

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
AT N° 309 DE 2020**

**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR  
Municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio,  
Venadillo y Universidad del Tolima.**

**PERÍODO AUDITADO: 2013-2019**

**CGR-CMI-USAR N° 51  
Octubre de 2020**



**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS PARA LA REGION CENTRO  
EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**

**Municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio,  
Venadillo y Universidad del Tolima.**

|                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Contralor General de la República | CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE |
|-----------------------------------|--------------------------------|

|                   |                                |
|-------------------|--------------------------------|
| Vicecontralor (E) | Julian Mauricio Ruiz Rodriguez |
|-------------------|--------------------------------|

|                                                    |                          |
|----------------------------------------------------|--------------------------|
| Contralor Delegado Sectorial<br>Directivo Superior | José Fredy Arias Herrera |
|----------------------------------------------------|--------------------------|

|                                                        |                          |
|--------------------------------------------------------|--------------------------|
| Contralor Delegado Sectorial<br>Ejecutivo de auditoría | Jairo Eduardo De La Rosa |
|--------------------------------------------------------|--------------------------|

|                      |                                                              |
|----------------------|--------------------------------------------------------------|
| Supervisor Encargado | Benny E. Danies Echevarria<br>Asesor de Despacho Grado N ° 2 |
|----------------------|--------------------------------------------------------------|

|                       |                        |
|-----------------------|------------------------|
| Supervisora Auditoria | Alba Mercy Cruz Pinzón |
|-----------------------|------------------------|

|                    |                            |
|--------------------|----------------------------|
| Líder de Auditoría | Diana Paola Cardona Guzmán |
|--------------------|----------------------------|

|           |                                                                                                                                       |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Auditores | Edna Lorena Mahecha Cuellar<br>Mauricio A. Castro Romero<br>Liliana Diaz Estrella<br>James Orjuela Gamba<br>Javier Gutiérrez Martínez |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



## **CONTENIDO**

|                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>                                         | <b>7</b>   |
| <b>1.1 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....</b>                  | <b>7</b>   |
| Objetivo General .....                                               | 7          |
| <b>1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS .....</b>                            | <b>7</b>   |
| <b>1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....</b>                   | <b>13</b>  |
| <b>1.4. MUESTRA DE PROYECTOS A AUDITAR .....</b>                     | <b>14</b>  |
| <b>1.5. DESCRIPCIÓN DE LAS DENUNCIAS INCLUIDAS COMO MUESTRA.....</b> | <b>15</b>  |
| <b>1.6. LIMITACIONES DEL PROCESO.....</b>                            | <b>15</b>  |
| <b>1.7. HECHOS RELEVANTES DE LA ACTUACION ESPECIAL .....</b>         | <b>15</b>  |
| <b>2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....</b>                  | <b>16</b>  |
| <b>2.1. MUNICIPIO DE MARIQUITA .....</b>                             | <b>17</b>  |
| <b>2.2. MUNICIPIO DE ALVARADO .....</b>                              | <b>33</b>  |
| <b>2.3. MUNICIPIO DE VENADILLO .....</b>                             | <b>43</b>  |
| <b>2.4. MUNICIPIO DE PRADO .....</b>                                 | <b>53</b>  |
| <b>2.5. UNIVERSIDAD DEL TOLIMA .....</b>                             | <b>65</b>  |
| <b>3. PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>                                 | <b>108</b> |
| <b>4. MATRIZ DE HALLAZGOS AT N° 309 .....</b>                        | <b>108</b> |



## CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:

**HENRY HERRERA VIÑA**

Alcalde Alvarado

Correo Electrónico

[alcaldia@alvarado-tolima.gov.co](mailto:alcaldia@alvarado-tolima.gov.co)

[contactenos@alvarado-tolima.gov.co](mailto:contactenos@alvarado-tolima.gov.co)

Alvarado - Tolima

Doctor:

**RAFAEL MONROY**

Alcalde de Guamo

Correo Electrónico

[alcaldia@guamo-tolima.gov.co](mailto:alcaldia@guamo-tolima.gov.co)

[contactenos@elguamo-tolima.gov.co](mailto:contactenos@elguamo-tolima.gov.co)

Guamo Tolima

Doctor:

**OMAR IVÁN CARRILLO**

Alcalde de Ortega

Correo Electrónico

[despachoalcalde@ortega-tolima.gov.co](mailto:despachoalcalde@ortega-tolima.gov.co)

[contacto@ortega-tolima.gov.co](mailto:contacto@ortega-tolima.gov.co)

Ortega Tolima

Doctor

**JUAN CARLOS CASTAÑO**

Alcalde de San Sebastián de Mariquita

Correo Electrónico

[contactenos@sansebastiandemariquita-tolima.gov.co](mailto:contactenos@sansebastiandemariquita-tolima.gov.co)

[notificacionesjudiciales@sansebastiandemariquita-tolima.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@sansebastiandemariquita-tolima.gov.co)

[hacienda@sansebastiandemariquita-tolima.gov.co](mailto:hacienda@sansebastiandemariquita-tolima.gov.co)

Mariquita Tolima

Doctor:

**JORGE IVAN VASQUEZ**

Alcalde de San Antonio

Correo Electrónico

[alcaldia@sanantonio-tolima.gov.co](mailto:alcaldia@sanantonio-tolima.gov.co)

[contratación@sanantonio-tolima.gov.co](mailto:contratación@sanantonio-tolima.gov.co)

Doctor:

**JORGE ARMANDO CABRERA**

Alcalde de Venadillo

Correo Electrónico

[alcaldia@venadillo-tolima.gov.co](mailto:alcaldia@venadillo-tolima.gov.co)

[contactenos@venadillo-tolima.gov.co](mailto:contactenos@venadillo-tolima.gov.co)



Venadillo Tolima

Doctor:

**OMAR A. MEJIA PATIÑO**

Rector

Universidad del Tolima

Correo Electrónico

[rectoria@ut.edu.co](mailto:rectoria@ut.edu.co)

[ljimenez@ut.edu.co](mailto:ljimenez@ut.edu.co)

[esmprado@ut.edu.co](mailto:esmprado@ut.edu.co)

[notificacionesjudiciales@ut.edu.co](mailto:notificacionesjudiciales@ut.edu.co)

Respetados Señores,

La Contraloría General de la República, a través de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías creada para el fortalecimiento, vigilancia y control del Sistema General de Regalías<sup>1</sup>, en desarrollo del artículo 267 de la Constitución Política de 1991, el artículo 64 de la Ley 141 de 1994 y el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, como parte del plan de vigilancia y control fiscal del segundo semestre de 2019, realizó Actuación Especial de Fiscalización a los proyectos y contratos financiados con Recursos del Sistema General de Regalías en el Departamento del Tolima específicamente en los municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio, Venadillo y la Universidad del Tolima, el fin de evaluar el manejo e inversión de estos recursos, en términos de los principios de eficiencia, eficacia y el cumplimiento de la normatividad aplicable prevista en el acto legislativo 05 de 2011, en las leyes 141 de 1994, 1530 de 2012 y demás normatividad aplicable.

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

La Actuación Especial incluyó el análisis de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales que fueron remitidos por las entidades consultadas, las cuales fueron: Los Municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio, Venadillo y la Universidad del Tolima.

---

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



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

La Actuación Especial de Fiscalización se adelantó desde el nivel central y desconcentrado con el grupo interno de trabajo de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías de la Región Centro el cual abarcó el período comprendido entre las vigencias del 2013 al 2019.

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

Cordial Saludo,

**JAIRO EDUARDO DE LA ROSA**  
Ejecutivo de Auditoría  
Contralor Delegado Sectorial  
Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías

Aprobó: Jairo Eduardo de la Rosa / Contralor Delegado Sectorial Grupo VCF al SGR  
Revisó: Benny Edelberto Danies E. /Supervisor Encargado- Asesor de Despacho  
Revisó: Alba Mercy Cruz /Supervisora de Auditoría  
Elaboró: Equipo Auditor



## 1. GENERALIDADES

### 1.1 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Para el desarrollo de la Actuación Especial AT 309 de 2020, se definió un objetivo general y tres objetivos específicos los cuales se describen a continuación:

#### Objetivo General

Evaluar el manejo de los recursos de Regalías asignados y ejecutados para los diferentes sectores en lo concerniente en el municipio de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio, Venadillo y Universidad del Tolima.

#### Objetivos Específicos

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

### 1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

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

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

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

**Destinación de los recursos.** Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación;



para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

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

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, se crearon los Fondos de: Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización. (Constitución Nacional, artículo 361 – Acto Legislativo No. 5 de 2011, artículo 2).

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

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

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

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

**Formulación y presentación de los proyectos de inversión.** Todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que





defina el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y con base en los lineamientos que defina la Comisión Rectora. (Ley 1530 de 2012, artículo 25; Decreto 1949 de 2012, artículo 10; Acuerdo 013 de 2012 de la Comisión Rectora del SGR).

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

**Aprobación de proyectos de inversión.** Los órganos colegiados de administración y decisión serán los encargados de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos del sistema general de regalías, previa verificación de la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En sus decisiones, priorizarán los proyectos, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios establecidos en el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012, Decreto 1949 de 2012, artículo 23; Acuerdo 013 de 2012 de la comisión rectora del SGR).

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

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

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

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



**Control Interno en el manejo de los recursos del SGR.** Las entidades que reciban recursos o ejecuten proyectos y contratos financiados con recursos del Sistema General de Regalías son responsables de establecer los sistemas y mecanismos de control interno que garanticen la seguridad, calidad, eficiencia y eficacia del manejo de dichos recursos en sus diferentes fases, etapas, procedimientos y dependencias. Además, el ejecutor garantizará el suministro y registro de la información requerida por el sistema de monitoreo, seguimiento Control y Evaluación del SGR. (Ley 1530 de 2012, artículo 28; Ley 87 de 1993).

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

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

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

**Vigencias futuras con asignaciones directas.** La asunción de obligaciones con cargo a los recursos asignados del sistema general de regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones que afecten presupuestos de posteriores bianualidades, requerirán para su asunción de la previa autorización proferida por el órgano colegiado de administración y decisión de la región a la que pertenezca o cubra la respectiva entidad territorial, según las reglas definidas por el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y las demás que regulen la materia. Conservando siempre la bianualidad característica de los recursos. (Ley 1530 de 2012, artículo 97; Decreto 1949 de 2012, artículo 61).

**Cierre presupuestal bienal del capítulo de regalías.** Al terminar cada bianualidad del presupuesto del sistema general de regalías, las entidades territoriales realizarán un ejercicio autónomo e independiente de cierre presupuestal para el capítulo de regalías, y los saldos no comprometidos, así como aquellas partidas que respalden compromisos adquiridos o cuentas por pagar, se incorporarán mediante decreto del alcalde o

gobernador, como ingresos al presupuesto de la siguiente bienalidad, al igual que las apropiaciones que se respaldarán con cargo a los mismos, distinguiendo el tipo de recurso que le dio origen, y respetando la destinación del mismo. (Decreto 1949 de 2012, artículo 60).

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

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

En el marco de la actuación de fiscalización AT N° 309 de 2020, relacionadas así:

- Constitución Política de Colombia. Artículos 267, 268, 361 y 362.
- Ley 141 de 1994
- Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios.
- Ley 1474 de 2011
- Ley 610 de 2000
- Guía de auditoría de cumplimiento adoptada mediante resolución.
- Decretos compilatorios de los sectores
- Decreto único compilatorio sector-ambiente y desarrollo. 1076 del 26 de mayo de 2015.
- Decreto único compilatorio sector- transporte. 1079 de 2015.
- Decreto único compilatorio sector- educación- 1075 de 2015
- Decreto único compilatorio sector- salud- 780 de 2016, modificado entre otros por los decretos 20183, 2152, 1990, 1829 de, 1550, 1500, 1495, 1427, 1370 y 1184 de 2016, así como los decretos 969, 866, 762, 718, 613 y 2947 de 2017.
- Decreto Único Compilatorio sector ministerio tecnologías 1078/2015.
- Decreto Único Compilatorio sector comercio- 952 de 2016
- Decreto Único Compilatorio sector trabajo 1072 de 2015
- Decreto Único Compilatorio sector COLDEPORTES 1085 de 2015.
- Decreto Único Reglamentario sector cultura 1080 de 2015.
- Decreto Único Compilatorio sector administrativo de planeación 1082 de 2015- modificado por el Decreto 216 de 2016.
- Acuerdos expedidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías
- Acuerdo No.14 de 2013 derogado por el acuerdo 020 de 2014.

- Acuerdo 020 de 2014 “por el cual se dictan normas sobre los ajustes, cambio de la entidad pública designada como ejecutora ...”
- Acuerdo 017 de 2013 por medio del cual se establecen los requisitos de viabilización aprobación, ejecución y previos al acto administrativo...”
- Acuerdo 38 de 2016 por el cual se establecen los requisitos sectoriales...” y deroga el acuerdo 017 de 2013.
- Acuerdo 0037 de 2016 por medio del cual se dictan normas sobre ajustes y liberación de recursos de los proyectos...” deroga el acuerdo 201 de 2014.
- Acuerdo 45 de 2017 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, el Artículo 4.4.2.2

### **Respecto a las normas técnicas**

Normas y manuales técnicos de IN VÍAS:

Especificaciones generales de construcción de carreteras y normas de ensayo para materiales de carreteras del 15 agosto 2014, última actualización: 22 agosto 2018.

- Cartilla Gestión del Riesgo
- Norma Colombiana de Diseño de Puentes CCP14
- Manual de drenaje para carreteras
- Especificaciones generales de construcción de carreteras y normas de ensayo para materiales de carreteras
- Manual de diseño geométrico
- Guía metodológica para el diseño de obras de rehabilitación de pavimentos asfálticos de carreteras
- Manual de diseño de pavimentos asfálticos para vías con bajos volúmenes de tránsito
- Manual de diseño de pavimentos de concreto para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito
- Manual de diseño de cimentaciones superficiales y profundas para carreteras
- Resolución No. 108 del 26 de enero de 2015
- Resolución 1375 del 26 de mayo de 2014
- Resolución 1376 del 26 de mayo de 2014
- Resolución 001049 del 11 de abril de 2013
- Resolución 2566 - 2567 del 16 de julio de 2010
- Resolución 007106 del 02 de diciembre de 2009
- Resolución 000803 del 06 de marzo de 2009
- Resolución 000744 del 04 de marzo de 2009
- Resolución 000743 del 04 de marzo de 2009
- Resolución 003482 del 15 de agosto de 2007
- Resolución 0024 de 2011

- “Memorias de los encuentros institucionales regionales, para el fortalecimiento de la gestión ambiental, social y predial en el desarrollo de proyectos de infraestructura del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-”
- Manual de Mantenimiento de Carreteras 2016
- Manual de Mantenimiento de Carreteras 2016 V2
- La NSR – 10 “Reglamento Colombiano de la construcción Sismo resistente”, en el capítulo C.4 – requisitos de durabilidad.
- La Norma colombiana NTC 5551 indica; “Durabilidad de estructuras de concreto”
- Las Normas de Ensayo de Materiales para Carreteras adoptadas por el Ministerio de Transporte mediante la resolución 1375 del 26 de mayo de 2014.

### 1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

El alcance de la presente Actuación Especial de Fiscalización se referirá a la verificación del proceso precontractual, contractual y pos contractual que se deriva de los proyectos y recursos de regalías asignados a cada ente territorial, así mismo, verificando el estado financiero de los proyectos seleccionados.

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

Para la selección de los proyectos a auditar se realizó muestreo aleatorio simple a partir de la base de datos de proyectos y contratos en el aplicativo GESPROY con corte a 31 de mayo 2020, de los proyectos financiados con recursos de asignaciones directas (AD), fondo de compensación regional (FCR), fondo de desarrollo regional (FDR) y otras fuentes de financiación nacional o territorial, ejecutados por el Departamento del Tolima, en los municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio, Venadillo y Universidad del Tolima.

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

**Tabla N°1. Relación Proyectos Actuación Especial AT-309 del 2020.**

| Número de proyectos | Valor SGR (en pesos) | N° Contratos | Sectores                                                                                                                  | Fuente de recursos                                                                |
|---------------------|----------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 8                   | 44.358.928.737       | 268          | Educación<br>Ciencia, Tecnología e Innovación,<br>Deporte y Recreación,<br>Agricultura y Desarrollo Rural,<br>Transporte. | SGR (Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, Asignaciones Directas, otros). |

Fuente: Elaboro Equipo Auditor - Fichas técnicas de Gesproy.

#### 1.4. MUESTRA DE PROYECTOS A AUDITAR

En ejecución de la presente actuación Especial de Fiscalización se auditaron 8 proyectos por un valor total de **\$44.358.928.737**, los cuales fueron ejecutados mediante los siguientes contratos por los Entes Territoriales auditados:

**Tabla N°2. Muestra Auditada AT N° 309**

Proyectos y Contratos SGR ejecutados por el Departamento del Tolima, en los municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio, Venadillo y Universidad del Tolima.

| ENTIDAD EJECUTORA        | BPIN          | NOMBRE DEL PROYECTO                                                                                                                                                                                | NUMERO DE CONTRATO               | SECTOR               | VALOR TOTAL PROYECTO (EN PESOS - \$) |
|--------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------|--------------------------------------|
| MUNICIPIO DE ORTEGA      | 2019735040001 | Construcción En Pavimento Hidráulico Del Centro Poblado El Vergel Municipio De Ortega, Tolima                                                                                                      | 196-2019<br>197-2019             | TRANSPORTE           | \$ 2.075.456.477                     |
| MUNICIPIO DE GUAMO       | 2019733190013 | Construcción Pista De Patinaje Villa Olímpica, Guamo Tolima                                                                                                                                        | 022-2019-C-SPI<br>023-2019-C-SPI | DEPORTE Y RECREACIÓN | \$ 1.300.000.000                     |
| MUNICIPIO DE SAN ANTONIO | 2018736750027 | Pavimentación De Vías Urbanas y Reposición De Alcantarillado En La Carrera 2 Entre Calle 8 y 11, Carrera 8 Entre Calles 4 y 5 y Carrera 7 Entre Calle 8 y 9 En El Municipio De San Antonio, Tolima | 103-2019<br>119-2019             | TRANSPORTE           | \$ 1.621.647.089                     |
| MUNICIPIO DE ALVARADO    | 2013004730077 | Construcción De La Cubierta y Adecuación Del Polideportivo De La Institución Educativa General Enrique Caicedo Del Municipio De Alvarado, Tolima                                                   | 001-2014<br>002-2014             | DEPORTE Y RECREACIÓN | \$ 896.277.956                       |

|                           |               |                                                                                                                                                                          |                      |                                                    |                          |
|---------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------|--------------------------|
| MUNICIPIO DE PRADO        | 2014000600018 | Construcción De Sendero Náutico y Deportivo Para Los Juegos Nacionales 2015 En El Municipio De Prado, Tolima.                                                            | 106-2015<br>110-2015 | DEPORTE Y RECREACIÓN                               | \$ 7.829.958.635         |
| MUNICIPIO DE MARIQUITA    | 2015004730006 | Rehabilitación Del Distrito De Riego De Media Escala Del Municipio De Mariquita En El Departamento Del Tolima                                                            | 221-2015<br>225-2015 | AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL                     | \$ 2.083.293.824         |
| UNIVERSIDAD DEL TOLIMA    | 2013000100136 | Implementación De Una Estrategia De Apropiación Social Del Conocimiento Basada En Innovación Para La Infancia, La Adolescencia y La Juventud Del Departamento Del Tolima | SON 254 CONTRATOS    | CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN                   | \$ 25.405.374.000        |
| MUNICIPIO DE VENADILLO    | 2015004730047 | Construcción De Coliseo Cubierto Ubicado En El Colegio Luis Carlos Galán Sarmiento Sede Manuel Tiberio Gallego Del Municipio De Venadillo, Departamento Del Tolima.      | 039-2016<br>045-2016 | EDUCACIÓN- Educación - Preescolar y Básica y Media | \$ 3.146.920.756         |
| <b>Total de Proyectos</b> | <b>8</b>      | <b>Total de Contratos</b>                                                                                                                                                | <b>268</b>           | <b>Valor Total de Proyectos</b>                    | <b>\$ 44.358.928.737</b> |

### 1.5. DESCRIPCIÓN DE LAS DENUNCIAS INCLUIDAS COMO MUESTRA

En ejecución de esta Actuación Especial de Fiscalización, no fueron incluidas denuncias ciudadanas.

### 1.6. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría NO se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

### 1.7. HECHOS RELEVANTES DE LA ACTUACION ESPECIAL

Este trabajo de vigilancia fiscal que se denomina Actuación Especial de Fiscalización, fue realizado por la Unidad de Seguimiento y Auditoria de Regalías Zona Centro.

De acuerdo con el Plan de Vigilancia y Control Fiscal, la oficina de Planeación remite lineamientos operativos que permitirán la configuración de las asignaciones de trabajo, correspondientes a las auditorias que se han programado para el primer semestre de





2020, en el marco de la nueva Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República. En efecto, se estableció realizar Auditoría a los recursos del Sistema General de Regalías para los Municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio, Venadillo y Universidad del Tolima.

En desarrollo de la presente Auditoria se determinó que el universo contractual auditable, está conformado por ocho (8) proyectos financiados con recursos del SGR, conformados por doscientos sesenta y ocho (268) contratos, los cuales se analizaron en su totalidad alcanzando el 100%.

## **2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

La Actuación Especial de Fiscalización se practicó con la finalidad de evaluar el manejo de los recursos del Sistema General de Regalías asignados invertidos y ejecutados para los sectores seleccionados en la Muestra de esta actuación de fiscalización que son los sectores de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, Deporte y Recreación, Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte, los cuales fueron ejecutados por los Municipios de Alvarado, Guamo, Mariquita, Ortega, Prado, San Antonio, Venadillo y la Universidad del Tolima.

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

Se evidenciaron debilidades administrativas en la aplicabilidad de las normas que rigen los procesos de contratación estatal, así como deficiencias en el seguimiento en la implementación de los mecanismos de control a los mismos, desconociendo los preceptos establecidos en la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes.

Se observaron deficiencias en los procesos constructivos e incumplimiento por parte de la supervisión e interventoría por falta de seguimiento y control en la ejecución de las obras.

Como resultado de la presente Actuación Especial de Fiscalización el equipo auditor identifico ocho (8) hallazgos administrativos de los cuales ocho (8) presentan presunta incidencia disciplinaria, seis (6) de ellos con posible incidencia fiscal por un valor total de **\$8.716.775.421** millones, lo anterior, por deficiencias relacionadas con planeación y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, en los siguientes ejecutores Universidad del Tolima, Municipio de Alvarado, Municipio de Venadillo, Municipio de Prado y el Municipio de Mariquita





Para los Municipios de Ortega y San Antonio, no se configuraron hallazgos en los proyectos objeto de la Actuación Especial de Seguimiento, identificada con número de asignación de trabajo AT N° 309 de 2020

## **2.1. MUNICIPIO DE MARIQUITA**

La Contraloría General de la República en el Municipio de Mariquita evidenció como resultado del proceso auditor, un (1) hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el valor de **\$1.875.261.034**, desarrollándose así:

### **Hallazgo N° 1. Planeación y Funcionalidad del Proyecto BPIN 2015004730006 Rehabilitación del Distrito de Riego de Media Escala del Municipio de Mariquita en el Departamento Del Tolima (A1-D1-F1).**

#### **FUENTES DE CRITERIO**

- Constitución Política, artículos 2, 209 y 361.
- Constitución Política artículo 209.
- Ley 80 de 1993, artículo 3, DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio: 12) (estudios previos)
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.
- Ley 42 de 1993, artículo 8.
- Ley 152 de 1994. "Artículo 3
- Ley 610 de 2000 Artículo 3°. Gestión fiscal.
- Ley 610 de 2000 Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.
- Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes.
- Ley 1437 de 2011, artículo 3. Principios. Núm. 5, 7, 8, 9, 11, 12 y 13
- Ley 1474 de 2011, Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 80 de 1993. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual y Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.
- Acuerdo 45 de 2017 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, el Artículo 4.4.2.2
- Acuerdo 37 del 2016, el Artículo 8.

#### **CONDICIÓN**

En la vigencia 2015 el OCAD- Tolima, Órgano Colegiado de Administración y Decisión Departamental del Tolima mediante acuerdo No 37 del 25 de agosto del 2015, viabilizó y aprobó el Proyecto con **BPIN 2015004730006** denominado *REHABILITACIÓN DEL*

*DISTRITO DE RIEGO DE MEDIA ESCALA DEL MUNICIPIO DE MARIQUITA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA*” por valor de \$ 2.047.551.460,5, financiado con recursos de Asignaciones Directas del Sistema General de Regalías, dentro del cual la Alcaldía Municipal de Mariquita celebró los siguientes contratos: de obra con la Sociedad Tolimense de Ingenieros, el convenio de Cooperación de interés público **No. 221 del 28 de diciembre del 2015** por valor de \$1,893,233,400, y el Contrato de interventoría **No. 225 del 30 de diciembre del 2015**, con el Consorcio Canal Rada 2016, por valor de \$ 154,309,739, con un plazo inicial de 2 meses, con 4 prorrogas en tiempo, 8 suspensiones de las cuales la última con fecha 18 de enero del 2018, actualmente se encuentra suspendido.

**Anexo N° 1 Datos Convenio 221 de 2015**

| <b>Datos Convenio de Obra</b>                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contratista:</b> Sociedad Tolimense de Ingenieros                                                                                          |
| <b>Objeto:</b> Rehabilitación del Distrito de Riego de Media Escala del Municipio de San Sebastián de Mariquita en el Departamento del Tolima |
| <b>Contratante:</b> Municipio de San Sebastián de Mariquita                                                                                   |
| <b>Valor Aporte STI:</b> \$ 48.303.000,00                                                                                                     |
| <b>Valor Aporte del Municipio:</b> \$ 1.893.000.000,00                                                                                        |
| <b>Plazo inicial:</b> plazo inicial de ejecución sesenta (60) días                                                                            |
| <b>Plazo prorroga No. 1:</b> Treinta (30) días calendario                                                                                     |
| <b>Plazo prorroga No. 2:</b> Noventa (90) días calendario                                                                                     |
| <b>Plazo prorroga No. 3:</b> Ciento veinte (120) días calendario                                                                              |
| <b>Plazo prorroga No. 4:</b> Cuarenta y cinco días (45) días calendario                                                                       |
| <b>Plazo Total:</b> Trescientos cuarenta y cinco (345) días                                                                                   |
| <b>Fecha de Inicio:</b> 30 de diciembre de 2015                                                                                               |
| <b>Suspensión No. 1:</b> 31 de diciembre de 2015                                                                                              |
| <b>Reinicio No. 1:</b> 03 de junio de 2016                                                                                                    |
| <b>Suspensión No. 2:</b> 13 de junio de 2016                                                                                                  |
| <b>Reinicio No. 2:</b> 10 de octubre de 2016                                                                                                  |
| <b>Ítems no previstos:</b> 01 de noviembre de 2016                                                                                            |
| <b>Fecha prorroga No.1:</b> 18 de noviembre de 2016                                                                                           |
| <b>Suspensión No. 3:</b> 19 de diciembre de 2016                                                                                              |
| <b>Reinicio No. 3:</b> 04 de enero de 2017                                                                                                    |
| <b>Fecha prorroga No. 2:</b> 05 de enero de 2017                                                                                              |
| <b>Suspensión No. 4:</b> 06 de marzo de 2017                                                                                                  |
| <b>Reinicio No. 4:</b> 03 de abril de 2017                                                                                                    |
| <b>Suspensión No. 5:</b> 10 de abril de 2017                                                                                                  |
| <b>Reinicio No. 5:</b> 30 de mayo de 2017                                                                                                     |
| <b>Ítems no previstos 2:</b> 12 de junio de 2017                                                                                              |
| <b>Suspensión No. 6:</b> 21 de junio de 2017                                                                                                  |
| <b>Reinicio No. 6:</b> 12 de julio de 2017                                                                                                    |
| <b>Fecha prorroga No.3:</b> 14 de julio de 2017                                                                                               |
| <b>Suspensión No. 7:</b> 1 de noviembre de 2017                                                                                               |
| <b>Reinicio No. 7:</b> 13 de diciembre de 2017                                                                                                |
| <b>Fecha prorroga No. 4:</b> 20 de diciembre de 2017                                                                                          |

|                                                    |
|----------------------------------------------------|
| <b>Fecha suspensión No. 8:</b> 18 de enero de 2018 |
| <b>Fecha terminación:</b> 12 de febrero de 2018    |
| <b>Estado actual:</b> Suspendido                   |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información Contractual suministrad por la Alcaldía

## Anexo N° 2 Datos Contrato de Interventoría 225 DE 2015

| Datos Contrato de Interventoría                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contrato N° 225</b> de 30 de diciembre 2015                                                                                                                                                                               |
| <b>Objeto:</b> Contratar la Interventoría Técnica Administrativa y Financiera de las Obras de Rehabilitación del Distrito de Riego de Media Escala del Municipio de San Sebastián de Mariquita en el Departamento del Tolima |
| <b>Contratante:</b> Municipio de San Sebastián de Mariquita                                                                                                                                                                  |
| <b>Contratista:</b> Consorcio Canal Rada 2016                                                                                                                                                                                |
| <b>Plazo inicial:</b> Noventa (90) días calendario                                                                                                                                                                           |
| <b>Plazo prórroga No. 1:</b> Noventa (90) días calendario                                                                                                                                                                    |
| <b>Plazo prórroga No. 2 y adicional No. 1:</b> Noventa (90) días calendario                                                                                                                                                  |
| <b>Plazo prórroga No. 3:</b> Ciento veinte (120) días calendario                                                                                                                                                             |
| <b>Plazo prórroga No. 4:</b> Cuarenta y cinco días (45) días calendario                                                                                                                                                      |
| <b>Plazo Total:</b> Ciento ochenta (180) días calendario                                                                                                                                                                     |
| <b>Valor contrato inicial:</b> \$ 154.309739,00                                                                                                                                                                              |
| <b>Valor adicional No.1:</b> \$ 35.742.363,00                                                                                                                                                                                |
| <b>Fecha de Iniciación:</b> 03 de junio de 2016                                                                                                                                                                              |
| <b>Suspensión No. 1:</b> 13 de junio de 2016                                                                                                                                                                                 |
| <b>Reinicio No. 1:</b> 10 de octubre de 2016                                                                                                                                                                                 |
| <b>Suspensión No. 2:</b> 19 de diciembre de 2016                                                                                                                                                                             |
| <b>Reinicio No. 2:</b> 04 de enero de 2017                                                                                                                                                                                   |
| <b>Fecha prórroga No.1:</b> 05 de enero de 2017                                                                                                                                                                              |
| <b>Suspensión No. 3:</b> 06 de marzo de 2017                                                                                                                                                                                 |
| <b>Reinicio No. 3:</b> 03 de abril de 2017                                                                                                                                                                                   |
| <b>Suspensión No. 4:</b> 10 de abril de 2017                                                                                                                                                                                 |
| <b>Reinicio No. 4:</b> 30 de mayo de 2017                                                                                                                                                                                    |
| <b>Suspensión No. 5:</b> 21 de junio de 2017                                                                                                                                                                                 |
| <b>Reinicio No. 5:</b> 12 de julio de 2017                                                                                                                                                                                   |
| <b>Fecha prórroga No. 2 y adición No. 1:</b> 18 de julio de 2017                                                                                                                                                             |
| <b>Suspensión No. 6:</b> 01 de noviembre de 2017                                                                                                                                                                             |
| <b>Reinicio No. 6:</b> 13 de diciembre de 2017                                                                                                                                                                               |
| <b>Fecha prórroga No.3:</b> 20 de diciembre de 2017                                                                                                                                                                          |
| <b>Suspensión No. 7:</b> 18 de enero de 2018                                                                                                                                                                                 |
| <b>Fecha terminación:</b> 13 de febrero de 2018                                                                                                                                                                              |
| <b>Valor total del convenio:</b> \$ 1.941.536.400,00                                                                                                                                                                         |
| <b>Valor aporte del Municipio:</b> \$ 1.893.233.399,50                                                                                                                                                                       |
| <b>Valor aporte Sociedad Tolimense de Ingenieros:</b> \$ 48.303.000,00                                                                                                                                                       |
| <b>Estado Actual:</b> Suspendido                                                                                                                                                                                             |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información Contractual suministrada por la Alcaldía

Revisados los pagos efectuados al Proyecto BPIN 2015004730006 denominado “Rehabilitación del distrito de riego de media escala del Municipio de Mariquita en el Departamento del Tolima”. El equipo auditor evidencio los siguientes pagos:

**Anexo N° 3 Pagos proyecto BPIN 2015004730006**

| Fecha Pago                                                 | Comproba. Egreso | Contratista                      | Concepto                                                | N° Factura | Retenciones Tributarias | Valor Pagado SGR |
|------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------|------------|-------------------------|------------------|
| 15/06/2016                                                 | 2016000829       | Sociedad Tolimense De Ingenieros | 50% anticipo Conv. 221 de dic 28 de 2015                | 806        | \$ 104.128.000          | \$ 946.616.700   |
| 1/03/2017                                                  | 2017000221       | Sociedad Tolimense De Ingenieros | 40% acta parcial Conv. 221 de dic 28 de 2015            | 918        | \$ 83.303.000           | \$ 757.293.360   |
| 3/03/2017                                                  | 2017000254       | Consortio Canal Rada 2016        | Acta parcial contrato 225 del 30 de 2015, interventoría | 0001       | \$ 3.961.000            | \$ 61.260.966    |
| 1/08/2017                                                  | 2017001200       | Consortio Canal Rada 2016        | Acta parcial contrato 225 del 30 de 2015, interventoría | 0003       | \$ 2.286.000            | \$ 30.476.173    |
| 8/08/2018                                                  | 2018001099       | Consortio Canal Rada 2016        | Acta Parcial Contrato 225 Del 30 De 2015, Interventoría | 0004       | \$ 5.018.000            | \$ 79.613.835    |
| Total Retenciones Tributarias                              |                  |                                  |                                                         |            | \$ 198.696.000          | \$ 1.875.261.034 |
| Total pagado Proyecto Recursos Sistema General de Regalías |                  |                                  |                                                         |            |                         |                  |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información suministrada por la Alcaldía

Una vez revisada la documentación remitida por la entidad y analizado el informe técnico presentado por el Ingeniero de la CGR, quien adelanto la visita técnica al proyecto del 25 al 27 de agosto del 2020; este Ente de Control evidencio las siguientes irregularidades:

**1. Planeación:** El convenio no cuenta con estudios previos, y el presupuesto inicial contemplaba la puesta en marcha (Funcionamiento) del sistema de canal de riego, La funcionalidad del Canal contemplaba la instalación de las Compuertas Radiales, Canal de Limpia y Captación que controlan el ingreso del agua al sistema, la Descarga de Excesos y el Muro Espigón Aguas Arriba del Desarenador; 3 actividades de vital importancia para su operación. Así las cosas, se evidencio que **estas actividades fueron modificadas y suprimidas de forma irregular del convenio**, puesto que se realizó sin mediar acta correspondiente o aprobación de la OCAD, como así lo indica **el Artículo 4.4.2.2 del Acuerdo 45 de 2017 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías y el Artículo 8, Acuerdo 37 del 2016.** y/o conseguir recursos necesarios para la inclusión de éstas en el proyecto, dado que esta actividad es esencial para el funcionamiento del canal.

Además, prescindió de documentos legales necesarios para la ejecución del contrato, tales como el permiso o la adquisición de la servidumbre para poder ingresar a la obra, ya que a pesar de que la obra está dentro del cauce del Rio Gualí, que es público, este se encuentra en predio privado.

Así mismo, no se adquirió el permiso ambiental de ocupación de cauce, que se requiere como autorización permanente o transitoria para la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua expedido por CORTOLIMA; Violando el principio fundamental de la Planeación Establecido contratación Estatal...El principio de planeación ha sido abordado en abundante jurisprudencia, como lo establecido en varios apartes de la Sentencia C-300/12 de la Corte Constitucional, expediente d-8699, del 25 de abril de 2012, de los cuales se destacan los siguientes:

“2.7.2.1 El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos [46]. Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre concurrencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato - en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios. Ciertamente, los estudios previos determinan el retorno que pueden esperar los inversionistas, el cual, si no es obtenido por causas imputables al Estado en el marco del esquema de distribución de riesgos, puede llevar a condenas judiciales o a la necesidad de renegociaciones a favor del contratista. De otro lado, se relaciona con el principio de libre concurrencia –manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad, ya que permite que cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta según la información disponible, pueda participar en el respectivo proceso de selección; si la información fruto de la etapa precontractual es lejana a la realidad del negocio, posibles oferentes se abstendrán de presentar propuestas, en perjuicio de la libre competencia, y de la posibilidad de la entidad de acceder a ofertas más favorables[47]. En este punto, vale la pena recordar que, en los contratos de concesión, usualmente el concesionario acude a la financiación de terceros (por medio de créditos, venta de títulos, etc.), razón por la cual es indispensable contar con una imagen lo más cercana a la realidad de las dimensiones del negocio, con el fin de que los inversionistas lleven a cabo el respectivo análisis costo-beneficio y tomen decisiones sobre si participan o no en el proyecto. Sin esta información, las decisiones de financiación no podrán basarse en una previsión real de cómo obtener la mayor cantidad de servicios por el dinero invertido, elemento determinante de las decisiones de participación.

” 2.7.2.2 El principio de planeación es recogido por el artículo 25.12 de la ley 80 –modificado por la ley 1474 de 2011, el cual dispone en lo pertinente: “Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”.

Como puede apreciarse en el marco del precitado pronunciamiento jurisprudencial, se señala que el principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados, con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos.

Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre concurrencia. En virtud de los principios de planeación y de anualidad, los contratos y convenios deben satisfacer necesidades y metas trazadas para la vigencia fiscal correspondiente.



El principio de planeación impone para la entidad contratante estructurar adecuadamente el plan anual de adquisiciones, así como elaborar con oportunidad los estudios y documentos previos, para lograr la atención de la necesidad pública en el marco de la anualidad que corresponda, sin perjuicio de proyectos a largo plazo que de todos modos deben observar las disposiciones presupuestales vigentes. La planeación está directa y especialmente relacionada con la economía, la eficacia y la equidad.

**2. Suspensión indefinida:** Al momento de la visita de las obras, se encuentra que el convenio está suspendido por un periodo de más de 30 meses (febrero de 2018), encontrando una obra en **ABANDONO y DETERIORO**, con estructuras en acero oxidados y maleza alrededor de la obra, al punto de ser difícil la ubicación la construcción.

**3. Funcionalidad:** Al momento de la visita practicada por el profesional Ingeniero de la CGR se pudo comprobar que la obra no se encuentra en funcionamiento que no presta servicio a la población beneficiaria identificada en la formulación del proyecto, de igual forma en la revisión minuciosa adelantada por el ingeniero de la CGR se pudo presupuestar que las obras pendientes por construir para que el proyecto del Canal sea funcional no se podrían concluir ni terminando la ejecución del 100% de las actividades contractuales, incumpliendo así el objetivo propuesto en el proyecto y objetivo contractual del convenio, lo anterior debido a que, al suprimir actividades vitales del proyecto, como lo es la instalación de las compuertas, no se podrá captar agua para suministrar al canal de riego.

**4. Alcance Social y Económico:** Se Beneficiarían 1,074 personas, con un área a irrigar de 1.800 hectáreas, en donde 179 familias implementarían cultivos de Cacao, Caucho, Mango, Aguacate, Cítricos y Papaya, con el fin de generar una dinámica económica para la Región, lo que no se consolidó, por la falta de funcionalidad de la obra, descartando así la oportunidad de generar empleo y mejorar la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Mariquita.

En las fotografías a continuación se puede observar el estado de las obras actualmente:

#### Anexo N° 4 Registro Fotográfico –CGR





Fuente/ Tomado informe Técnico- Ingeniero CGR -visita agosto 2020

4. **Interventoría:** El Municipio de Mariquita contrató a través de un proceso de concurso de méritos la interventoría técnica, administrativa y financiera de las obras de rehabilitación del distrito de riego de media escala del Municipio de san Sebastián de Mariquita en el Departamento del Tolima, mediante el contrato No. 225 de 2015.

Una vez revisada la información allegada por la alcaldía se evidencio que los informes del interventor NO reflejan la realidad de la obra y a pesar de que la obra no tuvo mucho avance, en **ningún** momento la interventoría solicitó la iniciación de algún proceso o algún llamado de atención contra del conveniente, como tampoco se opuso a los pagos realizados, siendo la gestión del interventor ineficaz, insuficiente e inoportuna, la cual no se compadece con los fines esenciales de Estado, al omitir su función de la vigilancia técnica, económica y administrativa de la ejecución del convenio de obra, lo que ayudo a que la obra se encuentre inconclusa, contribuyendo al detrimento del patrimonio del estado “se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo... - Así las cosas, los interventores responderán civil, fiscal,

penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

La interventoría de un contrato estatal conlleva control integral a su correcta ejecución para garantizar la calidad, cantidad y ejecución, pues en favor del principio de responsabilidad el ordenador del gasto mediante el interventor debe garantizar la correcta ejecución de la obra y buscar el cumplimiento del objeto contractual.

### CAUSA

La situación detectada se originó por una planeación deficiente del proyecto y por una gestión ineficiente en el manejo e inversión de los recursos del Sistema General de Regalías, de igual forma por la ausencia de control y seguimiento en la ejecución de la obra, por parte de la supervisión e interventoría, lo que genera un posible detrimento al patrimonio público.

### EFECTO

Como consecuencia de lo anterior, se presentó una gestión fiscal antieconómica e ineficaz, por un uso ineficiente de los recursos de Sistema General de Regalías, ineffectividad en el control y seguimiento; Generado una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, fiscal por un valor de MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL TREINTA Y CUATRO PESOS (**\$ 1.875.261.034**), representados en el valor total pagado en el convenio N° 221 de 2015 y el valor total pagado al contrato de interventoría N° 225 de 2015 valor distribuido así:

#### Anexo N° 5 Cuantificación del Daño

| Cuantificación del Daño                               |                         |
|-------------------------------------------------------|-------------------------|
| Descripción del Contrato                              | Valor pagado a la Fecha |
| Convenio de Obra N° 221 de 2015                       | \$ 1.703.910.060        |
| Contrato de Interventoría N° 225 de 2015              | \$ 171.350.974          |
| <b>Valor Total pagado Sistema General de Regalías</b> | <b>\$ 1.875.261.034</b> |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información suministrada por la Alcaldía

### RESPUESTA DE LA ENTIDAD

De acuerdo con el análisis realizado por parte de la entidad, es pertinente establecer que una vez la administración municipal vigente, inicia su periodo administrativo, encuentra dentro de su proceso de empalme diferentes falencias en el desarrollo de las etapas precontractual y contractual del Convenio N°221 de 28 de diciembre del 2015 el cual hace referencia a la “REHABILITACIÓN DEL DISTRITO DE RIEGO DE MEDIA ESCALA DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA – TOLIMA” suscrito entre la sociedad tolimese de Ingenieros y el Municipio de San Sebastián de Mariquita-Tolima.



Por lo anterior, se determina que el convenio objeto de análisis de la presente observación fue suscrito en la vigencia 2015, en la cual se efectuó el trámite a la etapa precontractual con dichas falencias (Carencia de estudios previos), de igual forma se desconoce por parte de la presente administración los respectivos documentos soporte que permitieron la ejecución de cierto tipo de actividades que fueron modificadas, suprimidas o incorporadas llevando consigo un alcance de ejecución física cerca del 81.22% de acuerdo al último informe de interventoría.

A su vez, se considera relevante comunicar que mediante el Contrato N°225 de 2015 el cual tiene por objeto “Contratar la interventoría técnica, administrativa y financiera de las obras de rehabilitación del distrito de riego de media escala del municipio de San Sebastián de Mariquita en el departamento del Tolima”, se pretende efectuar la verificación del cumplimiento técnico, administrativo y financiero del convenio N°221 del 2015 mediante la contratación de la interventoría, la cual no presenta algún tipo de acción que le permita a la entidad conocer de manera detallada los posibles problemas generados en el desarrollo de la obra, por lo cual se puede determinar un posible hecho de ineficiencia e inoportunidad en los fines contratados.

De otra forma, frente a lo contemplado como una incidencia fiscal, se considera por parte de la entidad que es pertinente desvirtuar dicha observación, toda vez que el daño no es cierto ni está determinado, ya que la inversión realizada a la obra no se ha perdido y tal como lo expresa la corte constitucional en la sentencia C-840 de 2001:

“... destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que, si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal. El perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Así, “el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado mas no puede superar ese límite.” Y no podría ser de otro modo, pues de indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa, desde todo punto de vista reprochable...

Así las cosas, “el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario, por su conducta dolosa o culposa”.

Ahora bien, con respecto al daño, esta Corporación ha sostenido: “Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no

sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.” (Resalta la Sala fuera de texto)

Por lo tanto, es pertinente expresar que la entidad de control debe tener en cuenta que para iniciar un proceso de responsabilidad fiscal es necesario que exista un daño patrimonial al Estado, de esta forma la ley exige que cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido.

Dada la situación actual del proceso en mención, se puede considerar la opción de la finalización de la obra, lo cual permitiría descartar la existencia de un daño cierto al patrimonio público; por lo tanto, se adelantan acciones para la obtención de la viabilidad de la ejecución de las actividades necesarias para la finalización de dicha obra, por lo cual se radico ante la Gobernación del departamento del Tolima el Proyecto denominado “Construcción del canal de descarga de excesos, obras complementarias del distrito de riego de mediana escala del municipio de San Sebastián de Mariquita” (Ver Anexo 1) y de esta forma poder beneficiar alrededor de 1,074 personas, en donde familias de la zona podrán desarrollar actividades agrícolas como cultivos de Cacao, Caucho, Mango, Aguacate, Cítricos y Papaya, lo que permitiría generar dinámicas en la economía de la región y a su vez poder generar empleo y mejorar la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Mariquita.

## **ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA**

La tesis expuesta por la entidad indica que en el empalme diferentes falencias en el desarrollo de las etapas precontractual y contractual del Convenio N°221 de 28 de diciembre del 2015 el cual hace referencia a la “REHABILITACIÓN DEL DISTRITO DE RIEGO DE MEDIA ESCALA DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA – TOLIMA” suscrito entre la sociedad tolimese de Ingenieros y el Municipio de San Sebastián de Mariquita-Tolima, así las cosas en su primera argumentación hace notar su inconformidad e identifica al igual que la CGR las falencias del proceso; en su relato posterior la administración actual menciona e identifica con precisión las fechas del acontecimiento de los hechos para hacer notar su **NO** presencia durante el proceso precontractual y contractual como lo relata en el siguiente párrafo “la presente observación fue suscrito en la vigencia 2015, en la cual se efectuó el trámite a la etapa precontractual con dichas falencias (Carencia de estudios previos), de igual forma se desconoce por parte de la presente administración los respectivos documentos soporte que permitieron la ejecución de cierto tipo de actividades que fueron modificadas, suprimidas o incorporadas llevando consigo un alcance de ejecución física cerca del 81.22% de acuerdo al último informe de interventoría”. Hecho que para este ente de control es claro la fecha de ocurrencia de los daños y por ende los presuntos responsables de igual manera la alcaldía en su argumentación en ningún momento desmiente lo observado por el equipo auditor, así las cosas se evidencia una gestión ineficiente e inoportuna; por otra parte la entidad indica sobre la presunta incidencia fiscal, considera sea desvirtuada dicha connotación argumentando que el daño no es

cierto ni está determinado, ya que la inversión realizada a la obra no se ha perdido y tal como lo expresa la corte constitucional en la sentencia C-840 de 2001, dicho criterio de daño no cierto pues carece de toda validez toda vez que a lo largo de esta argumentación tanto el equipo auditor como la entidad Alcaldía en su argumentación ha relatado los daños ocasionados que se traducen en una obra inconclusa abandonado y en NO funcionamiento incumpliendo el objetivo del proyecto y el objeto contractual, al particular la CGR recuerda a la entidad lo descrito en la Ley 610 de 2000: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el **OBJETIVO FUNCIONAL** y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

De igual forma la maduración de los proyectos de contratación, tiene como punto de partida la identificación y descripción de una necesidad a satisfacer por la entidad pública o por el administrador de recursos públicos respectivo; y cuya valoración, por parte de los gestores fiscales, exigen el conocimiento y tratamiento conceptual previo de todas las condiciones jurídicas, técnicas, económicas, presupuestales o financieras, administrativas, sociales y de otra índole, que permitan la selección del contratista y, finalmente, la celebración y normal ejecución del contrato. Mismas que hacen parte de los deberes de planeación regulados en el Estatuto General de Contratación y en los distintos regímenes especiales de contratación.

Desde ese punto de vista, el contrato o contratos que se celebren para la realización de un proyecto, están motivados en sentido estricto, en la satisfacción de unas concretas necesidades públicas. En consecuencia, el deber ser de la planeación de todo contrato que comporte la construcción de obras con recursos públicos, consiste en abordar integralmente la configuración real de esas necesidades específicas, con la realización de los estudios, diseños, planos, disposición de los terrenos y demás medios, completos, suficientes, ecuanímes, oportunos, veraces, responsables y en grado de alta factibilidad de modo que desde el origen se asegure que el contrato en condiciones normales, ordinarias y previsibles es viable y ejecutable.

Desde ese punto de vista, este concepto de daño que, formulado en abstracto, se refiere al pago de **obras inútiles o no funcionales**, puede comprender afectaciones al patrimonio público de distinta configuración y tratamiento. Dentro de la tipología de casos se citan, a manera de ejemplo:

Obras en estado de tal abandono y/o con fallas estructurales que deben ser demolidas o reconstruidas. En el caso del abandono, ha de considerarse el tiempo razonablemente

prolongado, a partir de la entrega de obra, en el que no se cuenta con proyectos de inversión, rubros presupuestales, acciones de mantenimiento y recuperación.

Obras inconclusas que no cumplen su función porque: Requieren nuevas y/o mayores inversiones; o No se cuenta con una solución técnica, jurídica y/o financiera para su culminación.

Obras que no están en condiciones de prestar el servicio público domiciliario al que estaban destinadas (ej. Acueductos) porque no están terminados o tienen problemas constructivos que hacen inviable o falente la red.

Obras terminadas y entregadas que no entraron en servicio, por: Un elemento intrínseco que exige una intervención porque afectada la funcionalidad del inmueble.

Un elemento externo que no afecta la estructura o funcionalidad del inmueble.

Obras de Infraestructura social (colegios, hospitales, cárceles), energética o de servicios domiciliarios (Energía eléctrica, acueductos, alcantarillados) que al no poderse utilizar o ser improductivas generan detrimento del patrimonio público o pérdida de los recursos públicos invertidos y/o de los que se esperaban generar.

Obras suntuarias o sin utilidad o finalidad y sin beneficio social o económico.

Obras que luego deben ser demolidas por configurar estructuras débiles o inestables; que no pueden ser usadas y deben ser reemplazadas por una nueva construcción.

Obra inviable porque nunca cumplió con las normas de sismo-resistencia y, que, por tanto, no genera la confianza técnica necesaria para su reforzamiento.

### **Criterios jurisprudenciales:**

De acuerdo con lineamientos desarrollados por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para los efectos que nos ocupan, se pueden invocar los siguientes criterios a modo de referente de los deberes de planeación o estructuración del contrato que debe conducir al buen suceso del mismo, sopena de afectaciones de carácter fiscal:

Desde mucho antes de las reformas legales que en materia de contratación estatal regulan los deberes y requisitos de la estructuración de los negocios jurídico- públicos, la jurisprudencia se ha manifestado para reafirmar el carácter completo, serio y previo de los estudios y documentos: “La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora<sup>1</sup>, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom

indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (...) (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”<sup>1</sup>

De otra parte, más recientemente el Consejo de Estado ha profundizado sobre el carácter intensamente previsivo de la planeación contractual, cuando alude al principio de “la previsibilidad o de contingencias plenas, que tiene como postulado básico el de la estructuración previsiva del contrato estatal”. Conforme a esta regla jurisprudencial, en la concepción de todo contrato estatal, se debe agotar la debida diligencia en anticipar todas las circunstancias, variables y riesgos que puedan afectar el curso de la buena ejecución contractual, en aras de adoptar, desde el inicio, las medidas que mitiguen su ocurrencia: “La previsión se transmuta en una norma vinculante para las administraciones públicas responsables de la contratación estatal, convirtiéndose en un claro deber funcional en la materia dirigido a la protección de los intereses generales y públicos, obligando a los estructuradores de los contratos para que incorporen dentro de los mismos, la totalidad de medidas administrativas y financieras necesarias para que los riesgos previsibles no se materialicen, o de ocurrir los mismos, se mitiguen adecuadamente. Se trata de un deber sustancial y no meramente formal<sup>2</sup>.”<sup>3</sup>

Congruente con lo anterior, en cumplimiento de los deberes de planeación o estructuración del negocio jurídico estatal, las entidades y gestores fiscales de los recursos públicos deben anticipar, con base en información disponible, actualizada y completa, todos los pormenores de la ejecución contractual y en tal sentido “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 29 de agosto de 2001. Exp. 14854.

<sup>2</sup> HUGO PALACIOS MEJÍA. La cláusula de Equilibrio Contractual y sus Efectos en los Contratos de Concesión, Concesiones en Infraestructura, Ministerio de hacienda, Coinvertir, Corporación Andina de Fomento, Bogotá, 1996, pp. 14 y 15.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de febrero de 2012. Rad. 1999-00539-01(22464).

de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo....”<sup>1</sup>

Por otra parte, se ha de citar el surgimiento de una tendencia jurisprudencial, en la que se reitera la exigencia de asegurar previamente la condiciones de viabilidad material y funcional del objeto contractual, tanto por la entidad estatal, como por los proponentes y contratistas, quienes como colaboradores de la Administración participan en el cumplimiento de los deberes derivados del principio de planeación, incluso, con el deber de conducta negativo de abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que ab initio se observen falencias de estructuración:

“Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato.

Pero además ha de tenerse en cuenta que el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993 señala que los particulares “tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que...<sup>2</sup> colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones” y por consiguiente de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por depender de decisiones de terceros, como por ejemplo el que estos se decidan a enajenar predios sobre los cuales han de construirse las obras que son o serán materia del contrato.”<sup>3</sup>

Finalmente, a manera de simple complemento a la concepción jurisprudencial del asunto que nos ocupa, se manifiesta que la jurisprudencia constitucional, con motivo del control abstracto, al pronunciarse sobre los alcances de la expresión “uso indebido” consagrada en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, hace referencia a tres hipótesis del

---

<sup>1</sup> Ídem.

<sup>2</sup> El aparte omitido de este inciso fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de febrero de 2014, Exp. 26551.



concepto, en la que la primera corresponde a la generadora daño y responsabilidad fiscal, a saber:<sup>1</sup> “a. Uso indebido que genera lesión o detrimento en bienes o recursos públicos. En esta hipótesis el daño no está representado en el uso indebido per se, sino, precisamente, en el detrimento, disminución o pérdida de los bienes o los recursos públicos. Aquí cabrían algunos de los ejemplos presentados por los intervinientes en este proceso, como el referido al daño producido a una maquinaria del Estado como consecuencia de su utilización en una forma proscrita por los manuales de uso, o eventos no tan fáciles, como podría ser el uso improductivo de recursos públicos, caso en el cual el daño no se da por la mera conducta indebida, sino por el detrimento que la indebida aplicación de los recursos produce en el patrimonio. Los bienes o los recursos dejan de ser útiles, esa pérdida de utilidad es un detrimento patrimonial susceptible de generar responsabilidad fiscal (...) En ese caso es claro que la conducta genera un costo y que el objeto de la responsabilidad fiscal es la afectación que ese costo produce en el patrimonio público, y no la mera conducta indebida de usar los bienes del Estado para un fin distinto del propio del servicio público, conducta que daría lugar a que las autoridades competentes establecieran las correspondientes responsabilidades disciplinaria y penal. (...) Es claro que en la primera hipótesis, hay un daño susceptible de ser cuantificado, atribuible al detrimento de los bienes, o a la pérdida de utilidad, o al valor de los recursos inutilizados o enterrados en obras improductivas...”

Con lo cual, las acciones u omisiones que se traduzcan en la inutilidad o improductividad del patrimonio público, frente a las finalidades públicas, que se persiguen con el uso de sus recursos, también podrían generar daño fiscal y ser objeto de un proceso de responsabilidad de la misma índole.

Al verificarse el estado de las obras construidas, la cuales no están prestando ningún servicio a la comunidad, se infiere que la inversión de los recursos de regalías invertidos en el citado contrato de obra, no beneficia a esta y por ende se desestima la inversión de todos los recursos.

Se evidencia entonces una ausencia de los principios de contratación estatal de legalidad, economía, y sobre todo el de planeación, específicamente en lo relacionado con los principios de eficacia (para que las obras contratadas se ejecuten y pongan en pleno funcionamiento), economía (visto como la forma de aprovechar al máximo los recursos disponibles) y celeridad ( en el sentido que las obras se realicen el tiempo justo); los cuales imponen a las Entidades la necesidad de adelantar las gestiones en forma organizada y racional para el cumplimiento de los cometidos del Estado, los cuales no fueron aplicados en la etapa precontractual y contractual del proyecto ocasionando la imposibilidad de y ponerlas en funcionamiento debido a la falta de planeación por parte del Ente ejecutor que para este caso el Municipio de Mariquita.

Sin embargo lo que se puede notar en la argumentación remitida por la Alcaldía de Mariquita es la fecha de ocurrencia de los hechos para así evitar ser vinculada la actual administración como presunto responsable, hecho que le compete al proceso de

---

<sup>1</sup> Sentencia C-340 de 2007

responsabilidad Fiscal, y no es de esta dentro del proceso auditor; así las cosas el equipo auditor considera que la argumentos esbozados por la Alcaldía de San Sebastián de Mariquita, no desvirtúan la observación comunicada luego de analizar todo lo expuesto tanto las circunstancias técnicas como contractuales conllevaron al equipo auditor a confirmar que la inversión de los recursos destinados a este proyecto del SGR incumplieron la finalidad del proyecto como el objeto contractual, encontrándose una obra en estado de abandono, que no está en funcionamiento sin prestar servicio a la población que pretendía beneficiar, de igual forma inconclusa con ítems **NO EJECUTADOS** que estaban contemplados en el presupuesto del proyecto y que SON DE **VITAL IMPORTANCIA PARA SU FUNCIONAMIENTO** por ende hoy el proyecto requiere radicar un nuevo proyecto o invertir nuevos recursos para ingresar nuevamente los **MISMOS ítems** como ítems nuevos para poner la obra en servicio y así poder satisfacer a la población con el suministro del servicio de agua por medio del distrito de riego para los predios ubicados en el área del municipio de mariquita – Tolima.

Es evidente las serias falencias de planeación en este proceso y que la jurisprudencia define como: La planeación de los contratos estatales, constituye una garantía del interés general, pues permite la ejecución presupuestal de forma ordenada y conforme a la demanda de la comunidad. Por tal motivo, dichos contratos deben ser negocios diseñados, pensados y planeados conforme a las necesidades y prioridades del interés público. De igual forma, la planeación estatal guarda estrecho vínculo con el principio de legalidad debido a las exigencias impuestas por el legislador en la etapa previa del contrato, entre las cuales se encuentra la de realizar estudios anteriores, que puedan indicar la necesidad del servicio, los recursos que deben destinarse, el tiempo estimado de ejecución, entre otros aspectos, que permitan analizar de forma objetiva las propuestas presentadas para la celebración del negocio.

La planeación tiene en principio fuerza vinculante en los contratos estatales ya que su ausencia ataca la esencia misma del interés general, lo que puede materializarse en desafortunadas consecuencias, (como en el caso que nos ocupa, que no se cumplió con el objeto contractual, ni fue satisfecha la necesidad planteada), el manejo del principio de planeación se encuentra implícito en la totalidad de contratos estatales. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos arbitrariamente por los operadores del derecho contractual.

Cabe resaltar con respecto al tercero interesado en este análisis que a partir de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 80 de 1993, como quiera que los particulares contratistas del estado son colaboradores de la administración, se desprende que ellos también tienen deberes en el cumplimiento del principio de la planeación lo cual implica para el particular, no solo poner de presente a la entidad contratante las deficiencias en el cumplimiento de las normas sobre planeación sino, además, abstenerse de celebrar contratos en los cuales existan fallas en su planeación. En razón a lo anterior, no podrá el contratista pretender el reconocimiento y pago de derechos económicos surgidos con ocasión de un contrato estatal celebrado y ejecutado con violación al principio de la planeación, por cuanto ello sería una “apropiación

indebida de los recursos públicos”; aunado a lo anterior el contrato celebrado con desconocimiento del principio de la planeación se celebra en contravía a lo dispuesto por normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben ser adecuadamente planeados para la satisfacción del interés general (lo anterior se soporta en lo previsto en el artículo 1519 y 1741 del código civil, así como en las causales contenidas en los numerales 2° y 3° del artículo 44 de la ley 80 de 1993).

En conclusión se mantiene la observación en los mismos términos que fue comunicada toda vez que existió una gestión fiscal antieconómica e ineficaz del contratista, del supervisor y del interventor, un uso ineficiente de los recursos, ineffectividad en el control, seguimiento inadecuado pues no se recibió la contraprestación esperada, se permitió un manejo inadecuado de los recursos de Sistema General de Regalías; validándose como **Hallazgo Administrativo Con Presunta Incidencia Disciplinaria Y Fiscal** por valor de \$ 1.875.261.034.

## **2.2. MUNICIPIO DE ALVARADO**

La Contraloría General de la República en el Municipio de Alvarado identifico como resultado de la presente Actuación Especial, dos (2) hallazgos administrativos, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de **\$ 965.711.508**.

### **Hallazgo N° 2. Obra Inconclusa Proyecto BPIN 2013004730077 - Construcción de la Cubierta y Adecuación del Polideportivo de la Institución Educativa General Enrique Caicedo del Municipio de Alvarado (A2-D2-F2).**

#### **FUENTES DE CRITERIO**

- Constitución Política, artículos 2, 209 y 361.
- Constitución Política artículo 209.
- Ley 80 de 1993, artículo 3, DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:.12) (estudios previos)
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.
- Ley 42 de 1993, artículo 8.
- Ley 152 de 1994. “Artículo 3
- Ley 610 de 2000 Artículo 3°. Gestión fiscal.
- Ley 610 de 2000 Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.
- Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes.
- Ley 1437 de 2011, artículo 3. Principios. Núm. 5, 7, 8, 9, 11, 12 y 13
- Ley 1474 de 2011, Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 80 de 1993. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual y Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

## CONDICIÓN

En la vigencia 2013 el OCAD- Tolima, Órgano Colegiado de Administración y Decisión Departamental del Tolima mediante acta No 17 del 15 de noviembre del 2013, viabilizo y aprobó el Proyecto con **BPIN 2013004730077** denominado “**Construcción de la Cubierta y Adecuación del Polideportivo de la Institución Educativa General Enrique Caicedo del Municipio de Alvarado**” por valor de \$ 896,277,956, financiado con recursos de Asignaciones Directas del Sistema General de Regalías y el Fondo de Compensación Regional, dentro del cual la Alcaldía Municipal de Alvarado celebró los siguientes contratos: de obra **No. 001 del 30 de abril del 2014** por valor de \$853,119,825.4, y el Contrato de interventoría **No. 002 del 4 de julio del 2014**, por valor de \$ 43,158,130.6, con un plazo inicial de 4 meses, se ejecuta con varias suspensiones, reinicios y prorrogas, tanto que el contrato se liquida unilateralmente el 15 de febrero del 2019, y actualmente cuenta con un avance físico del 41% y financiero del 31%, según la información registrada en el aplicativo Gesproy.

### Anexo N° 6 CONTRATO DE OBRA N° 001 de 2014

| CONTRATO DE OBRA               |                                                                                                                  |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° del Proceso de Contratación | 001-2014                                                                                                         |
| Tipo de contrato               | Contrato de Obra                                                                                                 |
| Contratantes                   | MUNICIPIO DE ALVARADO                                                                                            |
| Representante Legal            | YESID FERNANDO TORRES RAMOS                                                                                      |
| Contratista:                   | FERNANDO CHILITO GARCIA                                                                                          |
| Objeto:                        | Construcción De La Cubierta Polideportivo Institución Educativa Enrique Caicedo Del Municipio De Alvarado Tolima |
| Plazo inicial:                 | El plazo de ejecución será de cuatro (4) Meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio            |
| Valor inicial:                 | \$ 612.220.616 más adición \$240.899.210                                                                         |
| Valor total Contrato           | \$853.119.826                                                                                                    |
| Forma de pago                  | Se dará un anticipo del 40% del valor del contrato y el 60% restante mediante actas parciales y/o final.         |
| Anticipo                       | 40% del valor del contrato.                                                                                      |
| Fecha de Suscripción           | 30 de Abril de 2014.                                                                                             |
| Acta de Inicio                 | Acta de inicio del 26 de agosto de 2014.                                                                         |
| Acta de Adición No. 01         | 23 de diciembre de 2014 adición de 2 meses                                                                       |
| Suspensión No. 01              | 6 de enero de 2015                                                                                               |
| Reinicio 01                    | 24 de enero de 2015                                                                                              |
| Suspensión No. 02              | 28 de febrero de 2015                                                                                            |
| Reinicio 02                    | 09 de diciembre de 2015                                                                                          |
| Suspensión No. 03              | 15 de diciembre de 2015                                                                                          |
| Reinicio 03                    | 27 de julio de 2016                                                                                              |
| Suspensión No. 04              | 20 de septiembre de 2016                                                                                         |
| Reinicio 04                    | 20 de octubre de 2016                                                                                            |
| Suspensión No. 05              | 21 de octubre de 2016                                                                                            |
| Reinicio 05                    | 21 de diciembre de 2016                                                                                          |
| Suspensión No. 06              | 23 de diciembre de 2016                                                                                          |
| Reinicio 06                    | 13 de enero de 2017                                                                                              |
| Suspensión No. 07              | 19 de abril de 2017                                                                                              |
| Otro si                        | 11 de diciembre de 2015 adición en valor por \$240.899.210 y en plazo por 2 meses                                |

|                        |                                 |
|------------------------|---------------------------------|
| Acta de Adición No. 03 | 14 de enero de 2017 por 3 meses |
| Acta de Liquidación    | 15 de febrero de 2019           |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información Contractual suministrada por la Alcaldía

### Anexo N° 7 Datos Contrato de Interventoría N° 002 de 2014

| CONTRATO DE INTERVENTORIA      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° del Proceso de Contratación | 002 de 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| CDP:                           | No. 401 de 2014 por valor de \$43.177.570,09                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Tipo de contrato               | Contrato de Interventoría                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Contratantes                   | Municipio de Alvarado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Representante legal            | YESID FERNANDO TORRES RAMOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Contratista:                   | JULIO CESAR CONDE PEÑA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Objeto:                        | Interventoría Técnica, Administrativa Y Financiera Al Contrato De Obra El Cual Tiene Como Objeto Construcción De La Cubierta Polideportivo Institución Educativa Enrique Caicedo Del Municipio De Alvarado - Tolima                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Plazo inicial:                 | El plazo de ejecución del presente contrato será (5) meses.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Valor inicial:                 | \$ 43.158.130,60                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Forma de pago                  | 1. Pago mensual: El 50% del valor total del contrato mediante pagos mensuales de igual valor.<br>2. Pago por avance de obra: Corresponderá al 40% del valor total del contrato mediante pagos iguales de igual valor en proporción al avance bruto facturado por el contratista de obra (30%-60%90%) aprobado por la interventoría según conste en actas parciales.<br>3. Recibo final de obra. El 10% restante cuando se suscriba el acta de recibo final de obra. |
| Fecha de Suscripción           | 4 de Julio de 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Acta de Inicio                 | 26 de agosto de 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Suspensión No. 01              | 06 de enero de 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Reinicio 01                    | 24 de enero de 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Suspensión No. 02              | 28 de febrero de 2015 no se evidencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Reinicio 02                    | 9 de diciembre de 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Suspensión No. 03              | 15 de diciembre de 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Reinicio 03                    | 27 de julio de 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Suspensión No. 04              | 20 de septiembre de 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Reinicio 04                    | 20 de octubre de 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Suspensión No. 05              | 21 de octubre de 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Reinicio 05                    | 21 de diciembre de 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Suspensión No. 06              | 23 de diciembre de 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Reinicio 06                    | 13 de enero 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Suspensión No. 07              | 19 de abril de 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Prorroga 1                     | 23 de diciembre de 2014 (2 meses)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Prorroga 2                     | 25 de noviembre de 2015 (43 días) Esta prórroga no es tomada en cuenta en las prórrogas posteriores.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Prorroga 3                     | 30 de agosto de 2016 (2 meses)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Prorroga 4                     | 17 de febrero de 2017 (3 meses)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Acta de liquidación            | 15 de febrero de 2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información Contractual suministrada por la Alcaldía

Revisados los pagos efectuados al Proyecto “Construcción de la Cubierta y Adecuación del Polideportivo de la Institución Educativa General Enrique Caicedo del Municipio de Alvarado” El equipo auditor evidencio los siguientes pagos:

### Anexo N° 8 Pagos Contrato De Obra N° 001 De 2014

| PAGOS CONTRATO DE OBRA N° 001 DE 2014 |                          |                                  |                       |
|---------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| Fecha                                 | N° Comprobante de Egreso | Concepto                         | Pago                  |
| 16/07/2014                            | 1016                     | PAGO 40%                         | \$ 244.888.246        |
| 10/10/2014                            | 1552                     | PAGO ACTA PARCIAL N° 001 DE 2014 | \$ 73.202.525         |
| 19/12/2014                            | 1949                     | PAGO CTO OBRA N° 001 DE 2014     | \$ 76.880.709         |
| 26/03/2015                            | EG01-317                 | PAGO ACTA PARCIAL N° 003 DE 2014 | \$ 68.940.428         |
| 29/12/2016                            | GG1 2549                 | ANTICIPO CTO ADICION             | \$ 56.277.956         |
| <b>TOTAL PAGOS</b>                    |                          |                                  | <b>\$ 520.189.864</b> |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información suministrada por la Alcaldía

Una vez revisada la documentación remitida por la entidad y analizado el informe técnico presentado por el Ingeniero de la CGR, quien adelanto la visita técnica al proyecto el 8 de septiembre de 2020; este Ente de Control evidenció las siguientes irregularidades:

El proyecto fue reformulado y pese a esto la obra continuó con la serie de suspensiones, reinicios, prorrogas y el último plazo de ejecución registrado es de 11 meses; sin embargo, el contrato no logra ser ejecutado y mediante resolución 621 de ese año, se declara incumplimiento y caducidad del contrato de licitación pública No. 01 de 2014, de fecha 8 de noviembre de 2017, confirmado mediante resolución 697 del 19 de diciembre del mismo año, ante recurso de reposición interpuesto a la primer resolución.

Así las cosas, se suscribe acta de liquidación unilateral por parte del municipio, en la que se hace un balance económico de ejecución de las obras, con base en el informe del contrato de prestación de servicios 028 del 5 de julio de 2017, cuyo objeto fue “ESTUDIO DE VALORACIÓN TÉCNICO-FINANCIERO DE LA OBRA EJECUTADA EN EL MARCO DEL CONTRATO DE OBRA DE LA LICITACIÓN PÚBLICA No. 01 DE 2014 CUYO OBJETO ES LA CONSTRUCCIÓN DE LA CUBIERTA POLIDEPORTIVO INSTITUCIÓN EDUCATIVA ENRIQUE CAICEDO DEL MUNICIPIO DE ALVARADO-TOLIMA” por un valor de \$20.300.000, que celebró el municipio, donde se observa que el contratista no ejecutó la totalidad de los ítems parciales de obra que se le pagaron, con base en las actas parciales de entrega No. 1, 2 y 3, teniendo en cuenta que en el acta parcial No. 3, se realizó un informe de ejecución de obra del 42,79%, cuando en realidad sólo se había ejecutado un avance en la obra del 27,8%, como arrojó el “Estudio de valoración técnico-financiero de la obra ejecutada”.

Las actividades ejecutadas como los elementos estructurales de concreto reforzado están en permanente exposición a los factores ambientales, las lluvias, el aire y el sol, están ocasionando que el acero de refuerzo se oxide y entre en proceso de corrosión, que origina el fenómeno de despasivación, cambiando las propiedades físicas y electroquímicas del acero, aumentando el volumen transversal de las varillas y generando presiones laterales que conllevan al rompimiento del concreto de recubrimiento, fisuras, grietas y des laminación del material.

Este proceso es continuó, progresivo e irreversible, poniendo en riesgo toda la estructura, donde el concreto presenta baja calidad como alta permeabilidad, hormiguelo



y fisuras; condiciones que se observan en las graderías y algunos sectores de las columnas. Este análisis lleva a concluir que las graderías no ofrecen seguridad, ni estabilidad en su condición estructural, poniendo en riesgo la vida de las personas que puedan usarlas.

La obra está inconclusa y sin el cumplimiento del objeto contractual, por tanto, aunque el avance financiero real alcanzado por el contratista fue de \$230.762.079, en donde no se da cumplimiento al contrato, al contratista le pagaron la suma de \$520.189.864.

En las fotografías a continuación se puede observar el estado de las obras actualmente:

### **Anexo N° 9 Registro Fotográfico –CGR**

|                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p>Vista general de las actividades ejecutadas en el contrato de licitación pública 01 de 2014</p> |  <p>Abandono de las obras, muros parcialmente construidos, encharcamiento de áreas</p> |
|  <p>Graderías en el costado occidental</p>                                                         |  <p>Graderías en el costado oriental</p>                                              |
|  <p>Hormigeo del concreto en las vigas y graderías de concreto</p>                                 |  <p>Filtración del agua lluvia en graderías y muros</p>                               |



Fuente/ Tomado informe Técnico- Ingeniero CGR -Visita septiembre 2020

En cuanto a la Interventoría es notable el incumplimiento de sus obligaciones, una de tantas fallas fue aprobar el acta parcial No. 3 con un informe de ejecución del 42,79% de obra, cuando en realidad sólo se había ejecutado un avance en la obra del 27,8%, en ningún momento la interventoría se opuso a los pagos realizados al contrato de obra, siendo esta una gestión del interventor ineficaz, insuficiente e inoportuna, la cual no se compadece con los fines esenciales de Estado, al omitir su función de la vigilancia técnica, económica y administrativa de la ejecución de la obra, lo que ayudo a que se encuentre inconclusa, contribuyendo al detrimento del patrimonio del estado “se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo... -

Así las cosas, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

La interventoría es un contrato estatal que con lleva control integral a su correcta ejecución para garantizar la calidad, cantidad y ejecución, pues en favor del principio de responsabilidad el ordenador del gasto mediante el interventor debe garantizar la correcta ejecución de la obra y buscar el cumplimiento del objeto contractual.

### CAUSA

La situación detectada se originó por una gestión ineficiente en el manejo e inversión de los Recursos del Sistema General de Regalías, la falta de aplicación de los principios de la función administrativa, así como la inobservancia del principio de la contratación Estatal de economía y responsabilidad por parte de la entidad contratante; de igual forma se evidenciaron serias fallas en el control y seguimiento de la obra por parte de la interventoría, lo que genera un posible detrimento al patrimonio público, causado por una obra inconclusa, en abandono expuesta a los cambios climáticos que deterioran las estructuras que se alcanzaron a ejecutar incumpliendo su principal objetivo contractual el de cubrir el polideportivo que no fue realizado.

La Contraloría General de la República evidencia como hechos generadores del daño, la omisión en la vigilancia y control de la ejecución contractual, por incumplimiento del interventor y de la entidad contratante en verificar que los Recursos del Sistema General de Regalías se invirtieran debidamente; y/o que se diera cumplimiento al avance y culminación de la obra por parte del contratista.

### EFECTO

Como consecuencia de lo anterior, se presentó una gestión fiscal antieconómica e ineficaz, del contratista, del interventor y del representante legal del Municipio de Alvarado, incurriendo en el uso ineficiente de los recursos de Sistema General de Regalías, ineffectividad en el control y seguimiento; pues se produjo y se permitió un manejo indebido de los recursos entregados, causando el no logro de las metas e incumplimiento del objeto contractual, no satisfaciendo la necesidad planteada en los estudios y documentos previos e incumpliendo con los fines esenciales del Estado.

Se evidencia de acuerdo con la Ley 610 de 2000 artículo 6, un daño, consistente en el detrimento al patrimonio del Estado correspondiente al valor total pagado a los contratistas; configurando así una **observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por un valor de \$583.647.994** (Quinientos ochenta y tres millones seiscientos cuarenta y siete mil novecientos noventa y cuatro pesos) que equivalen al valor total pagado en el proyecto BPIN 2013004730077.

#### Anexo N° 10 Cuantificación Daño Proyecto BPIN 2013004730077

| Cuantificación del Daño Pagos Efectuados Proyecto BPIN 2013004730077. |                       |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| PAGOS CONTRATO DE OBRA N° 001 DE 2014                                 | \$ 520.189.864        |
| Contrato de Interventoría N° 002 de 2014                              | \$ 43.158.130         |
| Contrato Prestación de Servicios N° 028 de 2017                       | \$ 20.300.000         |
| <b>Valor Total Pagado (TOTAL DAÑO)</b>                                | <b>\$ 583.647.994</b> |

Fuente/ Elaboro Equipo auditor- Información suministrada por la Alcaldía

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

La Administración Municipal no remito respuesta a las observaciones comunicadas por la Contraloría General de la Republica.

## **ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA**

Una vez verificado por el equipo auditor los correos a los que se indicó a la entidad territorial para que emitiera respuesta en los tiempos establecidos se evidencio que **NO** envió respuesta alguna a las observaciones comunicadas por la Contraloría General de la Republica, situación que no genera controversia alguna y permite que la observación comunicada sea validada en los mismos términos en que fue comunicada, como **Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y Fiscal** por un valor de **\$583.647.994** (Quinientos ochenta y tres millones seiscientos cuarenta y siete mil novecientos noventa y cuatro pesos).

### **Hallazgo N°. 3. Reintegro Saldo y Rendimientos Financieros Proyecto BPIN 2013004730077 Municipio de Alvarado (A3-D3-F3)**

#### **FUENTES DE CRITERIO**

Constitución Política. Arts., 6,209.

Acto legislativo 005 de 2011.

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo, Arts., 1º, 3º, núm. 1º, 7º, 11º, 12º.

Ley 610 de 2000, artículo 3º y 6º

Ley 1474 de 2011, artículos 82, 83 y 84

Ley 1530 de 2012. CAPÍTULO IX-Otras disposiciones. Artículo 95. “Excedentes de liquidez, rendimientos financieros y saldos no ejecutados...” “

Decreto 1949 de 2012, Artículo 32.

Decreto compilatorio 1086 de 1215 - ARTÍCULO 2.2.4.1.2.2.26. Reintegro de recursos a la Cuenta Única del SGR. Los reintegros a la Cuenta Única del Sistema General de Regalías deben realizarse de conformidad con los lineamientos que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro de los treinta días calendario siguientes contados desde:

1. La fecha en la que quede en firme el acuerdo del OCAD que adopta la decisión de liberación de recursos, en el caso en que este órgano apruebe o conozca tal situación, de conformidad con sus competencias.

2. La fecha en la que quede en firme el acto administrativo que adopta la decisión de liberación de recursos, cuando se imponga la medida de desaprobación de proyectos según lo previsto en el artículo 118 de la Ley 1530 de 2012.

3. La fecha en la que se encuentren suscritas todas las actas de liquidación de los contratos o documentos equivalentes según corresponda, cuando el origen del reintegro de recursos sea la existencia de saldos no ejecutados de proyectos.

PARÁGRAFO. Los reintegros de recursos de asignaciones directas o asimiladas que una entidad designada ejecutora deba realizar a la entidad beneficiaria correspondiente se regirán por los mismos plazos que se determinen para todos los reintegros según lo dispuesto en el presente artículo

Sentencia C-840 de 2001, proferida por la Corte Constitucional



## Acuerdo 52 Comisión Rectora - Reglamento proyectos de inversión

### CONDICION

En la vigencia 2013 el OCAD- Tolima, Órgano Colegiado de Administración y Decisión Departamental del Tolima mediante acta No 17 del 15 de noviembre del 2013, viabilizo y aprobó el Proyecto con **BPIN 2013004730077** denominado “**Construcción de la Cubierta y Adecuación del Polideportivo de la Institución Educativa General Enrique Caicedo del Municipio de Alvarado**” por valor de \$896,277,956, financiado con recursos de Asignaciones Directas del Sistema General de Regalías y el Fondo de Compensación Regional.

Verificadas en su totalidad los documentos y soportes de pago remitidos por la alcaldía de Alvarado se pudo evidenciar de acuerdo a los soportes de pago que se pagaron del proyecto en mención únicamente al contrato de obra N° 001 de 2014 la suma de \$ 520.189.864, Así las cosas y teniendo en cuenta que el proyecto se encuentra liquidado (febrero de 2019) ; este ente de control no evidencio soporte alguno que justifique si la Alcaldía de Alvarado efectuó el reintegro al Sistema General de Regalías de los recursos **no invertidos y no ejecutados** en el proyecto junto a los **rendimientos** financieros generados por estos recursos.

El equipo auditor concluye que le fueron asignados al proyecto denominado “Construcción de la Cubierta y Adecuación del Polideportivo de la Institución Educativa General Enrique Caicedo del Municipio de Alvarado” identificado con el BPIN N° 2013004730077 la suma de \$ 896,277,956; de los cuales se ejecutaron por intermedio del contrato de obra N° 001 de 2014 la suma de \$ 520.189.864, quedando un saldo del proyecto por valor de \$ 376.088.092, y el equipo auditor cuantifico los rendimientos financieros generados desde la fecha de la liquidación hasta agosto de 2020 lo que revelo un valor de \$5.975.422 (Anexo N°5).

### Anexo N° 11 - Calculo Rendimientos Financieros Saldo NO ejecutado Proyecto BPIN 2013004730077

| CALCULO RENDIMIENTOS FINANCIEROS |                |                |            |                |
|----------------------------------|----------------|----------------|------------|----------------|
| Saldo                            | \$ 376.088.092 | Tasa aplicada  | 0,083%     |                |
| 2019                             | FEBRERO        | \$ 376.088.092 | \$ 312.153 | \$ 376.400.245 |
|                                  | MARZO          | \$ 376.400.245 | \$ 312.412 | \$ 376.712.657 |
|                                  | ABRIL          | \$ 376.712.657 | \$ 312.672 | \$ 377.025.329 |
|                                  | MAYO           | \$ 377.025.329 | \$ 312.931 | \$ 377.338.260 |
|                                  | JUNIO          | \$ 377.338.260 | \$ 313.191 | \$ 377.651.451 |
|                                  | JULIO          | \$ 377.651.451 | \$ 313.451 | \$ 377.964.901 |
|                                  | AGOSTO         | \$ 377.964.901 | \$ 313.711 | \$ 378.278.612 |
|                                  | SEPTIEMBRE     | \$ 378.278.612 | \$ 313.971 | \$ 378.592.583 |
|                                  | OCTUBRE        | \$ 378.592.583 | \$ 314.232 | \$ 378.906.815 |
|                                  | NOVIEMBRE      | \$ 378.906.815 | \$ 314.493 | \$ 379.221.308 |
|                                  | DICIEMBRE      | \$ 379.221.308 | \$ 314.754 | \$ 379.536.062 |
| 2020                             | ENERO          | \$ 379.536.062 | \$ 315.015 | \$ 379.851.077 |
|                                  | FEBRERO        | \$ 379.851.077 | \$ 315.276 | \$ 380.166.353 |
|                                  | MARZO          | \$ 380.166.353 | \$ 315.538 | \$ 380.481.891 |

|                                     |        |                |                     |                |
|-------------------------------------|--------|----------------|---------------------|----------------|
|                                     | ABRIL  | \$ 380.481.891 | \$ 315.800          | \$ 380.797.691 |
|                                     | MAYO   | \$ 380.797.691 | \$ 316.062          | \$ 381.113.753 |
|                                     | JUNIO  | \$ 381.113.753 | \$ 316.324          | \$ 381.430.077 |
|                                     | JULIO  | \$ 381.430.077 | \$ 316.587          | \$ 381.746.664 |
|                                     | AGOSTO | \$ 381.746.664 | \$ 316.850          | \$ 382.063.514 |
| <b>Total Rendimientos generados</b> |        |                | <b>\$ 5.975.422</b> |                |

Fuente/ Elaboro Equipo auditor- Información suministrada por la Alcaldía

Por lo descrito anteriormente y con fundamento en el artículo 95 de la ley 1530 de 2012 el cual consagra: “Los rendimientos financieros obtenidos por la inversión o manejo de dichos recursos, desde su recaudo hasta su giro, forman parte del Sistema y se destinarán a las finalidades asignadas en la presente ley. Los saldos no ejecutados de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías deben reintegrarse a la cuenta única del Sistema General de Regalías para ser presupuestadas a través de la misma asignación que le dio origen.”

### CAUSA

La situación descrita se presenta debido a deficiencias en los procesos y procedimientos administrativos y los mecanismos de seguimiento y control específicamente al manejo de los Recursos del SGR, descritos en la Ley 1530 de 2012, art. 96 y el decreto N° 1949 de 2012, art.44, omitiendo la reincorporación de recursos no invertidos efectivamente en el proyecto, incumpliendo los principios de la función administrativa y de sus obligaciones además de una inadecuada ejecución de los recursos públicos.

### EFFECTO

Por lo anterior se configura una **observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal** por valor de \$ 382.063.514 (TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES SESENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CATORCE PESOS) discriminados así:

|                                  |                       |
|----------------------------------|-----------------------|
| Saldo NO Ejecutado               | \$ 376.088.092        |
| Rendimientos Financieros         | \$ 5.975.422          |
| <b>Total cuantificación Daño</b> | <b>\$ 382.063.514</b> |

### RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Administración Municipal **NO** emitió respuesta a las observaciones comunicadas por la Contraloría General de la Republica.

### ANALISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA

Una vez verificado por el equipo auditor los correos a los que se indicó a la entidad territorial para que emitiera respuesta en los tiempos establecidos se evidencio que la entidad **NO** remitió respuesta alguna a las observaciones comunicadas por la Contraloría General de la Republica, situación que no genera controversia alguna y permite que la observación comunicada sea validada en los mismos términos en que fue comunicada, como **Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia**



**Disciplinaria y Fiscal** por un valor de **\$382.063.514** (Trescientos Ochenta y Dos Millones Sesenta y Tres Mil Quinientos Catorce Pesos) discriminados así:

|                                  |                       |
|----------------------------------|-----------------------|
| Saldo NO Ejecutado               | \$ 376.088.092        |
| Rendimientos Financieros         | \$ 5.975.422          |
| <b>Total Cuantificación Daño</b> | <b>\$ 382.063.514</b> |

### **2.3. MUNICIPIO DE VENADILLO**

La Contraloría General de la República en el Municipio de Venadillo evidencio como resultado del proceso auditor en la presente Actuación Especial, dos (2) hallazgos administrativos, con incidencia disciplinaria y fiscal por el valor de **\$ 170.171.064**, desarrollándose así:

#### **Hallazgo N°. 4. Planeación, Estudios y diseños del Proyecto BPIN 2015004730047 Municipio de Venadillo (A4-D4-F4).**

##### **FUENTES DE CRITERIO**

- Constitución Política, artículos 2, 209 y 361.
- Constitución Política artículo 209.
- Ley 80 de 1993, artículo 3, DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:.12) (estudios previos)
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.
- Ley 42 de 1993, artículo 8.
- Ley 152 de 1994. “Artículo 3
- Ley 610 de 2000 Artículo 3°. Gestión fiscal.
- Ley 610 de 2000 Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.
- Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes.
- Ley 1437 de 2011, artículo 3. Principios. Núm. 5, 7, 8, 9, 11, 12 y 13
- Ley 1474 de 2011, Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 80 de 1993. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual y Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.
- La NSR – 10 “Reglamento Colombiano de la construcción Sismo resistente”, en el capítulo C.4 – requisitos de durabilidad.
- la Norma colombiana NTC 5551 indica; “Durabilidad de estructuras de concreto”

## CONDICIÓN

En la vigencia 2015 el OCAD- Tolima, Órgano Colegiado de Administración y Decisión Departamental del Tolima mediante acuerdo No 47 del 18 de diciembre del 2015, viabilizo y aprobó el Proyecto con **BPIN 2015004730047** denominado “**Construcción de Coliseo Cubierto ubicado en el Colegio Luis Carlos Galán Sarmiento Sede Manuel Tiberio Gallego del Municipio de Venadillo**” por valor de \$ 3.146.920.753 financiado con recursos de Asignaciones Directas del Sistema General de Regalías, dentro del cual la Alcaldía Municipal de Venadillo celebró los siguientes contratos: con la Unión Temporal VZ 2016 el Contrato de obra **No. 039 del 19 de marzo de 2016**, por valor de \$3.020.022.616,88 y el Contrato de interventoría **No. 045 del 30 de diciembre del 2016**, por valor de \$ 126.898.139,18, actualmente liquidado con Acta del 10 de mayo de 2017.

### Anexo N° 12 - Datos Contrato de obra N° 039 del 2016

| Contrato de Obra                  |                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° del Proceso de Contratación    | 039-2016                                                                                                                                                                                       |
| Valor inicial                     | \$3.020.022.616,88                                                                                                                                                                             |
| Contratantes                      | <b>MUNICIPIO DE VENADILLO</b>                                                                                                                                                                  |
| Representante Legal               | ILBER BELTRAN (Alcalde Municipal)                                                                                                                                                              |
| Contratista:                      | <b>UNION TEMPORAL VZ 2016</b>                                                                                                                                                                  |
| Representante Legal               | HENRY VARON                                                                                                                                                                                    |
| Objeto:                           | Construcción Del Coliseo Cubierto Ubicado En El Colegio Luis Carlos Galán Sarmiento Sede Manuel Tiberio Gallego Del Municipio De Venadillo, Departamento Del Tolima.                           |
| Plazo inicial:                    | Seis (6) Meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio                                                                                                                          |
| Fecha de Suscripción del contrato | 19 de Marzo de 2016.                                                                                                                                                                           |
| Acta de Inicio                    | Acta del 08/04/2016.                                                                                                                                                                           |
| Acta de Adición No. 01            | Acta 01 del 01/10/2016, adición en tiempo por 88 días                                                                                                                                          |
| Acta de Adición No. 02            | Acta 02 del 22/12/2016, adición en tiempo por 15 días.                                                                                                                                         |
| Acta de Modificación              | Acta comité de interventoría del 06/05/2016 y 14/10/2016 mediante la cual se determina la no ejecución de algunas actividades del presupuesto y la inclusión de unas actividades no previstas. |
| Acta de Liquidación               | Acta del 10 de mayo de 2017.                                                                                                                                                                   |

*Fuente/ Elaboro Equipo auditor- Información Contractual suministrad por la Alcaldía*

### Anexo N° 13 - Datos Contrato de Interventoría N° 045 de 2016

| Contrato de interventoría      |                                                                                                              |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° del Proceso de Contratación | 045 de 2016                                                                                                  |
| Valor de la interventoría      | \$126.898.139,18                                                                                             |
| Tipo de contrato               | Contrato de Interventoría                                                                                    |
| Contratantes                   | <b>Municipio de Venadillo</b>                                                                                |
| Representante legal            | ILBER BELTRAN (Alcalde Municipal)                                                                            |
| Contratista:                   | <b>CARLOS ANDRES PRADA TOVAR</b>                                                                             |
| Objeto:                        | Interventoría Técnica, Administrativa Y Financiera del Proyecto Construcción Del Coliseo Cubierto Ubicado En |

|                      |                                                                                                                         |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      | El Colegio Luis Carlos Galán Sarmiento Sede Manuel Tiberio Gallego Del Municipio De Venadillo, Departamento Del Tolima. |
| Plazo inicial:       | El plazo de ejecución del presente contrato será de seis (6) meses.                                                     |
| Fecha de Suscripción | 05 de abril de 2016                                                                                                     |
| Acta de Inicio       | 8 de Abril de 2016                                                                                                      |
| Prorroga 1           | 30 de septiembre de 2016 adición de 88 días, el 01 de octubre de 2016 se estipula por 90 días                           |
| Prorroga 2           | 22 de diciembre de 2016 adición de 15 días                                                                              |
| Acta de liquidación  | 10 de mayo de 2017                                                                                                      |

Fuente/ Elabore Equipo auditor- Información Contractual suministrada por la Alcaldía

Una vez revisada la documentación remitida por la entidad y analizado el informe técnico presentado por el Ingeniero de la CGR, quien adelanto la visita técnica al proyecto el 10 de septiembre del 2020; encontró que la sede Manuel Tiberio Gallego del colegio Luis Carlos Galán no se encuentra encerrada en su perímetro y por tanto permite el ingreso incontrolado de todo tipo de personas, con cualquier intención, es por ello que pese a que la obra está habilitada para su funcionamiento, también ha sido objeto de vandalismo y robo de elementos por parte de aquellas personas que quieren aprovechar la falta de vigilancia y la inseguridad que se presenta en los alrededores.

A continuación, se enumeran las irregularidades evidenciadas:

### 1. VIGA CANALES

Las viga-canales de los costados occidental, oriental y sur del coliseo presentan deficiencias en la durabilidad del concreto, que además con lleva a la corrosión del acero, el concreto bien diseñado y fundido proporciona protección ante la corrosión al acero de refuerzo, sin embargo, con el ingreso de agua, genera presiones al concreto de protección y al cabo de poco tiempo lo logra fracturar, por el ingreso de agua ante la alta permeabilidad del material.

La durabilidad del concreto hidráulico es relevante por la seguridad de la vida humana, la economía y la protección del patrimonio público, incrementa la vida útil de las obras, evita cuantiosas reparaciones y genera confianza en las obras. La NSR – 10 “Reglamento Colombiano de la construcción Sismo resistente”, C.4 – requisitos de durabilidad, especifica los criterios que debe cumplir el concreto para su durabilidad. Igualmente, la Norma colombiana NTC 5551 indica; “Durabilidad de estructuras de concreto, especifica los requisitos que debe cumplir el concreto y tipifica los tipos de agresión que sufre en concreto en diferentes ambientes y define durabilidad como: “La durabilidad de una estructura de concreto reforzado es la capacidad de comportarse satisfactoriamente frente a las acciones agresivas físicas o químicas (o la combinación de ambas) y así proteger adecuadamente las armaduras y demás elementos metálicos embebidos en el concreto, durante su vida útil total”, así las cosas, es una característica y propiedad fundamental que debe tener el concreto reforzado.

Por las evidencias que se observaron en algunos concretos presentes en las estructuras del coliseo, como la presencia de sales de cloro y de sulfato, que generan agresividad

química al concreto y al acero, se puede determinar técnicamente que existe baja permeabilidad y poca durabilidad del concreto de las vigas canales.

## **2. LOSA DE CONTRAPISO DE LA CANCHA**

La cancha del coliseo presenta irregularidades en su superficie con desniveles de hasta 8 mm que se pueden evidenciar en el costado oriental, lo que pone en riesgo la integridad física de las personas que practiquen deportes allí, de otra parte, los ensayos de resistencia al concreto, determinaron que se encuentran por debajo del 85% de la resistencia especificada, esto es otra causa de la baja durabilidad del concreto, que gracias a la pintura de esmalte epóxico aún se conserva, pero que incumple la especificación y la norma NSR – reglamento para la construcción sismo resistente, se determina el valor de esto en el anexo de la cuantificación técnica.

## **3. ACOMETIDA DE MEDIA TENSIÓN, CABLEADO Y TRANSFORMADOR**

En este ítem es donde más se presenta pérdida de los elementos, al punto que el poste donde se había instalado el transformador fue desvalijado totalmente desde los herrajes hasta el transformador, solo dejándole las líneas de energía de baja tensión y media tensión del sector y su luminaria. Ya no se encuentran los elementos de la acometida, las cajas fueron destrozadas y de ellas se llevaron los breakers, conectores, cableado de cobre y el aluminio, dañaron además de los tableros trifásicos y bifásicos y todos los accesorios. Los valores de las pérdidas son cuantificados en cuadro anexo.

## **4. RED DE ALUMBRADO Y CONEXIONES ELECTRICAS**

Ya no se encuentran las luminarias, las tomas e interruptores eléctricos de baja tensión, el alambre y cable de conexión, tampoco se encuentran las lámparas fluorescentes, las cajas de circuitos, los breakers correspondientes y demás accesorios, lo que en suma ocasiona que el coliseo carezca de energía para conexión de tomas o para alumbrado, incrementando aún más el riesgo de la obra y el abandono del coliseo.

## **5. CUBIERTA**

La estructura de cubierta está soportada en vigas de acero IPE bajo las normas ASTM A572. Se encontró desprendimiento de algunas tejas termo acústicas en el costado sur del coliseo, sobre las graderías, se identificaron algunas goteras en el centro de la cancha, estas áreas se cuantifican en el cuadro que se anexan.

## **6. OTRAS DEFICIENCIAS.**

Se hallaron daños en los vidrios de las ventanas y en las persianas de la zona exterior oriental y sur del coliseo, daños en los asientos de los sanitarios, desprendimiento de duchas y lavamanos, manchas en las baldosas de piso, falta de la rejilla del cárcamo de aguas lluvias al costado occidental de la tarima, destrozo de 1,70 metros lineales del bordillo central de la tarima, humedad y encharcamiento de las escaleras de las graderías del costado occidental, debido al taponamiento de la tubería de desagüe de la viga canal. Todo ocasionado por el abandono en que se encuentra la obra.

En las fotografías a continuación se puede observar el estado de las obras actualmente:

**Anexo N° 14- Registro Fotográfico –CGR**



Humedad en graderías desde la viga canal



Vidrios destrozados en la fachada sur



Daños en el interior de los módulos



Daños en los sanitarios ocasionados por el vandalismo – desprendimiento de accesorios





Destrozos y desvalijada de accesorios eléctricos – tomas, alambres, cables, interruptores, etc.



Delaminación del concreto, corrosión del acero y filtraciones por humedades en la viga canal del costado occidental del coliseo



El coliseo se encuentra expuesto al ingreso de cualquier persona o animal, la falta de vigilancia pone en riesgo los elementos y accesorios que se encuentra dentro del coliseo



Se presenta hundimientos y diferencias de nivel entre las placas de la cancha



Se realizaron pruebas de resistencia del concreto de la placa de contrapiso



Fisuras y desprendimiento del concreto de las graderías en el costado oriental



Fuente/ Tomado informe Técnico- Ingeniero CGR -Visita septiembre 2020

Las principales irregularidades constructivas están relacionadas con el concreto y las patologías que este presenta ante la baja calidad e incumplimiento de las normas técnicas nacionales - INCONTEC y el Reglamento de Construcción Sismo Resistente



NSR-10, su cuantificación es por el valor de **\$ 87.628.296** correspondiente a las Viga canales y las losas de contrapiso de la cancha.

### Anexo N° 15. Cuantificación de Deficiencia Constructiva

| CUANTIFICACIÓN DE LA DEFICIENCIAS CONSTRUCTIVAS DEL COLISEO CUBIERTO COLEGIO LUIS CARLOS GALAN |                                                                       |        |             |              |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------|-------------|--------------|---------------|
| SEDE MANUEL TIBERIO GALLEGOS                                                                   |                                                                       |        |             |              |               |
| Item                                                                                           | Descripción                                                           | Unidad | Cant. Total | VR Unitario  | Valor Total   |
| 4,14                                                                                           | Concreto 3000 psi (a la Vista para viga canal)                        | M3     | 27,35       | \$ 503.521   | \$ 13.771.299 |
| 4,15                                                                                           | Acero de refuerzo (solo Viga Canales)                                 | Kg     | 4092,67     | \$ 2.960     | \$ 12.114.303 |
| 9,01                                                                                           | Cubierta en teja Aluzinc termoacustica (incluye terminados laterales) | M2     | 42          | \$ 56.710    | \$ 2.381.820  |
| NP 1                                                                                           | Refuerzo Malla electrosoldada                                         | M2     | 1186,80     | \$ 7.778,70  | \$ 9.231.761  |
| NP 2                                                                                           | Placa Maciza contrapiso concreto 3000 psi e= 0.10 m                   | M2     | 593,40      | \$ 54.005,87 | \$ 32.047.083 |
| Subtotal costo directo                                                                         |                                                                       |        |             |              | \$ 69.546.267 |
| AIU = 26%                                                                                      |                                                                       |        |             |              | \$ 18.082.029 |
| TOTAL                                                                                          |                                                                       |        |             |              | \$ 87.628.296 |

Fuente/ Tomado informe Técnico- Ingeniero CGR -Visita septiembre 2020

### Anexo N° 16. Cuantificación de Faltantes y Daños en la Obra

| CUANTIFICACIÓN DE LOS FALTANTES Y DAÑOS DE OBRA DEL COLISEO CUBIERTO COLEGIO LUIS CARLOS GALAN |                                                                                                        |        |             |              |              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------|--------------|--------------|
| SEDE MANUEL TIBERIO GALLEGOS                                                                   |                                                                                                        |        |             |              |              |
| Item                                                                                           | Descripción                                                                                            | Unidad | Cant. Total | VR Unitario  | Valor Total  |
| 6,04                                                                                           | Ventana tipo Persiana y marco sencillo en lámina coll rolled calibre 20 anticorrosivo y esmalte tipo 1 | M2     | 6,2         | \$ 97.550    | \$ 604.810   |
| 7,409                                                                                          | Ducha y poma sencilla                                                                                  | Und    | 4           | \$ 73.538    | \$ 294.152   |
| 8,101                                                                                          | Salidas de toma monofásica con polo a tierra                                                           | Und    | 28          | \$ 60.595    | \$ 1.696.660 |
| 8,103                                                                                          | Salidas para plafon y tubo fluorecente con polo a tierra                                               | Und    | 40          | \$ 49.336    | \$ 1.973.440 |
| 8,104                                                                                          | Lamparas fluorecentes 2x32                                                                             | Und    | 30          | \$ 88.150    | \$ 2.644.500 |
| 8,105                                                                                          | Salida de toma pata trabada                                                                            | Und    | 4           | \$ 78.536    | \$ 314.144   |
| 8,201                                                                                          | Luminaria Forza reflector 2136 400 W M.H. 208 V                                                        | Und    | 10          | \$ 606.579   | \$ 6.065.790 |
| 8,202                                                                                          | Lampara AMBAR M H 150 W208 V con brazo de 1.5 m                                                        | Und    | 9           | \$ 739.119   | \$ 6.652.071 |
| 8,203                                                                                          | Bala linea FIRENZE 150 W 208 V                                                                         | Und    | 6           | \$ 337.506   | \$ 2.025.036 |
| 8,204                                                                                          | Tableropara control de alumbrado 12 salidas 8 reservas                                                 | Und    | 1           | \$ 1.152.016 | \$ 1.152.016 |
| 8,205                                                                                          | Amarre de lámpara para estabilidad de acero galvanizado 1/8" grapas                                    | MI     | 130         | \$ 1.479     | \$ 192.270   |
| 8,301                                                                                          | Armario de medidores AE 319 para transformadores de corriente                                          | Und    | 1           | \$ 3.186.306 | \$ 3.186.306 |
| 8,302                                                                                          | Contador electrónico termomagnético de 3X150 amp                                                       | Und    | 1           | \$ 1.891.921 | \$ 1.891.921 |
| 8,303                                                                                          | transformadores de corriente 100/5                                                                     | Und    | 3           | \$ 213.086   | \$ 639.258   |
| 8,304                                                                                          | Breaker trifásico termomagnético 3X150 Amp 30 KA                                                       | Und    | 1           | \$ 303.455   | \$ 303.455   |
| 8,305                                                                                          | Breaker trifásico termomagnético 3X70 Amp 10 KA                                                        | Und    | 1           | \$ 184.233   | \$ 184.233   |
| 8,306                                                                                          | Breaker bifásico termomagnético 2X30 Amp 10 KA                                                         | Und    | 4           | \$ 32.492    | \$ 129.968   |
| 8,307                                                                                          | Breaker bifásico termomagnético 2X40 Amp 10 KA                                                         | Und    | 2           | \$ 32.492    | \$ 64.984    |
| 8,308                                                                                          | Breaker Termomagnético 1X15 Amp                                                                        | Und    | 17          | \$ 11.526    | \$ 195.942   |
| 8,309                                                                                          | Breaker Termomagnético 2X15 Amp                                                                        | Und    | 2           | \$ 73.205    | \$ 146.410   |
| 8,310                                                                                          | Breaker Termomagnético 3X15 Amp                                                                        | Und    | 14          | \$ 32.329    | \$ 452.606   |
| 8,311                                                                                          | Breaker Termomagnético 3X30 Amp                                                                        | Und    | 1           | \$ 73.205    | \$ 73.205    |
| 8,312                                                                                          | Tablero general de alimentadores AE311 para 6 salidas                                                  | Und    | 1           | \$ 2.110.694 | \$ 2.110.694 |
| 8,313                                                                                          | transferencia trifásica de 30 Amp                                                                      | Und    | 1           | \$ 1.054.114 | \$ 1.054.114 |
| 8,314                                                                                          | Tablero Trifásico de 42 circuitos con puerta y chapa                                                   | Und    | 1           | \$ 547.035   | \$ 547.035   |
| 8,315                                                                                          | Tablero trifásico NTQ de 12 circuitos                                                                  | Und    | 2           | \$ 192.167   | \$ 384.334   |
| 8,316                                                                                          | Tablero Bifásico TQ-SP 12 circuitos                                                                    | Und    | 1           | \$ 111.805   | \$ 111.805   |
| 8,317                                                                                          | Tablero Bifásico TQ-SP 8 circuitos                                                                     | Und    | 2           | \$ 85.723    | \$ 171.446   |
| 8,406                                                                                          | Cajas SB 274                                                                                           | Und    | 6           | \$ 292.366   | \$ 1.754.196 |
| 9                                                                                              | Alambros de Aluminio de D= 3/8"                                                                        | MI     | 743,6       | \$ 6.924     | \$ 5.148.686 |
| 8,509                                                                                          | Cable de cobre 2/0 AWG desnudo incluye tierra trans                                                    | Und    | 125         | \$ 22.888    | \$ 2.861.000 |
| 8,701                                                                                          | Transformador 45 KVA 13,2 kv/208/120 aislado en aceite soporte                                         | Und    | 1           | \$ 5.420.748 | \$ 5.420.748 |
| 8,702                                                                                          | Estructura CODENSA LA 218                                                                              | Und    | 1           | \$ 1.459.148 | \$ 1.459.148 |
| 8,703                                                                                          | Estructura SB 400 tubo metálico galvanizado D=3"                                                       | Und    | 2           | \$ 914.739   | \$ 1.829.478 |
| 8,704                                                                                          | Estructura SB 400 tubo metálico galvanizado D=2"                                                       | Und    | 1           | \$ 569.987   | \$ 569.987   |
| 8,705                                                                                          | Acometida Cu (3X 1/0 + 1X2 + 6T) AWG THW                                                               | ML     | 12          | \$ 84.579    | \$ 1.014.948 |

|                        |                                                               |     |     |              |               |
|------------------------|---------------------------------------------------------------|-----|-----|--------------|---------------|
| 8,706                  | Juego de 3 terminales premoldeados para ext de 15kv           | Und | 2   | \$ 551.321   | \$ 1.102.642  |
| 8,707                  | Cable de Cu No. 2 AWG XLPE para 15 kv                         | MI  | 150 | \$ 27.867    | \$ 4.180.050  |
| 8,708                  | Estructura 523 cruceta 2m , 3 aisladores pin diagonal         | Und | 1   | \$ 295.654   | \$ 295.654    |
| 8,709                  | Estructura cruceta doble 2m con 3 cortacircuitos, diagonales  | Und | 1   | \$ 712.933   | \$ 712.933    |
| 8,712                  | Caja SB 276                                                   | Und | 2   | \$ 974.029   | \$ 1.948.058  |
| 10,05                  | Juego de Tubo y malla para Voleiball, protecciones al impacto | Und | 1   | \$ 1.950.000 | \$ 1.950.000  |
| Subtotal costo directo |                                                               |     |     |              | \$ 65.510.133 |
| AIU = 26%              |                                                               |     |     |              | \$ 17.032.635 |
| TOTAL                  |                                                               |     |     |              | \$ 82.542.768 |

Fuente/ Tomado informe Técnico- Ingeniero CGR -Visita septiembre 2020

Lo anterior ocasionado por el vandalismo, las pérdidas de los elementos ante el abandono, la falta de vigilancia, seguridad y protección en la obra por cuanto se cuantifican en un valor de **\$ 82.542.768.**

### CAUSA

La situación detectada se presentó por deficiencias en la planeación del proyecto, no contemplo desde su formulación la sostenibilidad, lo que deja una obra sin administración presentado problemas de saqueos y vandalismo que a con llevado a perdida de algunos elementos instalados, haciendo evidente la necesidad de un cerramiento perimetral que brindará seguridad a la infraestructura construida, de igual forma, la obra presenta deficiencias en la construcción, causado por un indebido control y seguimiento en la ejecución del Contrato de obra por parte de la interventoría como de la entidad contratante; incumpliendo con los fines esenciales del Estado, los principios de la gestión fiscal en cuanto a la inversión de los recursos del Sistema General de Regalías.

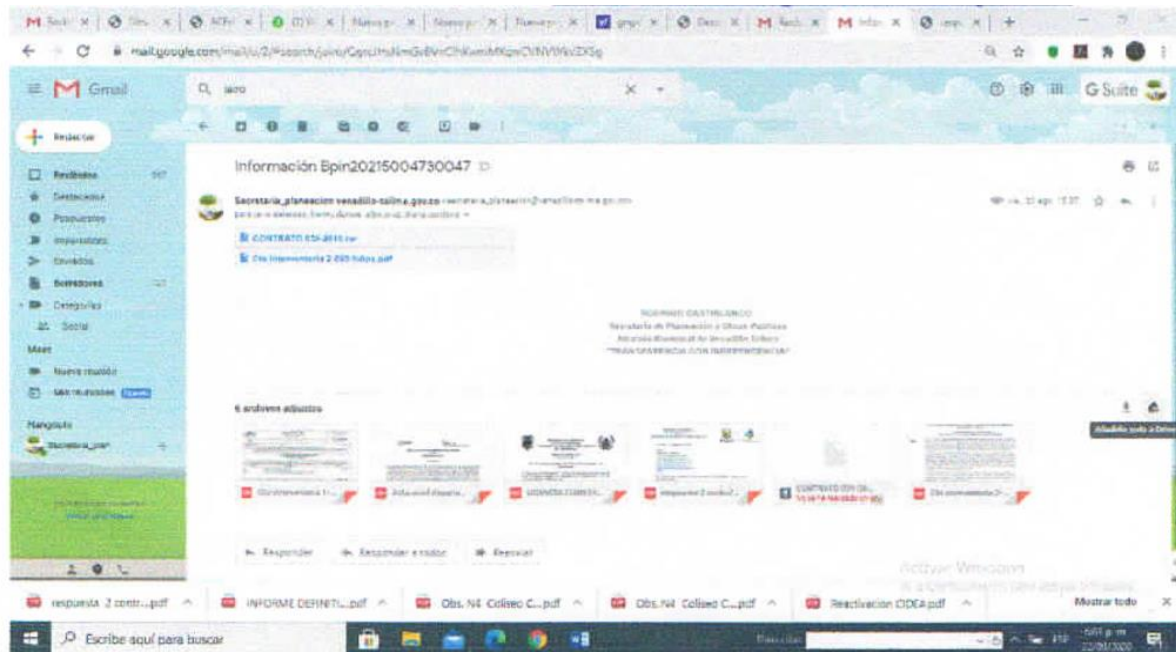
### EFECTO

Como consecuencia de lo anterior, se presentó una gestión fiscal antieconómica e ineficaz de contratista de obra, del interventor como del gestor fiscal por un uso ineficiente de los recursos de Sistema General de Regalías, ineffectividad en el control y seguimiento; Generado así una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por un valor de CIENTO SETENTA MILLONES CIENTO SETENTA Y UN MIL SESENTA Y CUATRO PESOS (**\$ 170.171.064**).

### RESPUESTA DE LA ENTIDAD

**Respetado doctor:**

Una vez revisada las irregularidades explicadas por ustedes, según la referencia es importante resaltar que esta administración recibió dicha obra mediante contrato N° 039 de 2016 ya liquidada y cancelado el 100% de los recursos por la Administración Municipal anterior el día 10 de mayo de 2017, con recibido a satisfacción del supervisor e interventor correspondientes, como se puede observar en los documentos remitidos los días 21 de agosto y 7 de septiembre de 2020 mediante oficios al correo [Jairo.delarosa@contraloria.gov.co](mailto:Jairo.delarosa@contraloria.gov.co).



Es importante explicar que en el proceso de empalme dicha obra no fue entregada, por lo que esta administración reporto la irregularidad al correo [mercedes.ospina@contraloria.gov.co](mailto:mercedes.ospina@contraloria.gov.co)

De igual manera esta administración ha realizado dos reuniones con la Secretaria de Educación de la Gobernación del Tolima, la personería Municipal, secretaria de planeación Municipal, rector de la IE Luis Carlos Galán Sarmiento, donde se evidencio las malas condiciones en que se recibió el coliseo, por lo que se procedió a realizar un informe técnico por parte de la Secretaria de planeación municipal con el propósito de determinar condiciones técnicas y posibles responsables de las irregularidades que igualmente ustedes explican con más detalle.

Se adjunta, acta de la visita del mes de febrero y audio de la mesa técnica donde se analizó el informe presentado por el Ingeniero Marcos Muñoz Montealegre el cual se anexa, para que sirvan de evidencia de la gestión adelantada por la actual administración y que destacan que las irregularidades se presentaron en la administración anterior.

La competencia de la Seguridad y vigilancia de dicha obra es de la Institución educativa, por lo que a la Administración municipal se le presenta una barrera jurídica, que hasta el momento no ha sido resuelta.

No obstante, esta administración viene adelantado las gestiones encaminadas a la construcción de un muro perimetral de cerramiento que proteja dicha obra, de todas las afectaciones que ha venido sufriendo en el transcurso del tiempo evidenciado en el informe presentado por ustedes



"La situación detectada se presentó por deficiencias en la planeación del proyecto, no contemplo desde su formulación la sostenibilidad, lo que deja una obra sin administración presentado problemas de saqueos y vandalismo que a con llevado a perdida de algunos elementos instalados, haciendo evidente la necesidad de un cerramiento perimetral que brindará seguridad a la infraestructura construida, de igual forma, la obra presenta deficiencias en la construcción, causado por un indebido control y seguimiento en la ejecución del Contrato de obra por parte de la interventoría como de la entidad contratante; incumpliendo con los fines esenciales del Estado, los principios de la gestión fiscal en cuanto a la inversión de los recursos del Sistema General de Regalías"

Atentamente:



JORGE ARMANDO CABRERA GUTIERREZ  
Alcalde

### **ANALISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA**

La Administración de la Alcaldía Municipal de Venadillo – Tolima como se puede evidenciar en la respuesta remitida no hace referencia alguna a lo observado por el equipo auditor de la Contraloría General de la Republica, lo que si indica es que esta administración recibió el contrato liquidado terminado y cancelado en un 100% y que no hace parte de la gestión adelantada en el periodo de administración la suscripción del contrato de obra N° 039 del 2016 ni tampoco su ejecución, de igual forma manifiesta que en el empalme no le fue entregada esta obra y que se notificó a un correo electrónico de la CGR (mercedes.ospina@contraloria.gov.co), el equipo auditor no pudo constatar que se adelantara la denuncia respectiva a los entes de control pues el ente auditado no aportó documento soporte que avale dicha actuación; de igual forma este ente de control tampoco evidenció que se adelantara proceso de reclamación a los terceros responsables es decir las aseguradoras para hacer efectiva el cumplimiento de las pólizas y/o garantías de calidad estabilidad y cumplimiento de las obras.

Por otra parte la entidad manifiesta que la vigilancia corresponde a la institución educativa toda vez que existe impedimento jurídico, hecho que le causa inquietud al ente de control, pues esta barrera jurídica se debió analizar al presentar el proyecto ante el OCAD y al momento de ser designado como ejecutor el Municipio de Venadillo de un proyecto con recursos de SGR del municipio y que se pretendía invertir en un colegio y/o predio Departamental, se debió suscribir un convenio entre las partes intervinientes en donde se debieron invocar algunas normas que permitieron en su momento tal inversión, así las cosas invocando estas mismas normas que permitió

dicha inversión de los recursos del SGR se eliminaría tal barrera y así el coliseo no estaría en manos del vandalismo; la situación descrita no pudo ser evidenciada por el equipo auditor toda vez que no le fue aportado dicho documento por la administración Municipal de la Alcaldía de Venadillo, situación que ratifica la no SOSTENIBILIDAD del proyecto entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes como lo indica la ley 1530; Así las cosas y una vez analizada la respuesta y los argumentos esgrimidos por la Alcaldía municipal de Venadillo, se ratifica la ineffectividad en el control y seguimiento de la ejecución de las obras como la gestión fiscal antieconómica e ineficaz de contratista de obra, del interventor como del gestor fiscal por un uso ineficiente de los recursos de Sistema General de Regalías, por ende no se desvirtúa lo observado por el equipo auditor y se valida en los mismos términos como fue comunicada la observación como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$ **170.171.064** (Ciento Setenta Millones Ciento Setenta Y Un Mil Sesenta Y Cuatro Pesos), que corresponden a la Cuantificación de las Deficiencias Constructivas encontradas más la cuantificación de Faltantes y Daños en la Obra.

#### **2.4. MUNICIPIO DE PRADO**

La Contraloría General de la República en el Municipio de Prado configuró como resultado de la presente Actuación Especial, dos (2) hallazgos administrativos, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el valor de \$ **3.413.939.975**, desarrollándose así:

**Hallazgo N°. 5. Obra Inconclusa y en Abandono – Proyecto BPIN 2014000060018 - Construcción de Sendero Náutico y Deportivo para los Juegos Nacionales 2015 en el Municipio De Prado. (A5-D5-F5).**

#### **FUENTES DE CRITERIO**

- Constitución Política, artículos 2, 209 y 361.
- Ley 80 de 1993, artículo 3, DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:.12) (estudios previos)
- Ley 80 de 1993, artículo 25 DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.
- Ley 42 de 1993, artículo 8.
- Ley 152 de 1994. “Artículo 3
- Ley 610 de 2000 Artículo 3°. Gestión fiscal.
- Ley 610 de 2000 Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.
- Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes.
- Ley 1437 de 2011, artículo 3. Principios. Núm. 5, 7, 8, 9, 11, 12 y 13

- Ley 1474 de 2011, Artículo 82 y 83. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 80 de 1993. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual y Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

## CONDICIÓN

En la vigencia 2015 el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD- Regional mediante Acuerdo No 24 del 23 de abril del 2015, viabilizo y aprobó el Proyecto con **BPIN 2014000060018 denominado “Construcción de Sendero Náutico y Deportivo para los Juegos Nacionales 2015 en el Municipio De Prado”** por valor de \$ 7.829.958.635 financiado así: con Recursos del Fondo de Compensación Regional-FCR \$5.191.234.534, con el Departamento Administrativo del Deporte, da Recreación, da Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre-COLDEPORTES \$ 2.098.724.101, con la Alcaldía de Prado \$ 216.000.000 y con la Gobernación del Tolima \$ 324.000.000.

La Alcaldía Municipal de Prado-Tolima, celebró **Contrato de Obra N° 106 del 12 de junio 2015**, con el objeto de realizar la construcción del Sendero Náutico y Deportivo para los Juegos Nacionales 2015, en el Municipio de Prado, por la suma final de \$7.235.446.146, financiado en un 65% con Recursos de Regalías por un valor total de \$4.712.464.574 contrato de obra que se encuentra liquidado al 2 de diciembre de 2015.

El **Contrato de Interventoría N° 110 del 19 de junio 2015** por \$584.784.412 con el objeto de “Interventoría Técnica, Administrativa y financiera a la construcción de contrato Sendero Náutico y Deportivo para los Juegos Nacionales 2015, en el Municipio de Prado – Tolima”. Financiado en un 81% con recursos del Fondo de Compensación Regional- FCR para un valor total de \$471.615.401,00.

### Anexo N° 17. Datos Contrato de obra N° 106 del 2015

| CONTRATO DE OBRA               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° del Proceso de Contratación | 106-2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Tipo de contrato               | Contrato de Obra                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Contratantes                   | <b>MUNICIPIO DE PRADO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Representante Legal            | NESTOR AUGUSTO TRUJILLO PAEZ (Alcalde Municipal)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Contratista:                   | <b>UNION TEMPORAL JUEGOS NACIONALES PRADO 2015</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Representante Legal            | NELSON HERNAN VIDAL ERAZO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Objeto:                        | Construcción De Sendero Náutico y Deportivo para los Juegos Nacionales 2015 en el Municipio de Prado Tolima (Incluye: Construcción De Malecón, Construcción de Baños Vestíer y Toma De Muestras, Construcción de Embarcadero, Obras de Urbanismo, y Construcción de Vías de Acceso).                                                                                                                |
| Plazo inicial:                 | Cuatro (4) Meses                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Valor inicial:                 | (\$7.235.446.146) M/CTE.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Forma de pago                  | El Municipio cancelará dicho valor de la siguiente manera: a) El 30% del valor total del contrato a título de anticipo, es decir la suma de (\$2.170.633.843,80) b) Un 60% correspondiente a la suma de (\$4.341.267.687,60) mediante actas parciales y c) El saldo, es decir el 10% restante correspondiente a la suma de (\$723.544.614,60) a la terminación y Liquidación del presente contrato, |



|                        |                                                                                               |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | debidamente avalada y firmada por el Interventor y supervisor del presente contrato.          |
| Fecha de Suscripción   | 12 de Junio de 2015.                                                                          |
| Acta de Inicio         | Acta de inicio del 23/06/2015.                                                                |
| Acta de Adición No. 01 | Otro si del 22/10/2015 adición de 30 días.                                                    |
| Acta de Modificación   | Acta de aprobación de mayores y menores cantidad de obra e ítems no previstos del 21/11/2015. |
| Acta de Liquidación    | Acta de liquidación del 02/12/2015                                                            |

Fuente: Elaboro Equipo Auditor – Información remitida Municipio Prado

### Anexo N° 18. Datos Contrato de Interventoría N° 110 de 2015

| CONTRATO DE INTERVENTORIA      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° del Proceso de Contratación | 110 de 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Tipo de contrato               | Contrato de Interventoría.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Contratantes                   | <b>Municipio de Prado</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Representante legal            | NESTOR AUGUSTO TRUJILLO PAEZ (Alcalde Municipal)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Contratista:                   | <b>CONSTRUTECNO S.A.S</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Representante legal            | LUIS MIGUEL GRANJA BERMUDEZ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Objeto:                        | Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera a la Construcción de Sendero Náutico y Deportivo para los Juegos Nacionales 2015 en el Municipio de Prado Tolima-Embarcadero                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Plazo inicial:                 | Cuatro (4) Meses                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Valor inicial:                 | (\$584.784.012) m/cte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Forma de pago                  | El Municipio cancelará dicho valor de la siguiente manera: a) El 30% del valor total del contrato a título de anticipo, es decir la suma de (\$175.435.323,60) b) Un 60% correspondiente a la suma de (\$350.870.647,20) mediante actas parciales y c) El saldo, es decir el 10% restante correspondiente a la suma de (\$58.478.441,20) M/CTE a la terminación y Liquidación del presente contrato, debidamente avalada y firmada por el Interventor y supervisor del presente contrato |
| Garantías (pólizas)            | Póliza No. 435-47-9940000-21886 del 23/06/2015 con los siguientes amparos: cumplimiento del contrato y anticipo con vigencia del 19/06/2015 al 19/02/2016.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Fecha de Suscripción           | 19 de Junio de 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Registro Presupuestal          | RP No. 0201500339 del 19/06/2015 por valor de \$113.169.011<br>RP No. 0201500338 del 19/06/2015 por valor de \$471.615.401                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Acta de Inicio                 | 23 de Junio de 2015.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Acta de recibo final           | 9 de diciembre de 2015.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Fuente: Elaboro Equipo Auditor – Información remitida Municipio Prado

## ANALISIS DEL ESTADO DE LA OBRA

### VALORES TOTALES Y PARCIALES

El contrato municipal N° 106 de 2015, tiene origen en el convenio N° 161 de 2015 suscrito entre Coldeportes, el departamento del Tolima y el municipio de Prado Tolima, con valor de \$2.638.724.101, en él se encuentra incluido la inversión para el contrato de obra y el de interventoría, la obra fue ejecutada en la represa de Prado ubicada a 4 kilómetros de la cabecera municipal y tenía como propósito la realización de tres disciplinas deportivas, esquí náutico, canotaje y triatlón, incluidas en los juegos nacionales 2015, además de propiciar y potencializar el turismo en este sector del Tolima.

El contrato de obra contempló la ejecución de los siguientes capítulos con sus costos directos respectivos a los cuales se les debe incrementar el 33,9% correspondientes a los AUI o costos indirectos:

|                                       |                  |
|---------------------------------------|------------------|
| • Malecón                             | \$ 706.896.425   |
| • Baños, Vertieres y toma de muestras | \$ 1.177.131.790 |
| • Embarcadero                         | \$ 610.575.610   |
| • Zonas de Urbanismo                  | \$ 825.610.159   |
| • Vía de acceso                       | \$ 2.083.205.249 |

### **Estado De Cada Capítulo**

#### **MALECÓN**

Este sector es uno de los que se encuentran en funcionamiento.

De acuerdo a las medidas realizadas a algunas de las actividades, se encuentra diferencia entre cantidades medidas en la obra y las registradas en el acta de recibo final; una de ellas es la de andén en concreto 10 cms de 3000 psi, donde la cantidad recibida es 156,78 M2 y la medida es de 135 M2, otra de más relevancia es la Carpeta asfáltica 4" con una diferencia de 177,05 M3 que equivale a \$118,54 Millones en costos directos. En total son \$152,98 millones en cantidades no encontradas en obra. Esto queda plasmado en la cuantificación de cantidades.

#### **BAÑOS VESTIER Y TOMA DE MUESTRAS**

La edificación de atención deportiva es una estructural mixta de tres niveles, con esqueleto en acero perfiles doble T verticales y diagonales, con muros en bloque de mortero, en ella se encuentran baños, vestíeres, taquilla, administración, zona de distensión, hidratación, recuperación, mirador, toma de muestras, enfermería y un ascensor que no funciona. Este edificio se encuentra en abandono, sin energía y en proceso de deterioro, la cubierta presenta humedades que desciende hasta el primer nivel, el registro fotográfico muestra los espacios desocupados y solo se usa para guardar algunas luminarias y canecas para basura, en total, se evidencia que no ha funcionado ni cumplido el objeto contractual, por tanto la inversión realizada en esta edificación ha sido ineficaz y antieconómico, su valor a costo directo fue de \$1.177.131.784 y en total con costos indirectos asciende a \$ 1.576.179.459.

#### **EMBARCADERO**

El embarcadero se contemplaba para las disciplinas de canotaje, triatlón y esquí náutico, en él se habían instalado tres plataformas flotantes, también denominados como muelles, estas estructuras de acero se encuentran en alto grado de corrosión, los tanques plásticos que debían funcionar como flotadores y la protección neumática no fueron suficientes para mantener las casetas a flote y muchos de los tanques de 55 galones han colapsados o ya no se encuentran, estas eventualidades ocasionaron que los tres llamados muelles fallaran y actualmente se encuentre en proceso de descomposición irreversible, uno de ellos se encuentra aplastado a orillas del malecón y los otros dos volcados en el sector del embarcadero. Así mismo, no fue posible encontrar la cuneta en concreto del ítem 26A6. Sin embargo, algunas actividades del capítulo del embarcadero se encontraron construidas o instaladas, por tanto se ha

hecho una cuantificación de estos ítems con sus cantidades y valores para descontarlas del valor total del capítulo inservible.

### **URBANISMO**

En este capítulo no se encontraron todas las cantidades de algunas actividades como: En el ítem 27,6 de demolición losa maciza y pavimento están reconocidos 1.700 M2 pero al medir todo lo que fue removido solo se encuentran 1.134 M2 y por tanto el retiro de escombros será de 964 M3 cuando aplicamos la misma proporción que se le aplicó a esta actividad en el acta de recibo. Igualmente hay diferencias en Pavimento en concreto MR=40 E= 0.20 inc junta y Pav. concreto 3000 psi E= 0.17 + estampado tipo adoquin, además de otras actividades que están en función de las anteriores como Acero de Refuerzo y Acelerante concreto, así mismo no hay justificación para el reconocimiento del ítem de Limpieza lavado superficie + Eq. Presión parqueadero por un costo de \$27,7 millones a costos directos.

### **VÍA DE ACCESO**

Este capítulo se cuantifica incluyendo las actividades ejecutadas en el túnel, como el concreto premezclado para el pavimento, el sistema de impermeabilización y la demolición de la losa de pavimento antiguo, así mismo, contiene las actividades de la vía antes del túnel que fue reconstruida en concreto hidráulico con cunetas a cada lado. Aunque las obras están construidas se observa una actividad denominada colombina creada como ítem no previsto 40,4 que no se observaron en la obra, así mismo se crea el ítem 40.12 de luminarias para el túnel, pero en él reina la oscuridad y no hay ninguna luminaria.

### **ACTIVIDADES EXTRAÑAS**

Algunas actividades poco convencionales fueron creadas como no previstas y otras ya existente como campamento se repiten en diferentes capítulos de la misma obra.

Se reconoce en el acta de recibo como ítem adicional 7A6 el Campamento de trabajadores por valor de \$9,0 millones en costo directo y para el urbanismo también se reconoce en el ítem 27,2 otro campamento por valor de \$1,7 Millones a costo directo; de otra parte, se contemplan 40 luminarias mal planeadas, para el embarcadero, muchas de las cuales quedan inundadas total o parcialmente, por lo que actualmente solo se encuentran los pernos de anclaje al concreto y los mástiles con las lámparas fueron retiradas, algunas de las cuales reposan en el edificio de toma de muestras; igualmente, en el capítulo de Urbanismo se crea un ítem no previsto con nombre limpieza lavado superficie + eq. Presión parqueadero, posiblemente para hacer un lavado al sector de parqueadero que es intervenido previamente en el cual se cobran \$27,7 Millones a costo directo, sin que se encuentre una justificación a esta actividad.

A continuación, se presenta el cuadro de las cantidades NO encontradas en la obra del sendero náutico, que han sido expuestas anteriormente, su valor corresponde a **\$680.542.366** incluyendo el AIU.

**Anexo N° 19 - Cuantificación cantidades NO encontradas en el Malecón-Urbanismo y vía de acceso**

| Item                   | Descripción                                             | Unidad | Cant recibida | Cant Observada | Cant. Total faltante | VR Unitario  | Valor Total          |
|------------------------|---------------------------------------------------------|--------|---------------|----------------|----------------------|--------------|----------------------|
|                        | MALECON                                                 |        |               |                |                      |              |                      |
| 2.6                    | Anden concreto 10 cms 3000 psi                          | M2     | 156,78        | 135            | 21,78                | \$ 43.122    | \$ 939.197           |
| 7A11                   | Carpeta Asfáltica 4" (ST)                               | M3     | 306,8         | 129,75         | 177,05               | \$ 669.526   | \$ 118.539.578       |
| 7A12                   | Acarreo asfalto volumen compactado                      | M3/K   | 19942         | 8434           | 11508                | \$ 1.220     | \$ 14.039.760        |
| 7A13                   | Imprimación                                             | M2     | 3068          | 1730           | 1338                 | \$ 2.750     | \$ 3.679.500         |
| 7A14                   | Geomembrana+limpieza+sello                              | M2     | 2500          | 1730           | 770                  | \$ 20.500    | \$ 15.785.000        |
|                        | URBANISMO                                               |        |               |                |                      |              |                      |
| 27,6                   | Demolición losa maciza y pavimento                      | M2     | 2700          | 1134           | 1566                 | \$ 49.674    | \$ 77.789.484        |
| 27,7                   | Retiro de escombros a maquina                           | M3     | 2295          | 964            | 1331                 | \$ 17.341    | \$ 23.080.871        |
| 28,1                   | Pavimento en concreto MR=40 E= 0.20                     | M2     | 974,76        | 140            | 834,76               | \$ 79.296    | \$ 66.193.129        |
| 34A1                   | Acero de Refuerzo                                       | Kg     | 7115,35       | 2320           | 4795,35              | \$ 4.315     | \$ 20.691.935        |
| 34A2                   | Pav. concreto 3000 psi E= 0.17 + estampado tipo adoquin | M2     | 974,76        | 269,3          | 705,46               | \$ 97.976,94 | \$ 69.118.812        |
| 34A4                   | Acelerante concreto                                     | M3     | 1797,3        | 497            | 1300,3               | \$ 29.363    | \$ 38.180.709        |
| 34A5                   | Limpieza lavado superficie + Eq. Presion                | M2     | 6500          | 0              | 6500                 | \$ 4.267,50  | \$ 27.738.750        |
|                        | VIA DE ACCESO                                           |        |               |                |                      |              |                      |
| 40.4                   | Colombinas                                              | Und    | 335           | 0              | 335                  | \$ 80.000    | \$ 26.800.000        |
| 40.12                  | Luminaria reflector tunel                               | Und    | 21            | 0              | 21                   | \$ 270.000   | \$ 5.670.000         |
| Subtotal costo directo |                                                         |        |               |                |                      |              | \$ 508.246.726       |
| AIU = 33,9%            |                                                         |        |               |                |                      |              | \$ 172.295.640       |
| <b>TOTAL</b>           |                                                         |        |               |                |                      |              | <b>\$680.542.366</b> |

Fuente/ Tomado informe Técnico- Ingeniero CGR -Visita septiembre 2020

En relación con el Embarcadero se rescatan algunas actividades que de forma total o parcial aún se encuentran en el sendero náutico y su valor es de \$ 131.957.993 (incluidos costos indirectos) y por tanto, deben ser tenidas en cuenta para no cuantificar todo el capítulo como una inversión ineficaz, así las cosas, del valor del capítulo total que asciende a \$ 817.560.742 (incl. AIU), se les reconoce el anterior valor y por tanto, la obra en deterioro, en proceso de descomposición irreversible y dañada corresponde a una suma de **\$ 685.602.749**.

A continuación, se presenta el cuadro que muestra las cantidades existentes en el embarcadero.

**Anexo N° 20 - Cuantificación ITEMS en deterioro, en proceso de descomposición irreversible y dañada**

| Item                                                                                               | Descripción                                                | Unidad | Cant. Total | VR Unitario   | Valor Total           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------|-------------|---------------|-----------------------|
|                                                                                                    | ILUMINACION                                                |        |             |               | \$ -                  |
| 26.1                                                                                               | ILUMINACIÓN EMBARCADERO                                    | ML     | 12          | \$ 2.621.011  | \$ 31.452.132         |
| 26A3                                                                                               | Luminaria 60W Led en poste                                 | UN     | 7           | \$ 924.422    | \$ 6.470.954          |
| 26A4                                                                                               | Malla electrosoldada 8 mm                                  | M2     | 269,3       | \$ 18.600     | \$ 5.008.980          |
| 26A5                                                                                               | Cordon de concreto 2500 psi (20 x 25 cms)                  | MI     | 62,16       | \$ 47.703     | \$ 2.965.218          |
| 26A7                                                                                               | demolición placas, vigas, columnas incl                    | M3     | 34,4        | \$ 128.242    | \$ 4.411.525          |
| 26A8                                                                                               | Pavimento concreto 3000 psi E=0,17+ estampado tipo adoquin | M2     | 121,39      | \$ 97.976,94  | \$ 11.893.421         |
| 26A9                                                                                               | Premezclado pav. Conc. MR=39 E=0,22 incl junta             | M2     | 333,68      | \$ 108.929,00 | \$ 36.347.429         |
| Subtotal costo directo                                                                             |                                                            |        |             |               | \$ 98.549.659         |
| AIU = 33,9%                                                                                        |                                                            |        |             |               | \$ 33.408.334         |
| TOTAL                                                                                              |                                                            |        |             |               | <b>\$ 131.957.993</b> |
| TOTAL COSTO DICTO CAPITULO EMBARCADERO                                                             |                                                            |        |             |               | \$610.575.610         |
| AIU = 33,9%                                                                                        |                                                            |        |             |               | \$206.985.132         |
| TOTAL COSTO CAPITULO EMBARCADERO                                                                   |                                                            |        |             |               | \$ 817.560.742        |
| <b>Total Cuantificación ITEMS En Deterioro, En Proceso De Descomposición Irreversible Y Dañada</b> |                                                            |        |             |               | <b>\$ 685.602.749</b> |

Fuente/ Tomado informe Técnico- Ingeniero CGR -Visita septiembre 2020

De otra parte, el capítulo de Baños, Vestier y Toma de muestras que corresponde al edificio que se encuentra en total abandono y, según los funcionarios de la alcaldía municipal, no ha prestado ningún servicio desde que se construyó, corresponde a obras que no han aportado ningún beneficio, son ineficaces y la inversión podría calificarse hasta el momento como perdida en cuantía de **\$1.576.179.459**.

Así mismo, revisada la documentación remitida en lo relacionado a la Interventoría **NO** se precisa por parte del municipio, si para el contrato de se realizaron actas de suspensión, adición y prorrogas. Tampoco se remiten ni informes, ni acta de liquidación del contrato de interventoría.

Es notable el incumplimiento de las obligaciones por parte del interventor siendo esta una gestión ineficaz, insuficiente e inoportuna, la cual no se compadece con los fines esenciales de Estado, al omitir su función de la vigilancia técnica, económica y administrativa de la ejecución de la obra, lo que ayudo a que se encuentre inconclusa, contribuyendo al detrimento del patrimonio del estado “se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como



consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo...”

La interventoría es un contrato estatal que con lleva control integral a su correcta ejecución para garantizar la calidad, cantidad y ejecución, pues en favor del principio de responsabilidad el ordenador del gasto mediante el interventor debe garantizar la correcta ejecución de la obra y buscar el cumplimiento del objeto contractual.

Se presentan inconsistencias en las garantías exigidas por el municipio de acuerdo a los pliegos de condiciones definitivos en donde se estipula garantía única que ampara: cumplimiento, buen manejo y correcta inversión del anticipo, calidad de los servicios y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. Sin embargo, en la Póliza No. 435-47-9940000-21886 del 23 de junio de 2015 del interventor se estipula únicamente los siguientes amparos: cumplimiento del contrato y anticipo con vigencia del 19/06/2015 al 19/02/2016.

Como evidencia del mal estado de las instalaciones se anexa el registro fotográfico tomado en la visita técnica adelantada, por la Contraloría General de la Republica en el mes de septiembre del 2020.

### **Anexo N° 21 - Registro Fotográfico – CGR**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Fachada de Toma de Muestras</p>                                                                                                                                                                  | <p>Fachada Vestier- Daño en las Ventanas</p>                                                            |
| <p>Edificio Vestier, Baños y toma de muestras : se evidencia que esta edificación no ha sido utilizada se encuentra en condiciones de deterioro causado por el desuso , abandono y la humedad.</p>  | <p>Primer Nivel – Abandono de las instalaciones El edificio no Presta ningunservicio a la comuidad</p>  |



Embarcadero- sector en abandono



Muelle N° 1 Totalmente aplato orillas del malecon, estruccion que fucionaron



Plataforma del muelle No. 3 en proceso de descomposición y en abandono





Plataforma del muelle No. 2 volcado, dañado, destrozado y con pocos flotadores



Carpeta asfáltica en la zona del malecón, las cantidades no corressponden a las recibidas



Carpeta asfáltica instalada en el malecón, se tomaron medidas para cuantificar el ítem

|                                                                                               |                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|             |                                                                                      |
| Tunel de acceso a la represa – calzada en concreto hidráulico- reina la oscuridad a pleno dia |                                                                                      |
|             |   |
| Via de acceso al sendero náutico en concreto hidráulico con demarcación central               |                                                                                      |
|            |  |
| Cunetas de 0,50 m laterales a la calzada                                                      | El ancho constante de la calzada de 6,0 m                                            |

Así las cosas este ente de control para la cuantificación del daño considera lo siguiente, en relación con el embarcadero se evidencia una inversión ineficaz, las estructuras que fueron evidenciadas es estado de deterioro en proceso de descomposición irreversible y dañadas y que corresponden a la suma de **\$685.602.749**, de igual forma el equipo auditor evidencio Ítems NO encontrados en la obra del Sendero Náutico y Deportivo, por valor de **\$680.542.366** incluyendo el AIU, también se considera daño al patrimonio



del estado, en el ítem de Baños, Vestier y Toma de muestras que corresponde al edificio que se encuentra en total abandono, según los funcionarios de la alcaldía municipal, no ha prestado ningún servicio desde que se construyó, por lo tanto, corresponde a obras que no han aportado ningún beneficio, son ineficaces y la inversión podría calificarse hasta el momento como perdida en cuantía de **\$1.576.179.459**.

### **CAUSA**

La situación detectada se originó por una gestión ineficiente e ineficaz en el manejo e inversión de los Recursos del Sistema General de Regalías, la falta de aplicación de los principios de la función administrativa, así como la inobservancia del principio de la contratación Estatal de economía y responsabilidad por parte de la entidad contratante; de igual forma se evidenciaron serias fallas en la evaluación, control y seguimiento de la obra por parte de la interventoría, lo que genera un posible detrimento al patrimonio público, causado por una obra inconclusa y en abandono incumpliendo los fines esenciales del Estado y por ende los fines de la Contratación Estatal.

### **EFECTO**

Como consecuencia de lo anterior, se presentó una gestión fiscal antieconómica e ineficaz, del representante legal del Municipio de Prado, del contratista, y del interventor incurriendo en el uso ineficiente de los recursos de Sistema General de Regalías, ineffectividad en el control y seguimiento; pues se produjo y se permitió un manejo indebido de los recursos entregados, causando el no logro de las metas e incumplimiento del objeto contractual, no satisfaciendo la necesidad planteada en los estudios y documentos previos e incumpliendo con los fines esenciales del Estado. Configurando así una **Observación Administrativa Con Presunta Incidencia Disciplinaria Y Fiscal** por un valor de **\$3.413.939.975** (Tres mil cuatrocientos trece millones novecientos treinta y nueve mil novecientos setenta y cinco pesos). Discriminados así:

#### **Anexo N° 22 - Cuantificación Total del Daño Patrimonial**

| <b>Cuantificación del Daño Proyecto BPIN 2014000060018</b>                                  |                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Cantidades NO encontradas en el Malecón- Urbanismo y vía de acceso                          | \$ 680.542.366          |
| Total Cuantificación ITEMS En Deterioro, En Proceso De Descomposición Irreversible Y Dañada | \$ 685.602.749          |
| Ítem de Baños, Vestier y Toma de muestras                                                   | \$ 1.576.179.459        |
| Contrato de Interventoría N° 110 de 2015 (Valor Pagado)                                     | \$ 471.615.401          |
| <b>Valor Total Del Daño</b>                                                                 | <b>\$ 3.413.939.975</b> |

Fuente: Elaborado por el equipo Auditor.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

La Administración Municipal no emitió respuesta a la observación comunicada por la Contraloría General de la Republica.



## **ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA**

Una vez verificado por el equipo auditor los correos a los que se indicó a la entidad territorial para que remitiera respuesta en los tiempos establecidos se evidencio que la entidad **NO** remitió respuesta alguna a las observaciones comunicadas por la Contraloría General de la Republica, situación que no genera controversia alguna y permite que la observación comunicada sea validada en los mismos términos en que fue comunicada, como **Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y Fiscal** por un valor de **\$3.413.939.975**

### **Anexo N° 23 - Cuantificación Total del Daño Patrimonial**

| <b>Cuantificación del Daño Proyecto BPIN 2014000060018</b>                                  |                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Cantidades NO encontradas en el Malecón- Urbanismo y vía de acceso                          | \$ 680.542.366          |
| Total Cuantificación ITEMS En Deterioro, En Proceso De Descomposición Irreversible Y Dañada | \$ 685.602.749          |
| Ítem de Baños, Vestier y Toma de muestras                                                   | \$ 1.576.179.459        |
| Contrato de Interventoría N° 110 de 2015 (Valor Pagado)                                     | \$ 471.615.401          |
| <b>Valor Total Del Daño</b>                                                                 | <b>\$ 3.413.939.975</b> |

Fuente: Elaborado por el equipo Auditor.

## **2.5. UNIVERSIDAD DEL TOLIMA**

La Contraloría General de la República en la Universidad del Tolima configuró como resultado de la presente Actuación Especial, dos (2) hallazgos administrativos, con incidencia disciplinaria y fiscal por el valor de **\$ 2.291.691.840**, desarrollándose así:

**Hallazgo N°. 6. Planeación y ejecución del Proyecto BPIN 2013000100136 – “Implementación de una Estrategia de Apropiación Social del Conocimiento Basada en Innovación para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Departamento del Tolima” - (A6-D6-F6).**

### **FUENTES DE CRITERIO**

- Constitución Política, Artículos 2, 6, 25, 44, 64, 65, 70, 117, 119, 209, 267, 268, 271, 298, 355, 360, 361.
- Ley 80 de 1993, artículo 2, 3, 4, 6, 7, 12 y 26 DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL - DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:.12) (estudios previos)-DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.
- Ley 80 de 1993. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual y Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.
- Ley 42 de 1993, artículo 8.
- Ley 152 de 1994. “Artículo 3
- Ley 610 de 2000 Artículo 3°. Gestión fiscal.
- Ley 610 de 2000 Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.
- Ley 734 de 2002, artículo 34. Y 35 Deberes.

- Ley 1437 de 2011, artículo 3. Principios. Núm. 5, 7, 8, 9, 11, 12 y 13
- Ley 1474 de 2011, Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 1474 de 2011, artículos 83, 84, 85 y 86
- Ley 1530 de 2012, artículos 10, 20, 23, 25, 26, 27 y 29
- Decreto 1075 de 2012, artículo 10 y ss.
- Decreto 1541 de 2012 modificadorio del 1075 de 2012.
- Decreto 092 de 2017.

## CONDICIÓN

El Departamento del Tolima desde hace más de siete años identifico la necesidad de tener escenarios interactivos tanto en el departamento como en el aula, para cambiar la dinámica de los procesos de enseñanza aprendizaje de la ciencia, la tecnología y la innovación; además, para sembrar en los niños y jóvenes la cultura de la investigación. Esto se ha demostrado con el interés de la ciudadanía en general, principalmente, de los estudiantes de la básica primaria, secundaria y media, en la celebración de eventos como la semana de ciencia, tecnología e innovación, que convoca y reúne casi 10.000 personas alrededor de la interacción lúdica, la exploración creativa, la experimentación dirigida y el aprendizaje divertido. Sin embargo, estos eventos se soportan en escenarios de otros departamentos, realizando pagos significativos y en talleres preparados de forma limitada, por la infraestructura, equipos, software especializados inadecuados de los establecimientos educativos donde se programan las visitas, beneficiando tan solo el 1% de la población regional, dado que se realiza anualmente y se seleccionan un número no significativo de niños y jóvenes de las instituciones educativas de la capital y 2 o 3 municipios del departamento. (Tomado MGA)

Así la cosas en la vigencia 2013 el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías mediante acuerdo N° 008 de 23 de agosto de 2013, viabilizo y aprobó el Proyecto con BPIN 2013000100136 denominado **“Implementación de una Estrategia de Apropiación Social del Conocimiento Basada en Innovación para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Departamento del Tolima”** por valor de \$ 22.460.000.000, con cargo a los recursos disponibles en la vigencia 2013-2014, donde se designó como ejecutora de los recursos aprobados, a la **Universidad del Tolima**. El proyecto presenta recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación por valor de \$ 14.200.000.000 y una Cofinanciación por valor de \$8.260.000.000 aportados en bienes y servicios que corresponden a: Universidad del Tolima \$1.000.000.000, Gobernación del Tolima \$1.000.000.000, Municipio de Ibagué \$2.000.000.000, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones \$4.000.000.000 y el Conservatorio del Tolima \$260.000.000.

En vigencia 2019 el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías en el Acuerdo N°87 del 31 de diciembre de 2019, se aprueba la solicitud de ajuste por incremento al

Proyecto por un valor de **\$2.945.374.000** con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación sido así el Proyecto queda con un valor total de **\$ 25.405.374.000**. para dicho proyecto se plantea como **Objetivo General** Implementar una estrategia basada en la validación y puesta en marcha de espacios interactivos para la apropiación social de la ciencia, la tecnología e innovación, dirigidos a la infancia, la adolescencia y la juventud del departamento del Tolima. (Fuente MGA); y como, **alcance del Proyecto:** Implementar una estrategia de apropiación social del conocimiento basada en innovación para la infancia, la adolescencia, y la juventud del Departamento del Tolima, a través de: **1.** Implementación de un parque interactivo para la creatividad y la innovación, para la divulgación de las Temáticas de Música y arte, Bioquímica, Agua y minería, Astronomía, Robótica, Agroindustria, Matemáticas y Física. **2.** Producir 16 maletas didácticas, que abran espacios para la exposición didáctica y lúdica en las Temáticas antes descritas, que itinerarán en todo el departamento. **3.** Crear 308 aulas interactivas digitales en instituciones educativas del departamento priorizadas, para la incorporación de la lúdica y el juego en la educación; de igual forma con el proyecto se plantearon con beneficiarios 692 individuos de todo el departamento del Tolima

Una vez revisada la documentación remitida por la entidad, la Contraloría General de la República por intermedio del equipo auditor, asignado para esta actuación especial evidencia lo siguiente:

Según certificación de la Universidad del Tolima del 27 de agosto de 2020, la Universidad ha recibido del SGR la totalidad de sus aportes, así:

**Anexo N° 24 - Recursos Girados para el Proyecto - SGR**

| No. DE CUENTA        | TERCERO                                             | FECHA      | No. DE DOCUMENTO | VALOR                      | DETALLE                                                                                                           |
|----------------------|-----------------------------------------------------|------------|------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BOGOTÁ<br>837-123041 | SISTEMA<br>GENERAL DE<br>REGALÍAS<br>NIT.:900517804 | 23/12/2013 | 4499             | \$ 6.248.000.000           | TRANSACCION PARA<br>PROYECTO 820113-<br>APROPIACION SOCIAL<br>ADSCRITO AL FONDO<br>DE INVESTIGACIONES             |
| BOGOTÁ<br>837-123041 | SISTEMA<br>GENERAL DE<br>REGALÍAS<br>NIT.:900517804 | 14/11/2014 | 4733             | \$ 7.952.000.000           | TRANSFERENCIA<br>PROYECTO 820113<br>APROCIENCIA DEL<br>FONDO DE<br>INVESTIGACIONES Y<br>DESARROLLO<br>CIENTIFICO. |
| <b>TOTAL</b>         |                                                     |            |                  | <b>\$14.200.000.000,00</b> |                                                                                                                   |

Fuente/ Elaboro Equipo Auditor- Información remitida Universidad del Tolima

Lo anterior coincide con el reporte descargado de la Página del Ministerio de Hacienda:

## Anexo N° 25 - Pantallazo Giro Recursos SGR



El emprendimiento es de todos

Minhacienda

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS GIROS REALIZADOS CON CARGO A FONDO DE DESARROLLO REGIONAL, FONDO DE CIENCIA TECNOLOGIA E INNOVACIÓN, FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL 60% , CARMAGDALENA

DE 01 DE ENERO DE 2012 AL 07 DE SEPTIEMBRE DE 2020

| DANE ET BEN | PII EJE   | EJECUTOR / BENEFICIARIO | FECHA DE GIRO | ORDEN PAGO | VALOR GIRO        | FUENTE DE FINANCIACIÓN SGR | CÓDIGO BPIN   | NOMBRE DEL PROYECTO                                                                                                                                                      |
|-------------|-----------|-------------------------|---------------|------------|-------------------|----------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 73000       | 890700640 | UNIVERSIDAD DEL TOLIMA  | 23/12/2013    | 5188713    | 6.248.000.000,00  | FCTI TOLIMA                | 2013000100136 | IMPLEMENTACION DE UNA ESTRATEGIA DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO BASADA EN INNOVACIÓN PARA LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA |
| 73000       | 890700640 | UNIVERSIDAD DEL TOLIMA  | 14/11/2014    | 10218414   | 7.952.000.000,00  | FCTI TOLIMA                | 2013000100136 | IMPLEMENTACION DE UNA ESTRATEGIA DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO BASADA EN INNOVACIÓN PARA LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA |
|             |           |                         |               |            | 14.200.000.000,00 |                            |               |                                                                                                                                                                          |

Fuente/ Tomado por el equipo auditor – Pagina Min Hacienda

En cuanto a los aportes de las otras entidades involucradas en el proyecto, este Ente de Control no pudo evidenciar la incorporaron de dichos recursos al presupuesto de la Universidad, toda vez que dichos recursos obedecen a aportes en especie distribuidos como se relaciona en el Anexo N° 3; es importante anotar que en la revisión adelantada contablemente por el equipo auditor a la información aportada por la Universidad no se encontró evidencia alguna de dichos aportes en especie, no se evidenciaron actas de entrega, como tampoco informes sobre actividades adelantadas con éstos aportes.

## Anexo N° 26 - Aportes Proyecto BPIN 2013000100136

| CONCEPTO                            | ENTIDAD | UNIVERSIDAD DEL TOLIMA  | GOBERNACIÓN DEL TOLIMA  | MINISTERIO DE TIC       | CONSERVATORIO DEL TOLIMA | TOTAL DE CONTRAPARTIDA  |
|-------------------------------------|---------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
|                                     |         | Especie                 | Especie                 | Especie                 | Especie                  | Especie                 |
| Talento humano                      |         | \$ 700.000.000          | \$ 740.000.000          | \$ 0                    | \$ 216.000.000           | \$ 1.656.000.000        |
| Equipos y software                  |         | \$ 0                    | \$ 0                    | \$ 4.000.000.000        | \$ 0                     | \$ 4.000.000.000        |
| Materiales, insumos y documentación |         | \$ 0                    | \$ 0                    | \$ 0                    | \$ 4.000.000             | \$ 4.000.000            |
| Infraestructura                     |         | \$ 0                    | \$ 2.000.000.000        | \$ 0                    | \$ 0                     | \$ 2.000.000.000        |
| Administrativos                     |         | \$ 300.000.000          | \$ 260.000.000          | \$ 0                    | \$ 40.000.000            | \$ 600.000.000          |
| Otros                               |         | \$ 0                    | \$ 0                    | \$ 0                    | \$ 0                     | \$ 0                    |
| <b>TOTAL</b>                        |         | <b>\$ 1.000.000.000</b> | <b>\$ 3.000.000.000</b> | <b>\$ 4.000.000.000</b> | <b>\$ 260.000.000</b>    | <b>\$ 8.260.000.000</b> |

Fuente: Elaboro Equipo Auditor / Documentación entregada Universidad del Tolima

De igual forma se evidencio en la documentación revisada que el proyecto identificado con BPIN 2013000100136, presentó suspensión de giros, instaurada mediante Resolución N° 4460 del **21 de noviembre de 2016**, por el Departamento Nacional de Planeación quien le impone la medida de suspensión preventiva de giros a la Universidad del Tolima de los recursos provenientes del SGR destinados a la financiación de dicho proyecto, así como los de la cuenta bancaria provenientes del SGR, por no cumplir la totalidad de las actividades establecidas en el plan de mejora; De igual forma el equipo auditor evidencia que se procedió al **levantamiento** de dicha medida mediante Resolución N° 0332 del **04 de febrero de 2019** donde el Departamento Nacional de Planeación ordena el levantamiento de la suspensión preventiva de suspensión de giros para el proyecto Implementación de una Estrategia de Apropiación Social del Conocimiento Basada en Innovación para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Departamento del Tolima.

Para la ejecución del proyecto, el equipo auditor comprobó en la documentación remitida por la Universidad del Tolima, que se han celebrado varios contratos de prestación de servicios como se relaciona a continuación:

En el año 2014 se suscribieron 27 contratos por un valor de \$956.230.000, todos se encuentran liquidados; en el año 2015 se suscribieron 44 contratos, por un valor de \$715.900.000, de los cuales 41 se encuentran liquidados y 3 sin liquidar. Para el año 2016 se suscribieron 5 contratos por un valor de \$146.000.000, de los cuales todos se encuentran liquidados; durante los años 2017 y 2018 por la suspensión de giros ordenada por el DNP no se suscribieron contratos y en el año 2019 se suscribieron 10 contratos por un valor de \$298.500.000, de los cuales 3 se encuentran en ejecución y 7 se encuentran liquidados; en lo corrido del año 2020 se han suscrito 2 contratos por un valor de \$59.000.000, los cuales se encuentran en ejecución.

Así mismo se evidencio que varios de estos contratos son funcionarios y/o docentes de la Universidad del Tolima, hecho que llama la atención a este ente de control toda vez que como se mencionó la Universidad del Tolima hace parte de los Cooperantes el proyecto y no ha materializado sus aportes o por lo menos este ente de control no pudo tener evidencia de ello, pudiendo hacer que los pagos de dichos funcionarios fueran descontados del aporte de la Universidad del Tolima al proyecto BPIN 201300010013 como se relaciona a continuación.

### **Anexo N° 27 - TOTAL PAGOS A PERSONAL DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA**

| <b>ESTIMULOS ECONOMICOS A DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA - AÑO 2014-2020</b> |                                           |                        |                                                     |                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Resolución</b>                                                                   | <b>Docente</b>                            | <b>Objeto</b>          | <b>Valor Asignado</b>                               | <b>Valor ejecutado</b> |
| 0030 de 2014                                                                        | Carlos Arturo Sánchez Jiménez             | Asesorar el proyecto   | 38.907.000                                          | 38.907.000             |
| 0078 de 2014                                                                        | Humberto Bustos Rodríguez                 | Dirigir el proyecto    | 54.208.000                                          | 54.208.000             |
| 2181 de 2014                                                                        | Humberto Bustos Rodríguez                 | Dirigir el proyecto    | 4.928.000                                           | 4.928.000              |
| 0079 de 2014                                                                        | Dagoberto Oyola Lozano                    | Asesorar el proyecto   | 51.876.000                                          | 37.728.000             |
| 0153 de 2015                                                                        | Carlos Arturo Sánchez Jiménez             | Asesorar el proyecto   | 19.330.600                                          | 19.330.600             |
| 0860 de 2015                                                                        | Carlos Arturo Sánchez Jiménez             | Asesorar el proyecto   | 22.036.884                                          | 23.196.720             |
| 0175 de 2015                                                                        | Humberto Bustos Rodríguez                 | Dirigir el proyecto    | 25.774.000                                          | 25.774.000             |
| 0872 de 2015                                                                        | Humberto Bustos Rodríguez                 | Dirigir el proyecto    | 29.382.360                                          | 30.928.800             |
| 0351 de 2019                                                                        | María Nur Bonilla Murcia                  | Dirección del proyecto | 58.743.360                                          | 39.162.240             |
| <b>TOTAL EJECUTADO A AGOSTO DE 2020</b>                                             |                                           |                        | <b>305.186.204</b>                                  | <b>274.163.360</b>     |
| <b>APOYOS ECONOMICOS - Viáticos - Otras compras</b>                                 |                                           |                        |                                                     |                        |
| <b>Contratista</b>                                                                  | <b>Concepto</b>                           | <b>Valor pagado</b>    | <b>Observación</b>                                  |                        |
| Luis Felipe Poveda                                                                  | Viáticos 2014                             | 600.000                | No es contratista sino supervisor, docente UT       |                        |
|                                                                                     | Compra dotación, materiales y suministros | 900.000                |                                                     |                        |
| Carlos Arturo Sánchez Jiménez                                                       | Viáticos 2014                             | 1.186.460              | No es contratista sino supervisor, docente UT       |                        |
| Dagoberto Oyola Lozano                                                              | Viáticos 2014                             | 340.000                | No es contratista sino docente UT                   |                        |
| José Armando Rojas Peñuela                                                          | Viáticos 2014                             | 300.000                | No es contratista sino supervisor UT                |                        |
|                                                                                     | Compra de papelería                       | 670.000                |                                                     |                        |
| Angelica María Moncaleano Rodríguez                                                 | Publicación diario oficial                | 1.392.000              | No es contratista sino supervisora y funcionaria UT |                        |
|                                                                                     | Compra refrigerios                        | 15.000.000             |                                                     |                        |
|                                                                                     | Viáticos 2014                             | 1.431.545              |                                                     |                        |
|                                                                                     | Viáticos 2015                             | 1.131.545              |                                                     |                        |
|                                                                                     | Viáticos 2016                             | 300.000                |                                                     |                        |
| Humberto Bustos Rodríguez                                                           | Viáticos 2015                             | 1.404.268              | Director del proyecto, docente UT                   |                        |



|                                                            |                    |                      |                                       |
|------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------|---------------------------------------|
| María Nur Bonilla Murcia                                   | Viáticos 2019-2020 | 5.931.000            | Directora del proyecto,<br>docente UT |
| <b>TOTAL PAGOS A PERSONAL DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA</b> |                    | <b>\$ 30.586.818</b> |                                       |

Fuente: Elaboro Equipo Auditor / Documentación entregada Universidad del Tolima

De igual forma este ente de control evidencia que en la ejecución del proyecto durante el periodo comprendido del año 2014 al año 2016, se adelantaron procesos de contratación OPS, para un sin número de actividades de coordinación por áreas análisis y manejo del proyecto cuando el mismo se encontraba en ejecución pero SIN avance real, por ejemplo: “Realizar el manejo, administración y seguimiento de las redes sociales, cuentas electrónicas y páginas web; verificar y conceptuar sobre las características y bondades del software, hardware, media y APPS seleccionados para el desarrollo de los objetivos en el marco del proyecto”, contrato suscrito el 29 de julio de 2016, “Desarrollar actividades de articulación entre el sector público y privado, con el de acceder a cofinanciación por parte de entes externos (público y privados) y articular con la oficina de comunicaciones de la Universidad todas las noticias referentes al proyecto”, contrato suscrito el 30 julio de 2014; “Coordinar la ejecución del proyecto sistematizando la información recopilada, revisada, editada y proyectada para presentar informes parciales, coordinando la generación de productos en los tres ejes del proyecto (parque interactivo, maletas didácticas y aulas interactivas), la proyección de documentos sobre aspectos técnicos del proyecto, la elaboración y seguimiento del cronograma de actividades para el proyecto y el manejo de herramientas dispuestas por el Departamento Nacional de Planeación”, contrato suscrito el 05 de octubre de 2015; cuando para ese momento no se contaba con ninguno de los componentes del proyecto (1. Maletas Didácticas - 2. Aulas interactivas y 3. Parque temático).

De acuerdo a lo analizado por el equipo auditor si el proyecto tuvo desde su formulación un marco lógico y los componentes, propósitos fueron expresados claramente y se encontraban interrelacionados de manera lógica como lo indica el DNP en su informe adelantado 17 de julio de 2017, porque durante el periodo comprendido entre el 2014 y 2016 el proyecto no tuvo avance real en ninguno de sus tres componentes, por el contrario se evidencia por los objetos contractuales de los contratos suscritos en ese mismo periodo de acciones improvisadas y situaciones de búsqueda de planeación, lo que hoy permite visualizar como un proyecto fragmentado en donde en su primer periodo 2014 a 2016, no cuenta con entregables que hubiesen contribuido a propiciar espacios de interacción entre la comunidad académica y la comunidad científica, además de incorporar la ciencia, la tecnología y la innovación a los programas educativos de los colegios, para modificar los procesos de aprendizaje rutinarios e implementar metodologías basadas en la lúdica y el juego, y de esta manera aportar al desarrollo de la cultura de la investigación en la infancia, la adolescencia y la juventud del departamento del Tolima; así las cosas no se evidencia la generación del producto definido durante ese periodo de tiempo, incumpliendo con lo descrito en la Ley 610 de 2000: “Artículo 3. Gestión Fiscal. ... se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de

sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Como también se evidencia que la inversión de los recursos del sistema General de Regalías invertidos en el periodo 2014 al 2016 no beneficiaron a la población objeto del proyecto, y por ende la Universidad del Tolima, no dio cumplimiento con lo preceptuado en la ley 1530, toda vez que los proyectos financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno y con las siguientes características: 1. Pertinencia, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales. 2. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos. 3. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes. 4. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías. 5. Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.

En la revisión Financiera del proyecto para el periodo comprendido del 2014 al 2016, el equipo auditor de la CGR encontró el siguiente estado de pagos

#### **Anexo N° 28 – Valor pagado proyecto BPIN 2013000100136 Año 2014 – 2016**

| <b>Valor Ejecutado Año 2014</b> |                         |                         |
|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>Concepto</b>                 | <b>Valor Contratado</b> | <b>Valor Ejecutado</b>  |
| Contratos de servicios          | \$ 956.230.000          | \$ 941.930.000          |
| Estímulos Docentes UT           | \$ 149.919.000          | \$ 135.771.000          |
| Apoyos económicos - Viáticos    |                         | \$ 50.261.073           |
| Tiquetes a Barranquilla         |                         | \$ 550.320              |
| Hosting y dominio plataforma    |                         | \$ 179.336              |
| Servicio Cafetería              |                         | \$ 1.392.000            |
| Elementos de papelería          |                         | \$ 1.515.900            |
| Elementos de publicidad         |                         | \$ 18.060.504           |
| Salón de eventos, refrigerios   |                         | \$ 7.488.300            |
| <b>Total, Ejecutado 2014</b>    |                         | <b>\$ 1.157.148.433</b> |

| <b>Total Ejecutado 2015</b>                   |      |                |                |
|-----------------------------------------------|------|----------------|----------------|
| Contratos de servicios                        | 2015 | \$ 648.300.000 | \$ 622.300.000 |
| Estímulos Docentes UT                         | 2015 | \$ 96.523.844  | \$ 99.230.120  |
| Apoyos económicos - Viáticos                  | 2015 |                | \$ 15.716.651  |
| Compra reloj inteligente, consola videojuegos | 2015 |                | \$ 10.540.000  |
| Compra 4 computadores                         | 2015 |                | \$ 13.360.000  |
| Seminario capacitación regalías               | 2015 |                | \$ 1.700.500   |
| Hosting y dominio plataforma                  | 2015 |                | \$ 225.736     |

|                             |                       |
|-----------------------------|-----------------------|
| <b>Total ejecutado 2015</b> | <b>\$ 763.073.007</b> |
|-----------------------------|-----------------------|

|                              |      |                |                      |
|------------------------------|------|----------------|----------------------|
| <b>Total Ejecutado 2016</b>  |      |                |                      |
| Contratos de servicios       | 2016 | \$ 146.000.000 | \$ 58.000.000        |
| Apoyos económicos - Viáticos | 2016 |                | \$ 1.375.000         |
| Hosting y dominio plataforma | 2016 |                | \$ 191.400           |
| <b>Total Ejecutado 2016</b>  |      |                | <b>\$ 59.566.400</b> |

|                              |      |                |                      |
|------------------------------|------|----------------|----------------------|
| <b>Total Ejecutado 2016</b>  |      |                |                      |
| Contratos de servicios       | 2016 | \$ 146.000.000 | \$ 58.000.000        |
| Apoyos económicos - Viáticos | 2016 |                | \$ 1.375.000         |
| Hosting y dominio plataforma | 2016 |                | \$ 191.400           |
| <b>Total Ejecutado 2016</b>  |      |                | <b>\$ 59.566.400</b> |

|                                    |           |                |                         |
|------------------------------------|-----------|----------------|-------------------------|
| Interventoría U. de Caldas         | 2014-2016 | \$ 335.928.000 | <b>\$ 311.904.000</b>   |
| <b>TOTAL EJECUCIÓN 2014 - 2016</b> |           |                | <b>\$ 2.291.691.840</b> |

Fuente: Elaboro Equipo Auditor / Documentación entregada Universidad del Tolima

Finalmente en la revisión presupuestal de los pagos efectuados al proyecto de acuerdo con la información remitida por el área Financiera de la Universidad del Tolima, la ejecución con corte al mes de agosto de 2020 es de \$7.994.997.695; discriminados así:

### **Anexo N° 29 Pagos Efectuados al Proyecto BPIN 201300010013. Corte Agosto de 2020**

| <b>Rubro</b>                                      | <b>Valor ejecutado 2014 al 2016</b> | <b>Valor ejecutado 2019</b> | <b>Valor Ejecución Enero- Agosto 2020</b> | <b>Valor Total Ejecutado</b> |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------|------------------------------|
| Talento Humano                                    | \$ 1.369.850.000                    | \$ 126.000.000              | \$ 99.500.000                             | \$ 1.595.350.000             |
| Talento Humano- Operador                          |                                     | \$ 1.430.430.074            | \$ 0                                      | \$ 1.430.430.074             |
| Equipos Y Software                                |                                     | \$ 1.701.811.359            | 0                                         | \$ 1.701.811.359             |
| Materiales E Insumos Incluido Serv. Domiciliarios | \$ 122.851.476                      | \$ 1.667.048.230            | 0                                         | \$ 1.789.899.706             |
| Gastos De Viaje                                   | \$ 52.481.167                       | \$ 17.674.000               | \$ 5.244.200                              | \$ 75.399.367                |
| Infraestructura                                   | \$ 0                                | \$ 0                        | 0                                         | \$ 0                         |
| Administración                                    | \$ 437.141.620                      | \$ 41.011.160               | \$ 25.981.120                             | \$ 504.133.900               |
| Interventoría                                     | \$ 255.938.060                      | \$ 129.699.940              | \$ 92.781.182                             | \$ 478.419.182               |
| Anticipo Operador                                 |                                     | \$ 419.554.107              | 0                                         | \$ 419.554.107               |
| <b>TOTAL</b>                                      | <b>\$ 2.238.262.323</b>             | <b>\$ 5.533.228.870</b>     | <b>\$ 223.506.502</b>                     | <b>\$ 7.994.997.695</b>      |

Fuente: Elaboro Equipo Auditor / Documentación entregada Universidad del Tolima

Han transcurrido 6 años y 8 meses desde el inicio de las actividades del proyecto BPIN 201300010013, el 21 de enero de 2014, y aun la comunidad del Departamento del Tolima no ha podido beneficiarse del proyecto formulado desde el sector de ciencia y tecnología que pretendía implementar una estrategia de apropiación social del conocimiento basada en innovación para la infancia, la adolescencia, y la juventud del Departamento del Tolima, a través de: - 1. Implementación de un parque interactivo para

la creatividad y la innovación, para la divulgación de las Temáticas de Música y arte, Bioquímica, Agua y minería, Astronomía, Robótica, Agroindustria, Matemáticas y Física; después de transitar por varias situaciones con otro predio, y dejar pasar tiempo sin contar con los licenciamientos previos para los diseños y estudios de la materialización del parque ahora la Universidad del Tolima manifiesta contar con un predio donde se adelantaron procesos de contratación tanto de obra como de interventoría, pero en realidad, el Proyecto NO cuenta con la titularidad del predio como lo indica el certificado de libertad y tradición expedido el 16 de septiembre de 2020, por la oficina de instrumentos públicos de la ciudad de Ibagué, que indica que el predio es de la Gobernación del Tolima con destino Escuela de Enfermería. - 2. De igual forma en cuanto a la producción de 16 maletas didácticas, que abran espacios para la exposición didáctica y lúdica en las Temáticas antes descritas, que itinerarán en todo el departamento; en la revisión adelantada por el equipo auditor NO se evidenció que los contratistas y/o ejecutantes hayan efectuado la cesión de los derechos de propiedad intelectual, para el uso, reproducción, comunicación, distribución, adaptación y/o transformación –tanto del material educativo elaborado, como de todos y cada uno de los softwares que aparentemente se instalan y utilizan en los maletines portátiles y aulas interactivas previstas en el proyecto, lo que significa que la Universidad del Tolima pagó por unos productos intangibles pero simplemente no puede usarlos, reproducirlos, comunicarlos, distribuirlos, adoptarlos o transformarlos, puesto que no es titular (dueño), de los derechos de propiedad intelectual sobre tales elementos.

En efecto, las leyes 23 de 1.982 (Ley de derechos de autor), como 565 de 2.000 (a través de la cual se incorpora el Tratado de Berna sobre Propiedad Intelectual y Derechos de Autor a la legislación colombiana), reconocen tales derechos a los creadores intelectuales de obras de carácter literario o artístico, incluidos los programas informáticos (software) en esta categoría. Por lo tanto, se le reconocen a los autores que crean una obra dos tipos de prerrogativas: Derechos morales (reconocimiento en su elaboración) y patrimoniales (de explotación económica de la obra).

En lo que hace al derecho patrimonial, le permite al titular de la obra (para el caso los que elaboraron el material educativo y los programas informáticos), controlar los distintos actos de explotación respecto de la obra diseñada a medida e implica que quien la use, reproduzca, comunique, distribuya, adopte o transforme (Universidad del Tolima), deberá contar con la previa y expresa autorización del titular del derecho correspondiente, el cual podrá establecer condiciones económicas de retribución bajo su propia autonomía.

Sin perjuicio que los derechos morales son intransferibles (reconocimiento al autor que fue él y no otro quien elaboró la obra), los patrimoniales son transferibles, siempre y cuando, estén efectivamente pactados contractualmente, bajo la figura de cesión de derechos patrimoniales de autor, la cual se encuentra prevista en el artículo 183 de la Ley 23 de 1.982, modificado por el artículo 30 de la Ley 1450 de 2.011.

Con arreglo a las normas arriba citadas, el mecanismo que enajene, transfiera, cambie o limite el dominio sobre los derechos de autor de una o varias obras debe constar por

escrito, y establecer de manera clara y pormenorizada los derechos objeto de cesión (uso, reproducción, comunicación distribución, adaptación, o todos), a que título (oneroso, o gratuito), y si llegare a pactarse un valor, el mecanismo de cuantificación y pago.

Teniendo en cuenta los criterios legales ya citados en materia de derechos de autor y propiedad intelectual, se preguntó a la Universidad del Tolima si se contempló la cesión de tales derechos respecto de las creaciones intelectuales contratadas para la ejecución del proyecto (material educativo y software) y manifestó que NO, es decir, que no hay transferencia de estos elementos para su utilización, lo que irremediabilmente conduce en una lesión al patrimonio económico, por las razones de hecho y derecho anotadas; Adicional a esta situación las maletas en este momento no están prestando un servicio a la comunidad; En el mismo sentido y en el proceso de articulación de la estrategia apropiación social del conocimiento basada en innovación para la infancia, la adolescencia, y la juventud del Departamento del Tolima, se contempló, 3. Crear 308 aulas interactivas digitales en instituciones educativas del departamento priorizadas, para la incorporación de la lúdica y el juego en la educación, requiere de igual maneja del engranaje y manejo de los software temáticos creados para el proyecto, el que hoy se encuentra en proceso de ejecución y entrega sin articulación toda vez que el proyecto aún no está en marcha.

Así las cosas la Universidad del Tolima incurrió en el manejo indebido de los recursos del Sistema General de Regalías, en lo concerniente al periodo comprendido en los años 2014 al 2016, dicha inversión no cumplió ninguna función social, actuando sin la debida planeación para la inversión poniendo en riesgo el patrimonio del estado y de acuerdo con lineamientos desarrollados por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para los efectos que nos ocupan, se pueden invocar los siguientes criterios a modo de referente de los deberes de planeación o estructuración del contrato que debe conducir al buen suceso del mismo, sopena de afectaciones de carácter fiscal.

Desde mucho antes de las reformas legales que en materia de contratación estatal regulan los deberes y requisitos de la estructuración de los negocios jurídico- públicos, la jurisprudencia se ha manifestado para reafirmar el carácter completo, serio y previo de los estudios y documentos: “La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora<sup>1</sup>, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (...) (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos,

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom



etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”<sup>1</sup>

De otra parte, más recientemente el Consejo de Estado ha profundizado sobre el carácter intensamente previsivo de la planeación contractual, cuando alude al principio de “la previsibilidad o de contingencias plenas, que tiene como postulado básico el de la estructuración previsiva del contrato estatal”. Conforme a esta regla jurisprudencial, en la concepción de todo contrato estatal, se debe agotar la debida diligencia en anticipar todas las circunstancias, variables y riesgos que puedan afectar el curso de la buena ejecución contractual, en aras de adoptar, desde el inicio, las medidas que mitiguen su ocurrencia: “La previsión se transmuta en una norma vinculante para las administraciones públicas responsables de la contratación estatal, convirtiéndose en un claro deber funcional en la materia dirigido a la protección de los intereses generales y públicos, obligando a los estructuradores de los contratos para que incorporen dentro de los mismos, la totalidad de medidas administrativas y financieras necesarias para que los riesgos previsibles no se materialicen, o de ocurrir los mismos, se mitiguen adecuadamente. Se trata de un deber sustancial y no meramente formal”<sup>2,3</sup>

Congruente con lo anterior, en cumplimiento de los deberes de planeación o estructuración del negocio jurídico estatal, las entidades y gestores fiscales de los recursos públicos deben anticipar, con base en información disponible, actualizada y completa, todos los pormenores de la ejecución contractual y en tal sentido “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo....”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 29 de agosto de 2001. Exp. 14854.

<sup>2</sup> HUGO PALACIOS MEJÍA. La cláusula de Equilibrio Contractual y sus Efectos en los Contratos de Concesión, Concesiones en Infraestructura, Ministerio de hacienda, Coinvertir, Corporación Andina de Fomento, Bogotá, 1996, pp. 14 y 15.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de febrero de 2012. Rad. 1999-00539-01(22464).

<sup>4</sup> Ídem.

Por otra parte, se ha de citar el surgimiento de una tendencia jurisprudencial, en la que se reitera la exigencia de asegurar previamente la condiciones de viabilidad material y funcional del objeto contractual, tanto por la entidad estatal, como por los proponentes y contratistas, quienes como colaboradores de la Administración participan en el cumplimiento de los deberes derivados del principio de planeación, incluso, con el deber de conducta negativo de abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que ab initio se observen falencias de estructuración:

“Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato.

Pero además ha de tenerse en cuenta que el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993 señala que los particulares “tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que..<sup>1</sup> colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones” y por consiguiente de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por depender de decisiones de terceros, como por ejemplo el que estos se decidan a enajenar predios sobre los cuales han de construirse las obras que son o serán materia del contrato.”<sup>2</sup>

Finalmente, a manera de simple complemento a la concepción jurisprudencial del asunto que nos ocupa, se manifiesta que la jurisprudencia constitucional, con motivo del control abstracto, al pronunciarse sobre los alcances de la expresión “uso indebido” consagrada en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, hace referencia a tres hipótesis del concepto, en la que la primera corresponde a la generadora daño y responsabilidad fiscal, a saber:<sup>3</sup> “a. Uso indebido que genera lesión o detrimento en bienes o recursos públicos. En esta hipótesis el daño no está representado en el uso indebido per se, sino, precisamente, en el detrimento, disminución o pérdida de los bienes o los recursos públicos. Aquí cabrían algunos de los ejemplos presentados por los intervinientes en este proceso, como el referido al daño producido a una maquinaria del Estado como consecuencia de su utilización en una forma proscrita por los manuales de uso, o

---

<sup>1</sup> El aparte omitido de este inciso fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de febrero de 2014, Exp. 26551.

<sup>3</sup> Sentencia C-340 de 2007

eventos no tan fáciles, como podría ser el uso **improductivo** de recursos públicos, caso en el cual el daño no se da por la mera conducta indebida, sino por el detrimento que la indebida aplicación de los recursos produce en el patrimonio.

Los bienes o los recursos dejan de ser útiles, esa pérdida de utilidad es un detrimento patrimonial susceptible de generar responsabilidad fiscal (...) En ese caso es claro que la conducta genera un costo y que el objeto de la responsabilidad fiscal es la afectación que ese costo produce en el patrimonio público, y no la mera conducta indebida de usar los bienes del Estado para un fin distinto del propio del servicio público, conducta que daría lugar a que las autoridades competentes establecieran las correspondientes responsabilidades disciplinaria y penal. (...) Es claro que en la primera hipótesis, hay un daño susceptible de ser cuantificado, atribuible al detrimento de los bienes, o a la pérdida de utilidad, o al valor de los recursos **inutilizados** o enterrados en obras improductivas...” Con lo cual, las acciones u omisiones que se traduzcan en la inutilidad o improductividad del patrimonio público, frente a las finalidades públicas, que se persiguen con el uso de sus recursos, también podrían generar daño fiscal y ser objeto de un proceso de responsabilidad de la misma índole.

Una vez evidenciadas las falencias mencionadas y la imposibilidad de identificar el avance del proyecto en el periodo comprendido entre el 2014 y el 2016, la que no garantiza un activo para el Estado y/o la Comunidad, ni representa beneficio alguno para la misma, toda vez que no existe evidencia de avance ni de entregables en los tres ejes temáticos de desarrollo del proyecto pone en inminente riesgo la inversión de los recursos del SGR en el citado proyecto, estos recursos no beneficiaron a nadie y por ende se desestima la inversión en su totalidad de ese periodo.

Se observa ausencia de los principios de contratación estatal de legalidad, economía, y sobre todo el de planeación, específicamente en lo relacionado con los principios de eficacia (para que las obras contratadas se ejecuten y pongan en pleno funcionamiento), economía (visto como la forma de aprovechar al máximo los recursos disponibles) y celeridad ( en el sentido que las obras se realicen el tiempo justo); los cuales imponen a las Entidades la necesidad de adelantar las gestiones en forma organizada y racional para el cumplimiento de los cometidos del Estado, los cuales no fueron aplicados en la etapa precontractual y contractual del proyecto ocasionando la imposibilidad de ponerlas en uso debido a la falta de planeación en la Universidad el Tolima

## CAUSA

La situación detectada se originó por una indebida planeación del proyecto inobservando los artículos 23, 24, 27 y 34 numerales 1 y el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002; por ausencia en la aplicación de los principios de la función administrativa, así como de la inobservancia de los principios de la contratación pública de economía y responsabilidad por parte de la entidad contratante, a través del ordenador del gasto, tal como lo señala el artículo 3 de la Ley 489 de 1998; Así mismo, se observó que se incumplió lo estipulado en el Estatuto de Contratación Pública, Ley 80 de 1993, artículos 3, 4 numeral 4, 5 numeral 2, 25 y 26, que señalan que las entidades



del Estado exigirán la calidad en los bienes y servicios adquiridos y que los contratistas garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ellos, En este orden de ideas, se evidencia que se desatendió lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los cuales consagran los principios orientadores de la función administrativa.

### **EFECTO**

Como consecuencia de lo anterior, se presentó una gestión fiscal antieconómica ineficaz e ineficiente, por mal uso de los recursos de Sistema General de Regalías; por otra parte, teniendo en cuenta que los hechos evidenciados son consecuencia de acciones u omisiones que redundan en detrimento del patrimonio público e implican el desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal, se constituye una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por un valor de DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS (\$2.291.691. 840), representados en el valor total pagado en el Proyecto. “Implementación de una Estrategia de Apropiación Social del Conocimiento Basada en Innovación para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Departamento del Tolima” en el periodo comprendido 2014 al 2016.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

En el año 2017, para el reinicio interno de la ejecución de todos los procesos y actividades del proyecto BPIN 201300100136, la dirección Universitaria, siempre proporcionó los parámetros para garantizar la correcta ejecución de los recursos asignados y adelantar los procesos de contratación bajo las mismas modalidades, procesos y requisitos permitidos y definidos por las normas de contratación pública vigente y aplicable a la entidad.

Como rector, se impartieron las directrices para que en los procesos contractuales que adelante la Universidad del Tolima, cumplan con los principios de la función administrativa establecidos en el inciso 1 del artículo 209 de la Constitución Política, y el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011, establece que: “(...) En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que a entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución el contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad (...)”, sin embargo, la ejecución de dichos contratos estaría en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, al deber de selección objetiva y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993.

Como acreditación al compromiso emprendido para la ejecución del proyecto por parte de la nueva administración Universitaria, se requirió acompañamiento a la Contraloría General de la República, y se adelantó una reunión en la Sala de Consejos de Rectoría de la Universidad del Tolima, el 28 de junio de 2019, para socializar y poner de presente

las actuaciones adelantadas por la entidad ejecutora en pro de lograr los objetivos propuestos en el marco del proyecto. Para la fecha, nos acompañó la Dra. Andrea del Rio Arias, de Desarrollo de Control ciudadano, y se estableció claridad de las actuaciones adelantadas para propender una adecuada gestión y cumplimiento de todos los entregables en beneficio de la comunidad, para salvaguardar los recursos del Sistema General de Regalías.

A continuación, se realiza una trazabilidad sobre las situaciones que han acontecido ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con relación al proyecto de Apropiencia BPIN 2013000100136, con la finalidad de acreditar las gestiones adelantadas para el levantamiento de la medida de suspensión de giros.

#### ACTIVIDADES PRINCIPALES (PLAN DE CONTINGENCIA):

Se realiza una relación de actividades de aulas interactivas digitales, parque interactivo y maletas didácticas:

1. Se suscribió el contrato de prestación de servicios No. 0371-2019 con la Unión Temporal de Apropiación Social de Conocimiento Tolima 2019. No. De Constancia SECOP 19-4-9420316 con acta de inicio de 05 de agosto de 2019.
2. Se designó como supervisor de la ejecución del Contrato No. 371-2019, al Dr. Nilson Fabián Castellanos Rodríguez.
3. Se suscribió el contrato de prestación de servicios No 0358-2020 con la Unión Temporal Escenarios. Que se encuentra subido en el SECOP I, con acta de inicio de 22 de mayo de 2020.
4. Se designó como supervisor de la ejecución del Contrato No. 0358-2020, al contratista de la Oficina de Desarrollo Institucional Edgar Mauricio Casas Cardona.
5. Parque interactivo INNOVAMENTE: Se cuenta con el Guion Museológico; se desarrollaron 3 prototipos de experiencias interactivas que fueron parte de la exposición del evento de validación que se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2019, con rectores y docentes de Sedes Educativas del departamento del Tolima; se realizó rueda de prensa y el evento de lanzamiento del parque y del proyecto en diciembre de 2019 con la participación de la Gobernación del Tolima, universidades, supervisores, interventoría, Sedes Educativas del Tolima beneficiarias del proyecto, equipo de trabajo y representantes de la Unión Temporal Apropiación Social del Conocimiento Tolima 2019; en medio del cual se generó una rueda de prensa para informar los detalles y particularidades del proyecto.

En el evento mencionado, se realizó también la apertura de la Sala Temporal del parque durante 12 días, la cual estuvo ubicada en el primer piso de la Gobernación del Tolima, siendo un espacio de gran acogida, dado que fue visitado por más de dos mil personas entre niños, jóvenes, adolescentes, padres de familia, docentes, rectores, secretarios





del gobierno local y departamental, adultos mayores y comunidad en general. A la fecha se realizó la selección de las experiencias interactivas que harán parte del parque, para lo cual se tuvieron en cuenta elementos pedagógicos, inclusivos y lúdicos; estas se encuentran con un avance del 100% de planos técnicos de producción y en un 73% del desarrollo físico.

Además, en agosto de 2020 se realizó el evento de lanzamiento de la obra del parque interactivo INNOVAMENTE, en la infraestructura donde se implementará, con la participación de la Gobernación del Tolima, la Universidad del Tolima y la Unión Temporal Escenarios, a la fecha se han realizado diversas actividades como levantamiento de informes de las áreas estructural, eléctrica, hidráulica y arquitectónica, demolición, excavación, retiro de batería de baños, apertura del paso de una sala interactiva a los módulos exteriores, trámite y gestión de permisos para las instalaciones eléctrica, de gas e hidrosanitaria y tratamientos fitosanitarios de los árboles.

6. Maletas didácticas: Se desarrolló un (1) prototipo de maleta didáctica que fue parte de la exposición del evento de validación que se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2019, con rectores y docentes de Sedes Educativas del departamento del Tolima; se cuenta con el diseño de las maletas y los 8 documentos guía de las 8 áreas estratégicas que corresponden a Robótica, Agua y Minería, Matemáticas, Música y Arte, Agroindustria, Bioquímica, Física y Astronomía. La entrega final del 100% de la producción de las 16 maletas en las 8 áreas estratégicas, fue realizada por parte del operador el 27 de agosto de 2020, a la dirección, coordinación, supervisión e interventoría del proyecto.

7. Aulas Interactivas Digitales: Se desarrolló un (1) prototipo de software especializado que fue parte de la exposición del evento de validación que se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2019 con rectores y docentes de Sedes Educativas del departamento del Tolima; se cuenta con los 8 guiones de software especializados, el diseño y programación de los mismos aprobados por dirección del proyecto e interventoría; se realizaron 2 eventos de lanzamiento en los municipios de Saldaña y Anzoátegui y una socialización de todos los componentes del proyecto en el municipio de Ataco; finalmente se realizó la entrega de 141 aulas interactivas digitales entre los meses de noviembre a diciembre de 2019 y 62 aulas interactivas digitales durante agosto y septiembre de 2020 (verificadas por interventoría). Se encuentra en proceso de instalación de software especializados de las primeras 141 aulas interactivas entregadas, dado que las 167 que quedaron pendientes para entrega en el año 2020, ya cuentan con los software instalados en los equipos a entregar.

#### PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES PRINCIPALES (PLAN DE CONTINGENCIA):

8. Culminación de Contrato de interventoría: Se modifica el plazo al 13 de enero de 2022, dado que se precisa que corresponde a 90 días posteriores a la operación del parque interactivo, plazo que permitirá liquidar contratos y realizar los procesos de cierre del proyecto necesarios.

9. Culminación de contratos de Equipo de Trabajo: Se modifica el plazo al 13 de enero de 2022, dado que se precisa que corresponde a 90 días posteriores a la operación del parque interactivo, plazo que permitirá liquidar contratos y realizar los procesos de cierre del proyecto necesarios, sin embargo, se aclara que se requiere de la dirección, coordinación y profesionales del área financiera y jurídica en este plazo, los profesionales del área administrativa, comunicaciones, divulgación científica y gestión de convenios, en un plazo menor.

10. Culminación de la Ejecución de Instalación de Software Especializados: Se modifica el plazo al 30 de octubre de 2020, por razones de fuerza mayor que se encuentran soportadas en el comportamiento epidemiológico del Covid-19 (Coronavirus) en el territorio nacional, teniendo en cuenta que se inició la entrega en marzo de 2020, pero dada esta situación de pandemia fue necesario suspender, por las medidas impuestas por el gobierno nacional y los entes territoriales. Se reinician las entregas en agosto de 2020, en este periodo algunos municipios implementan medidas más estrictas a causa del aumento el número de infectados por COVID-19, que pueden modificar el cronograma que a la fecha se encuentra establecido en el Plan de Contingencia del Proyecto. Además, en algunos municipios se han generado aplazamientos de entrega de aulas, por situaciones de seguridad de las sedes educativas, en dónde han ingresado en la presente pandemia a realizar hurto de algunos equipos y materiales.

11. Culminación de la Ejecución de entrega de aulas interactivas digitales: Se modifica el plazo al 30 de octubre de 2020, por razones de fuerza mayor que se encuentran soportadas en el comportamiento epidemiológico del Covid-19 (Coronavirus) en el territorio nacional y a las contingencias relacionadas con la salud de la población que se justifican en el anterior inciso.

12. Definición de fechas y lugares de las ferias de la creatividad: Se modifica a 14 de marzo de 2021, dada la articulación del parque con las maletas didácticas y el concepto de llevar una pequeña muestra o extensión del parque a diferentes lugares de departamento, se establece como plazo para la definición de fechas y lugares de las ferias, la misma en que entregan la obra del parque, para la instalación de experiencias interactivas.

13. Realización de las ferias de la creatividad: Se modifica a 13 de octubre de 2021, dada la articulación del parque con las maletas didácticas y el concepto de llevar una pequeña muestra o extensión del parque a diferentes lugares de departamento, se establece como plazo para la realización de las ferias, la misma en que culmina la operación del parque.

14. Culminación de la Ejecución del Parque Interactivo: Se modifica al 13 de abril de 2021, teniendo en cuenta la fecha de finalización del contrato de adecuaciones, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura donde se implementará el parque, que corresponde al 13 de marzo de 2021, dados los requerimientos en términos hidráulicos, eléctricos y de la tala de árboles, que ha implicado gestiones ante la Gobernación del Tolima y Cortolima, las cuales se encuentran en proceso y

adicionalmente el mes que requiere la Unión Temporal Apropiación Social del Conocimiento Tolima 2019, para instalar las experiencias interactivas y poder realizar la apertura del parque a grupos de invitados seleccionados y posteriormente con el evento de lanzamiento del parque se inaugura y abre al público.

15. Definición de la entidad que realizará la operación del parque interactivo: Se modifica al 13 de abril de 2021, para coincidir la fecha de terminación de este proceso, con la fecha en que se realizar la apertura del parque interactivo.

16. Gestión de convenios con Alcaldías, Empresas y Agremiaciones para la operación del parque interactivo: Se modifica al 13 de octubre de 2021, para coordinar la fecha de terminación de este proceso, con la cual culmina la operación del parque interactivo.

17. Culminación de la Operación del Parque Interactivo: Se modifica al 13 de octubre de 2021, conforme a la fecha de finalización del contrato de adecuaciones, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura donde se implementará el parque, que corresponde al 13 de marzo de 2021 y adicionalmente el mes que requiere la Unión Temporal Apropiación Social del Conocimiento Tolima 2019, para instalar las experiencias interactivas y poder realizar la apertura del parque a grupos de invitados seleccionados y posteriormente con el evento de lanzamiento del parque se inaugura y abre al público, contando desde la primera apertura los 6 meses de operación requeridos según lo determinado en la formulación del proyecto y en el contrato No. 0371-2019, suscrito con la Unión Temporal Apropiación Social del Conocimiento Tolima 2019.

Se realizó la visita a la Escuela de Enfermería, lugar donde se implementará el parque interactivo y según informe de DNP, se observó un lugar amplio lográndose desarrollar las actividades del proyecto, sin embargo, se informó en aquella oportunidad que las instalaciones deberán ser remodeladas, dado que se observó humedad, fisuras, acero expuesto en una placa aérea.

La Universidad explicó que para el componente de infraestructura se requiere recursos adicionales del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. La Gobernación manifestó la intención de aportar los recursos de la presente vigencia, a Su vez el contratista de la Unión Temporal de Apropiación Social de Conocimiento explicó que realizaron un diagnóstico del estado de las instalaciones de la escuela de enfermería y las mejores que se requieren para implementar el proyecto. A la fecha no se había contratado la ejecución de las mejoras de la infraestructura.

Una vez se realicen los procedimientos ante la Mesa de Actores, la aprobación del representante de la entidad ejecutora, se requiere realizar una redistribución informada al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Finalmente, se presentó plan de contingencia modificado aprobado por el señor rector y la mesa de actores el 30 de septiembre de 2020, en el que se modificó nuevamente y se actualizó el plan de contingencia para la ejecución del proyecto, se relacionaron las

actividades desarrolladas y la reprogramación de otras, de acuerdo con las justificaciones mencionadas anteriormente, según requerimientos de la Unión Temporal Escenarios y la Unión Temporal Apropiación Social del Conocimiento Tolima 2019.

Lo anteriormente mencionado pretende clarificar que la nueva administración, ha realizado todas las actuaciones tendientes a continuar la ejecución cumpliendo a cabalidad con los parámetros establecidos por el Departamento Nacional de Planeación.

### **ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA**

Como se puede evidenciar en la argumentación remitida por la Universidad de Tolima deja claridad que la ocurrencia de los hechos fiscales observados por el ente de control para los periodos 2014 - 2016, el Proyecto se encontraba a cargo y responsabilidad de la administración anterior, en el momento en que esta administración, en conjunto con su equipo directivo tuvo conocimiento del estado del proyecto dejó constancia que **ÉSTE NO HABÍA AVANZADO SIGNIFICATIVAMENTE** para el cumplimiento de los objetivos. Desde que la **NUEVA HISTORIA** asumió la dirección de los procesos de la Universidad, se adelantaron las gestiones tendientes al levantamiento de la suspensión de giros impuesta por el DNP, se recibieron las visitas de seguimiento, se proporcionó acceso a la información y a las carpetas que se solicitaron en su momento.

En el año 2017, para el reinicio interno de la ejecución de todos los procesos y actividades del proyecto BPIN 201300100136, la dirección Universitaria, siempre proporcionó los parámetros para garantizar la correcta ejecución de los recursos asignados y adelantar los procesos de contratación bajo las mismas modalidades, procesos y requisitos permitidos y definidos por las normas de contratación pública vigente y aplicable a la entidad, Como también se evidenció que solicitó el acompañamiento de la CGR, en los argumentos esgrimidos la Universidad no desvirtúa los hechos observados por el equipo auditor de la CGR, indica en varias oportunidades en el texto que se solicitó la información requerida al director encargado del proyecto por que al parecer no cuenta con los soportes que pudieran desvirtuar lo hechos encontrados por el ente de control de igual manera el director encargado del proyecto para la época de los hechos según lo relatado en la misma respuesta indica que dicha información reposa en el archivo de la Universidad situación que da claridad de la NO existencia de los soportes de la ejecución solicitada que permitiría esclarecer los hechos irregulares evidenciados.

Así las cosas teniendo en cuenta la respuesta emitida por la Universidad del Tolima se ratifican las falencias mencionadas por el equipo auditor como también el **NO AVANCE** del proyecto en el periodo comprendido entre el 2014 y el 2016, lo que no garantiza un activo para el Estado y/o la Comunidad, ni representa beneficio alguno para la misma, toda vez que no existe evidencia de avance ni de entregables en los tres ejes temáticos de desarrollo del proyecto pone en inminente riesgo la inversión de los recursos del SGR en el citado proyecto, estos recursos no beneficiaron a nadie y por ende se **desestima la inversión en su totalidad** de ese periodo, confirmada la ausencia de los principios de contratación estatal de legalidad, economía, y sobre todo el de planeación, específicamente en lo relacionado con los principios de eficacia (para que

las obras contratadas se ejecuten y pongan en pleno funcionamiento), economía (visto como la forma de aprovechar al máximo los recursos disponibles) y celeridad ( en el sentido que las obras se realicen el tiempo justo); los cuales imponen a las Entidades la necesidad de adelantar las gestiones en forma organizada y racional para el cumplimiento de los cometidos del Estado, los cuales no fueron aplicados en la etapa precontractual y contractual del proyecto ocasionando la imposibilidad de ponerlas en uso debido a la falta de planeación en la Universidad el Tolima.

Por lo expuesto el equipo auditor valida la gestión fiscal antieconómica ineficaz e ineficiente, por mal uso de los recursos de Sistema General de Regalías; por otra parte, teniendo en cuenta que los hechos evidenciados son consecuencia de acciones u omisiones que redundan en detrimento del patrimonio público e implican el desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal configurando en los mismos términos que fue trasladada la observación; **Un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por un valor de DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS (\$2.291.691. 840)**, representados en el valor total pagado en el Proyecto. “Implementación de una Estrategia de Apropiación Social del Conocimiento Basada en Innovación para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Departamento del Tolima” en el periodo comprendido 2014 al 2016.

**Hallazgo N°. 7. Suscripción extemporánea de la Interventoría del Proyecto BPIN 2013000100136 “Implementación de una Estrategia de Apropiación Social del Conocimiento Basada en Innovación Para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Departamento del Tolima” (A7-D7).**

## **FUENTES DE CRITERIO**

**Constitución Política de Colombia**, Artículo 209, 267

**Ley 489 de 1998**, Artículo 3

**Ley 42 de 1993** en su artículo 8

**Ley 80 de 1993** en sus artículos 3, 4, 5, 25 y 26 que señala: artículo 3. De los fines de la contratación estatal.

**Ley 734 de 2002**, artículos 23, 24, 27 y 34 numerales 1 y 2 y artículo 48, numeral 31.

**Ley 1474 de 2011, artículo 83 - Supervisión e interventoría contractual.** PARÁGRAFO 1o.

**Ley 1150 de 2007**, artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública.

## **CONDICIÓN**

La Universidad del Tolima el 5 de noviembre de 2014 suscribe el contrato de prestación de servicios N° 858-14 con la Universidad del Caldas para la realización de la interventoría técnica, administrativa, jurídica, financiera y contable al proyecto, el cual se describe a continuación:



### Anexo N° 29 - Datos del Contrato de Interventoría N° 858 de 2014

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>NUMERO DEL CONTRATO</b>         | 858-2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>FECHA CONTRATO</b>              | 05/11/2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>OBJETO</b>                      | REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, JURÍDICA, FINANCIERA Y CONTABLE AL PROYECTO "IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO BASADA EN INNOVACIÓN PARA LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA" CÓDIGO 820113, APROBADO EN OCAD DEL FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS MEDIANTE ACUERDO 008 DEL 23 DE AGOSTO DE 2013 |
| <b>ENTIDAD CONTRATANTE</b>         | UNIVERSIDAD DEL TOLIMA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>REPRESENTANTE LEGAL ENTIDAD</b> | JOSE HERMAN MUÑOZ ÑUNGO – Rector Universidad del Tolima                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>CONTRATISTA</b>                 | <b>UNIVERSIDAD DE CALDAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>NIT</b>                         | 890.801.063-0                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>REPRESENTANTE LEGAL</b>         | FELIPE CESAR LONDOÑO LÓPEZ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>C.C.</b>                        | 10.249.309 de Manizales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>PLAZO</b>                       | 15 meses a partir del acta de inicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>VALOR DEL CONTRATO</b>          | \$ 255.928.000                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>ADICION</b>                     | \$ 80.000.000                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>VALOR TOTAL CONTRATO</b>        | \$335.928.000                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>ANTICIPO</b>                    | 0%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>FORMA DE PAGO</b>               | Pagos parciales previas constancias de recibo a satisfacción certificada por el supervisor del contrato.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL</b>     | Rubro presupuestal 536071502 CDP No. 4583 del 11/06/2014. RP No. 7791 del 17/09/2014.<br>Adición: CDP No. 185 del 26/02/2016 y RP No. 209 del 26/02/2016.                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>FECHA ACTA DE INICIO</b>        | 05/11/2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>FECHA TERMINACIÓN</b>           | 04/02/2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>ACTA SUSPENSIÓN No. 1</b>       | 18/01/2016 – No se menciona el motivo ni el plazo de la suspensión.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>ACTA DE REINICIO No. 1</b>      | 15/02/2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>OTROSÍ sin enumerar</b>         | 03/03/2016 – Se prorroga por 7 meses a partir de la fecha y se adiciona \$80 millones.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN</b>  | 02/10/2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>OTROSÍ sin enumerar</b>         | 10/05/2016 – Se adiciona a la cláusula sexta garantías la póliza calidad del servicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>ACTA FINAL Y LIQUIDACIÓN</b>    | 03/05/2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>SUPERVISORES</b>                | JOSÉ ARMANDO ROJAS PEÑUELA – Técnico Grado 13 Oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico.<br>DIANA PAOLA VARGAS DELGADILLO – Docente de la Facultad de ciencias de la Universidad del Tolima (Acta 0013 del 01/07/2016)                                                                                                                                                                                                       |

Elaboró: Grupo Auditor, de información aportada por la Universidad del Tolima

El contrato con la Universidad del Caldas terminó el 02 de octubre de 2016 y se liquidó el 03 de mayo de 2017, de este contrato se canceló \$311.905.000, no se ejecutó \$24.024.000 que corresponde al presupuesto para la interventoría de obra física la cual no se llevó a cabo.

La Universidad del Tolima, el 1 de abril de 2019 suscribe contrato de interventoría N° 179 con la empresa Fama Consultores S.A.S. el cual inicio el 2 de abril con una ejecución de 25 meses, el cual se encuentra vigente a la fecha.

### Anexo N° 30 - Datos del Contrato de Interventoría N° 179 de 2019

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>NUMERO DEL CONTRATO</b>         | 179-2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>FECHA CONTRATO</b>              | 01/04/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>OBJETO</b>                      | REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, JURÍDICA, FINANCIERA Y CONTABLE AL PROYECTO Y LOS CONTRATOS QUE SE DERIVAN DEL PROYECTO "IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO BASADA EN INNOVACIÓN PARA LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA" CÓDIGO 820113, APROBADO EN OCAD DEL FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS MEDIANTE ACUERDO 008 DEL 23 DE AGOSTO DE 2013 |
| <b>ENTIDAD CONTRATANTE</b>         | UNIVERSIDAD DEL TOLIMA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>REPRESENTANTE LEGAL ENTIDAD</b> | OMAR A. MEJÍA PATIÑO – Rector Universidad del Tolima                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>CONTRATISTA</b>                 | <b>FAMA CONSULTORES S.A.S.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>NIT</b>                         | 900.497.610-0                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>REPRESENTANTE LEGAL</b>         | WINSTON ALBERTO MONTES ALVAREZ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>C.C.</b>                        | 15.043.065 de Sahagún Córdoba                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>PLAZO</b>                       | 25 meses a partir del acta de inicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>VALOR DEL CONTRATO</b>          | \$ 288.095.961                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>ANTICIPO</b>                    | 0%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>FORMA DE PAGO</b>               | 90% del valor del contrato a través de pagos parciales y 10% del valor del contrato con la suscripción del acta de liquidación de la interventoría, previa certificación de recibo a satisfacción del supervisor del contrato.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL</b>     | Rubro presupuestal 2106010305 CDP No. 1374 del 15/03/2019. RP No se menciona.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>FECHA ACTA DE INICIO</b>        | 02/04/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>FECHA TERMINACIÓN</b>           | 01/05/2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>SUPERVISORES</b>                | JUAN FERNANDO VÉLEZ GARCÍA – Docente de la Facultad de Medicina Veterinaria y zootecnia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Elaboró: Grupo Auditor, de información aportada por la Universidad del Tolima

Con corte a agosto de 2020, se ha cancelado a Fama Consultores \$151.651.380.

De acuerdo a lo anterior, el equipo auditor de la CGR, pudo evidenciar que la Universidad del Tolima **NO** actuó con oportuno cumplimiento en lo que respecta a la contratación de la interventoría, el proyecto fue concebido desde su formulación con la contratación de la interventoría, como se puede constatar en la ficha MGA, dejándole la disponibilidad de presupuesto por un valor de \$600 millones de pesos, proyecto que fue aprobado mediante Acuerdo OCAD número 008 de 2013.

Por lo tanto, se evidencia que el proyecto estuvo SIN interventoría durante las siguientes fechas:

- Desde la fecha de inicio de ejecución del proyecto, el cual inició el 21 de enero de 2014, fecha en que se suscribieron 22 contratos de prestación de servicios y se emitió la Resolución N° 0030 donde se reconocen estímulos económicos a un docente de la Universidad del Tolima para asesorar el proyecto, hasta el 05 de noviembre de 2014 cuando se contrató y se suscribió el acta de inicio de la interventoría por parte de la Universidad del Caldas.
- Del 02 de octubre de 2016 cuando finaliza el contrato con la Universidad del Caldas, al 30 de diciembre de 2016 (fecha del último egreso girado), debido a la medida de

suspensión de giros por parte del DNP según Resolución 4460 del 28 de noviembre de 2016,

- De la fecha de reinicio del proyecto, ya que el DNP a través de la Resolución 0332 del 04 de febrero de 2019 da el levantamiento de la medida preventiva de giros, el proyecto retoma el 26 de marzo de 2019 fecha en que se emite la Resolución 0351 donde se reconocen estímulos económicos a una docente de la Universidad del Tolima para dirigir el proyecto, al 02 de abril de 2019 cuando se firma el acta de inicio de interventoría por parte de Fama Consultores S.A.S.

## CAUSA

La observación, se origina por la suscripción tardía del Contrato de Interventoría, dejando desprovista la ejecución contractual del proyecto y lo que esto implica en el seguimiento a la eficaz, eficiente y oportuna inversión de los recursos de SGR, de igual forma el proyecto **no conto** con seguimiento técnico ni administrativo, lo que la administración de la Universidad, NO PODÍA tener ojos y/o vigilancia sobre el cumplimiento del(os) objeto(s) contractuales, cuando el seguimiento suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen, en este sentido, y teniendo en cuenta la complejidad del proyecto resulta **imperioso** que se realice el contrato de interventoría como herramienta de aseguramiento y control, máxime cuando este abarca diversos temas tales como los 3 ejes del proyecto (un parque interactivo de la creatividad y la innovación, maletas didácticas y aulas interactivas) y las 8 áreas temáticas (música y arte, bioquímica, agua y minería, astronomía, robótica, agroindustria, matemáticas y física), además aspectos legales, contables y financieros, este hecho conllevó a que el proyecto no tuviera de manera idónea la validación de los productos presentados, esta circunstancia dejó por más de 9 meses sin la vigilancia técnica exigida por el artículo 83 de la Ley 1472 de 2011 al proyecto **“IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO BASADA EN INNOVACIÓN PARA LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”**.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario realizar un análisis jurídico frente a la necesidad de contratar una interventoría como supervisión técnica de un contrato que maneje recursos públicos al respecto la doctrina y la jurisprudencia ha determinado lo siguiente: La interventoría es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal en los siguientes casos: (i) cuando la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos, (ii) cuando el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, o (iii) cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique. - Cuando la Entidad Estatal lo encuentre justificado, puede determinar que la interventoría no sólo se refiera al seguimiento técnico, sino también a los aspectos administrativos, financieros, contables y/o jurídicos del contrato. - Ahora bien, frente al caso de cuál es el momento oportuno para la suscripción del contrato de interventoría tenemos que la

normativa del Sistema de Compra Pública no establece un término para contratar al interventor. La Entidad Estatal como responsable de la estructuración de sus Procesos de Contratación debe determinar en la etapa de planeación del Proceso de Contratación del contrato objeto de interventoría, el momento en el que es necesario contratar al interventor, quien en todo caso, debe estar contratado para el momento de la ejecución del contrato objeto de interventoría, pues sólo de esta manera la Entidad Estatal puede garantizar el seguimiento del contrato, en la medida en que el interventor realiza funciones de vigilancia, control y verificación de la ejecución contractual.<sup>1</sup> Resaltado por fuera del texto.

Las Entidades Estatales tienen la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato (Numeral 1, Artículo 14 de la Ley 80 de 1993).

Como manifestación de este deber, se encuentran las figuras de la supervisión e interventoría. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría” (Parágrafo 3, Artículo 83 de la ley 1474 de 2011). Así, la interventoría es llevada por una persona externa a la entidad contratada para tal efecto, la cual debe verificar el cumplimiento del objeto contractual, de tal manera que se asegure el cumplimiento de la calidad, cantidad, costo y cronograma del contrato. - En razón de lo expuesto, la diferencia principal entre la supervisión y la interventoría consiste en que el interventor es una persona externa a la entidad que adelanta funciones técnicas mientras que el supervisor es funcionario de la entidad que no sólo cuenta con funciones técnicas, sino también de índole administrativa, contable, financiera y jurídica. - Ahora bien, en materia jurisprudencial para ilustración de las definiciones de interventoría se tiene, por ejemplo, la del Consejo de Estado, que la cataloga dentro del género de la consultoría estableciendo que es la “consultoría a través de la cual las entidades públicas ejercen su potestad de coordinación, dirección y control de la ejecución de los contratos” (Sentencia 2599-01 AP, 2003). En este sentido, se entiende por interventoría, el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes y lo estipulado en el respectivo contrato. El control que ejerce el interventor no solo implica temas técnicos o especializados, sino que lleva consigo temas administrativos, ello cobra sentido cuando se vislumbra la labor del interventor como enfocada al cumplimiento del contrato en su integralidad, lo cual se obtiene no solo con el cumplimiento de las normas o requerimientos técnicos, sino con el cumplimiento de las obligaciones administrativas, económicas, y financieras.

Ahora bien, podemos determinar que la Interventoría es la actividad que ejecuta una persona natural o jurídica para que en representación de un proyecto ejerza funciones de control y vigilancia, de tal manera que se garantice que ése se ejecute de acuerdo

---

<sup>1</sup> Concepto técnico página SECOP I.



con los planos, las especificaciones, los costos y los plazos preestablecidos, contexto que para este caso en concreto no se dio, ya que el proyecto debió tener una ejecución de 24 meses y han transcurrido desde su inicio 80 meses y solo se tiene un avance físico del 54%.

Así las cosas, concluimos que el ejecutor del proyecto, en este caso la Universidad del Tolima, es el responsable en la estructuración de sus procesos de contratación y que a su vez debió contratar la Interventoría desde el inicio de la ejecución del proyecto, como se tenía establecido en el MGA y no hacerlo 9 meses después, al igual que no se tuvo la interventoría cuando se reinició el proyecto luego de la suspensión de giros por parte del DNP, situación que ha dejado en riesgo el proyecto, arrojando como resultado que hasta la fecha no se ha logrado culminar a cabalidad los objetivos del proyecto.

## **EFFECTO**

Como consecuencia de lo descrito se configura una **observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria**.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

Respecto a la fecha de interventoría actual, se trae a colación que, para la fecha de reinicio del Proyecto, la Resolución 351 26 de marzo de 2019, reconoció estímulos a la docente María Nur Bonilla, sin embargo, es conveniente realizar una trazabilidad del proceso que cubrió la necesidad de contratar la interventoría para realizar el seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable del proyecto y de los contratos que se derivan del mismo, razón por la cual, según su cuantía y de conformidad al Estatuto de Contratación y reglamento de la Universidad vigente se procedió a publicar la selección del contratista para adelantar dicho objeto contractual, a través de la modalidad de menor cuantía No. 008 del año 2019, que, para dicha fecha, ya se encontraba publicado en la página Web de la Universidad.

Es relevante, toda vez que cuando se expidió la resolución, el proceso se encontraba publicado desde el 21 de marzo de 2019 con el siguiente cronograma:



|                                                                              |                                             |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Publicación de estudios previos y documentos previos: 21 de marzo de 2019    | 21 de marzo de 2019                         |
| Publicación de la invitación                                                 | 21 de marzo de 2019                         |
| Plazo para presentar observaciones a la invitación                           | Hasta el 23 de marzo de 2019                |
| Respuesta a las observaciones presentadas en la invitación                   | 23 de marzo de 2019                         |
| Entrega de propuestas                                                        | 26 de marzo de 2019                         |
| Acta de Cierre y apertura de sobres                                          | 26 de marzo de 2019                         |
| Publicación Informe de evaluación                                            | 27 de marzo de 2019                         |
| Observaciones al informe de evaluación                                       | 29 de marzo de 2019                         |
| Publicación de la Evaluación definitiva y recomendación del Comité Evaluador | 29 de marzo de 2019<br>FAMA CONSULTORES SAS |
| Memorando de Adjudicación                                                    | 01 de abril de 2019                         |
| Contrato No. 179 de 2019                                                     | 01 de abril de 2019                         |
| Acta de Inicio                                                               | 02 de abril de 2019                         |

Para la fecha de expedición de la Resolución, que se alude por el ente de control, se debía nombrar y asignar las responsabilidades a la dirección del proyecto, en aras de que se adelantaran las gestiones, se agilizaran los trámites administrativos internos de la entidad ejecutora, se realizara el empalme con la información, para continuar con la ejecución del proyecto y organizar el cronograma.

Además, es pertinente mencionar que el primer pago al estímulo de la Dirección actual del proyecto, se efectuó en el mes de abril, cuando ya estaba vigente el contrato de la Interventoría y en ejecución y se corrobora en el informe presentado, acreditando el cumplimiento de las actividades asignadas y a las obligaciones establecidas en la Resolución. Mediante oficio 061 del 9 de octubre del 2020 se requirió al director del proyecto, durante el periodo 2014-2016, Humberto Bustos Rodríguez, aclarar y justificar la afirmación que realiza la Contraloría sobre no contar con interventoría durante 9 meses de ejecución del proyecto.

Se informa que los proyectos financiados con recursos del Fondo de CTel del SGR pueden contar con supervisión o interventoría para su proceso de ejecución, cuando no implique aspectos de obra como adecuaciones o el personal de la entidad ejecutora, en este caso, la Universidad del Tolima tenía conocimientos para supervisar aspectos técnicos de la ejecución. La institución mediante designación número 0072 del 27 de diciembre de 2013 nombro como supervisora a la profesora Martha Lily Ocampo Guerrero, encargada del seguimiento del proyecto durante la época aludida por el ente de control.

Mediante oficio 061 del 9 de octubre del 2020, se requirió al director del proyecto, durante el periodo 2014-2016, Humberto Bustos Rodríguez, aclarar y justificar la afirmación que realiza la Contraloría sobre no contar con interventoría durante 9 meses de ejecución del proyecto.

### **ANALISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA**

La UNIVERDIDAD DEL TOLIMA informa que junto a la resolución 0351 del 26 de marzo de 2019 se venía adelantando el proceso de interventoría desde el 21 de marzo de 2019 y fecha de inicio del 2 de abril de 2019. Además, el primer pago efectuado a la persona

que se dio los estímulos mediante la resolución en mención se realizó en el mes de abril.

Informa que los proyectos financiados con recursos del Fondo de CTel del SGR pueden contar con supervisión o interventoría para su proceso de ejecución, cuando no implique aspectos de obra como adecuaciones o el personal de la entidad ejecutora, en este caso, la Universidad del Tolima tenía conocimientos para supervisar aspectos técnicos de la ejecución.

La institución mediante designación número 0072 del 27 de diciembre de 2013 nombro supervisora a la profesora Martha Lily Ocampo Guerrero, encargada del seguimiento del proyecto durante la época aludida por el ente de control.

### **Argumento Jurídico:**

“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”. (Ley 1474 de 2011, artículos 82 y 83).

“Faltas gravísimas: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”. (Ley 734 de 2002, artículo 48, numeral 34).

“...Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá

hacer al garante (...) 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías. 5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia. 6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado. 7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual (...)

...Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas: 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello..." (Artículos 3,4 y 5 de la Ley 80 de 1993).

### **El ejercicio de la función pública.**

"...el término «función pública» hace alusión a las actividades que desarrolla el Estado y permite determinar las competencias de los diferentes órganos estatales, toda vez que la propia Carta Política establece en el artículo 122 que «[...] no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento [...]».

En términos de la Corte Constitucional «[...] La función pública, implica el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines. Se dirige a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad [...]» (Subraya la Sala).

Bajo tales parámetros, la función pública envuelve el desarrollo de labores asignadas por la Constitución, la ley o el reglamento, con las cuales se pretende: i) cumplir los fines del Estado y; ii) la satisfacción del bien general. Por ende, su ejecución conlleva que quienes deben cumplirla lo hagan con respeto y acatamiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

### **La función pública y el ejercicio de la interventoría.**

"...es importante señalar que la interventoría cumple un papel primordial dentro del ejercicio de la función pública, la que se debe atender con el más alto compromiso y responsabilidad, para lo cual es menester efectuar con rigor la vigilancia, el control y el seguimiento a la ejecución de los contratos y convenios sobre los cuales recaiga, en tanto su inobservancia pone en riesgo la operatividad de la entidad.

De acuerdo con lo explicado, la interventoría es un mecanismo que propende por garantizar la buena marcha de la actividad contractual y convencional del Estado y, en esa medida, tiene una íntima relación con la salvaguarda de «[...] los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos [...]», como teleología última de aquella actividad.

En tal virtud, el ejercicio de la labor de fiscalización y vigilancia de los contratos estatales tiene un vínculo inescindible con el principio de interés público, como quiera que su satisfacción constituye la causa misma de la celebración y ejecución de aquellos. En otras palabras, estos buscan servir de manera objetiva a los intereses generales, los que, en consecuencia, deberían ser salvaguardados a través de figuras como la interventoría.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa al expresar que una de las formas en que se proyecta el comentado principio en materia contractual es aquella en que debe conducirse el erario, evitando malversaciones y ligerezas respecto de este, a través del adecuado uso de herramientas como la planeación y la vigilancia de la actividad contractual de la administración pública. Sobre el particular, ha precisado esta Corporación:

[...] La administración no puede disponer del erario público de manera ligera, y por ello no es admisible que, sin que se haya probado un daño, indemnice, pues ello supone el quebrantamiento del principio de que la función administrativa está al servicio del interés general, así como del principio de la eficiencia económica, que a su vez, supone la distribución óptima de los recursos disponibles –eficiencia en la asignación- y el rendimiento en la utilización de esos mismos recursos es decir la producción a mínimo costo –eficiencia productiva [...]

En armonía con ello, debe destacarse igualmente que la fiscalización de los negocios jurídicos del Estado propende por la realización de principios constitucionales como la eficacia, en cuanto contribuye al logro de los efectos positivos propuestos a través de aquellos, y la eficiencia y economía, en la medida en que su debida ejecución debe permitir que se alcancen los objetivos propuestos incurriendo en el menor costo posible, generando así la protección de los dineros públicos”.

**CONTRATACION ESTATAL - Principios. Planeación** El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.

Una vez analizadas las objeciones presentadas por la Universidad del Tolima, el equipo auditor evidencio que no se desvirtúa lo observado por la Contraloría General de la

República, por lo tanto, se valida mismos términos que fue comunicada la observación y configura en hallazgo Administrativo **con presunta incidencia disciplinaria**.

**Hallazgo N°. 8. Información Contable** del Proyecto BPIN 2013000100136 “Implementación de una Estrategia de Apropiación Social del Conocimiento Basada en Innovación Para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Departamento del Tolima” (A8-D8).

## FUENTES DE CRITERIO

**Ley 734 2002**, Código Único Disciplinario, Art 34

**Estatuto Tributario Decreto 624 de 1989**. Artículo 429.

Artículo 3o. de la Ley 610 de 2000. GESTION FISCAL.

**Decreto 2649 de 1993**

**Plan General de Contabilidad Pública**, adoptado mediante la Resolución 355 de 2007 y actualizado con la Resolución 634 de 2014. - 9.2.1 Soportes de contabilidad. - 337. Noción. 338. -9.2.5 Exhibición de soportes, comprobantes y libros de contabilidad - 354.

**Ley 1607 de 2012**, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, modificada mediante Decretos 009 de 2013 y 1070 de 2013.

## CONDICIÓN

Una vez revisada la información financiera y de contratación aportada por la Universidad del Tolima, por el equipo auditor de la CGR, respecto al proyecto **“IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO BASADA EN INNOVACIÓN PARA LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”** se evidenciaron algunas falencias en la información allegada correspondiente a los años 2014 a 2016, que se detalla a continuación:

1. No se soporta el cálculo de los impuestos aplicados, se observa pagos a contratistas y docentes, por valores superiores a 3,5 millones sin ningún descuento y no se adjunta documentos presentados por el beneficiario del pago para la depuración del cálculo de retención en la fuente, cabe recordar que en 2014, 2015 y 2016 se aplicaba la tabla del art. 383 del estatuto tributario sino declaraba renta y art 384 si era declarante, y la tarifa mayor si no entregaban dicha información. Los topes para aplicar retención en la fuente eran:

|                     |                |                 |
|---------------------|----------------|-----------------|
| <b>Art 383 E.T.</b> |                |                 |
| > 95 UVT            |                |                 |
| año 2014            | equivalente a: | \$ 2.611.075,00 |
| año 2015            | equivalente a: | \$ 2.686.505,00 |
| año 2016            | equivalente a: | \$ 2.826.535,00 |
| <b>Art 384 E.T.</b> |                |                 |
| año 2014            | Rango >        | \$ 3.544.465,57 |
| año 2015            | Rango >        | \$ 3.646.859,81 |
| año 2016            | Rango >        | \$ 3.836.946,85 |



Ejemplo de pagos sin descuentos tributarios, sin que se soporte la depuración realizada

**Anexo N° 31 - Pagos sin descuentos tributarios**

| Beneficiario                  | No. Cuenta          | Fecha pago | Valor                | Descuento | Valor pagado         |
|-------------------------------|---------------------|------------|----------------------|-----------|----------------------|
| HUMBERTO BUSTOS RODRIGUEZ     | 1487                | 7/03/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 2583                | 4/04/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 3869                | 12/05/2014 | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 4952                | 5/06/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 5921                | 9/07/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 6818                | 5/08/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 7767                | 4/09/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 9144                | 3/10/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 10342               | 6/11/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 11738               | 9/12/2014  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 12721               | 29/12/2014 | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | 493                 | 6/02/2015  | 4.928.000,00         | -         | 4.928.000,00         |
|                               | <b>TOTAL PAGADO</b> |            | <b>59.136.000,00</b> | -         | <b>59.136.000,00</b> |
| DAGOBERTO OYOLA LOZANO        | 1916                | 20/03/2014 | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | 2582                | 4/04/2014  | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | 3782                | 12/05/2014 | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | 5602                | 3/07/2014  | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | 5922                | 11/07/2014 | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | 6899                | 11/08/2014 | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | 7766                | 5/09/2014  | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | 10025               | 27/10/2014 | 4.716.000,00         | -         | 4.716.000,00         |
|                               | <b>TOTAL PAGADO</b> |            | <b>37.728.000,00</b> | -         | <b>37.728.000,00</b> |
| CARLOS ARTURO SANCHEZ JIMENEZ | 2279                | 24/04/2015 | 7.732.240,00         | -         | 7.732.240,00         |
|                               | 3468                | 15/05/2015 | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 4625                | 18/06/2015 | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 5076                | 3/07/2015  | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 6534                | 7/09/2015  | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 6817                | 11/09/2015 | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 7778                | 15/10/2015 | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 8403                | 11/11/2015 | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 9131                | 16/12/2015 | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | 9660                | 21/12/2015 | 3.866.120,00         | -         | 3.866.120,00         |
|                               | <b>TOTAL PAGADO</b> |            | <b>42.527.320,00</b> | -         | <b>42.527.320,00</b> |
| HUMBERTO BUSTOS RODRIGUEZ     | 2253                | 14/04/2015 | 10.309.600,00        | -         | 10.309.600,00        |
|                               | 3211                | 7/05/2015  | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 4313                | 5/06/2015  | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 5053                | 3/07/2015  | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 6486                | 28/08/2015 | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 6711                | 7/09/2015  | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 7467                | 2/10/2015  | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 8358                | 6/11/2015  | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 9091                | 4/12/2015  | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | 9691                | 21/12/2015 | 5.154.800,00         | -         | 5.154.800,00         |
|                               | <b>TOTAL PAGADO</b> |            | <b>56.702.800,00</b> | -         | <b>56.702.800,00</b> |
| FANNY PEÑUELA                 | 8535                | 12/11/2015 | 6.000.000,00         | -         | 6.000.000,00         |
| HUMBERTO GALINDO PALMA        | 1298                | 2/06/2016  | 6.000.000,00         | -         | 6.000.000,00         |
|                               | 3601                | 11/11/2016 | 6.000.000,00         | -         | 6.000.000,00         |
|                               | <b>TOTAL PAGADO</b> |            | <b>12.000.000,00</b> | -         | <b>12.000.000,00</b> |
| JUAN CARLOS ANDRADE CASTAÑO   | 4940                | 28/12/2016 | 6.000.000,00         | -         | 6.000.000,00         |
| LUZ ETNIS RODRIGUEZ GOMEZ     | 3180                | 1/10/2016  | 6.000.000,00         | -         | 6.000.000,00         |

Elaboró: Equipo Auditor/información aportada por la Universidad del Tolima

1. Los pagos a los contratistas aportados carecen en su gran mayoría del informe de actividades que soporten la ejecución de la actividad contratada, se les

recuerda que los contratos y los pagos realizados, por sí solos no son evidencia suficiente para demostrar la ejecución de la labor contratada.

2. Se observan contratos que han sido terminados y liquidados de forma anticipada, sin cumplir el tiempo de ejecución y sin embargo se paga el 100% del valor contratado con el aval del supervisor, se detallan algunos casos encontrados:

| DESCRIPCION        |            |                               | DURACION DEL CONTRATO |                |                                                                      |                      | PAGOS               |            |                   | OBSERVACIONES                                                                                                                                                                  |
|--------------------|------------|-------------------------------|-----------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| No. CONTRATO       | VALOR      | CONTRATISTA                   | PLAZO                 | ACTA DE INICIO | FECHA FINAL                                                          | FECHA DE LIQUIDACION | Nº CUENTA           | FECHA      | VALOR             |                                                                                                                                                                                |
| 609 del 30/07/2014 | 17.500.000 | SANDRA LILIANA NEIRA JUANIAS  | 5 MESES               | 21/08/2014     | 20/01/2015                                                           | 19/12/2014           | 8373                | 23/09/2014 | 1.284.000,00      | NO SE CUMPLIÓ CON EL TIEMPO DE EJECUCIÓN Y SE PAGO EL 100%<br>Se pago 5 meses y se ejecutó 4 meses menos 1 día                                                                 |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 9115                | 3/10/2014  | 3.500.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 10537               | 7/11/2014  | 3.500.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 11631               | 4/12/2014  | 3.500.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 12711               | 30/12/2014 | 5.716.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | <b>TOTAL PAGADO</b> |            | <b>17.500.000</b> |                                                                                                                                                                                |
| 494 del 24/02/2015 | 18.000.000 | DIANA MARCELA BELTRÁN POVEDA  | 4 MESES               | 25/08/2015     | 25/02/2016                                                           | 14/12/2015           | 7329                | 2/10/2015  | 3.000.000,00      | SE PAGO 4 MESES COMPLETOS Y LABORÓ 3 MESES 15 DÍAS (según constancia de recibido a satisfacción, hasta el 10 de diciembre)                                                     |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 8369                | 10/11/2015 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 8929                | 1/12/2015  | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 9657                | 18/12/2015 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | <b>TOTAL PAGADO</b> |            | <b>12.000.000</b> |                                                                                                                                                                                |
| 500 del 20/08/2015 | 24.000.000 | LUZ ETNIS RODRIGUEZ GOMEZ     | 180 DIAS              | 1/09/2015      | Inicial: 1/03/2016.<br>Prorrogado hasta el 12/06/16                  | 31/05/2015           | 7330                | 1/10/2015  | 3.000.000,00      | Se pagó el mes de diciembre completo y solo se laboró 10 días, según constancia de recibido a satisfacción                                                                     |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 8268                | 5/11/2015  | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 8890                | 1/12/2015  | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 9656                | 18/12/2015 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 199                 | 11/03/2016 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 572                 | 18/04/2016 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 1202                | 26/05/2016 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 2000                | 15/07/2016 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
| 502 del 21/08/2015 | 18.000.000 | FREDY LEONARDO MORENO BELTRÁN | 180 DIAS              | 25/08/2015     | Inicial: 25/02/2016<br>Nueva fecha después de suspensión: 16/03/2016 | 19/02/2016           | 7225                | 28/09/2015 | 3.000.000,00      | Se pagó el mes de agosto completo y solo laboró 5 días, se pagó el mes de diciembre completo y solo laboró 10 días y se pagó el mes de febrero completo y solo laboró 19 días. |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 7391                | 1/10/2015  | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 8357                | 5/11/2015  | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 8988                | 2/12/2015  | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 9649                | 18/12/2015 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 289                 | 16/03/2016 | 3.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
| 491 del 19/08/2015 | 16.000.000 | GLORIA ANGELICA ARANDA ZABALA | 180 DIAS              | 19/08/2015     | Inicial: 19/02/2016<br>Prorrogado hasta el 30/05/2016                | 29/04/2016           | 6865                | 11/09/2015 | 2.000.000,00      | Se pagó el mes de agosto completo y solo laboró 12 días, se pagó el mes de diciembre                                                                                           |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 7431                | 1/10/2015  | 2.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 8456                | 10/11/2015 | 2.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 9035                | 4/12/2015  | 2.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |
|                    |            |                               |                       |                |                                                                      |                      | 9658                | 18/12/2015 | 2.000.000,00      |                                                                                                                                                                                |

|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    |              |            |              |                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------|------------|----------------------------------|----------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------|------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 284          | 15/03/2016 | 2.000.000,00 | completo y solo laboró 10 días.                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 573          | 18/04/2016 | 2.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 1088         | 17/05/2016 | 2.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | TOTAL PAGADO |            | 16.000.000   |                                                                                                                                                                                                                 |
| 492 del 19/08/2015 | 12.000.000 | ROGER ADRIAN LUGO LOZANO         | 180 DIAS | 20/08/2015 | Inicial: 20/02/2016<br>Suspendido el 18/12/2015 y se reinició el día de la liquidación | 7/07/2016          | 6709         | 7/09/2015  | 2.000.000,00 | Se pagó el mes de agosto completo y solo laboró 10 días, se pagó el mes de diciembre completo y solo laboró 10 días, según formato de cuenta                                                                    |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 7327         | 1/10/2015  | 2.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 8265         | 5/11/2015  | 2.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 9183         | 11/12/2015 | 2.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 9648         | 18/12/2015 | 2.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
| TOTAL PAGADO       |            | 10.000.000                       |          |            |                                                                                        |                    |              |            |              |                                                                                                                                                                                                                 |
| 501 DEL 21/08/2015 | 24.000.000 | EMILIA HERRERA RODRIGUEZ         | 180 DIAS | 25/08/2016 | Inicial: 25/02/2016<br>Prorrogado hasta el 09/06/2016                                  | 29/04/2016         | 6843         | 11/09/2015 | 3.000.000,00 | Se pagó el mes de agosto completo y solo laboró 5 días, se pagó el mes de diciembre completo y solo laboró 10 días, según constancia de recibido a satisfacción                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 7390         | 1/10/2015  | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 8267         | 5/11/2015  | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 8930         | 1/12/2015  | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 9650         | 18/12/2015 | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 299          | 18/03/2016 | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 666          | 20/04/2016 | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 1169         | 20/05/2016 | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
| TOTAL PAGADO       |            | 24.000.000                       |          |            |                                                                                        |                    |              |            |              |                                                                                                                                                                                                                 |
| 583 del 05/10/2015 | 36.000.000 | DIVA ESTHER GARZON PALOMINO      | 6 MESES  | 9/10/2015  | Inicial: 09/04/2016<br>Prorrogado hasta el 20/08/2016                                  | 28/07/2016         | 8458         | 10/11/2015 | 4.000.000,00 | Se pagó el mes de octubre completo y solo laboró 21 días, se pagó el mes de diciembre completo y solo laboró 10 días, según constancia de recibido a satisfacción y julio de 2016 completo y le faltaron 2 días |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 8920         | 1/12/2015  | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 9652         | 18/12/2015 | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 194          | 11/03/2016 | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 576          | 18/04/2016 | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 1204         | 26/05/2016 | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 1567         | 16/06/2016 | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 1999         | 15/07/2016 | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 2409         | 17/08/2016 | 4.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
| TOTAL PAGADO       |            | 36.000.000                       |          |            |                                                                                        |                    |              |            |              |                                                                                                                                                                                                                 |
| 756 del 11/12/2015 | 36.000.000 | JORGE ALEXANDER BOHORQUEZ LOZANO | 12 MESES | 15/12/2015 | 15/12/2016                                                                             | NO HAY INFORMACIÓN | 622          | 18/04/2016 | 6.000.000,00 | El último pago se realizó un mes antes de la terminación del contrato, no se pudo verificar la fecha de su terminación                                                                                          |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 900          | 6/05/2016  | 6.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 1372         | 13/06/2016 | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 2589         | 1/09/2016  | 6.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 3062         | 3/10/2016  | 6.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
|                    |            |                                  |          |            |                                                                                        |                    | 3590         | 11/11/2016 | 3.000.000,00 |                                                                                                                                                                                                                 |
| TOTAL PAGADO       |            | 30.000.000                       |          |            |                                                                                        |                    |              |            |              |                                                                                                                                                                                                                 |

Fuente: Elabore Equipo Auditor información suministrada Universidad del Tolima

1. Se evidencian pagos realizados a docentes por valores superiores a lo convenido, así:

**ESTIMULOS ECONOMICOS A DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA - AÑO 2015**

| Resolución     | Docente                       | Objeto               | Valor Asignado    | Valor Pagado      | Diferencia       |
|----------------|-------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| 0860 de 2015   | Carlos Arturo Sánchez Jiménez | Asesorar el proyecto | 22.036.884        | 23.196.720        | 1.159.836        |
| 0872 de 2015   | Humberto Bustos Rodríguez     | Dirigir el proyecto  | 29.382.360        | 30.928.800        | 1.546.440        |
| <b>TOTALES</b> |                               |                      | <b>51.419.244</b> | <b>54.125.520</b> | <b>2.706.276</b> |

Elaboró: Equipo Auditor, de información aportada por la Universidad del Tolima

2. En el archivo contractual, en algunas carpetas falta documentación, como: adiciones y prórrogas a los contratos, actas de terminación y liquidación, actas de inicio, actas de reinicio, designación y aceptación del supervisor, CDP, RP, informes de la ejecución mensual de los contratos, pólizas, etc.

Los registros contables, deben estar debidamente soportados, ya que uno de los objetivos de la información contable es que se pueda ejercer control sobre las operaciones del ente económico, por lo tanto, debe estar completa y ser comprensible para los usuarios de la información.

No se evidencia un sistema de control interno robusto, que permita minimizar riesgos y pueda evitar pérdidas por fraude o negligencia, ni tampoco un adecuado seguimiento por parte de la Supervisión de los contratos y de la interventoría del proyecto.

### CAUSA

Inobservancia a lo establecido en la normativa relacionada a los registros contables y a los descuentos tributarios.

### EFECTO

Por lo descrito en los párrafos anteriores se configura una **observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria**.

### RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio 063 del 9 de octubre se requirió a la Oficina de investigaciones y Desarrollo Científico, que para la época era la encargada de realizar los pagos a los contratistas. Se adjunta oficio.

La oficina de Investigaciones y desarrollo científico respondió mediante oficio 2.3 – 185 del 13 de octubre de 2020 suscrito por el actual director el doctor Jonh Jairo Méndez Arteaga que:

“Las cuentas de los profesores Humberto Bustos, Dagoberto Oyola Lozano y Carlos Arturo Sánchez, no se les practicó ningún tipo de retención por tratarse de estímulos económicos por Asesoría a un proyecto de investigación y dado que no hacía parte de los ingresos salariales.

En cuanto a los pagos realizados a los contratistas Fanny Peñuela, Humberto Galindo, Juan Carlos Andrade Castaño y Luz Etnis Rodríguez Gómez, me permito informar que

corresponde a dos meses de pago y para la retención en la fuente se utilizaba una tabla de Excel (la cual adjunto), en la cual se hacía el “CÁLCULO RETENCIÓN EN LA FUENTE SEGÚN ART. 383 y 384 E.T. PARA PERSONA NATURAL CLASIFICADO COMO EMPLEADO (Profesiones liberales o servicios técnicos que no requieran la utilización de materiales o insumos especializados o de maquinaria o equipo especializado y que el 80% de sus ingresos provengan de dicha labor).”

Se anexa formato en Excel para el cálculo de retenciones y concepto sobre la retención emitido por Oficina de Contabilidad.

Los informes de los contratistas se aportaron en los expedientes contractuales que se compartieron en el drive, se encuentran los informes presentados para cada pago parcial y los entregables que acreditaron cada uno de los contratistas junto con las constancias de recibo a satisfacción de cada supervisor.

Es pertinente traer a colación que el contrato de prestación de servicios comprende de manera general el vínculo que existe entre las personas naturales o jurídicas con la universidad, que acuerdan condiciones para la prestación de un determinado servicio a cambio del pago de honorarios. Para el caso, las partes deben tener claridad sobre la naturaleza jurídica del contrato y esto se determina básicamente al analizar la dinámica de la relación.

El concepto 2150 DE 30 DE OCTUBRE DE 2013 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, establece que, la Ley 80 de 1993 ibidem define los contratos estatales como “...todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Ahora bien, el artículo 40 de la Ley 80 reitera el ejercicio de la autonomía de la voluntad en la contratación estatal, permitiéndola en la negociación de las estipulaciones contractuales, en el contexto de los fines estatales, las cuales estarán “de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, (que) correspondan a su esencia y naturaleza”. Agrega además que en los contratos celebrados por las entidades estatales “podrán incluirse las modalidades, condiciones y en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración” (inc. 4º, ibídem). Así las cosas, lo dicho sobre la terminación anticipada por mutuo disenso de los contratos en el derecho privado, al tener pleno soporte constitucional y legal en las normas mercantiles y civiles estudiadas en el punto anterior, cobra aplicación para la contratación estatal por disposición expresa y directa de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. No obstante, para dicha terminación no basta el simple acuerdo de las partes, sino que debe verificarse que la extinción del vínculo contractual este conforme con la finalidad de interés público ínsita en la contratación estatal y la observancia de los principios constitucionales de la función administrativa. En efecto, como lo ha señalado la doctrina, por virtud del inciso segundo del artículo 40, la autonomía de la voluntad queda limitada por el cumplimiento de los fines estatales.





La terminación anticipada por mutuo disenso del contrato estatal ha sido examinada por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de la siguiente forma:

“Además se encuentra, como causal de terminación de los contratos de la administración, el mutuo consentimiento de las partes, la cual se ubica en un estadio intermedio, puesto que no corresponde exactamente a los modos normales de terminación del contrato —puesto que al momento de su celebración las partes no querían ni preveían esa forma de finalización anticipada—, como tampoco corresponde en su totalidad a los modos de terminación anormal, dado que está operando la voluntad conjunta de las partes y ello forma parte esencial del nacimiento y del discurrir normal de todo contrato. Por lo tanto, circunscritos a las actuaciones contractuales estatales, la buena fe impone a la administración y a los contratistas un proceder caracterizado por la mutua confianza, diligencia, prudencia y colaboración en la construcción del vínculo jurídico para la satisfacción de la necesidad colectiva y de interés público que se persigue con la contratación estatal, por lo que su observancia también deberá verificarse al momento de terminar tales contratos de mutuo acuerdo. Por tanto, cabe destacar que la celebración de un contrato de prestación de servicios las partes acordaron las formas de pago al servicio prestado por el contratista, que para el caso eran pagos parciales, pero puede pactarse la terminación anticipada después de la realización de la labor y más aún cuando se evidencia que se está cumpliendo con el objeto contractual a través del cual, se cumple el fin último de satisfacer el interés general en el mismo por el vínculo con la administración.

En el Anexo 1 de este documento, se adjunta la relación de las actividades que se acreditaron para la terminación anticipada con la labor establecida en el objeto contractual.

Mediante oficio 061 del 9 de octubre del 2020 se requirió al director del Proyecto del periodo 2014-2016, Humberto Bustos Rodríguez, aclaraciones sobre pagos realizados sin la ejecución del 100% de las obligaciones de los contratos. Se adjunta oficio.

En la revisión realizada, se encuentran errores en las fechas de las actas de liquidación y en algunos casos en las actas de satisfacción, tal cual como se manifiesta en el oficio de Contraloría, la mayoría son terminaciones anticipadas, unas en el mes de diciembre y otras en diferentes meses.

Igualmente se observa, que no todos los contratos se pagaron al 100%, quedaron saldos sin ejecutar y se reportó en el acta de liquidación, se detallan a continuación:

DIANA MARCELA BELTRÁN POVEDA contrato No. 494, 24/02/2015 por valor de \$18.000.000, se pagaron \$12.000.000 y se reportó como valor no ejecutado un valor de \$6.000.000.

ROGER ADRIAN LUGO LOZANO, contrato No. 492 del 19/08/2015 por valor de \$12.000.000. se canceló el valor de \$10.000.000 y quedo un saldo sin ejecutar de \$2.000.000.



JORGE ALEXANDER BOHORQUEZ LOZANO, contrato No. 756 del 11/12/2015 por valor de \$36.000.000, se pagaron \$30.000.000 y quedo un saldo sin ejecutar de \$6.000.000.

Se realiza la verificación desde el equipo AproCiencia, encontrando que Carlos Sánchez, vinculado al proyecto mediante la resolución No 0860 de 2015, por valor de \$22.036.884. Sin embargo, el CDP número 4780 y el RP número 5419, que se relacionan a continuación, quedaron por mayor valor al de la Resolución, correspondientes a \$23.196.720, por lo tanto, los pagos se ejecutaron por este valor, con una diferencia de \$1.159.836. Cabe destacar que el valor a cancelar en el mes de diciembre debió ser por \$2.706.284 y se realizó el pago igual a los demás meses, por valor de \$3.866.120.

Se realiza la verificación sobre la Resolución No. 0872 de 2015 que vincula como director a Humberto Bustos Rodríguez, por valor de \$29.382.360. Sin embargo, el CDP número 4778 y el RP número 5418, que se relacionan a continuación, quedaron por mayor valor al de la Resolución, correspondientes a \$30.928.800, por lo tanto, los pagos se ejecutaron por este valor, con una diferencia de \$1.546.440. Cabe destacar que el valor a cancelar en el mes de diciembre debió ser por \$3.608.360 y se realizó el pago igual a los demás meses.

Mediante oficio 061 del 9 de octubre del 2020, se requirió al director del Proyecto del periodo 2014-2016, Humberto Bustos Rodríguez, aclaraciones sobre valores superiores a las Resoluciones de estímulos económicos de los docentes que se relacionan en el cuadro de la evidencia. Se adjunta oficio.

Como quiera que el ente de control informa que en algunas carpetas hace falta la documentación como adiciones y prórrogas, actas de terminación y liquidación, actas de inicio, actas de reinicio, designación y aceptación de supervisor, CDP, RP, informe de ejecución y pólizas, se realizó por parte el equipo de trabajo, la revisión de cada uno de los contratos, nuevamente, con la información que reposa en el expediente y que se digitalizó.

Se adjunta la relación de los contratos con la verificación de los documentos obrantes en el expediente contractual del drive [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1yLAQZAT3v7vJX2HmICE\\_ml\\_UuDqr8CgVo](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1yLAQZAT3v7vJX2HmICE_ml_UuDqr8CgVo) en el Anexo 2, información que se encuentra completamente digitalizada.

Después de verificar cada expediente contractual, y la información que reposa en el mismo, es pertinente indicar que hacen falta las siguientes actas para los contratos relacionados a continuación:

|          |                                  |                                                                                    |
|----------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 123-2015 | SANDRA NEIRA JUANIAS             | ACTA DE INICIO-<br>ACTA DE LIQUIDACIÓN<br>BILATERAL SIN FIRMA DE LA<br>CONTRATISTA |
| 756-2015 | JORGE ALEXANDER BOHÓRQUEZ LOZANO | ACTA DE LIQUIDACIÓN<br>DESIGNACIÓN DE SUPERVISOR                                   |
| 156-2015 | EMILIA HERRERA RODRIGUEZ         | ACTA DE LIQUIDACIÓN                                                                |
| 157-2015 | LUIZ ETNIS RODRIGUEZ GÓMEZ       | ACTA DE LIQUIDACIÓN<br>ACTA DE REINICIO                                            |
| 158-2015 | JUAN CARLOS ANDRADE CASTAÑO      | ACTA DE LIQUIDACIÓN<br>ACTA DE REINICIO                                            |
| 159-2015 | DIVA ESTHER GARZÓN PALOMINO      | ACTA DE INICIO                                                                     |

Es pertinente indicar que para el periodo 2014 a 2016, se encontraba vigente el Estatuto de Contratación 043 de 2014 y la Reglamentación al mismo, de 2015, contempló la liquidación en su artículo décimo noveno, en el que establece que serán objeto de liquidación por las partes los contratos cuya ejecución sea de tracto sucesivo y los demás que así lo requieran sin embargo establece que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, celebradas con personas naturales no requerirán acta de liquidación, salvo por terminación anormal.

Una vez se revisa la reglamentación vigente para la época, se percata el equipo del proyecto, que el artículo décimo octavo establece la terminación y se darán por terminados de conformidad a los literales del artículo décimo noveno del Estatuto General, es decir, el que se mencionó anteriormente sobre la liquidación, razón por la cual, no se requiere acta de liquidación, para dichos contratos.

Aun así, dando cabal cumplimiento a la reglamentación interna, que sobreviene del régimen especial en el que se encuentra la Universidad por orden constitucional, la Oficina de Contratación, ha realizado los siguientes requerimientos, para finiquitar la relación que existió con los contratistas

#### PARA LOS CONTRATOS 740-2014 Y 756 DE 2015

Requerimiento Oficio No. 1.2.2.177, fechado el 17 de septiembre de 2010, dirigido a William Vásquez Cruz en el que se requirieron informes y la documentación completa con relación a la ejecución de los contratos.

Requerimiento Oficio No. 1.2.2.178, fechado el 17 de septiembre de 2010, dirigido a Patricia Gimena Rayo Santoya en el que se requirieron informes, facturas, informes y toda la documentación completa con relación a la ejecución de los contratos.

Requerimiento Oficio No. 1.2.2.179, fechado el 17 de septiembre de 2010, dirigido a Angélica María Torres como coordinadora del proyecto, se requirieron informes y la documentación completa con relación a la ejecución de los contratos.

Requerimiento Oficio No. 1.2.2.180, fechado el 17 de septiembre de 2010, dirigido a Carlos Arturo Sánchez Jiménez, el que se requirieron informes y la documentación completa con relación a la ejecución de los contratos.



Requerimiento Oficio No. 1.2.2.181, fechado el 17 de septiembre de 2010, dirigido a Hermel Alfonso Huertas Jefe Sección Compras en el que se requirió si en el lapso de tiempo de 27 de agosto 2014 y septiembre de 2014, se recibieron elementos para el cumplimiento del objeto contractuales se solicitaron informes y la documentación completa con relación a la ejecución del contrato 740 de 2014.

Los requerimientos se contestaron de la siguiente manera.

El 20 de septiembre de 2019, contesta Patricia Rayo, en oficio 2.3.255, que sobre el Contrato 740 de León Gráficas, no reposa ningún soporte de pago.

El 25 de septiembre de 2019, remitieron contestación los profesionales de Almacén con el oficio No. 4.2.2.116 -19 en el que informaron que revisado el sistema GCI, no encuentran evidencia de entrega del material a la bodega de la sección del Almacén.

El 8 de octubre de 2019, el supervisor del contrato Carlos Arturo Sánchez, contesta que el contratista informó “no haber realizado el trabajo correspondiente”.

El 20 de septiembre de 2019, contesta Patricia Rayo, en oficio 2.3.255, con los documentos soportes de pago al contrato No. 756 de 2015.

El 31 de octubre de 2019, contestó la Coordinadora del proyecto Aprociencia e informó que no cuentan con el soporte de pago ni factura ni recibo de entrega de los productos entregables de los contratos 740- 2014 y 756 de 2015.

Para el contrato No. 756 de 2015. Se realizó una mesa de trabajo en la Oficina de contratación, en la que participaron el supervisor, la jefe de la Oficina de Contratación y la abogada del proyecto, en la que el contratista, estableció que si se había de realizar alguna liquidación, debía ser por el trámite judicial.

Los documentos mencionados, se encuentran en cada expediente contractual que se encuentra en el drive.

Es preciso indicar que la Universidad ha obrado diligentemente, y ha reportado a los entes de control, cualquier irregularidad o inconsistencia, como consta en Oficio 1.2.1 1166 del 23 de noviembre de 2017, la Oficina de Control Interno Disciplinario remitió el caso de Aprociencia expediente 053-2016 a la Procuraduría general.

Ahora bien, en el anexo No. 3, se adjuntan los requerimientos que se han realizado por parte de la actual Dirección de la Universidad para el año 2016, en aras de obtener los informes de ejecución. (Se adjuntan oficios.)

Es importante mencionar que se adjuntan las Resoluciones por medio de las cuales se han delegado a los directores del proyecto con la finalidad de designar directores y coordinadores del proyecto.

### **ANALISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA**

La Universidad manifiesta que a las cuentas de los profesores no se les practicó ningún descuento tributario por tratarse de estímulos económicos por asesoría a un proyecto de investigación y dado que no hacía parte de los ingresos salariales; este argumento



no es justificación para no aplicar los descuentos tributarios de Ley ya que en el Estatuto Tributario no se menciona ningún artículo que los exonere de estos descuentos, ni la Ley 100 de 1993 de los pagos de seguridad social.

Respecto a las cuentas de contratistas se menciona en la respuesta que corresponde a dos meses de pago y anexan el formato en Excel para el cálculo de retenciones, se le informa al Ente Ejecutor que no es función de la Contraloría calcular los impuestos que debe aplicar el auditado y que el cálculo realizado a cada contratista debe reposar en el archivo de la Entidad en cada cuenta pagada, al igual que los documentos que soporten la respectiva depuración.

Respecto a los informes de los contratistas, la Universidad manifiesta que fueron aportados en los expedientes contractuales que se compartieron en el drive para cada pago parcial y los entregables que acreditaron cada uno de los contratistas; sin embargo, en el último punto de esta misma observación menciona que se han realizado requerimientos solicitando informes de ejecución de actividades. La observación la genera la Contraloría precisamente porque en la documentación aportada no figuran todos los informes, por mencionar un caso, el contrato No. 015 del 2014 a nombre de Oscar Lombo Vidal, en la información allegada de la carpeta del contrato y los pagos realizados no figura ningún informe de actividades y como éste hay muchos casos más.

Respecto al mayor valor pagado a docentes por estímulos económicos, la Universidad acepta que se realizó el pago por un valor superior a lo establecido en las resoluciones.

La Universidad en cuanto al punto de información contractual que hace falta en algunas carpetas, acepta que falta documentación de contratos, sin embargo solo se revisó las carpetas de los casos presentados como ejemplos, además menciona que para los años 2014-2016 la reglamentación que los regía no requería acta de liquidación, sin embargo la Oficina de Contratación ha realizado requerimientos de información de algunos contratos, los cuales relaciona y menciona algunas inconsistencias presentadas, las cuales fueron remitidas a la Procuraduría y a la Contraloría.

Respecto a los contratos que fueron pagados y terminados sin que se cumpliera el tiempo de ejecución establecido, la Universidad basa su argumentación en la legalidad de la terminación anticipada de los contratos por mutuo acuerdo y relaciona las actividades realizadas según informes y constancias de recibido a satisfacción por parte de los supervisores de los contratos; sin embargo en las actas de terminación y liquidación no se justifica el motivo de la cancelación anticipada, además para el entendido de este Ente de Control, se lesiona el patrimonio del Estado al cancelarse el 100% del valor contratado (valor mes) sin que se cumpliera el tiempo completo de ejecución, como se puede apreciar por mencionar un ejemplo en el caso del contratista Gloria Angelica Aranda Zabala según contrato No. 491 del 2015 cuyo objeto es "Realizar procesos de contabilidad, tesorería y financiera del SGR adscrito a la oficina de investigaciones" cuyo plazo de ejecución es de 180 días, a quien se le pago la cuenta No. 6865 del 11/09/2015 correspondiente al mes completo de agosto (\$2.000.000), cuando laboró del 19 al 31 de agosto, en la cuenta No. 9658 del 18/12/2015 se le pagó



diciembre completo cuando solo laboró 10 días, lo mismo pasó con otros contratistas, situación que lesiona el patrimonio del Estado, al no realizarse el pago proporcional al servicio efectivamente prestado, teniendo en cuenta que la modalidad de los contratos no corresponde a contratos por obra o labor contratada.

### **Argumento Jurídico**

La terminación anticipada en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

#### **Terminación por mutuo disenso del contrato estatal.**

La normatividad aplicable a los contratos estatales parte de la Constitución Política, así como por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo las materias especialmente reguladas en la Ley 80 de 1993 (art. 13).

Por su parte el artículo 32 ibídem define los contratos estatales como “...todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la **autonomía de la voluntad**, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación...”

En concordancia con lo anterior, el artículo 40 de la Ley 80 reitera el ejercicio de la autonomía de la voluntad en la contratación estatal, permitiéndola en la negociación de las estipulaciones contractuales, en el contexto de los fines estatales, las cuales estarán “de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, (que) correspondan a su esencia y naturaleza”. Agrega además que en los contratos celebrados por las entidades estatales “podrán incluirse las modalidades, condiciones y en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración” (inc. 4º, ibídem).

Así las cosas, lo dicho sobre la terminación anticipada por mutuo disenso de los contratos en el derecho privado, al tener pleno soporte constitucional y legal en las normas mercantiles y civiles estudiadas en el punto anterior, cobra aplicación para la contratación estatal por disposición expresa y directa de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. No obstante, para dicha terminación no basta el simple acuerdo de las partes, sino que debe verificarse que la extinción del vínculo contractual este conforme con la finalidad de interés público ínsita en la contratación estatal y la observancia de los principios constitucionales de la función administrativa.

En efecto, como lo ha señalado la doctrina, por virtud del inciso segundo del artículo 40, la autonomía de la voluntad queda limitada por el cumplimiento de los fines estatales, de tal manera que si un contrato o alguna de sus cláusulas no realiza un cometido estatal o no lo coadyuva, “podría configurarse una especie de falta de causa o motivo determinante del contrato, no valiendo como tal la mera liberalidad, al contrario de lo que ocurre en el Derecho Privado (Cfr. C.C., art. 1524)...”<sup>(19)</sup>.

De esta manera, la entidad estatal deberá evaluar que los fines estatales, el interés y servicio público que se pretenden satisfacer con la contratación, se observarán más efectivamente con la inclusión de manera clara, expresa e inequívoca de una cláusula que permita la terminación anticipada por mutuo disenso del contrato al presentarse determinadas condiciones previamente señaladas en el mismo. Y antes de plantear al contratista la posibilidad de hacerla efectiva, igualmente deberá valorar si tales condiciones inicialmente previstas se mantienen o han variado, todo con el fin de conservar el interés público perseguido con la cláusula de terminación consensual.

La terminación anticipada por mutuo disenso del contrato estatal ha sido examinada por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado - Subsección A, <sup>(20)</sup> de la siguiente forma:

“Además se encuentra, como causal de terminación de los contratos de la administración, el mutuo consentimiento de las partes, la cual se ubica en un estadio intermedio, puesto que no corresponde exactamente a los modos normales de terminación del contrato —puesto que al momento de su celebración las partes no querían ni preveían esa forma de finalización anticipada—, como tampoco corresponde en su totalidad a los modos de terminación anormal, dado que está operando la voluntad conjunta de las partes y ello forma parte esencial del nacimiento y del transcurrir normal de todo contrato (C.C., art. 1602)” <sup>(21)</sup> .

Al considerar la doctrina propia del derecho público, la Sección Tercera del Consejo de Estado - Subsección B, <sup>(22)</sup> reiteró la posibilidad de terminación anticipada del contrato estatal mediante mutuo disenso, en los siguientes términos:

“19. La terminación del contrato por mutuo acuerdo o rescisión convencional, como modo anormal de conclusión de los contratos celebrados por la administración, ha sido también una figura desarrollada ampliamente en la doctrina *iur* administrativa; Escola a propósito expone lo siguiente:

‘Los contratos administrativos pueden concluir, al igual que los de derecho privado, en virtud de una rescisión convencionalmente acordada por las partes que los contrataron, es decir, la administración pública y el contratante particular.

De este modo, las mismas voluntades que se concertaron para dar nacimiento al contrato, se ponen de acuerdo para darle fin, sin esperar el cumplimiento del objeto del contrato, o sin aguardar la expiración del término fijado como de duración de aquel.

La simplicidad de esta forma de conclusión de los contratos administrativos exime de mayores comentarios, tratándose de la aplicación de un principio recibido en materia de contratos y que ha sido consagrado por el art. 1200 de nuestro Código Civil, según el cual ‘Las partes pueden por mutuo consentimiento extinguir las obligaciones creadas por los contratos y retirar los derechos reales que se hubiesen transferido; y pueden también por mutuo consentimiento revocar los contratos, por las causas que la ley autoriza’.

El mutuo consentimiento, que fue el que creó la relación contractual, es también el que la extingue, y será igualmente la voluntad acordada de las partes la que habrá de determinar los efectos que producirá la extinción del contrato, que por lo general se

limitarán al pago de la parte del precio contractual correspondiente a los trabajos o prestaciones que se hubieren cumplido y a la liquidación definitiva de la situación contractual, según su estado' <sup>(23)</sup>.

En la terminación anticipada por mutuo disenso del contrato estatal las partes deben obrar conforme al principio de buena fe, el cual en el ámbito de la contratación se traduce en la obligación de rectitud y honradez recíproca que deben observar en la celebración, interpretación y ejecución de negocios jurídicos, <sup>(25)</sup> esto es, el cumplimiento de los deberes de fidelidad, <sup>(26)</sup> lealtad y corrección durante el transcurso, modificación y terminación del vínculo jurídico contractual ya establecido.

Por lo tanto, circunscritos a las actuaciones contractuales estatales, la buena fe impone a la administración y a los contratistas un proceder caracterizado por la mutua confianza, diligencia, prudencia y colaboración en la construcción del vínculo jurídico para la satisfacción de la necesidad colectiva y de interés público que se persigue con la contratación estatal, por lo que su observancia también deberá verificarse al momento de terminar tales contratos de mutuo acuerdo.

Para concluir: la facultad que podrían tener las partes en un contrato estatal para darlo por terminado en forma anticipada no es absoluta y por el contrario, se encuentra limitada por los fines de la contratación pública, los principios de la contratación pública y los principios de la función pública. Por lo anterior, las partes en la terminación bilateral anticipada de los contratos estatales deben motivar en forma suficiente, la renuncia mutua que hacen al cumplimiento de las obligaciones pactadas, que en principio buscaban el cumplimiento de fines estatales y la continua y eficiente prestación de servicios públicos.

Por lo que debe tenerse en cuenta:

1. Que con la terminación anticipada no se afecte la continua y eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo.
2. Que con la terminación anticipada no se afecte el cumplimiento de los fines estatales.
3. Que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, razón por la cual, la simple satisfacción de los intereses particulares del contratista no justifica la terminación anticipada de un contrato estatal.
4. Que la terminación anticipada no genere detrimento patrimonial para la entidad. Dicho detrimento puede ocurrir en casos como los siguientes:
  - a) En la medida en que queden inconclusas actividades que de contratarse nuevamente, produzcan un desgaste administrativo para la entidad.
  - b) Cuando la terminación anticipada impida la satisfacción oportuna de las necesidades de la entidad y se pueda cuantificar el perjuicio que ésta situación le causa;
  - c) Cuando por la terminación anticipada del contrato la Entidad contratante sea sancionada por una autoridad ambiental, judicial o administrativa.

5. Que la terminación anticipada se produzca porque el servicio público lo requiera, o porque una situación de orden público así lo imponga.
6. Que antes de acorar la terminación anticipada del contrato estatal, las partes procuren la “cesión del contrato” o su ejecución por parte del garante, para evitar la paralización de los servicios a cargo del Estado y el incumplimiento de los fines estatales.

Una vez analizada la respuesta con las objeciones presentadas por la Universidad del Tolima, se puede evidenciar que no se desvirtúa lo observado por la Contraloría General de la República, por lo tanto, se valida y configura la observación en los mismos términos como **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

### 3. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

### 4. MATRIZ DE HALLAZGOS AT N° 309

| Código                        | Hallazgo                                                                                                                                                                               | A | D | F | Valor Fiscal    | IP | PAS | BA | \$BA | P | OI |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|-----------------|----|-----|----|------|---|----|
| <b>Municipio de Mariquita</b> |                                                                                                                                                                                        |   |   |   |                 |    |     |    |      |   |    |
| (H1-A1-D1-F1)                 | Planeación y Funcionalidad del Proyecto BPIN 2015004730006 - Rehabilitación del Distrito de Riego de Media Escala del Municipio de Mariquita en el Departamento del Tolima             | x | x | x | \$1.875.261.034 |    |     |    |      |   |    |
| <b>Municipio de Alvarado</b>  |                                                                                                                                                                                        |   |   |   |                 |    |     |    |      |   |    |
| (H2-A2-D2-F2)                 | Obra Inconclusa Proyecto BPIN 2013004730077 - Construcción de la Cubierta y Adecuación del Polideportivo de la Institución Educativa General Enrique Caicedo del Municipio de Alvarado | x | x | x | \$583.647.994   |    |     |    |      |   |    |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                             |          |          |          |                        |  |  |  |  |  |  |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|------------------------|--|--|--|--|--|--|
| (H3-A3-D3-F3)                           | Reintegro Saldo y Rendimientos<br>Financieros Proyecto BPIN<br>2013004730077 Municipio de<br>Alvarado                                                                                                                                                                       | x        | x        | x        | \$382.063.514          |  |  |  |  |  |  |
| Total Alvarado                          |                                                                                                                                                                                                                                                                             |          |          |          | \$965.711.508          |  |  |  |  |  |  |
| <b>Municipio de Venadillo</b>           |                                                                                                                                                                                                                                                                             |          |          |          |                        |  |  |  |  |  |  |
| (H4-A4-D4-F4)                           | Planeación, Estudios y diseños del<br>Proyecto BPIN 2015004730047<br>Municipio de Venadillo                                                                                                                                                                                 | x        | x        | x        | \$170.171.064          |  |  |  |  |  |  |
| <b>Municipio de Prado</b>               |                                                                                                                                                                                                                                                                             |          |          |          |                        |  |  |  |  |  |  |
| (H5-A5-D5-F5)                           | Obra inconclusa y en abandono<br>Proyecto BPIN 2014000060018<br>Construcción de Sendero Náutico<br>y Deportivo para los Juegos<br>Nacionales 2015 en el Municipio<br>De Prado                                                                                               | x        | x        | x        | \$3.413.939.975        |  |  |  |  |  |  |
| <b>Universidad del Tolima</b>           |                                                                                                                                                                                                                                                                             |          |          |          |                        |  |  |  |  |  |  |
| (H6-A6-D6-F6)                           | Planeación y Ejecución del<br>Proyecto BPIN 2013000100136<br>Implementación de una Estrategia<br>de Apropiación Social del<br>Conocimiento Basada en<br>Innovación para la Infancia, la<br>Adolescencia y la Juventud del<br>Departamento del Tolima                        | x        | x        | x        | \$2.291.691.840        |  |  |  |  |  |  |
| (H7-A7-D7)                              | Suscripción extemporánea de la<br>Interventoría. - Proyecto BPIN<br>2013000100136 "Implementación<br>de una Estrategia de Apropiación<br>Social del Conocimiento Basada<br>en Innovación para la Infancia, la<br>Adolescencia y la Juventud del<br>Departamento del Tolima" | x        | x        |          |                        |  |  |  |  |  |  |
| (H8-A8-D8)                              | Información Contable del Proyecto<br>BPIN 2013000100136<br>"Implementación de una Estrategia<br>de Apropiación Social del<br>Conocimiento Basada en<br>Innovación para la Infancia, la<br>Adolescencia y la Juventud del<br>Departamento del Tolima"                        | x        | x        |          |                        |  |  |  |  |  |  |
| <b>Total Fiscales AT N° 309 de 2020</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>8</b> | <b>8</b> | <b>6</b> | <b>\$8.716.775.421</b> |  |  |  |  |  |  |

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