

INFORME DE AUDITORÍA

OBRAS INCONCLUSAS AÑO 2007 A JUNIO DE 2011

**CGR-CDDJS - No 051
Diciembre 2011**

Contralor General de la República: SANDRA MORELLI RICO

Vicecontralor: ÁLVARO M. NAVAS PATRON

Contralor Delegado JAVIER ALONSO LASTRA FUSCALDO

Director de Vigilancia Fiscal: EDGAR HENRY ORTIZ RICAURTE

Supervisor: MARIO CORTES ROJAS

Responsable auditoria: MIGUEL A. ADAIME VANEGAS

Equipo de auditores:

ALFREDO SILGADO PINTO
ELIAS VARGAS LOZANO
MÁXIMO PEREA MOSQUERA
RUTH TERESA RODRIGUEZ

Tabla de Contenido

	Página
• CARTA DE CONCLUSIONES	4
.1. Concepto sobre el análisis efectuado	6
.2. Control Interno	6
.3. Relación de Hallazgos	7
• RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	8
.1.1. Fondo Rotatorio de la Policía- FORPO	9
.1.2. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	14

Señor Brigadier General
SAUL TORRES MOJICA
Director General Fondo Rotatorio de la Policía - FORPO

Doctor
CARLOS EDUARDO VALDES
Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los contratos de obras adelantados por el Fondo Rotatorio de la Policía - FORPO, Defensoría del Pueblo, Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Dirección de Sanidad de las Fuerzas Militares, Fuerza Aérea Colombiana, e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el tema de los contratos de obra, por los años 2007 a 30 de junio de 2011.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas relacionadas con los contratos de obra se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la suscripción, ejecución, liquidación y demás aspectos relacionados con los contratos de obra.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soportan los contratos de obra y el cumplimiento de las disposiciones legales.

La auditoría a la que se refiere el presente informe, comprendió la evaluación de contratos de obra, suscritos en el período comprendido entre enero de 2007 y junio de 2011, reportados por las entidades mencionadas, de acuerdo con lo siguiente:

Agencia Logística de las Fuerzas Militares, se analizaron 4 contratos por \$20.671,2 millones

Dirección General de Sanidad Militar, se evaluaron 3 contratos por \$27.384,8 millones

Fuerza Aérea Colombiana, se revisaron 7 contratos por un valor de \$ 758.891,80 millones;

Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses. Se analizó un contrato por la suma de \$1.962,0 millones

Defensoría del Pueblo, se analizaron 5 contratos de obra con un monto de \$5.908.0 millones.

Fondo Rotatorio de la Policía, se evaluaron 26 contratos por \$26.742,2 millones.

La evaluación de la gestión en los procesos de contratación de obra se fundamentó en la aplicación de sistemas y procedimientos encaminados a determinar si las entidades mencionadas en el alcance y cobertura de la presente auditoría dieron cumplimiento a las disposiciones legales en materia de contratación y si se cumplieron los Planes Programas y Proyectos contenidos en los correspondientes Planes Estratégicos y de Acción.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría. Las respuestas fueron analizadas y consideradas para la emisión del presente informe.

1.1 Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el proceso de ejecución de los contratos de obra, no cumplió íntegramente con los principios de economía, eficiencia y eficacia, debido a las siguientes situaciones:

- Se presentaron obras sobre las se evidenciaron retrasos en la entrega de los objetos contratados, además de prórrogas y suspensiones sin el lleno de los requisitos legales establecidos para su otorgamiento.

- Se detectaron deficiencias en la planeación, específicamente en los estudios previos, que se tradujeron en adiciones injustificadas tanto en el objeto de los contratos en obra como en los montos presupuestales, y determinaron la afectación en la entrega oportuna de las obras.
- Se realizaron pagos sin considerar los descuentos de ley que se debían efectuar.

Con base en las deficiencias detectadas, la Contraloría General de la República conceptúa que la gestión y resultados evaluados en el análisis de los contratos de obra es **Desfavorable**, con una calificación de **78.01**.

1.2. Mecanismos de Control interno

Verificados los mecanismos de control interno, en la ejecución de los contratos de obra, se evidenciaron deficiencias en el seguimiento, monitoreo y supervisión de los contratos, por lo cual la calificación es de **1,554**, que corresponde a un control interno **con deficiencias**.

1.3 Relación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) corresponden a hallazgos con alcance fiscal; cinco (5) tienen posible alcance disciplinario y una (1) función de advertencia. Dichos hallazgos serán trasladados a la autoridad competente.

Bogotá, D. C,

JAVIER ALONSO LASTRA FUSCALDO
Contralor Delegado
Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Aprobó: Edgar Henry Ortiz- Director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Mario Cortés - Supervisor de la Auditoría

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República con fundamento en los resultados de auditorías anteriores y las diversas denuncias sobre irregularidades en la ejecución de los proyectos de obra determinó adelantar ejercicios de seguimiento a fin de establecer el impacto que está generando dicho fenómeno. La evaluación tuvo como fin establecer si, en los sujetos de control objeto de examen, los procesos de construcción de infraestructura, adquisición, acondicionamiento, mantenimiento y mejora de las obras civiles se cumplieron de acuerdo con los Planes, Programas y Proyectos previstos en cada uno de ellos.

Además, se buscó determinar el monto de los recursos invertidos en la construcción, mantenimiento, instalación y cualquier otro trabajo material de bienes inmuebles, sin que al término de la ejecución y liquidación del o los respectivos contratos las obras hubiesen concluido de manera satisfactoria para el objetivo propuesto por la entidad que interviene en su financiación lo que conllevaría un presunto detrimento del erario público, bajo el concepto de obras inconclusas.

La evaluación de la Gestión y Resultados sobre contratos de obras inconclusas fue de 78.01, que corresponde a una Gestión Desfavorable, como resultado de las deficiencias determinadas en la ejecución de las obras contratadas.

La calificación del control interno aplicado a los procesos de contratación de obra arrojó el siguiente resultado.

Total Calificaciones	16	22
Ponderación (Total de la calificación / Nº ítems evaluados)	1,231	1,692
% Ponderación (% Asignado)	30%	70%
Subtotal Calificaciones (Ponderación * % Ponderación)	0,369	1,185
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	1,554	
CALIFICACIÓN SCI: EFICIENTE / CON DEFICIENCIAS / INEFICIENTE	CON DEFICIENCIAS	

Las entidades evaluadas fueron: Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Fuerza Aérea Colombiana, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Dirección General de Sanidad de las Fuerzas Militares, Defensoría del Pueblo, y Fondo Rotatorio de la Policía.

Se tomaron las fechas de inicio y conclusión de las obras, el monto inicial del presupuesto invertido y sus adiciones (derivadas de mayores cantidades de obra, incremento de precios unitarios entre otras), los casos de suspensión y reinicio de las obras y los costos derivados en dichos casos y, en general, todas las circunstancias de modo tiempo y lugar que dieran origen a una obra inconclusa.

Sobre la base de los resultados de auditoría se emite el presente Informe, el que refleja las siguientes observaciones:

2.1.1 Fondo Rotatorio de la Policía FORPO

HALLAZGO No. 1: PLANEACION (D y F)

Contratos Nos.: 104-3-2010 (\$1.405.8 millones) y 137-5-2010 (\$78.9 millones)

Objeto: *Construcción de la sub-estación convencional de policía Puerto Inírida - Guainía (Segunda fase) por el sistema llave en mano.*

La debilidad en la planeación del contrato, la prórroga otorgada al contratista por 86 días y la falta de vigilancia en el desarrollo de la obra, determinó que el contrato que estaba para ejecutarse en tres (3) meses se ejecutará en 6, función que, al decir del numeral 8º del artículo 4º y del numeral 1º del artículo 14 de la ley 80 de 1993, recae en el supervisor y del ordenador del gasto, estuvo ausente en el proceso razón por la cual la prórroga concedida permitió que el contrato de interventoría fuese adicionado en \$39.8 millones, convirtiéndose esta cifra en un sobre-costos al mencionado convenio, advirtiéndose desde ya un daño al patrimonio del Estado, ya que la adición de los 86 días se otorgó por causas no imputables a la Entidad, o de fuerza mayor o caso fortuito. Por lo anterior, el presente hallazgo tiene una presunta connotación fiscal.

De otra parte, se determinó que la falta de control y vigilancia se enmarca en una posible conducta disciplinable de los funcionarios responsables, toda vez que además de lo dicho anteriormente, muy poca vigilancia se ejerció sobre las obligaciones del contratista, sobre todo en lo que hace relación al pago del sistema de seguridad social y parafiscales y en lo referente al numeral 4º del artículo 17 de nuestro estatuto contractual; situación que pone en riesgo el cumplimiento de los fines institucionales.

Por lo anterior, este hallazgo tiene una presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 2: CUMPLIMIENTO DE CONTRATO (D)

Contrato No: 105-3-2010 (\$269.3 millones)

Objeto: construcción de la sub-estación convencional de policía Vereda Valledupar, corregimiento Costa Rica, municipio de Ginebra – Valle. Segunda fase por el sistema llave en mano

No se dio cumplimiento al numeral 1º del artículo 4º de la ley 80 de 1993, ya que no se evidenció que la Entidad hubiere hecho las diligencias tendientes a exigirle al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.¹, las prórrogas pedidas por el contratista determinó que un contrato cuyo plazo se había pactado para tres (3) meses 23 días conllevara 7 meses de ejecución, prórrogas cuyo sustento fueron los mismos del contrato 104-2010, no obstante estar situadas las obras en distintas regiones del país. Lo que determina que la Policía Nacional no hubiese obtenido el bien en tiempo y oportunidad y que no se viera afectada de manera grave y consecencialmente una inadecuada prestación del servicio público.

Por lo anterior, este hallazgo tiene una presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 3: CONTROL Y VIGILANCIA (D)

Contratos Nos.: 067 de 2007(\$125.0); 305(\$203.1), 306(\$65.6) y 308 (\$65.6) de 2009

Objeto: Construcción de la Estación de Policía “Llorente - Nariño”/Remodelación y adecuación de las estaciones de policía Cisneros-Valle/Remodelación y adecuación de las estaciones de policía Girardot-C/marca/Remodelación y adecuación de las estaciones de policía Granada-Porvenir Meta

Estos contratos presentaron incumplimiento por parte del contratista en el objeto pactado, debido a una inadecuada función de vigilancia y control por parte del FORPO, violando lo dispuesto en el artículo 14, Ley 80 de 1993. Incumplimientos que se reflejaron en los plazos de entrega estipulados (5, 4, y 7 meses de mora, respectivamente), pero que conllevaron suspensiones determinando ello que la Entidad no hiciera uso del inmueble en oportunidad,

¹ Clausula tercera: Obligaciones del Fondo Rotatorio y del supervisor.

debilidad que violó el estatuto único disciplinario. De otra parte, se observó que mediante Actas de recibo de obras, estas fueron recibidas con observaciones, no obstante que en el cuerpo del contrato se había pactado que el contratista las entregaría a satisfacción ya que se trata de contratos llave en mano.

Este hallazgo tiene una presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 4: PARALIZACIÓN OBRA (D)

Contrato No: 213-3/ 2009 (\$2.034.2 millones)

Objeto: *Elaboración y levantamiento topográfico, diseño arquitectónico, obras exteriores y urbanismo, estudio de suelos, diseño y calculo estructural, diseño hidro-sanitario interno y externo, diseño externo y apantallamiento, licencias y permisos de construcción de la estación de policía de caldas municipio de caldas, por el sistema de llave en mano, a precio global y fijo.*

No obstante que se advirtió del incumplimiento del objeto contratado por parte del contratista, a la Dirección del FORPO, éste no hizo las diligencias necesarias para evitar la paralización o prolongación de la obra en el tiempo y la posible afectación grave de la prestación del servicio de vigilancia de la Policía Nacional a la ciudadanía de esa población, la Entidad no aplicó en tiempo el artículo 14 de la ley 80 de 1993, a pesar de haber sufrido dos (2) prorrogas y dos (2) debidos proceso y de haberse terminado la obra con el garante, contratiempos que determinaron que la entrega del objeto se prolongara en el tiempo, por el no ejercicio de control y vigilancia de este contrato. Este hallazgo tiene una presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 5: LUGAR DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Contrato No: 214-3/ 2009 (\$1.938.1 millones)

Objeto: *Elaboración y levantamiento topográfico, diseño arquitectónico, obras exteriores y urbanismo, estudio de suelos, diseño y calculo estructural, diseño hidro-sanitario interno y externo, diseño externo y apantallamiento, licencias y permisos de construcción de la estación de policía de caldas municipio de sabaneta, por el sistema de llave en mano, a precio global y fijo.*

La entidad elaboró el contrato para ***Elaboración y levantamiento topográfico, diseño arquitectónico, obras exteriores y urbanismo, estudio de suelos, diseño y calculo estructural, diseño hidro-sanitario interno y externo, diseño externo y apantallamiento, licencias y permisos de construcción de la estación de policía de de caldas municipio de caldas , por el sistema de llave en mano, a precio global y fijo***, cuando debió ser para ***el municipio de sabaneta***, lo que determinó que las partes firmaran el contrato sin que se identificara el lugar de la ejecución de la obra, y que trae como posible consecuencia un contingencia judicial adversa a la Entidad.

HALLAZGO No. 6: CADUCIDAD CONTRATO (D)

Contrato No: 105 de 2007 (\$623.2 millones)

Objeto: *Construcción de la Estación de Policía “Llorente - Nariño”*

No obstante que el supervisor de éste contrato, en tiempo advirtió al FORPO de los incumplimientos en que venía incurriendo el contratista, la administración no aplico el numeral 1º del artículo 4º de la ley 80 de 1993. De otra parte, el contratista justifico el atraso de la obra debido al régimen de lluvias, hecho que fue desvirtuado por el interventor en el informe del 18 de diciembre de 2007, cuando afirma que “siendo completamente falso”, la presencia de las lluvias y que estas no incidieron en el proceso constructivo, pues los atrasos se debieron a causas imputables al contratista y la falta de vigilancia y control por parte de la entidad, lo que conllevó a que el FORPO declara la caducidad del contrato, agravándose más su situación, si se tiene en cuenta que posteriormente hubo la necesidad de celebrar el contrato No 067 de 2009, por valor de \$1.000.2 millones.

Por lo anterior, este hallazgo tiene una presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 7: SUSPENSION DE OBRAS (F.A)

Contrato No: 086, 091, 095,112, 113 de 2010 (\$7.205.8 millones)

Objeto: *Remodelación y adecuación de las estaciones de policía Saravena y caracolí (Arauca)*

Al analizar estos contratos, se pudo determinar que el control sobre los mismos, no se efectuó de acuerdo con el artículo 14º y 12 de la ley 80 de 1993 y en especial los postulados contenidos en los artículos 3º y 4º de la

misma normatividad, pues se evidencio que en el caso de los contratos 091 y 095 fueron adicionados en tiempo en 5 oportunidades, respecto de los contratos 112 y 113 se puede predicar que tuvieron 3 adiciones y una suspensión, hechos estos que incidieron en la suspensión indefinidas de las obras, que aun cuando dicho fenómeno se haya producido dentro del término de ejecución pactado en el contrato se pudo observar sobre la inactividad de ejecución del mismo, razón por la cual se hace necesario emitir una función de advertencia.

Hallazgo No. 8: Reintegro de fondos a la Policía Nacional

El Fondo Rotatorio de la Policía no ha reintegrado con oportunidad a la Policía Nacional, los dineros recaudados con más de 6 meses de antigüedad, por multas y sanciones a contratistas, con un monto de \$631.7 millones, de los contratos números 105 de 2007; 167, 131, 132, 133 y 388 de 2008, incumpliendo lo ordenado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, no obstante que el Fondo informara a la Policía Nacional de la existencia de estos saldos; situación que refleja la ausencia de control interno en el seguimiento a los recursos del Estado.

Hallazgo No. 9: Ley de Archivos

Al examinar todos los contratos que integran la muestra se pudo comprobar que las carpetas contentivas de los mismos no arruman todas las piezas procesales administrativas relativas al acto, pues, secuencialmente no se encontraron etapas que anteceden a las declaratoria de caducidad, suspensión, prorroga y/o comunicaciones importantes emanadas de los coordinadores de obra e interventores dirigidas a los supervisores, lo cual trasgrede la Ley 594 de 2000 y sus reglamentarios, lo que impide que el FORPO no tenga seguridad en las mencionadas carpetas ni esté dando aplicación al párrafo 2º, artículo 39, Ley 80 de 1993.

La inobservancia de la obligatoriedad de la creación, organización, preservación y control de los archivos teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística, lo cual incidió en el desarrollo normal de la auditoría

2.1.2 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Hallazgo No. 10: Liquidación Contrato (F)

Contrato de Obra No. 014 de 2008

Celebrado el 18 de noviembre de 2008 entre el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Consorcio Medicina y Ciencias, cuyo objeto consistió en “Contratar la Construcción y Dotación de la sede seccional Sucre-Sincelejo por un monto de \$2.554.0 millones, se concluyó lo siguiente:

Teniendo en cuenta que:

- En los pliegos de condiciones elaborados por la Entidad y en la propuesta presentada por el Contratista, se estableció que éste (el contratista) suministraría e instalaría tres (3) archivadores rodantes metálicos.
- En lo revelado por el Informe de la interventora del 03/02/10 ejercida por la Universidad Nueva Granada y el Acta de Terminación del Contrato de obra, firmada el 23/03/10 por los supervisores del contrato, los cuales señalan incumplimiento por parte del contratista con relación a la no entrega de dos (2) archivadores por un valor \$22.7 millones.
- La entidad mediante resolución No.001492/12/10, ordenó liquidar unilateralmente el contrato No. 014-DG-2008 y en el considerando párrafo No.8 señala que ***“La Interventoría del contrato y los Funcionario de la Unidad de Arquitectura y Construcciones del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, han determinado con claridad todos valores atinentes a la ejecución contractual, encontrando que por razón de la misma, se debe al contratista setenta millones ochocientos treinta y siete mil setecientos pesos con catorce centavos (\$70.8 millones) moneda corriente, se considera pertinente ordenar que esta suma, debidamente soportada en el certificado de disponibilidad presupuestal que ampara el contrato No. 014-DG-2008 No. 014-DG-2008, se consigne en la cuenta de depósitos judiciales del Banco Agrario de Colombia a órdenes del Juez competente”***.
- De otro lado, en la Resolución No.001493 del 29 de diciembre del 2010, por la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 014-DG-2008, entre el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Consorcio Medicina y Ciencia, señala en la página 8 párrafos 7 y 8: ***“Faltan dos (2)***

archivadores por instalar, los cuales fueron ofrecidos por el contratista desde la presentación de su oferta, pero que hasta la fecha no han sido llevados ni menos instalados en la respectiva sede, constituyéndose en un incumplimiento por parte del contratista que no fue subsanado en ningún momento.

- ***Que el valor estimado de los archivadores, cuyo entrega incumplió el contratista Consorcio Medicina y Ciencia es de \$22.7 millones, que deberán ser pagados por el citado contratista al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, al momento de la ejecutoria del presente acto administrativo”.***

Por las anteriores consideraciones, este hallazgo tiene connotación fiscal por \$22.7 millones.