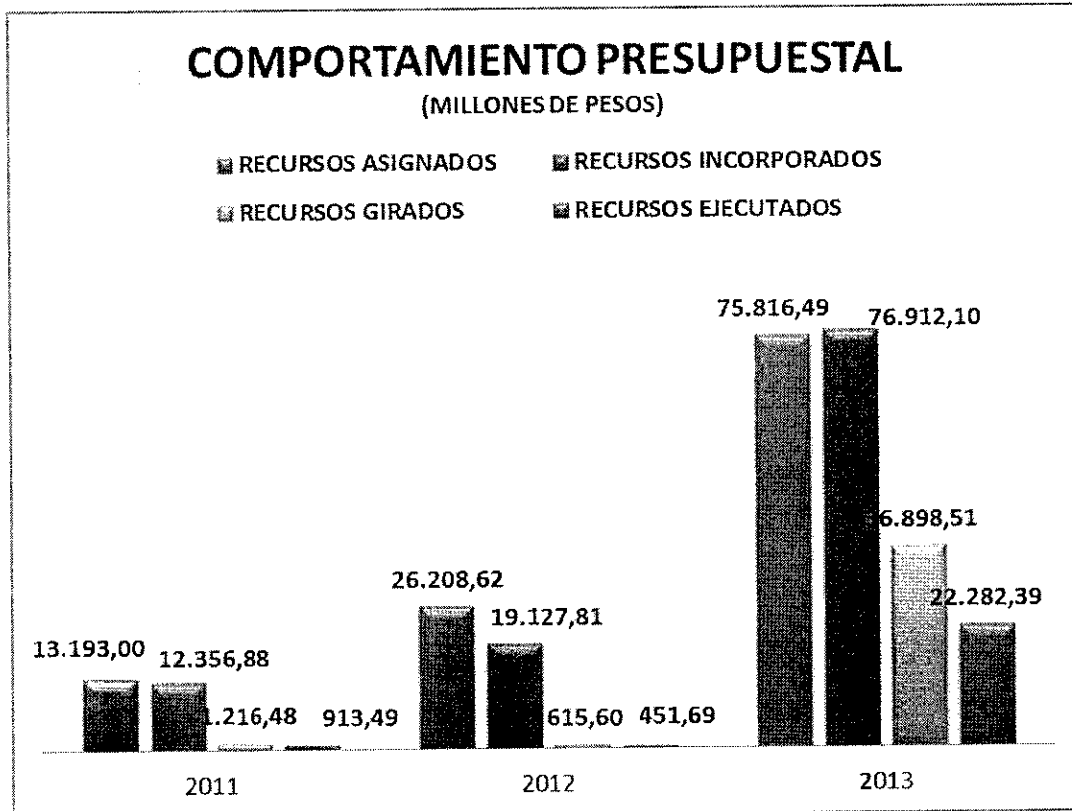
Cuadro No. 3. Comportamiento presupuestal por Vigencias
(Cifras en millones de pesos de \$)

VIGENCIA PPTAL.	RECURSOS INCORPORADOS	RECURSOS GIRADOS	RECURSOS EJECUTADOS	% Ejecución vs R. Girados	% Ejecución vs Ppto
2011	12.356,88	1.216,48	913,49	75%	7%
2012	19.127,81	615,60	451,69	73%	2%
2013	76.912,10	36.898,51	22.282,39	60%	29%
TOTAL	108.396,79	38.730,59	23.647,57	61%	22%

Elaboró: Grupo Auditor. Fuente: Ejecuciones Presupuestales del Departamento de San Andrés Islas



Gráfica 1. Recursos Asignados, Presupuestados, Girados y ejecutados por vigencias. (En millones de pesos)



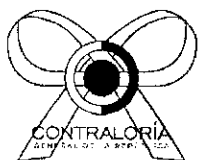
Elaboró: Grupo Auditor

La gráfica ilustra el comportamiento presupuestal para cada vigencia auditada, donde la escala empleada, reafirma, los reducidos recursos empleados en las vigencias 2011 y 2012.

3.3 Gestión Contractual

El departamento de San Andrés Islas adoptó para el periodo 2012-2015 el Plan de Desarrollo denominado para "Para tejer un mundo más humano y seguro", el cual guarda relación con las políticas del gobierno nacional. Las grandes obras de inversión las incluyó en el programa "1.6.5.2. Más y mejor infraestructura para el Desarrollo."

En general se encuentra que la entidad ha planeado sus obras y contratos, los ha realizado o ejecuta con aceptables resultados. No obstante en la planeación de sus grandes obras y lo referente a lo denominado en el EGCAP, etapa



precontractual, la cual incluye estudios, proyectos y procesos de selección acusa falencias las cuales detallamos en la presente auditoría.

Por otra parte los programas y proyectos acometidos y en ejecución financiados con fuentes de Regalías, para la vigencia auditada, responden a los formulados en los diferentes planes de desarrollo del departamento los cuales, en lo pertinente, están en consonancia con los programas del gobierno nacional.

El trámite presupuestal dado a las partidas por concepto de regalías se encontró ajustado a las normas presupuestales y el representante de la entidad tramitó las respectivas facultades previas o expidió los decretos para las respectivas incorporaciones al presupuesto del departamento. No obstante las partidas asignadas no aplicaron o se giraron en los periodos programados, aplazándose, en algunas oportunidades hasta dos años, caso que encontramos en el proyecto de las Instituciones Educativas Flowers Hill y el Bolivariano de San Andrés.

Otro aspecto a mencionar es el relacionado con la información. La entidad entregó la información de manera lenta, incompleta y tardía, tanto lo relacionado con la parte contractual como lo financiero, afectando el normal desarrollo de la auditoría.

De la contratación celebrada por la entidad se examinaron dieciséis (16) contratos, que correspondían al total de los contratos no auditados, para los periodos citados objeto de la Actuación. Los contratos fueron del tipo de obra pública, compraventa de bienes muebles, consultoría y prestación de servicios. Los mismos se refirieron al sector transporte, sector educación y sector salud.

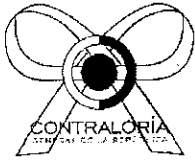
Recursos ejecutados y ejecución para la auditoría

La ACE, en lo referente a contratos, se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4
Muestra de contratos y Valor Auditado (cifras en millones de Pesos \$)

Vigencia	Cantidad total de ctos	Recursos Ejecutados	R. Ejecutados y ejecución	Valor Auditado	% de Recursos Auditados
2011	3	443,5	443,5	443,5	100,0%
2012 (1)	2	1.620,3	1.620,3	1.620,3	100,0%
2013 (2)	11	1.101,4	22.749,3	22.749,3	100,0%
Otros(3)		792,7	792,7	792,7	100,0%
TOTAL	16	3.957,9	25.605,7	25.605,7	100,0%

Elaboró: Grupo auditor



El anterior cuadro de la muestra de contratación, elaborado por el grupo auditor, tiene las siguientes aclaraciones: (1): Se computan 2 contratos para fines de la muestra a revisar, porque se pagó saldo de liquidación en el 2012, pero se ejecutaron en el 2010 y ascendieron a \$ 1.545,8 millones. En el 2012 no se ejecutaron contratos. (2): Se auditaron los contratos ejecutados y en ejecución, auditables. (3): Se refiere a recursos del servicio de la deuda, año 2011 y 2012, con recursos de Regalías.

En las vigencias 2011, 2012 y 2013 se ejecutaron recursos de regalías y del Sistema General de Regalías por valor de \$3.957,9 millones pero con los que se encuentran en ejecución este valor ascendió a \$ 25.605,7 millones los cuales, en su mayoría corresponden al año 2013, y fueron objeto de auditoria, aunque los de obra suscritos en el año 2013 se auditaron en su fase precontractual. Igualmente en el cuadro de la muestra se incluye contratos de otras vigencias que no se habían auditado y que fueron objeto de liquidación en el año 2012, en tal sentido se auditaron los contratos de obra civil e interventoría para La Rehabilitación de la vía Jenny Bay Tramo II, que se ejecutaron en el año 2010, y sus saldos de liquidación se pagaron en el 2012. Estos contratos ascendieron a \$ 1.258,8 y junto con la adición, \$ 361,5 millones, arrojan un valor de \$ 1.620,3 millones cifra que se presenta en el cuadro N° 4.

Adicionalmente se revisó el 100% de los Comprobantes de Egreso de los pagos realizados en las vigencias 2011, 2012 y 2013 y lo relacionado con el servicio de la deuda.

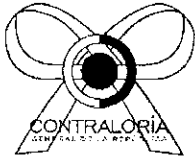
3.4 Hallazgos

Luego de revisar la contratación se encontraron observaciones que fueron comunicadas a la entidad auditada. Las respuestas fueron analizadas y evaluadas el grupo auditor en mesa de trabajo N°10, del 27 de Mayo de 2014.

H.1 D1. Deficiencia en la planeación y elaboración de Estudios y documentos previos para contrato N° 523 del año 2009.

Establece el artículo 25 en el numeral 12 de la Ley 80 de 1993 lo siguiente: "*DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio: (...) 12. 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, según corresponda.*"

Señaló el artículo 3° del Decreto 2474 de 2008 (norma vigente para la época de los hechos), lo siguiente: "**Artículo 3°.** *Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así*



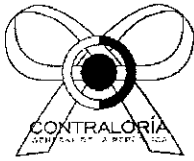
como el de la distribución de riesgos que la entidad propone. (...) 2. La descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar. (...) 4. El análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo. En el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad contratante deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. (...)"

El reglamento referente a los estudios previos ha definido y precisado las diferentes actividades que deben desarrollarse previas a la selección del contratista, entre esas las especificaciones y el presupuesto de la futura obra, a la que ordena establecer y soportar actividades de obras (ítems) con sus cantidades, especificaciones técnicas y costos unitarios, los cuales se soportan con los conocidos análisis de precios unitarios, o apus.

No obstante los anteriores criterios, la Contraloría General de la República observa que el contrato N° 523 de dic 30 de 2009, con origen en la licitación pública 007 de 2009, cuyo objeto es La rehabilitación de Vías Jenny Bay, tramo II, suscrito inicialmente por valor de \$1.184, 3 millones, cuyo contratista fue el señor Guillermo Mendivel Ciodaro, el estudio previo no presentó los análisis de los precios unitarios de las actividades de obra como lo ordena el numeral 4 del artículo 3° del Decreto 1474 de 2008. Pero por otra parte se encuentra que luego de la legalización y la firma del acta de inicio del contrato en enero 12 de 2010, inmediatamente se suspendió. En fecha febrero 04 de 2010 se firmó Acta de Modificación N° 1, que significó el replanteamiento de las actividades, cantidades y especificaciones del contrato, con el siguiente resumen tomado de la carpeta del contrato, en millones de pesos:

Valor de ítems no modificados:	\$ 102,0
Nuevos valores de Ítems por disminución de cantidades	\$ 150,5
Valor de ítems nuevos	\$ 931,8
Valor total del contrato, en millones	\$1.184,3

Por tanto, encontramos una modificación del presupuesto aprobado del contrato con respecto al acordado ejecutar en menos de un mes de iniciada la obra, de más del 85% de sus actividades a realizar; demostrando con esto la inutilidad del estudio previo realizado, en lo técnico y presupuestal, porque tuvieron que elaborar otro presupuesto para la ejecución de las obras. Igualmente se evidenció en la documentación precontractual la falta de diseños pertinentes y completos. Se denota que no se realizó un estudio previo adecuado y coherente con los factores técnicos que demandaba la vía a construir y por tanto el estudio técnico, de diseño y presupuestal no fue útil ni tuvo aplicación para la obra.



La anterior situación se presenta por la presunta falta de una efectiva planeación al igual que la falta de seguimiento en la supervisión y control a la etapa de estudios previos en la actividad contractual desarrollada por la Gobernación de San Andrés Islas, lo que genera inaplicación del Estatuto de Contratación, considerable retraso en la ejecución de la obra y en la prestación del servicio oportuno a la comunidad. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

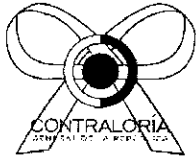
H2. D2. Deficiencia en elaboración de Estudios y documentos previos, para contratos de obra en la vigencia 2013.

Establece el numeral 12 artículo 25 de la Ley 80 de 1993 lo siguiente: *“12. 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, según corresponda.”*. Señaló el artículo 2.1.1° del Decreto 734 de 2012, lo siguiente: *“Artículo 2.1.1. **Estudios y documentos previos.** En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, (...) y deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos: (...) 4. El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. (...).”*

Sobre los elementos que integran el presupuesto del proyecto u obra el decreto 734 citado, precisa que para los contratos a precios unitarios, la entidad debe incluir en los estudios previos la forma como los calculó, es decir elaborar los respectivos análisis de precios unitarios, APUs., para anexarlos al proyecto de pliegos de condiciones con los restantes documentos técnicos y ponerlos a disposición de los interesados.

Sin embargo, encuentra el ente de control que en los contratos de obras celebrados por la entidad auditada en el año 2013 y que corresponden al N° 1190, suscrito el 30 de diciembre, para la Reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés, y el contrato N° 1205 suscrito el 18 de diciembre, para la Reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la Institución Educativa Instituto Bolivariano Etapa I en San Andrés, no se encontraron en las carpetas de los contratos ni en la página del portal de contratación pública el documento denominado Análisis de Precios Unitarios.

La anterior situación se presenta por la falta de un adecuada supervisión y control a los documentos que integran el proceso licitatorio y de selección del contratista generando la respectiva omisión al reglamento de contratación y por tanto limitando la información, claridad y conocimiento oportuno que requieren los

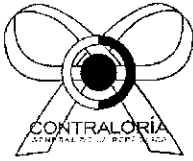


intervinientes en el proceso licitatorio y la comunidad en general. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

H3. D3. Ineficiencia en la publicidad del SECOP para contratos de obras.

El artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, consagró el principio de publicidad y ordena publicar los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los contratos derivados de la actividad precontractual y contractual a través de medios electrónicos (SECOP) según la reglamentación que para los efectos expidiera el Gobierno Nacional. El artículo 8° del Decreto 2474 de 2008, estableció que *“La entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación (...). La publicidad a que se refiere este artículo se hará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) a través del Portal único de Contratación, cuyo sitio web será indicado por su administrador. Con base en lo anterior, se publicarán, entre otros, los siguientes documentos e información, según corresponda a cada modalidad de selección: (...) 3. Las observaciones sugerencias al proyecto a que se refiere el numeral anterior, y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas. (...) 7. El pliego de condiciones definitivo y la constancia de envío de información a la Cámara de Comercio para la licitación pública.”* Esta última condición estuvo vigente hasta abril del 2012. *“8. El acta de la audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones y en general las aclaraciones que se presenten durante el proceso de selección y las respuestas a las mismas. (...). En el numeral 8 del Decreto 734 de 2012, se exige audiencia para el tema de revisión de riesgos previsibles y también fija la necesidad de publicar, según numerales 12, 15 y 17, varios eventos, así: “12. El acta de cierre del proceso y de recibo de las manifestaciones de interés o de las ofertas según el caso. (...). 15. El acto administrativo de adjudicación del contrato. En los casos de licitación pública, también el acta de la audiencia pública de adjudicación. (...). 17. El contrato, las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta. 18. El acta de liquidación de mutuo acuerdo, o el acto administrativo de liquidación unilateral. (...) **Parágrafo 3°.** La publicación electrónica de los actos y documentos a que se refiere el presente artículo deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. (...).”* Esta normatividad fue subrogada por el artículo 2.2.5 del decreto 734 de 2012, con las excepciones que se citaron.

Luego, el reglamento es preciso en señalar el procedimiento de publicar en la página del SECOP los eventos y actos que se requieren para estructurar las condiciones de participación y seleccionar la mejor propuesta en un escenario de objetividad y transparencia, información y documentos que no debe omitirse en parte alguna o ser reserva de unos pocos sino que debe publicarse para que sea conocida por todos los participantes y la comunidad en general de manera clara, completa y oportuna.



Sin embargo al revisar las publicaciones en la página web del SECOP se encuentra que en todos los procesos de selección de contratistas del auditado se omitieron publicaciones de la etapa precontractual, contractual y poscontractual obligatorias en el reglamento que pasamos a relacionar, al igual que su publicación por fuera del término legal establecido.

Contrato N° 523 de dic 30 de 2009, suscrito con Guillermo Mendivil Ciodaro, cuyo objeto es La rehabilitación de Vías Jenny Bay, tramo II, con origen el proceso LIC-007-2009, no se publicó la comunicación sobre el proceso de selección a la Cámara de Comercio; los soportes del cálculo de la actividades del presupuesto del contrato; las observaciones y sugerencias al proyecto de pliego de condiciones y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas; el acta de la audiencia de adjudicación del contrato; acto administrativo de adjudicación del contrato; el contrato; el Acta de Modificación del contrato; el contrato adicional y el Acta de Liquidación.

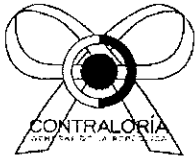
El contrato N° 1190, suscrito el 16 de diciembre de 2013, para la Reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés, con origen en el proceso LIC-015-2013, no se publicó los soportes del cálculo de las actividades del presupuesto del contrato; las observaciones sugerencias al proyecto de pliego de condiciones; el acta de audiencia de aclaración de pliegos y revisión de riesgos previsible; el acta de cierre del proceso y del recibo de ofertas y el contrato celebrado el 16 de diciembre de 2013 se publicó tan sólo el 10 de marzo de 2014.

El contrato N° 1205 suscrito el 18 de diciembre de 2013, para la Reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la Institución Educativa Instituto Bolivariano Etapa I en San Andrés no se publicó los soportes de cálculo de las actividades del presupuesto del contrato; el acta de audiencia de aclaración de pliegos y revisión de riesgos previsible; el acta de cierre del proceso y del recibo de ofertas y el contrato celebrado el 18 de diciembre de 2013 se publicó tan sólo el 10 de marzo de 2014.

Lo anterior se presenta por falta de seguimiento, supervisión y control que corresponde a los funcionarios de la Gobernación, lo que genera que los actos del proceso de contratación no sean informados y puestos en conocimiento de la comunidad de manera completa y oportuna, con lo cual se podría estar omitiendo la aplicación de diferentes normas del Estatuto de Contratación. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

H4.D4. Ineficiencia en la publicidad del SECOP para contratos de consultoría (Concurso de Méritos).

El artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, consagró el principio de publicidad y ordena publicar los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual a través de medios



electrónicos (SECOP) según la reglamentación que para los efectos expidiera el Gobierno Nacional.

El artículo 8° del Decreto 2474 de 2008, estableció que, *“La entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación (...). La publicidad a que se refiere este artículo se hará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) a través del Portal único de Contratación, cuyo sitio web será indicado por su administrador. (...)”*. También exige que se publique, entre otros los siguientes documentos: las observaciones y sugerencias al proyecto de pliego de condiciones; la invitación a ofertar que se formula a los integrantes de la lista corta y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas; el acto administrativo de adjudicación del contrato; el contrato y el Acta de Liquidación.

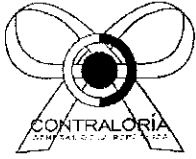
El artículo 2.2.5 del decreto 734 de 2012, Publicidad del procedimiento del Secop, el cual subroga la mayoría de numerales del artículo 8° del anterior reglamento exige que se publique el acta de cierre del proceso para precalificación y de recibo de las manifestaciones de interés; el informe de evaluación del concurso de méritos; el acta de audiencia pública de conformación de lista corta y la invitación a ofertar que se formula a los integrantes de la lista corta. Además el artículo 3.3.4.1 del mismo decreto exige la publicación de la audiencia de aclaración de pliegos de condiciones.

Luego, el reglamento es preciso en señalar el procedimiento de publicar en la página del SECOP los eventos y actos que se requieren para seleccionar la mejor propuesta en un escenario de objetividad y transparencia; información y documentos que no deben omitirse en parte alguna o ser reserva de unos pocos sino que debe publicarse para que sea conocida por todos los participantes y la comunidad en general de manera clara, completa y oportuna.

Sin embargo al revisar las publicaciones en la página web del SECOP se encuentra que en todos los procesos de selección de contratistas para consultoría realizados por el auditado se omitieron publicaciones obligatorias que pasamos a relacionar.

Contrato N° 514 de dic 29 de 2009, cuyo objeto es la interventoría al contrato de obra pública para la rehabilitación de Vías Jenny Bay tramo II en La Isla de San Andrés, con origen en el Concurso de Méritos CM-005-009, no se publicó las observaciones y sugerencias al proyecto de pliego de condiciones; la invitación a ofertar que se formula a los integrantes de la lista corta y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas; el acto administrativo de adjudicación del contrato; el contrato y el Acta de Liquidación.

Contrato N° 1230 de dic 27 de 2013, para la consultoría y diseño de la vía perimetral Cliff, con origen en el Concurso de Méritos CM-008-2013, no se publicó



el Acta de cierre del proceso para precalificación y de recibo de las manifestaciones de interés; el Acta de Audiencia de conformación de lista corta; la invitación a ofertar que se formula a los integrantes de la lista corta; el acto administrativo de adjudicación del contrato y el contrato suscrito.

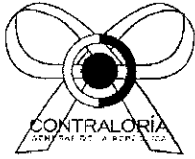
Contrato N° 1249 de dic 30 de 2013, estudio y diseño para la construcción de espacio peatonal entre la Av. Newball y Bahía Hooker, con origen en el Concurso de Méritos CM-009-2013, no se publicó el Acta de cierre del proceso para precalificación y de recibo de las manifestaciones de interés; el Acta de Audiencia de conformación de lista corta; la invitación a ofertar que se formula a los integrantes de la lista corta; el acto administrativo de adjudicación del contrato y el contrato suscrito.

Contrato N° 1217 de dic 23 de 2013, cuyo objeto es la interventoría de las obras físicas de reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la I.E. Instituto Bolivariano (Etapa I) y la I.E Flower Hill Bilingual School del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, con origen en el Concurso de Méritos CM-016-2013, no se publicó el Acta de Audiencia de conformación de lista corta y la invitación a ofertar que se formula a los integrantes de la lista corta. El acta de adjudicación del contrato no fue publicada en el término legal.

Lo anterior se presenta por falta de seguimiento, supervisión y control que corresponde a los funcionarios de la Gobernación, lo que genera que los actos del proceso de contratación no sean informados y puestos en conocimiento de la comunidad de manera completa y oportuna, con lo cual se podría estar omitiendo la aplicación de diferentes normas del Estatuto de Contratación. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

H5. D5. Reglas subjetivas en selección de proponentes en los contratos de obra.

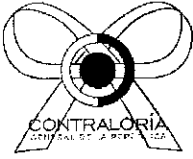
Establece el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en el numeral 5°, lo siguiente: “5o. *En los pliegos de condiciones o términos de referencia: a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección. b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso. (...). d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren. e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad. (...). Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos o términos de referencia y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renuncias a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados.”*



Igualmente el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, señala: *“Artículo 5°. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios: 1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. (...)”*. Y se refiere luego a las condiciones de los proponentes las cuales debe acreditar a las Cámaras de comercio y las condiciones generales que debe reunir la oferta más favorable.

Por otra parte el artículo 12 Decreto 2474 de 2008, Ofrecimiento más favorable a la entidad, en el numeral 3 establece, *“3. En los procesos de selección por licitación, de selección abreviada para la contratación de menor cuantía, y para los demás que se realicen aplicando este último procedimiento, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas: a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad, para lo cual el pliego de condiciones establecerá: I. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta. II. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. (...) III. Las condiciones económicas adicionales que para la entidad representen ventajas cuantificables en términos monetarios, (...) descuentos por variaciones en programas de entregas, valor o existencia del anticipo, mayor garantía del bien o servicio respecto de la mínima requerida, impacto económico sobre las condiciones preexistentes en la entidad directamente relacionadas con el objeto a contratar, mayor asunción de riesgos previsibles identificados, entre otras.”* Además el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 se ocupa de la oferta.

Encontramos en lo desarrollado en el reglamento que los factores o requisitos objeto de calificación, son claros y precisos y es entendible que si se habilita el proponente constructor bajo los criterios de clasificación y calificación registrados en el RUP, Decreto 1464 de 2010, antes regía el Decreto 4881 de 2008, cumpliendo requisitos de Experiencia (E), capacidad financiera (Cf) y capacidad de organización (Co) concepto que incluye la organización técnica y organización operacional, según reclasificación del Decreto 734 de 2012, y se califica su propuesta técnica y económica bajo la ponderación de los elementos de calidad y precios soportados en puntajes o fórmulas resulta incoherente, injustificado y podría ser antijurídico otorgar al concepto de proponente raizal o residente, por presentar esa condición, hasta el 20% de los puntos con los que se califica una propuesta de construcción, en razón a que se estaría desvirtuando el concepto estructural de la propuesta de construcción de obra.



Por otra parte la entidad cita en los diferentes documentos del concurso que le otorga un porcentaje de puntos a la oferta habilitada por la condición residencia regional o de origen de su proponente y en razón a la aplicación real y efectiva que debe dar al Decreto Ley 2762 de 1991 y la Ley 915 de 2004, denominada como tarjeta OCCRE, tarjeta de circulación y residencia en San Andrés Islas. Sin embargo revisadas estas normas no se encuentra elementos jurídicos en su texto que complementen o modifiquen lo establecido en el estatuto de contratación en lo referente a la evaluación de ofertas habilitadas en una licitación pública.

En los siguientes contratos de construcción se usa el criterio de residencia, tarjeta OCCRE, en el Departamento en la calificación de la propuesta, Contrato N° 523 de dic 30 de 2009, cuyo objeto es La rehabilitación de Vías Jenny Bay, tramo II, con origen el proceso LIC-07-009, se otorga del total de puntos de calificación, por tarjeta OCCRE, el 20%.

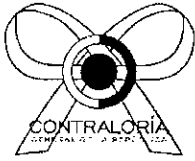
El contrato N° 1190, suscrito el 16 de diciembre de 2013, para la Reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés, con origen en el proceso LIC-015-2013, se otorga del total de puntos de calificación, por tarjeta OCCRE, el 5%.

El contrato N° 1205 suscrito el 18 de diciembre de 2013, para la Reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la Institución Educativa Instituto Bolivariano Etapa I en San Andrés se otorga del total de puntos de calificación, por tarjeta OCCRE, el 5%.

La anterior situación se presenta por dar un alcance jurídico a los decretos sobre residencia y circulación en el Departamento de San Andrés mayor o prevalente sobre el Estatuto de Contratación, en un campo, donde la norma de contratación pública es específica. Lo anterior genera subjetividad en el proceso de selección y baja participación de ciudadanos por existir un sistema desigual para los oferentes. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

H6. D6. Reglas subjetivas de selección de proponentes en los contratos de consultoría (Concurso de Méritos).

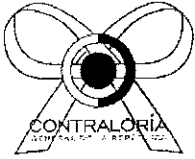
Señala el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en el numeral 5° lo siguiente: *"5o. En los pliegos de condiciones o términos de referencia: a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección. b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso. (...). Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos o términos de referencia y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renunciaciones a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados."*



Igualmente el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, establece: *“Artículo 5°. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios: 1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. (...). 4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate. En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores. Estas normas fueron reglamentadas por el Decreto 2474 de 2008, en su capítulo III, sección III, Procedimientos de precalificación y sección IV, Proceso de selección, aplicable para el contrato suscrito en el año 2009.*

Por otra parte el nuevo reglamento, en su Artículo 3.3.3.1. Decreto 734 de 2012, fijó, *“Definición de los procedimientos de precalificación. La precalificación consiste en la conformación de una lista limitada de oferentes para uno o varios procesos de concurso de méritos. (...).”* Y agregó, en el Artículo 3.3.3.3. los criterios a tener en cuenta para la conformación de la lista corta. Luego que los proponentes han superado los requisitos habilitantes, lo que les permite integrar la lista corta de participantes se someten con su propuesta técnica a una calificación para la cual también el reglamento fija los correspondientes criterios, así: *“Artículo 3.3.4.3. Criterios de evaluación de las propuestas técnicas. Los factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto son aquellos criterios de selección que permiten escoger la oferta o proyecto más favorable para la entidad contratante, por brindar las mejores condiciones para la ejecución del contrato y la calidad del servicio, según lo establezca el pliego de condiciones. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el pliego de condiciones. Los criterios que las entidades podrán utilizar según la naturaleza y complejidad del servicio de consultoría a contratar, son entre otros: 1. Experiencia específica del Proponente: Es aquella directamente relacionada con el objeto a contratar, que de acuerdo con las necesidades que la entidad pretende satisfacer, permite a la entidad valorar la idoneidad de los proponentes, en exceso de la mínima habilitante. 2. Experiencia específica del equipo de trabajo: Es aquella que se acredite con base en el personal propuesto en la oferta, directamente relacionada con las actividades que desarrollarán en la ejecución contractual y que permite a la entidad valorar la idoneidad de aquel. (...).”*

Se encuentran en lo desarrollado en el reglamento que los factores o requisitos objeto de calificación, son precisos y es entendible que si habilitan el proponente consultor bajo los criterios de clasificación y calificación registrados en el RUP, y se califica su propuesta técnica bajo los criterios de experiencia específica del proponente, experiencia específica del equipo de trabajo y pertinencia de su oferta



económica, resulta incoherente, injustificado y podría ser antijurídico otorgar al concepto de proponente raizal o residente de la Isla, por presentar esa condición, hasta el 20% de los puntos con los que se califica una propuesta de consultoría, porque desnaturaliza el concepto estructural de la propuesta de consultoría, según todo lo establecido en la normatividad aplicable. Además porque el estatuto de contratación, el cual goza de especialidad en el tema de selección de proponentes, no considera la posibilidad que factores subjetivos se presenten en el escenario de calificación y selección de ofertas.

Por otra parte la entidad cita en documentos del concurso que le otorga un porcentaje de puntos a la oferta habilitada por la condición de origen del proponente y en razón a la aplicación real y efectiva que debe dar al Decreto Ley 2762 de 1991 y la Ley 915 de 2004, denominada como tarjeta OCCRE, de circulación y residencia en San Andrés Islas. Sin embargo revisadas estas normas no se encuentra elementos jurídicos en su texto que modifiquen lo establecido en el estatuto de contratación en lo referente a la evaluación de ofertas en un concurso de méritos.

En los siguientes contratos de consultoría se usa el criterio de residencia en el Departamento en la calificación de la propuesta, Contrato N° 514 de dic 29 de 2009, con origen en el Concurso de Méritos CM-005-009 se otorga del total de puntos de calificación, por tarjeta OCCRE, el 20%.

Contrato N° 1230 de dic 27 de 2013, Concurso de Méritos CM-008-2013, se otorga del total de puntos de calificación, por tarjeta OCCRE, el 20%.

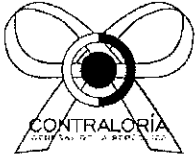
Contrato N° 1249 de dic 30 de 2013, Concurso de Méritos CM-009-2013, se otorga del total de puntos de calificación, por tarjeta OCCRE, el 20%.

Contrato N° 1217 de dic 23 de 2013, Concurso de Méritos CM-016-2013, se otorga del total de puntos de calificación, por tarjeta OCCRE, el 10%.

La anterior situación se presenta por dar un alcance jurídico a los decretos sobre residencia y circulación en el Departamento prevalente sobre el Estatuto de Contratación, en un campo, donde la norma de contratación es específica. Lo anterior genera subjetividad en el proceso de selección y baja participación de ciudadanos por crear un sistema desigual para los oferentes. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.

Con esta auditoría quedó en evidencia la baja participación que tenía el departamento de San Andrés Islas en los recursos de Regalías como fuente de financiación para sus diferentes programas de desarrollo. Para los años 2011 y



2012 las cifras giradas a la entidad fueron mínimas con respecto a las presupuestadas y en promedio \$ 930 millones anuales.

La situación anterior cambió con el nuevo sistema SGR, la aplicación de la ley 1530 de 2012, donde el departamento para el año 2013 apropió, con base a los proyectos aprobados en el OCAD para el bienio 2013-2014, la cifra de \$76.912.1 millones. Recursos y proyectos que deberán materializarse en su totalidad o en un gran porcentaje durante el año 2014, máxime que están previstos en el Plan de Desarrollo, aunque su financiación inicial no era la de Regalías.

No obstante se observó baja logística en las áreas de la entidad que tienen que impulsar y materializar los proyectos, ya que emplea mayor tiempo del acostumbrado en la realización de estudios y en los procesos de licitación presenta falencias de orden jurídico e incluso técnico, como se observó en varios contratos que ameritaron de la auditoría la formulación de seis (6) hallazgos disciplinarios.

Teniendo en cuenta que otros proyectos de regalías, en el sector salud y saneamiento básico ya habían sido objeto de auditoría anterior, con la Actuación Especial N° 20, que nos correspondió adelantar, y que cubrió 16 contratos, de los cuales cinco (5) se auditaron hasta la etapa precontractual, por lo tanto es necesario en próxima auditoría, verificar la ejecución total de estos contratos ya que queda pendiente la ejecución y liquidación de los mismos.

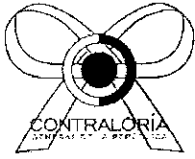
No menos importante es citar lo correspondiente al archivo de la entidad, lo regula la Ley 594 de 2000, donde es evidente que los expedientes de los contratos no se encuentran debidamente foliados, debido a la falta de cuidado en el manejo de los mismos y deficientes mecanismos de control y seguimiento, la entidad se expone a la pérdida de la información y dificulta el ejercicio del control sobre las actuaciones.

4.1 RESUMEN DE HALLAZGOS

Los hallazgos que arrojó la contratación revisada, se agruparon en seis (6) hallazgos administrativos, todos, con presunto alcance disciplinario.

Este órgano de control, en posteriores actuaciones continuará evaluando la contratación y las gestiones contractuales de las vigencias auditadas.

Se presenta igualmente el cuadro discriminado con las observaciones que se encontraron para los contratos revisados que arrojan falencias.



OBSERVACIONES DE LA REVISION DE CONTRATOS

No. Contrato	Objeto del Contrato, obras en San Andrés	Etapas, avance	Observaciones
1190/13	Reconstrucción y ampliación Institución Educativa Flowers Hills.	Precontractual	Estudios previos, sin Análisis de precios Unitarios; publicidad incompleta y selección no objetiva.
1205/13	Reconstrucción, adecuación y mantenimiento Institución Educativa Instituto Bolivariano (Etapa I).	Precontractual	Estudios previos, sin Análisis de precios Unitarios; publicidad incompleta y selección no objetiva.
1230/13	Consultoría para el estudio y diseño de la vía perimetral del Cliff.	Precontractual	Publicidad incompleta y selección no objetiva.
1249/13	Consultoría para estudio y diseño para la construcción de espacio peatonal entre la Av. Newball y Bahía Hooker.	Precontractual	Publicidad incompleta y selección no objetiva.
1217/13	Interventoría TFA de las obras físicas de reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la IE Instituto Bolivariano (Etapa 1) y la IE Flowers Hill Bilingual School.	Precontractual	Publicidad incompleta y selección no objetiva.
523/09	Rehabilitación de vías Jenny Bay tramo II, SAI.	Ejecutado	Estudios previos, sin Análisis de precios Unitarios; planeación sin ppto adecuado; publicidad incompleta y selección no objetiva.
514/09	Interventoría TFA al contrato de obra, cuyo objeto es la rehabilitación de vías Jenny Bay tramo II.	Ejecutado	Publicidad incompleta y selección no objetiva.

LEONARDO ARBELÁEZ LAMUS
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía.

Aprobó: Alberto Ruiz Poveda-Ejecutivo de Auditoría.
Revisó: Luis Fernando Ramírez Zuluaga – Supervisor Encargado.
Proyectó: Equipo ACES-20, –Supervisor Encargado.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

ACES N° 20 - RECURSOS DE REGALIAS 2011-2013. DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	CUANTIA			NATURALEZA		
				A	D	F	A	D	F
1	<p>Contrato N° 523 de diciembre de 2009 para la Rehabilitación de Vías Jenny Bay tramo II, S.A. Deficiencia en la planeación y elaboración de Estudios y documentos previos para el contrato. El estudio previo no presentó los análisis de los precios unitarios de las actividades de obra como lo ordena el numeral 4 del artículo 3° del Decreto 1474 de 2008. En fecha febrero 04 de 2010, 22 días después de su inicio, se firmó Acta de Modificación N° 1, que significó el replanteamiento de las actividades, superior al 85%, de las pactadas. Además diseños definitivos sin realizarse. De lo anterior se infiere que el presupuesto que integró los documentos previos del contrato eran incompletos o no eran coherentes con la obra que se requería realizar obligando a su inmediata elaboración. Situaciones que ponen en evidencia la presunta omisión de normas del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, E.G.C.A.P.</p>	<p>La anterior situación se presenta por la falta de una efectiva planeación al igual que la falta de seguimiento, supervisión y control a la etapa de estudios previos que demanda la actividad contractual, la cual debe desarrollar la entidad contratante, Departamento de San Andrés Islas, lo que genera inaplicación del Estatuto de Contratación.</p>	<p>Inaplicación de normas de la ley 80 de 1993, del decreto 2474 de 2008, vigente para la época, en lo referente a la planeación y estudios previos; considerable retraso en la ejecución de la obra y en la prestación del servicio oportuno a la comunidad. Presuntas normas inaplicadas: Numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y artículo 3° del decreto 2474 de 2008. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presuntio alcances disciplinario.</p>	1			1		
2	<p>Deficiencia en elaboración de Estudios y documentos previos, para contratos de la vigencia 2013. Contrato N° 1190, suscrito el 30 de diciembre de 2013, por valor de \$7.214.6 mil. para la Reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés y el contrato N°1205 suscrito el 18 de diciembre de 2013, por valor de \$ 13.079.6 mil, para la Reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la Institución Educativa Instituto Bolivariano Etiapa I en San Andrés. No se encontraron en las carpetas de los contratos ni en la página del portal de contratación pública el documento denominado Análisis de Precios Unitarios, con las variables que soportan el presupuesto de la contratación. Lo anterior en omisión a lo definido en el 2.1.1° del Decreto 734 de 2012, que fija: "(...) los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos (...). 4. El valor estimado del contrato, (...). Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. (...)"</p>	<p>La anterior situación se presenta por la falta de un efectivo seguimiento, supervisión y control a la etapa de estudios previos que demanda la actividad contractual, la cual debe desarrollar la entidad contratante, Departamento de San Andrés Islas, lo que genera inaplicación del Estatuto de Contratación.</p>	<p>Presunta inaplicación de la norma de contratación en el artículo 2.1.1° del Decreto 734 de 2012, que establece que los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos, entre ellos los APUS, los cuales deben elaborarse antes de la apertura de la selección o la firma del contrato. Se denuncia, presunta, limitación de la información, claridad y conocimiento oportuno que requieren los intervinientes en el proceso licitatorio y la comunidad en general.</p>	1			1		
3	<p>Ineficiencia en la publicidad del SECOP para contratos de obras. En los citados contratos se omitieron publicaciones, tales como: los soportes del cálculo de las actividades del presupuesto del contrato; las observaciones sugerencias al proyecto de pliego de condiciones; el acta de audiencia de aclaración de pliegos y revisión de riesgos previsibles; el acta de cierre del proceso y del recibo de ofertas y el contrato celebrado. En el caso del contrato N° 523, ya citado, el acto administrativo de adjudicación del contrato; el Acta de Modificación del contrato; el contrato adicional y el Acta de Liquidación. Lo anterior en omisión de lo establecido en los artículos pertinentes del E.G.C.A.P. Los anteriores contratos, suscritos en los años 2009 y 2013, omiten en gran parte lo establecido en el artículo 3° de la ley 1150 de 2007 y lo que establece el reglamento, decreto 2474 de 2008 y para los contratos de obra suscritos en el 2013, lo que reglamenta el decreto 734 de 2012.</p>	<p>Lo anterior se presenta por falta de seguimiento, supervisión y control que corresponde a los funcionarios de la Gobernación, lo que genera que los actos del proceso de contratación no sean informados y puestos en conocimiento de la comunidad de manera completa y oportuna, con lo cual se podría estar omitiendo la aplicación de diferentes normas del Estatuto de Contratación.</p>	<p>Inaplicación de la norma de contratación en el artículo 3° de la ley 1150 de 2007, el cual consagró el principio de publicidad de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual a través de medios electrónicos (SECOP); al igual que de los artículos 8°, 17° y 18° del Decreto 2474 de 2008, aplicable para el contrato de obra 523 de 2009, y el artículo 2.1.1° del Decreto 734 de 2012, vigente para los contratos de obra suscritos en el 2013.</p>				1		

ACES N° 20 - RECURSOS DE REGALIAS 2011-2013. DEPARTAMENTO ARCHIPELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	CUANTIA		
				A	D	F
4	Hallazgo No. 4. Ineficiencia en la publicidad del SECCOP para contratos de consultoría (Concurso de Méritos). Contrato N° 514 de dic 29 de 2009, para la interventoría de La rehabilitación de Vías Jenny Bay, Tramo II; contrato N° 1230 de dic 27 de 2013, para la consultoría y diseño de la vía perimetral Cliff; contrato N° 1249 de dic 30 de 2013, estudio y diseño para la construcción de espacio peatonal entre la Av. Newball y Bahía Hooker y contrato N° 1217 de dic 23 de 2013, cuyo objeto es la interventoría de las obras físicas de reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la I.E. Instituto Bolívariano (Etapa I) y la I.E Flower Hill Bilingüal School del Departamento; no se publicaron varios eventos y documentos del proceso de selección entre ellos: los soportes del cálculo de la actividades del presupuesto del contrato; las observaciones y sugerencias al proyecto de pliego de condiciones y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas; el acta de la audiencia de adjudicación del contrato; acto administrativo de adjudicación del contrato; el acta de modificación del contrato; el contrato adicional y el Acta de Liquidación. Para los contratos de consultoría suscritos en el año 2013, entre otros: el Acta de cierre del proceso para precalificación y de recibo de las manifestaciones de interés; el Acta de Audiencia de conformación de lista corta; la invitación a ofertar que se formula a los integrantes de la lista corta; el acto administrativo de adjudicación del contrato y el contrato suscrito.	Lo anterior se presenta por falta de seguimiento, supervisión y control que corresponde a los funcionarios de la Gobernación, lo que genera que los actos del proceso de contratación, en su etapa precontractual, procesos de selección en la modalidad de concursos de méritos, aplicable a los contratos de consultoría, no sean informados y puestos en conocimiento de la comunidad de manera completa y oportuna.	La presunta omisión en la debida aplicación de las siguientes normas: el artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, que consagró el principio de publicidad y ordena publicar los documentos y actos relacionados con el proceso de selección de contratistas y con la contratación; el artículo 8° del Decreto 2474 de 2008 y los artículos 2.2.5 y 3.3.4.1 del decreto 734 de 2012. Lo anterior podría constituir inaplicación del Estatuto de Contratación. Tal falencia constituye hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.	1	1	
5	Reglas subjetivas en selección de proponentes en los contratos de obra. Contrato N° 523 de diciembre de 2009 para la Rehabilitación de Vías Jenny Bay Tramo II, SAL, Contrato N° 1190, suscrito el 30 de diciembre de 2013, para la Reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés y el contrato N° 1205 suscrito el 18 de diciembre de 2013, para la Reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la Institución Educativa Instituto Bolívariano Etapa I en San Andrés. En los citados contratos resulta incoherente, injustificado y podría ser antijurídico otorgar al concepto de proponente raízal o residente, por presentar esa condición, hasta el 20% de los puntos con los que se califica una propuesta de construcción, en razón a que se estaría desvirtuando el concepto estructural de la propuesta de construcción de obra, según lo establecido en la respectiva normatividad. Normas que responden, entre otras al numeral 5° del artículo 24 de la ley 80 de 1993 y al artículo 5° de la ley 1150 de 2007 y a sus respectivos reglamentos. Igualmente se observa que el soporte para el procedimiento cuestionado, y usado por la entidad, lo constituyen el decreto ley 2762 de 1991 y ley 915 de 2004, normas que no tienen relación con el E.G.C.A.P.	La indebida valoración al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, E.G.C.A.P, en lo pertinente a la selección de proponentes de contratos de obra y dar un alcance jurídico a los decretos sobre residencia y circulación en el Departamento de San Andrés mayor o prevalente sobre el Estatuto citado, en un campo, donde la norma de contratación pública es específica.	Presunta inaplicación de normas sobre objetividad en la selección de contratistas de obra, reguladas en la ley de contratación y en el artículo 12 del Decreto 2474 de 2008; decreto 4881 de 2008, vigente para los contratos suscritos en el 2009, el decreto 734 de 2012, vigente para los contratos suscritos en el 2013 y la ley 1474 de 2011. Lo anterior genera subjetividad en el proceso de selección y baja participación de ciudadanos por existir un sistema desigual para los oferentes. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.	1	1	

ACES N° 20 - RECURSOS DE REGALIAS 2011-2013. DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	CUANTIA		
				A	D	F
6	<p>Reglas subjetivas de selección de proponentes en los contratos de consultoría (Concurso de Méritos). Señala el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en el numeral 5° lo siguiente: "5o. En los pliegos de condiciones o términos de referencia: a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección. b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto de la licitación o concurso. (...) Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos o términos de referencia y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renunciaciones a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciadados."</p> <p>Igualmente el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, se refiere al tema de la objetividad en los procesos de selección, siendo específico en su numeral 4. Por otra parte el Decreto 2474 de 2008 en su capítulo III, concurso de méritos, secciones III y IV, reglamenta lo pertinente a la precalificación, selección y evaluación de propuestas. Para los contratos de consultoría suscritos en el año 2012, el reglamento aplicable es el Decreto 734 de 2012.</p> <p>Se encontró que en los siguientes contratos no aplican debidamente la normatividad citada por involucrar el factor de tarjeta de residencia en el departamento, que otorga puntos sólo a los residentes al calificar las propuestas: Contrato N° 514 de dic 29 de 2009, para la interventoría de La rehabilitación de Vías Jenny Bay, tramo II; contrato N° 1230 de dic 27 de 2013, para la consultoría y diseño de la vía perimetral Cliff; contrato N° 1249 de dic 30 de 2013, estudio y diseño para la construcción de espacio peatonal entre la Av. Newbail y Bahía Hooker y contrato N° 1217 de dic 23 de 2013, cuyo objeto es la interventoría de las obras físicas de reconstrucción, ampliación y mantenimiento de la I.E. Instituto Bolívariano (Elaqa I) y la I.E Flower Hill Bilingual School del Departamento.</p>	<p>La indebida valoración al E.G.C.A.P en lo pertinente a la selección, evaluación y calificación de proponentes en el concurso de méritos requerido para los contratos de consultoría, y dar un alcance jurídico a los decretos sobre residencia y circulación en el Departamento de San Andrés mayor o prevalente sobre el Estatuto de Contratación, en un campo, donde la norma de contratación pública es específica.</p>	<p>Presunta inaplicación de normas sobre objetividad en la selección de proponentes en el concurso de méritos, para los contratos de consultoría, reguladas en la ley de contratación y regalamentadas en el capítulo III, concurso de méritos, sección III, la precalificación y Decreto 2474 de 2008; sección IV, selección y evaluación de propuestas del Decreto 4881 de 2008, vigente para los contratos suscritos en el 2009 y el artículo 3.3.4.3 del decreto 734 de 2012, vigente para los contratos suscritos en el 2013. Lo anterior genera subjetividad en el proceso de selección y baja participación de ciudadanos por existir un sistema desigual para los oferentes. Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.</p>	1	1	1

A = Hallazgo Administrativo. D = Hallazgo Disciplinario

Elaboró: Equipo Auditor, Ing Henry Chavarro Rojas, Responsable.