

INFORME

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**CONTRATOS DE OBRA 171 DE 2018 Y L-2018-004 Y SUS RESPECTIVAS INTERVENTORÍAS, PRODUCTO DE CONVENIOS ENTRE EL INVÍAS Y EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO, RESPECTIVAMENTE, CON RECURSOS DE LA ENAJENACIÓN DE ISAGEN PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.
VIGENCIAS 2017 - 2021**

CGR-CDSI No. 012 

NOVIEMBRE DE 2021

INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
CONTRATOS DE OBRA 171 DE 2018 Y L-2018-004 Y SUS RESPECTIVAS
INTERVENTORÍAS, PRODUCTO DE CONVENIOS ENTRE EL INVÍAS Y EL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO,
RESPECTIVAMENTE, CON RECURSOS DE LA ENAJENACIÓN DE ISAGEN
PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL DEPARTAMENTO DE
ANTIOQUIA
VIGENCIAS 2017 - 2021

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado	Luís Fernando Mejía Gómez
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Directora Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Supervisor	Juan Carlos Carrero Camacho
Equipo Auditor de la Gerencia Departamental	
Gerente Departamental Antioquia	Jorge Hernán Lopera Taborda
Ejecutivo de Auditoría	Luz Dolly Cardona Arango
Supervisor encargado	Hastblade Parra Moreno
Líder de auditoría	Javier Alfonso González Vásquez
Audidores	María Isabel Martínez Castro Claudia Catalina Londoño Gómez Martha E. Galeano Rojas Edison Palacios Mosquera Rubén Sierra Sierra Mauricio Alberto Vélez Restrepo Gilberto Mateus Quintero David Esteban Montoya Rendón Santiago Vásquez Ruiz Orlando Jiménez Vanegas

TABLA DE CONTENIDO

1.	ASUNTO EN CUESTIÓN	4
1.1	CONVENIO SUSCRITO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVÍAS CON EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.....	5
1.2	CONVENIO SUSCRITO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVÍAS CON EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ANTIOQUIA.....	7
1.3	OBJETIVO GENERAL	8
1.4	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
1.5	CRITERIOS IDENTIFICADOS	10
1.6	ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	17
1.7	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	18
1.7.1	PROYECTO DE CICLORRUTAS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	18
1.7.1.1	<i>GESTIÓN PRESUPUESTAL, FINANCIERA</i>	18
1.7.1.2	<i>GESTIÓN LEGAL Y CONTRACTUAL</i>	19
1.7.1.3	<i>EJECUCIÓN DE OBRAS, ASPECTOS TÉCNICOS, SEGUIMIENTO Y CONTROL</i>	20
1.7.2	PROYECTO VARIANTE CIRCUNVALAR EN MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO- ANTIOQUIA	21
1.7.2.1	<i>GESTIÓN PRESUPUESTAL, FINANCIERA</i>	21
1.7.2.2	<i>GESTIÓN LEGAL Y CONTRACTUAL</i>	22
1.7.2.3	<i>EJECUCIÓN DE OBRAS, ASPECTOS TÉCNICOS, SEGUIMIENTO Y CONTROL</i>	22
1.8	RELACIÓN DE HALLAZGOS	23
1.9	PLAN DE MEJORAMIENTO	23
2.	ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES.....	25
3.	CONCLUSIÓN SOBRE LA VERIFICACIÓN EFECTUADA	26
3.1	PROYECTO CICLORRUTAS EN ANTIOQUIA.....	26
3.1.1	CONTRATO DE OBRA 171 DE 2018	29
3.1.2	CONTRATO DE INTERVENTORÍA 1355 DEL 2018	31
3.2	PROYECTO VARIANTE CIRCUNVALAR- MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO.....	33
3.2.1	<i>CONTRATO DE OBRA PÚBLICA N° L-2018-004</i>	35
3.2.2	<i>CONTRATO DE INTERVENTORÍA N°00998 DEL 2018</i>	38
4.	RESULTADOS.....	41
4.1	PROYECTO DE CICLORRUTAS EN ANTIOQUIA.....	41
4.2	PROYECTO VARIANTE CIRCUNVALAR MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO - ANTIOQUIA.....	117
5.	ANEXOS	170
1.1	ANEXO N°1 - RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	170
2.1	ANEXO N°2 – ALCANCE INICIAL DEL PROYECTO DE CICLORRUTAS... ..	172
3.1	ANEXO N°3 – PAGOS CONTRATO DE INTERVENTORÍA 1355 DE 2018..	173

85111

Bogotá, D.C

Doctor

JUAN ESTEBAN GIL CHAVARRÍA

Director General de INVÍAS

Bogotá, D.C - Colombia

Doctor

ANÍBAL GAVIRIA CORREA

Gobernador de Antioquia

Medellín - Antioquia

Doctor

HÉCTOR FABIAN BETANCUR MONTOYA

Gerente Indeportes Antioquia

Medellín - Antioquia

Doctor

MARIO ALBERTO MONSALVE HERNANDEZ

Alcalde Municipal

Santo Domingo - Antioquia

1. ASUNTO EN CUESTIÓN

La Contraloría General de la República, en desarrollo de su Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF) 2021) efectuó una Actuación Especial de Fiscalización al Instituto Nacional de Vías-INVÍAS, con el propósito de expresar un concepto sobre la gestión fiscal y cumplimiento de las normas aplicables a los recursos destinados para la ejecución del Convenio No. 01234 de 2017 celebrado entre el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y el Departamento de Antioquia en lo referente a la construcción de ciclo infraestructura en las subregiones de Urabá, Occidente y Área Metropolitana del Valle de Aburrá-AMVA del Departamento de Antioquia y el Convenio Interadministrativo 01241 del 10 de noviembre de 2017, celebrado entre el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS y el Municipio de Santo Domingo para el *"Mejoramiento, mantenimiento, conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN en el Departamento de Antioquia"*.

Es responsabilidad de las entidades participantes de los proyectos evaluados, 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.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en la Resolución Orgánica 024 de 2019, por medio de la cual se reglamenta la Actuación Especial de Fiscalización y en el Documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República – CGR.

La Actuación Especial de Fiscalización incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso objeto de examen y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades auditadas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías-SICA establecido para tal efecto.

La evaluación tuvo como fecha de corte agosto de 2021 y abarcó el periodo comprendido entre 2017 y el 2021.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 CONVENIO SUSCRITO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVÍAS CON EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Convenio 1234 de 2017, suscrito por el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS con el Departamento de Antioquia, cuyo objeto es: “Mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para la conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN en el departamento de Antioquia, con recursos provenientes de la venta de ISAGEN”, por valor de doscientos treinta y cinco mil quinientos cincuenta y seis millones trescientos veintiún mil ochocientos veintinueve pesos ML (\$235.556.321.829).

En el párrafo segundo de la cláusula primera se estipula lo concerniente a la construcción de ciclo infraestructura en subregiones del departamento de Antioquia, en el cual se establece que se podrá celebrar convenio interadministrativo entre el Departamento de Antioquia e Indeportes Antioquia, el cual tendrá un valor hasta por cuarenta y cinco mil millones de pesos (\$45.000.000.000).

En esta Actuación Especial de Fiscalización se evaluó lo correspondiente al proyecto de Ciclorrutas derivado del convenio 1234 de 2017, el cual contemplaba la construcción de 33,47 Km discriminados así: 

- Subregión URABÁ – 14,09 Km por la Vía Nacional 62:

Subtramo 1. Conexión Centro Deportivo del municipio de Chigorodó hasta el Terminal de Transporte del municipio de Carepa en una longitud de 9,46 Km.

Subtramo 2. Conexión desde el estribo norte del Puente sobre el Río Carepa hasta la Glorieta Sur del Corregimiento El Reposo, Sector cruce al Embarcadero del Zungo en una longitud de 2,43 Km.

Subtramo 3. Conexión Glorieta Norte El Reposo hasta Glorieta Sur Apartadó en una longitud de 2,20 Km.

- Subregión OCCIDENTE – 15,59 Km – por la Vía Departamental 6204B:

Subtramo 1. Conexión Puente de Occidente sobre el Río Cauca al corregimiento de Córdoba del municipio de Sopetrán en una longitud de 10,6 Km.

Subtramo 2. Conexión corregimiento de Córdoba del municipio de Sopetrán a inicio Zona urbana del mismo municipio en longitud de 4,99 Km.

- Subregión NORTE DEL VALLE DE ABURRÁ – 4,08 Km:

Subtramo 1. Prolongación Ciclorruta Doble Calzada Bello Hatillo a Glorieta Niquía en longitud de 0,6 Km.

Subtramo 2. Conexión El Progreso Hatillo en longitud de 1,9 Km.

Subtramo 3. Ciclo infraestructura Parque Tulio Ospina en longitud de 1,58 Km.

Los contratos relacionados con este proyecto son:

Tabla 1 contratos del proyecto Ciclorrutas

No	Convenio/ Contrato	VALOR	OBJETO	ENTIDADES	ESTADO
1	Convenio 1234 de 2017	\$235.556.321.829	Entrega de los recursos provenientes de la venta de ISAGEN al Departamento de Antioquia para la construcción de ciclo infraestructura en las subregiones de Urabá, Occidente y Área Metropolitana del Valle de Aburrá del Departamento de Antioquia.	Convenio INVÍAS- Gobernación de Antioquia	SUSPENDIDO
2	Convenio 2017-AS-20- 0025 del 10 de noviembre de 2017	\$45.000.000.000	Entrega de los recursos provenientes de la venta de ISAGEN al Departamento de Antioquia para la construcción de ciclo infraestructura en las subregiones de Urabá, Occidente y Área Metropolitana del Valle de	Convenio Gobernación de Antioquia- Indeportes	LIQUIDADO

No	Convenio/ Contrato	VALOR	OBJETO	ENTIDADES	ESTADO
			Aburrá del Departamento de Antioquia.		
3	Contrato 171 de 2018	\$ 44.136.796.199	Realizar la Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana	Contrato Indeportes-Consorcio Ciclo Infraestructura	SUSPENDIDO
4	Contrato 1355 del 07/12/2018	\$ 3.120.205.437	Interventoría de la Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana	Contrato INVÍAS-Consorcio Ciclorruta	SUSPENDIDO

Fuente: Información suministrada por las entidades de los contratos y convenios relacionados

1.2 CONVENIO SUSCRITO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVÍAS CON EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ANTIOQUIA

Convenio Interadministrativo 01241 del 10 de noviembre de 2017, celebrado entre el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y el municipio de Santo Domingo para el mejoramiento, mantenimiento, conservación de vías para la conectividad regional, financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN en el Departamento de Antioquia, por \$13.998.858.018, con fecha inicial de vencimiento 31 de diciembre de 2019 y dos prórrogas en tiempo que finalizaron el 24 de diciembre de 2020.

El proyecto contempló la construcción de una variante de 532 metros de longitud, obras que incluyeron la intervención del cauce de la Quebrada San Miguel con la canalización de 456 m y la construcción de 140 m de box coulvert, una estructura de entrada de 6,6 m y un muro de contención lateral de 6 m. Aguas abajo del canal se adelantó la construcción de un jarillón al margen derecho de 380 m de longitud. Además, se consideró la intervención de tres afluentes con la construcción de 89,1 m de canal y 37,5 m de box coulvert distribuidos en dichos afluentes.

Dentro de las obras de canalización de la Quebrada San Miguel y de la construcción de la variante circunvalar, se requirió la estabilización del talud de la margen izquierda, en un sector de 100 metros.

El alcance del contrato de obra contempló la revisión, ajuste y/o actualización y/o modificación y/o complementación de estudios y diseños con base en los cuales se determinaron cantidades de obra adicionales e ítems no previstos. A partir de los resultados de esta actividad se debió efectuar los ajustes en cantidades de obra necesarios para cumplir con las metas físicas del contrato.

Los contratos relacionados con este proyecto son: 

Tabla 2 Contratos del proyecto vías para la conectividad regional municipio de Santo Domingo – Antioquia

No	Convenio/ Contrato	VALOR TOTAL con adiciones	OBJETO	ENTIDADES	ESTADO
1	Convenio 1241 del 10/11/2017	\$13.998.858.018	Mejoramiento, mantenimiento, conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN municipio de Santo Domingo en el Departamento de Antioquia.	Convenio INVÍAS- Municipio de Santo Domingo	POR LIQUIDAR
2	Contrato L- 2018-004	\$20.498.858.018	Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el municipio de Santo Domingo, en el departamento de Antioquia por \$13.897.528.382. Recursos adicionales aportados por el municipio de Santo Domingo \$6.601.329.636.	Contrato Santo Domingo- INGECON S.A.S	OBRAS TERMINADAS. PENDIENTE RECIBO A SATISFACCIÓN Y POSTERIOR LIQUIDACIÓN
3	Contrato 00998 del 27- 07 2018	\$886.749.920	Interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental para el mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN, municipio de Santo Domingo, Departamento de Antioquia.	Contrato INVÍAS- con el Consortio IDF- ARA	SIN ACTA DE RECIBO Y PENDIENTE POR LIQUIDAR

Fuente: Información suministrada por las entidades de los contratos y convenios relacionados

Para la Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron los siguientes objetivos:

1.3 OBJETIVO GENERAL

Evaluar los contratos de obra 171 de 2018 y L-2018-004 y sus respectivas interventorías, producto de convenios entre el INVÍAS y el departamento de Antioquia y el municipio de Santo Domingo, respectivamente, con recursos de la enajenación de ISAGEN para proyectos de infraestructura en el Departamento.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar la Ejecución del Convenio suscrito por el Departamento de Antioquia con el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS, por medio del cual este último transfirió al Departamento de Antioquia recursos de la enajenación de ISAGEN para invertir en proyectos de infraestructura.

2. Revisar y establecer si los procesos de contratación derivados del convenio suscrito por el Departamento de Antioquia con el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS se ajustaron al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades correspondientes, teniendo en cuenta la observancia de los fines de la contratación estatal:
 - Convenio 2017-AS-20-0025 del 10 de noviembre de 2017, entre el Departamento e INDEPORTES, con el objeto de *“La entrega de los recursos provenientes de la venta de ISAGEN al Departamento de Antioquia para la construcción de ciclo infraestructura en las subregiones de Urabá, Occidente y Área Metropolitana del Valle de Aburrá del Departamento de Antioquia”*.
 - Contrato 171 de 2018 entre INDEPORTES y el Consorcio Ciclo Infraestructura, con el objeto de realizar: *“La Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana”*.
 - Contrato de Interventoría N° 1355 del 07/12/2018 celebrado con el Consorcio Ciclorruta, suscrito por el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS.
3. Verificar la Ejecución del Convenio Interadministrativo 01241 del 10/11/2017 celebrado entre el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS y el Municipio de Santo Domingo para el *“Mejoramiento, mantenimiento, conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN en el Departamento de Antioquia”*.
4. Revisar y establecer si los procesos de contratación derivados del convenio suscrito entre el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS y el Municipio de Santo Domingo se ajustaron al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades correspondientes, teniendo en cuenta la observancia de los fines de la contratación estatal:
 - Contrato de Obra Pública No. L-2018-004, celebrado entre el municipio de Santo Domingo, Antioquia y la empresa INGECON, con el objeto de *“Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el municipio de Santo Domingo, en el departamento de Antioquia”*.
 - Contrato N° 00998 suscrito el 27 de julio de 2018 con el Consorcio IDF-ARA (integrado por INGENIERÍA DEL FUTURO S.A.S), con el objeto: *“Interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental para el mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN, municipio de Santo Domingo, Departamento de Antioquia”*. 

5. Atender las denuncias asignadas, insumos, y las alertas o insumos enviados por la DIARI¹, relacionadas con los contratos objeto de la auditoría.

1.5 CRITERIOS IDENTIFICADOS

- Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 209, relacionado con los principios de la función administrativa y 267 sobre la vigilancia y el control fiscal.
- Artículos 124- Objeto de la responsabilidad fiscal, 125- Elementos de la responsabilidad fiscal y 126- Daño patrimonial al Estado Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020.
- Artículo 3° de la Ley 610 de 2000, que define la gestión fiscal y el Artículo 6° de la misma Ley, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, referente al Daño patrimonial al Estado.
- Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR. En el Marco de las normas de Auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Resolución REG – 0012 del 24/03/2017 (CGR).
- Resolución 024 de 2019 para el trámite de actuaciones especiales de fiscalización.
- Resolución Organizacional OGZ-0665-2018 de 2018, por la cual se actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica 6689 de 2012.
- Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Artículo 27 Acción y omisión, Artículo 34 -Deberes. Artículo 35 – Prohibiciones y Artículo 53. Sujetos disciplinables.
- Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal, en todo su contexto.
- Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, en todo su contexto.
- Ley 594 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones, en todo su contexto.

¹ DIARI: Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la CGR



- Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" y Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".
- Plan de Desarrollo Departamental. "Antioquia Piensa en Grande 2016-2019" y Plan de Desarrollo Departamental. "Unidos por la Vida 2020-2023".
- Ley 99 de 1993, por medio de la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Decreto 1525 de 2008 (mayo 9). por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.
- Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 192 de 2019 por medio de la cual se incorpora los procedimientos transversales al régimen de contabilidad pública que regulan aspectos que contribuyen a la administración, salvaguarda y calidad de la información, en especial la resolución y las normas que los incorporan; en especial el numeral 3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable, en especial los ítems 3.2.3 sistema documental y 3.2.31 Soportes documentales.
- Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.
- Ley 1483 de 2011- Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.
- Decreto 111 de 1996 por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Del sistema presupuestal. Artículos 6, 7, 8 y 9. II. De los principios del sistema presupuestal. Artículos 12 al 24. XI. De la ejecución del presupuesto, subtítulos: a) Del programa anual mensualizado de caja - PAC; c) Modificaciones al presupuesto y d) Del régimen de las apropiaciones y reservas, recogidos en los artículos 68 al 89. XV. De las entidades territoriales. Artículos 104 al 109. XVII. De las responsabilidades fiscales. Artículos 112 y 113.
- Estatuto de presupuesto municipio de Santo Domingo. 

- Manual de procedimientos de presupuesto de Indeportes.
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. Artículos 2.2.1.2.3.1.10 sobre el buen manejo y correcta inversión del anticipo; 2.2.1.1.2.1.1. sobre los estudios y documentos previos modificado por el decreto 399 de 2021.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: Artículo 1. Del objeto; Artículo 3. De los fines de la contratación estatal; Artículo 4º. De los derechos y deberes de las entidades estatales; Artículo 5. De los derechos y deberes de los contratistas; Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales; Artículo 23 De los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales; Artículo 24 Del principio de transparencia; Artículo 25. Del principio de economía, modificado por el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 con respecto a la maduración de proyectos; Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Artículo 2º. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, (...). ART. 19. Publicidad en el SECOP. Y las normas que lo reglamentan.
- Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

Artículo 82. Responsabilidad de los Interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, 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.

Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

- Decreto 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública, en lo que aplicable a la liquidación de los contratos.
- Artículo 33 rendimientos financieros del Decreto 4730 del 28 de diciembre de 2005 (compilado en el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público).
- Decreto 1853 de 2015 en lo relacionado con la liquidación y traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación.
- La Resolución 0330 de 2017 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009", reglamenta los requisitos técnicos que se deben cumplir en las etapas de diseño construcción, puesta en marcha, operación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura relacionada con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Norma Sismo resistente NSR-10, contenida en el Decreto 926 de marzo de 2010, por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10. Ley 400 de 1997 y posteriores decretos complementarios y reglamentarios, Decreto 33 de 1998, Decreto 34 de 1999, Decreto 2809 de 2000.
- Manual de contratación Municipio de Santo Domingo.
- Manual de supervisión e interventoría del INVÍAS.
- Manual de supervisión e interventoría Departamento de Antioquia y Municipio de Santo Domingo.
- Directiva No. 007 del 13 de junio de 2011, expedida por la Procuraduría General de la Nación, reitera la obligatoriedad de publicar en el portal único de contratación estatal – SECOP. 

- Ley 951 de 2005, por la cual se crea el acta de informe de Gestión y el Concepto 43261 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública. El proceso de empalme le permite a quien recibe la administración la rectoría de los asuntos de la Entidad territorial, conocer el estado de los temas a su cargo, cuales necesitan ajustarse, qué recursos debe asignar y cómo ejecutar las obligaciones que le corresponden.
- Resolución 052 de 2017 del 30 de enero, de la Gerencia de Indeportes Antioquia, "Por medio de la cual se crea el comité de apoyo y seguimiento a la Contratación de Indeportes Antioquia".
- Resolución S 2018002318 de 18 de diciembre de 2018 del gerente de Indeportes por medio de la cual se adopta el manual de Contratación y el manual de supervisión e interventoría del Indeportes.
- Resolución S 2018002112 de fecha 21 de noviembre del Gerente Indeportes. Por medio de la cual se modifica la Resolución N S 001618 del 02 de noviembre de 2016. Por medio de la Cual se adopta el comité de contratación.
- Circular única externa de Colombia Compra Eficiente del 25 de julio de 2018, que da directrices Generales en materia de Contratación.
- Manual específico de funciones y de competencias laborales de INVÍAS, Indeportes y municipio de Santo Domingo.
- Manual de diseño geométrico para carreteras, adoptado mediante Resolución No. 000744 del 04 de marzo de 2009 del Ministerio de Transporte.
- Manual de capacidad y niveles de servicio para carreteras de dos carriles, segunda versión, adoptado mediante Resolución No. 005864 del 12 de noviembre de 1998 del Instituto Nacional de Vías.
- Guía metodológica para el diseño de obras de rehabilitación de pavimentos asfálticos de carreteras, adoptada mediante Resolución No. 000743 del 4 de marzo de 2009 del Ministerio de Transporte.
- Manual de diseño de pavimentos de concreto para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito. Resolución No. 000803 del 6 de marzo de 2009 del Ministerio de Transporte.
- Manual de drenaje para carreteras. Resolución No. 000024 del 07 de enero de 2011 del Ministerio de Transporte.

- Manual para el diseño de cimentaciones superficiales y profundas para carreteras. Resolución No. 0001049 del 11 de abril de 2013 del Ministerio de Transporte.
- Especificaciones generales de construcción de carreteras adoptadas mediante Resolución No. 001376 del 26 de mayo de 2014 del Ministerio de Transporte. Además de los documentos que las actualicen, modifiquen o aumenten.
- Normas de ensayo de materiales para carreteras, adoptadas mediante Resolución No. 001375 del 26 de mayo de 2014 del Ministerio de Transporte. Además de los documentos que las actualicen, modifiquen o aumenten.
- Manual para la inspección visual de pavimentos rígidos. Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías. 2006.
- Norma colombiana de diseño de puentes – LRF –CCP14, adoptada mediante Resolución No. 0000180 del 26 de enero de 2015 del Ministerio de Transporte.
- Manual de señalización vial. Resolución No. 001885 del 17 de junio de 2015 del Ministerio de Transporte.
- Convenios 1234, 1241, 2017-AS-20-0025 de 2017.
- Contratos de obra 171 y L-2018-004 de 2018.
- Contratos de Interventoría N° 1355 de 2018 y 0998 de 2018.
- Ministerio de Transporte. (2016). Guía Colombiana de Ciclo Infraestructura para Ciudades Colombianas, Bogotá D.C., adoptada mediante Resolución 3258 del 03 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte.
- PMB 2030, Manual de ciclo-infraestructura metropolitana, plan maestro metropolitano de la bicicleta del Valle de Aburra, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, noviembre de 2015 Medellín.
- Ley N° 1882 del 15 enero de 2018 “Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones” en su Artículo 2. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011.
- La Resolución Rdo. N°135-0156-2018 del 03 de octubre de 2018 (expediente N° 056900631354), Artículo segundo, por medio de la cual se autoriza un aprovechamiento de árboles aislados. 

- La Licitación Pública No. L-2018-004 febrero de 2018 - Apéndice Gestión Ambiental Construcción de la Variante Circunvarar Urbana en el Municipio de Santo Domingo, en el Departamento de Antioquia, incluidos sus anexos.
- Resolución N° 0256 del 22 de febrero de 2018, "Por el cual se adopta el manual de Compensaciones del Componente Biótico expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018". Artículo 6. Seguimiento y monitoreo del Plan de Compensación.
- Manual de Compensaciones del Componente Biótico expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018. Principios orientadores de las compensaciones del componente biótico.
- Ley 1333 de 2009 (julio 21), por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1682 de 2013, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte.
- Pliego de condiciones para adjudicación del contrato 171 de 2018 incluidos sus apéndices.
- La Licitación Pública No. L-2018-004 de febrero de 2018 Construcción de la Variante Circunvarar Urbana en el Municipio de Santo Domingo, en el Departamento de Antioquia del Convenio Interadministrativo N° 01241 de 2017. "*Clausula Octava: Garantía única de cumplimiento. (...) c) El pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales del personal (...) d) La estabilidad y calidad de las obras ejecutadas entregadas a satisfacción. (...) Clausula Novena: Multas y clausula penal pecuniario.*"
- Manual de servicios de consultoría para estudios y diseños, interventoría de estudios y diseños y gerencia de proyectos en INVÍAS, IX. ingeniería básica o fase 2 – factibilidad- 9.1 alcance "(...) amplía la información de forma suficiente que permita tomar decisiones respecto a descartar, aplazar o adelantar la etapa de diseños detallados y la posterior construcción de la obra."
- Artículo 28 del Código Civil, el cual señala "*Significado de las palabras. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.*"
- Pliegos de condiciones de la LP 004 de 2018, numeral 1.3- Etapa de Pre-construcción cita lo siguiente "*El contratista se obliga a realizar la calibración de los Estudios y Diseños teniendo en cuenta el trazado aprobado por INDEPORTES sobre el contenido de los estudios existentes, que comprende los alcances, metodología,*

resultados (...)".

- Estudios Previos del proceso de Licitación Pública N° 004 de 2018, sobre la necesidad y ubicación del proyecto.
- Sentencia del Consejo de Estado del 29 de agosto de 2007, radicación No. 14854, se señaló que "el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas.
- Decreto 2811 de 1974 (diciembre 18), "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", Capítulo II del dominio de las aguas y sus cauces. Artículo 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:
- Acuerdo N°.008 del 20 de septiembre de 2002, "Por medio del cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial para el Municipio de Santo Domingo": Cuarta Parte Normas básicas de todo proceso de desarrollo en el área rural. Capítulo XXX De la prevención y atención de desastres. Artículo 270. Normas urbanísticas. (...).3. Retiros. Los linderos deberán arborizarse y cercarse con estacones y alambre de púas o cercas vivas, los retiros obligatorios (...) Capítulo XXXIII en Urbanizaciones: Artículo 275. (...).3. Retiros. (...) Parágrafo 1. (...) Parágrafo 2.

1.6 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

La evaluación estuvo enfocada a las obras financiadas con los recursos de la enajenación de ISAGEN transferidos a las entidades ejecutoras de los proyectos, INDEPORTES Antioquia y el municipio de Santo Domingo por \$58.998.858.018 más la adición presupuestal de \$6.601.329.636 realizada por el municipio de Santo Domingo, para un total de \$65.600.187.654, que corresponden a tres (3) convenios y dos (2) contratos de obra. Se evaluó el manejo presupuestal y de tesorería entre las vigencias 2017-2021, bajo los principios de eficacia, eficiencia, economía y equidad en la programación y ejecución de los recursos.

Tabla 3 Alcance Actuación Especial de Fiscalización

Convenios	Valor	Contratos de obra	Valor	Adiciones Cttos Obra	Cttos de Interventoría	Valor	Adiciones Cttos de Interventoría
1234 de 2017 y 2017-AS-20-0025	45.000.000.000	171 de 2018	44.136.796.199	0	1355 de 2018	3.120.205.437	0
1241 de 2017	13.998.858.018	L-2018-004	13.897.528.382	6.601.329.636	998 de 2018	886.749.920	499.429.009
Total	58.998.858.018		58.034.324.581	6.601.329.636		4.006.955.357	499.429.009
			65.600.187.654			4.506.384.366	
			70.106.572.020				

Fuente: Información de los convenios y contratos suministradas por las entidades

Con relación a los dos contratos de interventoría suscritos en la vigencia 2018 por INVÍAS que suman \$4.006.955.357 más adiciones por \$499.429.009, a los cuales

se realizó la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales y de las funciones propias de la interventoría para el cumplimiento del objeto de los contratos de obra, terminación, funcionalidad y prestación del servicio a la población beneficiaria.

El alcance de la Actuación Especial de Fiscalización incluye los recursos de la enajenación de ISAGEN y adiciones realizadas por los entes territoriales para la construcción de los proyectos referidos por \$65.600.187.654, más los recursos destinados por INVÍAS para el servicio de interventoría por \$4.506.384.366, para un total de recursos auditados de \$70.106.572.020.

Se realizó la evaluación de los convenios y contratos objeto de la Actuación Especial de Fiscalización, para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia presupuestal, financiera, contractual y técnica, durante las vigencias 2017 a 2021.

No se generaron alertas por parte de la DIARI², ni se recibieron quejas o denuncias sobre estos proyectos y/o contratos asociados y derivados de estos.

1.7 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

1.7.1 Proyecto de ciclorrutas en el departamento de Antioquia

1.7.1.1 *Gestión presupuestal, financiera*

Mediante convenio interadministrativo 2017-AS- 20-0027 de 2017, suscrito entre la Gobernación de Antioquia e INDEPORTES Antioquia, se asignaron recursos para la construcción de ciclo infraestructura por \$45.000.000.000.

INVÍAS realizó el giro de los recursos de acuerdo con la programación y se comprometieron en la respectiva vigencia, se mantiene una cuenta bancaria activa para el manejo de estos recursos.

En la evaluación de la gestión presupuestal, y dentro del marco normativo vigente aplicable, se verificó la inclusión de los recursos en el presupuesto de ingresos y gastos de INDEPORTES Antioquia, las afectaciones y modificaciones al presupuesto de las respectivas vigencias, la ejecución del presupuesto de gastos. Así mismo, se evaluó la cancelación del rezago presupuestal vigencia 2019 y la constitución del rezago presupuestal vigencia 2020.

Durante las vigencias 2018 y 2019, INDEPORTES Antioquia, con ocasión al convenio, compromete recursos para la construcción de infraestructura deportiva en cuantía de \$44.136.796.199, quedando disponible un saldo de \$863.203.801. Así

² DIARI- Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata.

mismo, se efectúan pagos por \$31.118.549.721 y en la vigencia 2020, con el fin de dar continuidad al convenio ciclorrutas, INDEPORTES Antioquia incorpora al presupuesto de ingresos y gastos \$13.018.246.478 por concepto de vigencias expiradas en la ejecución de dicho convenio, lo cual estuvo acorde con la normatividad presupuestal, existiendo aún recursos por pagar según la terminación y liquidación que se efectuó en el contrato de obra.

En cuanto al contrato de obra 171 de 2018, se han pagado hasta el acta de obra N°21, con fecha de corte 17 de abril de 2021, el valor de \$41.048.671.409 con un saldo por ejecutar de \$3.088.124.789.

Para el manejo de los anticipos, tanto del contrato de obra como de interventoría, se abrieron las respectivas cuentas bancarias.

De los recursos asignados al proyecto (cuentas bancarias del convenio y anticipos del contrato de obra e interventoría) se han generado rendimientos a julio de 2021 por \$2.557.324.404, los cuales se consignaron al Tesoro Nacional.

1.7.1.2 *Gestión legal y contractual*

Del análisis jurídico – legal del Convenio Interadministrativo de Cooperación Nro. 2017-AS-20-0025, suscrito entre el departamento de Antioquia e INDEPORTES, el contrato de obra Nro. 171 de 2018, suscrito entre INDEPORTES Antioquia y el Consorcio Ciclo Infraestructura, el contrato de interventoría Nro. 1355 del 07/12/2018, celebrado entre el INVÍAS y el Consorcio Ciclorruta y el convenio interadministrativo 01234-2017 suscrito por INVÍAS con el departamento de Antioquia, se evidenciaron debilidades en las etapas precontractual, contractual y post contractual, que generaron los hallazgos plasmados en el presente informe.

Las debilidades encontradas radican principalmente en la falta de aplicación rigurosa del principio de la planeación como herramienta administrativa, en cada una de las etapas de los procesos de contratación, siendo este necesario para que las entidades estatales puedan llevar a cabo el cumplimiento de los fines del estado de manera eficiente y eficaz, y a su vez conlleva a resolver los cuatro interrogantes primordiales que orientarán el desarrollo del proceso de selección, y básicamente son: ¿Qué se requiere, para qué, cómo y cuándo?, el no haber resuelto estos interrogantes con la responsabilidad debida en la etapa precontractual, imposibilitó que las etapas subsiguientes se desarrollaran sin contratiempos.

La inaplicabilidad de las entidades del principio de planeación no permitió que el objeto del contrato Nro. 171 de 2018, suscrito entre Indeportes Antioquia y el Consorcio Ciclo Infraestructura se ejecutara tal y como se había previsto en el objeto inicial de los convenios, en cuanto al alcance y tiempo inicialmente establecido. 

También se evidenciaron falencias en las actividades de vigilancia y control, permitiendo la liquidación del Convenio firmado entre la Gobernación de Antioquia e Indeportes Antioquia, sin que se hubiese culminado la ejecución del contrato derivado, y además de ello, no exigiendo que Indeportes Antioquia efectuara los aportes económicos que debía aportar para la ejecución del objeto del contrato 171. De ahí que no se pudo garantizar que el proyecto culminara satisfactoriamente conforme se había planteado.

A la fecha no hay acta de recibo final y liquidación de los contratos de obra e interventoría, existiendo la posibilidad de que los contratistas realicen solicitudes de cobros adicionales debido a la mayor permanencia para la ejecución de las obras (administración del proyecto), incrementos en costo de materiales por cambios de vigencia (apero y otros), valor implementación de los protocolos de bioseguridad, etc., lo cual generaría el aumento en el costo del proyecto.

1.7.1.3 Ejecución de obras, aspectos técnicos, seguimiento y control

Según análisis de la ejecución de las obras, se presentó incumplimiento en la calibración y entrega de los diseños definitivos, siendo muy bajo el avance de las obras durante el seguimiento de la primera empresa de interventoría, utilizando una cantidad considerable de recursos de interventoría y casi todo el plazo inicial de ambos contratos.

Las ciclorrutas construidas en el Polideportivo Tulio Ospina de Bello de 2,94 Km y puente ciclo caminable construido en estructura metálica en la Hacienda El Progreso corregimiento de Hatillo, ejecutados entre 2019 y 2020, cumplen con las especificaciones técnicas asociadas a este tipo de infraestructura (demarcación vial, señalización, dotaciones), están terminadas en su totalidad y prestando servicio a la comunidad.

En inspección de las obras ejecutadas en el Polideportivo Tulio Ospina de Bello, las cuales tienen dos años de uso, se observa deterioro prematuro de algunos segregadores (separadores) y en la demarcación vial en algunos sitios.

De otra parte, en el puente del Progreso-Hatillo fue construida una estructura de grandes dimensiones, pero el tramo de ciclorruta de 1,9 Km, desde este sitio hasta el corregimiento de Hatillo, no fue construido pues dicho puente fue subvalorado en los diseños fase II y al realizar los diseños definitivos fase III, el puente costó el doble de lo presupuestado y consumió el recurso que se tenía destinado para dicho tramo de ciclorruta, evidenciando deficiencias en la planeación del proyecto. Debido a lo anterior, se presentan riesgos de seguridad para los usuarios por discontinuidad en el tramo de 1,9 Km desde la Hacienda El Progreso hacia el Hatillo.

En el balance de la ejecución físico-financiera, pagos, plazos y cumplimiento del objeto contractual, se evidenció que el proyecto no fue viabilizado adecuadamente,

no se tenía la valoración predial y como consecuencia de ello se tuvo que definir como inviable el tramo de occidente de 15,59 Km, pues las entidades territoriales manifestaron no tener los recursos necesarios para la compra de los predios requeridos y, por lo tanto, no se construyó. En el frente de Urabá se requirieron cuantiosos recursos adicionales por obra no contemplada para construcción de pontones. Todo lo anterior hizo que el alcance del contrato se redujera de 33,76 Km a 18,77 Km, ejecutando el 55,6% del alcance inicial y, por ende, el kilómetro de ciclorruta construida costó casi el doble de lo presupuestado inicialmente.

Las ciclorrutas construidas en el frente de Urabá, de 15,56 Km, cumplen con las especificaciones técnicas asociadas a este tipo de infraestructura, están terminadas en su totalidad y prestando servicio a la comunidad, no obstante, se presentan riesgos de seguridad para los usuarios por discontinuidades en los tramos de: el polideportivo de Chigorodó y la subasta de Urabá y en el centro poblado de Rio Grande; estos tramos de ciclorruta quedaron sin señalización debido al agotamiento de los recursos por obras adicionales que consumieron los recursos disponibles, presentando riesgo en la seguridad de los usuarios del proyecto.

1.7.2 Proyecto variante circunvalar en municipio de Santo Domingo-Antioquia

1.7.2.1 Gestión presupuestal, financiera

INVÍAS giró los recursos por \$13.897.528.382 conforme con lo pactado en el convenio 01241 de 2017 al municipio de Santo Domingo, quien abrió la cuenta bancaria para su manejo, generando rendimientos con corte a agosto de 2021 por \$171.483.000, recursos que fueron consignados oportunamente al Tesoro Nacional. Se evidencian debilidades en la aplicación de los controles establecidos para el manejo de la cuenta bancaria que dieron origen a dos hallazgos administrativos. Al 30 de septiembre de 2021, la cuenta permanece vigente con un saldo pendiente por ejecutar por \$825.116.108.

El municipio de Santo Domingo solicitó ante la entidad autorizada por el gobierno nacional CONFIS³, las vigencias futuras para los años 2018 y 2019. Para la vigencia 2018, la suma de \$128.563.351 y para la vigencia 2019 la suma de \$7.200.000.000 (autorización SIIF Nación 106017 del 09 de noviembre de 2017) cumpliendo con los criterios establecidos en la normatividad; por lo tanto, se concluye que las vigencias futuras fueron debidamente autorizadas e incorporadas en la vigencia del convenio.

Se constató la existencia de la disponibilidad y el registro presupuestal, así como la constitución del rezago conforme con las facultades conferidas a la alcaldesa del municipio.

³ CONFIS: Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de Colombia

El valor inicial del contrato de obra fue \$13.897.528.382 y un adicional \$6.601.329.636 (47,5%) para un total de \$20.498.858.018. Se han realizado treinta y un desembolsos que suman \$19.673.741.910. Para el manejo de los recursos del anticipo el contratista constituyó la fiducia que produjo unos rendimientos financieros en cuantía de \$2.432.904, dineros que fueron consignados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El anticipo se encuentra totalmente amortizado.

El valor inicial del contrato de interventoría fue de \$886.749.920 y un adicional de \$499.429.009 para un total de \$1.386.178.929. El INVÍAS ha cancelado 27 actas de pago por \$1.380.486.603, quedando un valor pendiente por ejecutar de \$5.692.326. El contratista abrió la cuenta para el manejo del anticipo que generó rendimientos financieros por \$76.134, los cuales fueron consignados al Tesoro Nacional. El anticipo se encuentra totalmente amortizado.

1.7.2.2 Gestión legal y contractual

De la revisión del convenio interadministrativo N° 1241 de 2017, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el municipio de Santo Domingo y los contratos derivados de obra pública N° L-2018-004 y de interventoría N° 998 de 2018 para la construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el Municipio de Santo Domingo en el Departamento de Antioquia, se evidenciaron deficiencias en las etapas precontractual, contractual y post contractual, que generaron los hallazgos que hacen parte del presente informe de auditoría.

Tales irregularidades se enmarcan en la vulneración de los principios de planeación establecidos en las normas que rigen la contratación, relacionados con deficiencias en la revisión, ajuste y actualización de los estudios y diseños iniciales del proyecto de construcción de las obras de la variante circunvalar urbana, deficiencias en la etapa precontractual en estimación de la totalidad de las obras requeridas para su terminación, no liquidación de los contratos en oportunidad, debilidades en el componente de gestión predial y ambiental por parte del Municipio en relación con la vigilancia, seguimiento y control de las áreas de ronda y retiros obligatorios de los titulares o poseedores de predios en las áreas de influencia del proyecto, así como deficiencias en las labores de vigilancia, control y seguimiento de la interventoría, en la verificación del pago de salarios y prestaciones sociales por parte del contratista al personal vinculado a la obra, precisando que aún no se ha efectuado la liquidación del contrato.

1.7.2.3 Ejecución de obras, aspectos técnicos, seguimiento y control

En desarrollo del contrato de obra pública N° L-2018-004 y producto de la actualización y ajuste de los estudios y diseños, se realizaron modificaciones al proyecto que requirieron la inclusión de ítems no previstos y aumento de cantidades de obra en algunos ítems establecidos en la propuesta económica del contratista y

el presupuesto inicial, representados en la adición de recursos por \$6.601.329.636 para un total acumulado del proyecto de \$20.498.858.018.

El contrato de obra pública N°L-2018-004 terminó su plazo contractual el día 24 de diciembre de 2020. Las obras se encuentran en funcionamiento, cumpliendo con la finalidad para la cual fueron destinados dichos recursos, con algunas deficiencias que fueron detectadas en la visita técnica realizada por la Contraloría General de la República, relacionadas con fallas en procesos constructivos, por ejemplo: una sección de losa de fondo del canal con diferencia nivel, una transversal (alcantarilla) con la tubería instalada pvc de diámetro de 36" pulgadas fracturada, aletas de muros (box couvert afluente N°2) sin terminar, con el refuerzo de 5/8 de pulgada expuesto al intemperismo, situación que afecta la estabilidad de la obra y la seguridad de los usuarios de la vía, las cuales dieron lugar a un hallazgo con connotación fiscal por \$80.296.797.

Igualmente, se pudo evidenciar que el contrato de interventoría, las actas parciales y las actas de costos comparadas con las actas del contrato de obra y la supervisión objeto de evaluación, se ajustaron a lo pactado contractualmente. Sin embargo, en la visita realizada se evidenciaron algunas deficiencias técnicas en la ejecución de las obras atribuibles a las labores ejercidas por la interventoría y la supervisión.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Resultado de la Actuación Especial de Fiscalización al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, adelantada a los convenios y contratos evaluados, se constituyeron dieciséis (16) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta connotación disciplinaria, dos (2) tienen connotación fiscal por \$181.200.387, un (1) beneficio de auditoría cualitativo y tres (3) con otras incidencias para trasladar a las autoridades competentes (ver Anexo N°1).

1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

El INVÍAS y las entidades gestoras y ejecutoras (Gobernación de Antioquia, Indeportes, Municipio de Santo Domingo) de los proyectos de ciclorrutas en el Departamento de Antioquia y variante circunvalar en el municipio de Santo Domingo-Antioquia, con relación a las obligaciones establecidas en los convenios y contratos suscritos (Convenios 1234 de 2017, 1241 de 2017, 2017-AS-20-0025, contratos de obra 171 de 2018, L-2018-004, contratos de interventoría 1355 de 2018, 0998 de 2018), deberán elaborar un Plan de Mejoramiento, 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 de la actuación y que hacen parte de este informe. 

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deben ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) 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 actuación, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso.

Bogotá, D. C.,



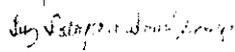
LUÍS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo -Directora de Vigilancia Fiscal 

Revisó: Juan Carlos Carrero Camacho - Supervisor Nivel Central
Elaboró: Equipo auditor y Javier González V. - Líder

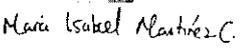
Equipo Auditor de la Gerencia Departamental
Colegiada

Jorge Hernán Lopera Taborda 

Luz Dolly Cardona Arango 

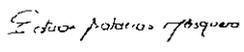
Hastblade Patra Moreno 

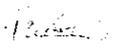
Javier Alfonso González Vásquez 

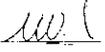
María Isabel Martínez Castro 

Claudia Catalina Londoño Gómez 

Martha E. Gafeano Rojas 

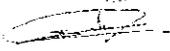
Edison Palacios Mosquera 

Rubén Sierra Sierra 

Mauricio Albarto Vélez Restrepo 

Gilberto Mataus Quintero 

David Esteban Montoya Rendón 

Santiago Vásquez Ruiz 

Orlando Jiménez Vanegas 

2. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES

La Gerencia Departamental Colegiada Antioquia solicitó a la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, autorizar la realización de la Actuación Especial de Fiscalización-AEF a los contratos de obra 171 de 2018 y L-2018-004 y sus respectivas interventorías, producto de Convenios entre INVIAS, el departamento de Antioquia y el municipio de Santo Domingo.

La solicitud de la presente AEF fue motivada por la demora en el inicio de la ejecución física de las obras, nuevos diseños requeridos, deficiencias técnicas y posibles sobrecostos incurridos en los contratos mencionados.

Para la ejecución de las obras, INVIAS suscribió los convenios 1234 de 2017 con la Gobernación de Antioquia para la construcción del proyecto de ciclorrutas en las regiones de Urabá, Occidente y Norte del Área Metropolitana del Valle de Aburra y 1241 de 2017 con el Municipio de Santo Domingo para la construcción de la vía variante circunvalar en dicho municipio, estableciendo para su cumplimiento los lineamientos y especificaciones técnicas para la ejecución de las obras. Los diseños en fase II de factibilidad fueron suministrados por las entidades territoriales.

Las entidades beneficiarias y ejecutoras (Gobernación de Antioquia, Indeportes y municipio de Santo Domingo) tuvieron la responsabilidad de adelantar los procesos contractuales y la elaboración, ajustes, modificación y actualización de los estudios y diseños a nivel de fase III (definitivos), requeridos para la ejecución de dichas obras, acorde con la normatividad técnica establecida por el INVIAS.

Por su parte, el INVIAS, en aras de realizar el seguimiento y garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios suscritos y contratos de obra derivados de estos, adelantó los procesos para la contratación del servicio de interventoría a las obras a ejecutar.

Las obras de construcción de la variante circunvalar en Santo Domingo están terminadas y en proceso de recibo a satisfacción y liquidación. En el proyecto de ciclorrutas, las obras físicas ya terminaron y se está en proceso de revisión y corrección de detalles de obras y evaluación para realizar el recibo a satisfacción, pago final y liquidación.

3. CONCLUSIÓN SOBRE LA VERIFICACIÓN EFECTUADA

3.1 PROYECTO CICLORRUTAS EN ANTIOQUIA

Las entidades gestoras y ejecutoras de los proyectos de ciclorrutas en el Departamento de Antioquia participaron en los procesos de planeación, gestión, ejecución, seguimiento, control y supervisión de los proyectos, acorde con las obligaciones establecidas en los convenios y contratos suscritos (Convenios 1234 de 2017 y 2017-AS-20-0025, contrato de obra 171 de 2018, contrato de interventoría 1355 de 2018).

INVÍAS participa en el desarrollo del convenio 1234 de 2017 mediante el giro de los recursos producto de la enajenación de ISAGEN para invertir en el proyecto de ciclo infraestructura, contrata la interventoría de la obra y realiza la supervisión del convenio, además, debía suministrar las especificaciones técnicas de construcción de carreteras, entregar los pliegos de condiciones tipo INVÍAS, apoyar al Departamento en la parte técnica y legal y verificar la gestión respecto a veedurías ciudadanas.

La Gobernación de Antioquia es la entidad territorial beneficiaria de la inversión del convenio 1234 de 2017; el parágrafo de la cláusula cuarta indica que el Departamento adelantará las gestiones administrativas para la asignación de los recursos faltantes para la ejecución de las obras, en caso que excedan el valor del aporte del INVÍAS.

Además, el convenio, en su cláusula séptima, establece varias obligaciones del Departamento relevantes para la gestión y ejecución del proyecto tales como:

Obtener previo a la contratación de las obras, los diseños, planos, estudios y todos los documentos técnicos para el adecuado desarrollo de las obras; efectuar todas las diligencias necesarias para ocupar de forma permanente o transitoria los predios o franjas de terreno necesarios para ejecución de las obras y obtener los permisos escritos de sus propietarios y de paso para la construcción de las obras, cuyos costos estarán a cargo del Departamento. Cumplir con los tramites, permisos, normas legales, técnicas, jurídicas y demás requisitos para la ejecución total del proyecto. Exigir el cumplimiento de la normatividad para la gestión ambiental, supervisar la ejecución del contrato de obra, verificar gestión respecto a veedurías ciudadanas, presentar informes trimestrales de ejecución técnico-financiera, adelantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial, garantizando de manera continua e ininterrumpida la transitabilidad por los

corredores viales involucrados con el desarrollo del convenio y realizar la liquidación.

Las anteriores obligaciones fueron endosadas por el Departamento de Antioquia, con la firma del convenio interadministrativo de Cooperación Nro. 2017-AS-20-0025, al Instituto Departamental de Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia.

A través de la Secretaría de Infraestructura, la Gobernación realizó los diseños en fase II del proyecto ciclorrutas y los aportó a Indeportes Antioquia para que, al adjudicar el contrato de obra, el contratista seleccionado ajuste y calibre los diseños a fase III, para poder obtener los permisos y licencias definitivos necesarios para la ejecución del proyecto.

Indeportes Antioquia es el ejecutor del proyecto de ciclorrutas, realiza el proceso de selección y adjudicación del contrato de obra; recibe y administra los recursos girados por el INVÍAS, efectuando los pagos aprobados por la interventoría al contratista de obra.

Una vez recibidos los recursos por Indeportes Antioquia, durante las vigencias 2018 y 2019, se adquirieron compromisos por \$44.136.796.199, se efectuaron pagos por \$31.118.549.721 y se incorporan al presupuesto de la vigencia 2021 recursos por vigencias expiradas por \$13.018.246.478.

Indeportes, en la cláusula quinta del convenio interadministrativo 2017-AS-20-0025, se compromete a aportar los recursos adicionales necesarios para el cumplimiento del convenio y asumir el valor de los imprevistos en caso de presentarse; a la fecha no se han realizado aportes por parte de esta entidad para la ejecución del proyecto.

El Consorcio Ciclo Infraestructura fue el ganador del proceso de selección realizado por Indeportes Antioquia, suscribe el contrato de obra 171 de 2018 y es el encargado de ejecutar las obras.

Por su parte, el Consorcio Ciclorruta suscribe el contrato de interventoría 1355 de 2018 con el INVÍAS; es el encargado de la interventoría del contrato de obra, aprueba las actas de obra y paga conjuntamente con Indeportes Antioquia las cuentas presentadas por el contratista. A partir de mayo de 2020, este contrato se cede al Consorcio Ciclorruta CCT, empresa ostenta las funciones de interventoría y de seguimiento hasta la fecha actual.

A continuación, se presenta la información general de los convenios y contratos de este proyecto:

Tabla 4. generalidades convenios y contratos de obra e interventoría, proyecto de Ciclorrutas en Antioquia

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 01234 DE 2017			
Fecha de suscripción	10 de noviembre de 2017		
Entidades	INVÍAS - Gobernación de Antioquia		
Objeto	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN en el departamento de Antioquia, con recursos provenientes de la venta de ISAGEN.		
Valor	\$235.556.321.892		
Valor Ciclo Infraestructura	\$45.000.000.000		
Plazo	Hasta el 31 de diciembre de 2019		
Fecha de inicio	10 de noviembre de 2017		
Fecha de terminación inicial	Hasta el 31 de diciembre de 2019		
Fecha de terminación con prórrogas	1 de septiembre de 2021 – Según ampliación 3 del acta de suspensión No. 2		
Estado	Suspendido		
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 2017-AS-20-0025			
Fecha	10 de noviembre de 2017		
Entidades	Gobernación de Antioquia – Indeportes Antioquia		
Objeto	Convenio para la entrega de los recursos provenientes por la venta de ISAGEN al departamento de Antioquia, para la construcción de ciclo infraestructura en las subregiones de Urabá, Occidente y Área Metropolitana del Valle de Aburrá del departamento de Antioquia.		
Alcance	El alcance del objeto se entiende agotado con la entrega total de los aportes mencionados en la presente cláusula por parte del departamento de Antioquia a Indeportes Antioquia.		
Valor	\$45.000.000.000		
Plazo	13 meses contados a partir del acta de inicio		
Fecha de inicio	07 de febrero de 2018		
Fecha de terminación inicial	15 de diciembre de 2018		
Acta de terminación:	25 de septiembre de 2019		
Estado	Liquidado el 11 de junio de 2021		
CONTRATO OBRA		CONTRATO INTERVENTORÍA	
N°	171-2018	1355-2018	
Fecha suscripción	13 de diciembre de 2018	07 de diciembre de 2018	
Contratante	INDEPORTES ANTIOQUIA	INVÍAS	
Contratista	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA CICLO-	CONSORCIO CICLORRUTA (Hasta mayo del 2020)	
		CONSORCIO CICLORRUTA CCT	
Objeto	Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura	Interventoría de la Gestión predial, social, ambiental y construcción de	

	deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana	Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana
Valor inicial	\$44.136.796.199	\$3.120.205.437
Plazo	11 MESES	12 MESES
Fecha de inicio	28 de enero de 2019	27 de diciembre de 2018
Fecha de terminación inicial	28 de diciembre de 2019	Hasta el 31 diciembre de 2019
Fecha de terminación con prórrogas	2 de octubre de 2021, según acta de suspensión N°13	1 de septiembre de 2021, según ampliación 3 del acta de suspensión N°2
Estado	Suspendido (Obras terminadas, con acta de pre-recibido)	Suspendido (Obras terminadas con acta de pre-recibido)

Fuente: Información contratos y convenios relacionados

El INVÍAS realizó el giro de los recursos conforme con lo pactado en el convenio; para el manejo de estos recursos, Indeportes Antioquia apertura una cuenta bancaria que, con corte al 31/07/2021, generó rendimientos financieros en cuantía de \$2.502.363.639.

Así mismo, el contratista, para el manejo del anticipo, constituye una fiducia, la cual produjo rendimientos financieros en cuantía de \$54.740.615, rendimientos estos que fueron transferidos mes a mes al Indeportes Antioquia.

Tanto los rendimientos financieros producidos en la cuenta corriente de Indeportes Antioquia como los transferidos por el contratista al instituto, que en su conjunto suman \$2.557.104.254, se transfirieron oportunamente al Tesoro Nacional.

Durante las vigencias 2018 y 2019, el Indeportes Antioquia, con ocasión al convenio, compromete recursos para la construcción de las ciclorrutas en cuantía de \$44.136.796.199, correspondientes al valor adjudicado del contrato de obra y efectúa pagos en dichas vigencias por \$31.118.549.721.

Debido a no haber ejecutado estos recursos en las vigencias anteriores, se realizó mediante el Decreto D2021070001398 del 15/04/2021, unas modificaciones al Presupuesto General del Departamento en Indeportes Antioquia por el cual se incorporan recursos de vigencias expiradas por \$13.018.246.478, recursos necesarios para terminar la ejecución de las obras.

3.1.1 Contrato de obra 171 de 2018

El valor del contrato de obra No. 0171 de 2018, fue de \$44.136.796.199, de los cuales se han ejecutado \$41.050.137.452 hasta los pagos aprobados en el acta de obras N° 21; al contratista le fueron entregados en calidad de anticipo

\$6.305.922.348, los cuales amortizó en las actas parciales. El detalle de los pagos efectuados es el siguiente:

Tabla 5. contrato de obra 171 de 2018

Concepto	Ejecución por mes	Valor Total Ejecutado	% Total de avance
Anticipo	\$ 6.620.519.430	\$ 6.620.519.430	15,00%
AP N°1	\$ 64.072.834	\$ 6.684.592.264	15,15%
AP N°2	\$ 239.170.146	\$ 6.923.762.410	15,69%
AP N°3	\$ 211.297.529	\$ 7.135.059.939	16,17%
AP N°4	\$ 147.119.739	\$ 7.282.179.678	16,50%
AP N°5	\$ 56.706.579	\$ 7.338.886.257	16,63%
AP N°6	\$ 1.055.722.648	\$ 8.394.608.905	19,02%
AP N°7	\$ 140.787.611	\$ 8.535.396.516	19,34%
AP N°8	\$ 255.056.056	\$ 8.790.452.572	19,92%
AP N°9	\$ 111.483.346	\$ 8.901.935.918	20,17%
AP N°10	\$ 113.785.412	\$ 9.015.721.330	20,43%
AP N°11	\$ 2.817.670.206	\$ 11.833.391.536	26,81%
AP N°12	\$ 3.196.032.042	\$ 15.029.423.578	34,05%
AP N°13	\$ 2.616.962.707	\$ 17.646.386.285	39,98%
AP N°14	\$ 2.280.913.798	\$ 19.927.300.083	45,15%
AP N°15	\$ 3.925.441.809	\$ 23.852.741.892	54,04%
AP N°16	\$ 3.832.051.716	\$ 27.684.793.608	62,72%
AP N°17	\$ 3.433.756.113	\$ 31.118.549.721	70,50%
AP N°18	\$ 3.417.002.122	\$ 34.535.551.843	78,25%
AP N°19	\$ 3.208.259.353	\$ 37.743.811.196	85,52%
AP N°20	\$ 2.734.597.616	\$ 40.478.408.812	91,71%
AP N°21	\$ 1.034.727.447	\$ 41.513.136.259	94,06%

Fuente: Información contratos y convenios relacionados

El contrato no se ha liquidado, toda vez que se encuentra en ejecución, presentando 13 suspensiones con sus respectivos reinicios como se detalla a continuación:

Tabla 6 Contrato de obra 171 de 2018

CONTRATO DE OBRA 171 DE 2018	
ACTA DE INICIO	28 de enero de 2019
SUSPENSIÓN 1	23/12/19 al 02/02/20
SUSPENSIÓN 2	30/01/20 al 16/02/20
SUSPENSIÓN 3	17/02/20 al 02/03/20
SUSPENSIÓN 4	02/03/20 al 01/04/20
SUSPENSIÓN 5	01/04/20 al 03/05/20
SUSPENSIÓN 6	21/04/20 al 04/05/20
SUSPENSIÓN 7	05/05/20 al 05/15/20
SUSPENSIÓN 8	22/05/20 al 07/06/20
SUSPENSIÓN 9	08/06/20 al 15/06/20
SUSPENSIÓN 10	17/06/20 al 30/06/20
SUSPENSIÓN 11	01/07/20 al 14/07/20
REINICIO	Julio 15 de 2020
SUSPENSIÓN 12	19/04/2021 al 20/05/2021
SUSPENSIÓN 13	25/08/2021 al 22/09/2021 – Se estableció el reinicio para el 23 de septiembre

Fuente: Información actas del contrato 171 de 2018

También tuvo 3 Modificaciones discriminadas así:

MODIFICACIÓN No. 1: Del 06 de febrero de 2019, donde se modifican la cláusula séptima - Garantía única de cumplimiento y octava – Seguro de responsabilidad extracontractual, por lo tanto, el contratista amplía los beneficiarios de las garantías incluyendo al Departamento de Antioquia, dando así cumplimiento a lo solicitado por el parágrafo de la cláusula quinta del Convenio de Cooperación firmado entre el Departamento e Indeportes Antioquia.

MODIFICACIÓN No. 2: Del 17 de julio del 2020, esta modifica la vigencia del contrato, y lo proroga hasta el 05 de octubre, debiendo ajustar las pólizas que cubren la ejecución del Contrato Nro. 171.

MODIFICACIÓN No. 3: Del 05 del mes de octubre 2020, en esta modifican de nuevo las cláusulas del contrato enunciadas en la modificación Nro. 1, de modo que se incluyan en las coberturas de las pólizas a la Concesión Aburra Norte-Hatovial y al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y se proroga hasta el día 31 de diciembre de 2020.

3.1.2 Contrato de interventoría 1355 del 2018

El Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, realizó el proceso de selección mediante el cual suscribió el contrato de interventoría No. 1355–2018, cuyo objeto es “Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental gestión predial, social, ambiental para la construcción de ciclo infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana en el Departamento de Antioquia.”, con el fin de darle seguimiento al contrato de Obra 171 de 2018. La cuantía es de \$3.120.205.437, de los cuales se ha pagado \$2.613.481.631, así:

Tabla 7. Contrato de interventoría 1355 de 2018

N DE ACTA	FECHA	VALOR TOTAL ACTA
1	28/1/2019	\$ 47.533.217
2	31/1/2019	\$ 6.814.392
3	30/02/2019	\$ 60.880.114
4	30/3/2019	\$ 93.782.401
5	30/4/2019	\$ 128.460.381
6	30/5/2019	\$ 150.660.426
7	30/6/2019	\$ 173.108.657
8	30/7/2019	\$ 166.386.276
9	31/8/2019	\$ 143.587.780
10	30/9/2019	\$ 155.667.327
11	31/10/2019	\$ 161.661.500
12	30/11/2019	\$ 141.125.289
13	15/12/2019	\$ 73.076.115
14	31/7/2020	\$ 12.286.750
15	30/8/2020	\$ 82.759.997

N DE ACTA	FECHA	VALOR TOTAL ACTA
16	30/9/2020	\$ 122.992.481
17	30/10/2020	\$ 147.335.514
18	30/11/2020	\$ 207.872.205
19	30/12/2020	\$ 209.272.746
20	31/1/2021	\$ 176.070.239
21	28/2/2021	\$ 152.147.824
TOTAL		\$ 2.613.481.631

Fuente: Información contratos y convenios relacionados

Para el manejo del anticipo del contrato por \$524.404.275, el contratista apertura una cuenta de ahorros la cual produjo unos rendimientos financieros por \$220.150, dineros que fueron transferidos oportunamente al Tesoro Nacional.

En el contrato de interventoría se presentaron las siguientes suspensiones:

Tabla 8 Contrato de interventoría 1355 de 2018

CONTRATO 1355 del 2018	
FECHA DE INICIO	27 de diciembre de 2018
SUSPENSIÓN 1	16/12/2019-01/02/2020
AMPLIACION 1SUSPENSIÓN 1	01/02/2020-/02/03/2020
AMPLIACION 2SUSPENSIÓN 1	02/03/2020-01/04/2020
AMPLIACION 3SUSPENSIÓN 1	02/04/2020-21/04/2020
AMPLIACION 4SUSPENSIÓN 1	21/04/2020-04/05/2020
AMPLIACION 5SUSPENSIÓN 1	05/05/2020-21/05/2020
AMPLIACION 6SUSPENSIÓN 1	22/05/2020-07/06/2020
AMPLIACION 7SUSPENSIÓN 1	08/06/2020/-15/06/2020
AMPLIACION 8 SUSPENSIÓN 1	16/06/2020-30/06/2020
AMPLIACION 9SUSPENSIÓN 1	01/07/2020/15/07/2020
CONTRATISTA 2	Consortio Ciclo Ruta CCT
SUSPENSIÓN 2	19/04/2021 -18/05/2021
AMPLIACION 1SUSPENSIÓN 2	18/05/2021 - 18/06/2021
AMPLIACION 2SUSPENSIÓN 2	19/06/2021- 19/07/2021
AMPLIACION 3SUSPENSIÓN 2	20/07/2021 -21/08/2021

Fuente: Información contratos y convenios relacionados

Como conclusión de la evaluación a los recursos invertidos en el proyecto de ciclorrutas se evidenciaron reiteradas deficiencias en la viabilidad, monitoreo, seguimiento y control de los proyectos de inversión y deficiencias en la etapa de planeación contractual, originando la suspensión prolongada de los contratos, tanto de obra como de interventoría, e incumplimiento de los cronogramas de ejecución de obra.

La falta de permisos de ocupación de vías, servidumbres, permisos ambientales de ocupación e intervención de cauce, permisos de vertimiento, reformulación y rediseños de los proyectos son algunas de las motivaciones, ocasionados por la falta de control en la revisión y evaluación de los requisitos técnicos obligatorios, establecidos para viabilidad de los proyectos.

Esta situación afecta directamente a la población beneficiaria, por la no ejecución oportuna de las obras y el cumplimiento de la meta física establecida en el convenio y en el contrato inicial en cuanto al número de km a construir de ciclorruta para la prestación eficiente del servicio; dado que las inversiones tienen como finalidad mejorar el uso de las ciclorrutas en los municipios beneficiarios.

Por otra parte, las situaciones anteriores conllevarían en algunos casos a realizar adición en tiempo para los contratos de obra e interventoría, generando mayores tiempos para la terminación de los proyectos y el incumplimiento de los plazos establecidos en los objetos contractuales.

Por las deficiencias de planeación y gestión contractual del proyecto ciclorrutas, no se alcanzaron a ejecutar las obras en el plazo estipulado de 11 meses, contados a partir de enero de 2019, transcurriendo la vigencia 2020 y se está dando finalización al proyecto en la vigencia 2021, sin tener a la fecha de evaluación de la CGR, la entrega y recibo a satisfacción de las obras. Además, se precisa que, si bien no hay acta de recibo final y liquidación de los contratos de obra e interventoría, se están analizando solicitudes de cobros adicionales por parte de los contratistas por motivos de mayor permanencia en la ejecución de las obras (administración del proyecto), incrementos en costo de materiales por cambios de vigencia (acero y otros), valor implementación de los protocolos de bioseguridad, etc.

Como resultado de las dificultades anteriores, se tuvo una reducción significativa en el alcance del proyecto, logrando construir solo el 55,6% del alcance inicial, pasando de 33,76 Km a 18,77 Km construidos.

En las obligaciones del convenio Gobernación - Indeportes no se cumplió con el aporte que debía hacer Indeportes para proporcionar los recursos adicionales necesarios para garantizar el cumplimiento y alcance del convenio con objeto de suplir los gastos de imprevistos, constatando que no hubo ningún aporte económico de parte de Indeportes en la ejecución y liquidación de este convenio. Similarmente no se cumplió la obligación de la Gobernación de Antioquia de la adquisición de los predios requeridos para la ejecución de las obras.

3.2 PROYECTO VARIANTE CIRCUNVALAR- MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO

El Instituto Nacional de Vías participa en el desarrollo del convenio mediante el giro de los recursos producto de la enajenación de ISAGEN para invertir en el proyecto, contrata la interventoría de la obra y realiza la supervisión del convenio-proyecto, además debe suministrar las especificaciones técnicas de construcción de carreteras, entregar los pliegos de condiciones tipo INVÍAS, apoyar al Municipio en la parte técnica y legal y verificar la gestión respecto a veedurías ciudadanas.

El municipio de Santo Domingo es la entidad territorial beneficiaria de la inversión; realiza el proceso de selección y adjudicación del contrato de obra; recibe y administra los recursos girados por el INVÍAS, efectuando los pagos aprobados por la interventoría al contratista de obra. Así mismo, realiza la supervisión, seguimiento y control en la ejecución del contrato de obra, a través de la Secretaría de Planeación.

Además, en la cláusula séptima del convenio se le adjudican responsabilidades como realizar previo a la contratación de las obras, los estudios, diseños, planos y demás documentos necesarios para el proyecto, obtener los permisos y licencias necesarios para la ejecución del proyecto. efectuar todas las diligencias necesarias para adquirir los predios o franjas de terreno, o permisos de paso necesarios para la construcción de las obras, cuyos costos estarán a cargo del Municipio. Cumplir con los tramites, permisos, normas legales, técnicas, jurídicas y demás requisitos para la ejecución total del proyecto. Exigir el cumplimiento de la normatividad para la gestión ambiental, verificar la gestión respecto a veedurías ciudadanas, presentar informes trimestrales de ejecución técnico-financiera, adelantar la operación total de la infraestructura vial, garantizando la transitabilidad continua y realizar la liquidación.

En la ejecución del Convenio N°1241 de 2017 y en los procesos contractuales derivados, se presenta la siguiente información General:

Tabla 9 | Información general Convenio N°1241 de 2017 y contratos derivados

CONVENIO 1241 INVÍAS – MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO – ANTIOQUIA		
Fecha de suscripción	10 de noviembre de 2017	
Partes	Instituto Nacional de Vías - Municipio de Santo Domingo	
Objeto	Mejoramiento, mantenimiento, conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN municipio de Santo Domingo en el departamento de Antioquia.	
Valor	\$13.998.858.018	
Plazo	16 meses	
Fecha de inicio	17 de enero de 2018	
Fecha de terminación inicial	Hasta el 31 de diciembre de 2019	
Fecha de terminación con prórrogas	24 de diciembre de 2020	
Estado	Terminado	
	Contrato de obra	Contrato de Interventoría
Número	L-2018-004	998-2018
Fecha de suscripción	13 de diciembre de 2018	7 de diciembre de 2018
Contratante	MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO	INVÍAS
Contratista	Ingeniería y Construcciones S.A.S — INGECON S.A.S	Consorcio IDF – ARA. NIT:
Objeto	Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el Municipio de Santo Domingo, en el Departamento de Antioquia	Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para el mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para conectividad regional, financiados con recursos de la

		enajenación de ISAGEN municipio de Santo Domingo en el departamento de Antioquia.
Valor inicial	\$13.897.528.382	\$886.749.920
Valor adiciones	\$6.601.329.636	\$499.429.009
Valor acumulado	\$20.498.858.018	\$1.386.178.929
Plazo	16 meses	16 meses
Fecha de inicio	4 de septiembre del 2018	4 de septiembre de 2018
Fecha de terminación inicial	4 de enero de 2020	3 de enero de 2020
Fecha de terminación con prórrogas	24 de diciembre del 2020	24 de diciembre de 2020
Estado	Terminado - Sin acta de recibo y sin acta de liquidación	Terminado - Sin acta de recibo y sin acta de liquidación

Fuente. Información suministrada por el municipio de Santo Domingo – Antioquia.

El Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, giró al municipio de Santo Domingo la totalidad de los recursos comprometidos en el convenio (\$13.897.528.382), se verificó el manejo de la cuenta separada cumpliendo con los controles establecidos exceptuando en cinco (5) pagos realizados por transferencia electrónica y no en cheque con firmas conjuntas como lo establece el convenio. Con corte a agosto de 2021, la cuenta ha generado rendimientos financieros por \$171.483.000 los cuales fueron trasladados al Tesoro Nacional. Existen recursos por ejecutar en cuantía de \$825.116.108, pero es de anotar que tanto el convenio como el contrato, al 14 de octubre de 2021, aún no se encuentran liquidados.

3.2.1 Contrato de obra pública N° L-2018-004

El municipio de Santo Domingo, Antioquia celebró bajo la modalidad de licitación pública el contrato de obra N° L-2018-004 con la empresa Ingeniería y Construcciones S.A.S — INGECON S.A.S, que tiene por objeto: “*Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el municipio de Santo Domingo, en el departamento de Antioquia*”, por \$13.897.528.382.

Producto de la actualización y ajuste de los estudios y diseños, se realizaron modificaciones al proyecto que requirieron la inclusión de ítems no previstos y aumento de cantidades de obra en algunos ítems establecidos en la propuesta económica del contratista y el presupuesto inicial, que conllevaron a la adición de recursos por \$6.601.329.636 (47,5%) realizada mediante Otrosí N° 1.

El valor del contrato de obra, incluida la adición, suma \$20.498.858.018; de los cuales se ejecutaron \$19.673.741.910 (95,97%) quedando un saldo por ejecutar de \$825.116.108 (4,03%). Al contratista se le ha pagado treinta desembolsos así:

Tabla 10. Ejecución Financiera
Contrato de obra N°L-2018-004 cifras en pesos

DESCRIPCIÓN	VALOR ACTA	20% AMORTIZACIÓN ANTICIPO	VALOR A PAGAR AMORTIZANDO EL ANTICIPO	VALOR RETENCIONES POR IMPUESTOS MUNICIPALES Y NACIONALES (15%)	VALOR NETO A PAGAR DESCONTANDO RETENCIÓN POR IMPUESTOS MUNICIPALES Y NACIONALES
1) Valor Acta Parcial N°1: Nov. 30 de 2018	\$ 1.810.840.203	\$ 362.168.041	\$ 1.448.672.162	\$ 217.300.824	\$ 1.231.371.338
2) Valor Acta Parcial N°2: Dic. 10 de 2018	\$ 3.124.682.211	\$ 624.936.442	\$ 2.499.745.769	\$ 374.961.865	\$ 2.124.783.903
3) Valor Acta Parcial N°3: Abril. 5 de 2019	\$ 133.096.672	\$ 26.619.334	\$ 106.477.338	\$ 15.971.601	\$ 90.505.737
3) Valor Acta de Ajuste Definitiva Parcial N°3	\$ 33.740.365	\$ 6.748.073	\$ 26.992.292	\$ 4.048.844	\$ 22.943.448
4) Valor Acta Parcial N°4: Abril. 26 de 2019	\$ 1.166.053.148	\$ 233.218.630	\$ 932.874.518	\$ 139.931.178	\$ 792.943.341
4) Acta Ajuste N° 1, 2, 3 Y 4	\$ 60.117.295		\$ 60.117.295	\$ 9.017.594	\$ 51.099.701
5) Valor Acta Parcial N°5: Mayo. 06 de 2019	\$ 1.300.000.158	\$ 260.000.032	\$ 1.040.000.126	\$ 156.000.019	\$ 884.000.107
6) Valor Acta Parcial N°6: Junio. 06 de 2019	\$ 1.153.188.458	\$ 230.637.692	\$ 922.550.766	\$ 138.382.615	\$ 784.168.151
6) Valor Acta Parcial N°6: Junio. 06 de 2019	\$ 53.550.000	\$ 0	\$ 53.550.000	\$ 8.032.500	\$ 45.517.500
6) Valor Acta de Ajuste Definitiva Parcial N°6	\$ 2.438.630	\$ 487.726	\$ 1.950.904	\$ 292.636	\$ 1.658.268
7) Valor Acta Parcial N°7 Nov. 04 de 2019	\$ 438.605.938	\$ 87.721.188	\$ 350.884.750	\$ 52.632.713	\$ 298.252.038
7) Valor Acta de Ajuste Definitiva Parcial N°7	\$ 1.410.792	\$ 282.158	\$ 1.128.634	\$ 169.295	\$ 959.339
Ajuste Definitiva Acta N°05	\$ 3.348.800		\$ 3.348.800	\$ 502.320	\$ 2.846.480
Ajuste Provisional N° 02	\$ 14.912.567		\$ 14.912.567	\$ 2.236.885	\$ 12.675.682
8) Valor Acta Parcial N°8: Nov. 04 de 2019	\$ 715.164.935	\$ 143.032.987	\$ 572.131.948	\$ 85.819.792	\$ 486.312.156
8) Valor Acta de Ajuste Definitiva Parcial N°8	\$ 18.530.364	\$ 15.739.532	\$ 2.840.832	\$ 426.125	\$ 2.414.707
9) Valor Acta Parcial N°9: Dic. 04 de 2019	\$ 1.068.808.466	\$ 213.761.693	\$ 855.046.773	\$ 128.257.016	\$ 726.789.757
10) Valor Acta Parcial N°10:	\$ 901.151.075	\$ 180.230.215	\$ 720.920.860	\$ 108.138.129	\$ 612.782.731

DESCRIPCIÓN	VALOR ACTA	20% AMORTIZACIÓN ANTICIPO	VALOR A PAGAR AMORTIZANDO EL ANTICIPO	VALOR RETENCIONES POR IMPUESTOS MUNICIPALES Y NACIONALES (15%)	VALOR NETO A PAGAR DESCONTANDO RETENCIÓN POR IMPUESTOS MUNICIPALES Y NACIONALES
Dic. 30 de 2019					
11) Valor Acta Parcial N°11: Enero 30 2020 - (Feb. 04 2020)	\$ 1.235.908.422	\$ 247.181.684	\$ 988.726.738	\$ 148.309.011	\$ 840.417.727
12) Valor Acta Parcial N°12: (Feb29 2020)	\$ 1.291.889.977	\$ 110.180.249	\$ 1.181.709.728	\$ 177.256.459	\$ 1.004.453.269
13) Valor Acta Parcial Ajuste DF N°13: (Marzo 24 2020)	\$ 508.821.249		\$ 508.821.249	\$ 76.323.187	\$ 432.498.062
14) Valor Acta Parcial N°14: Mayo 31 2020	\$ 148.095.958		\$ 148.095.958	\$ 22.214.394	\$ 125.881.564
15) Valor Acta Parcial N°15: Junio 30 2020	\$ 649.609.406		\$ 649.609.406	\$ 97.441.411	\$ 552.167.995
16) Valor Acta Parcial N°16: Julio 31 2020	\$ 705.743.638		\$ 705.743.638	\$ 105.861.546	\$ 599.882.092
17) Valor Acta Parcial N°17: Agosto 31 2020	\$ 624.064.489		\$ 624.064.489	\$ 93.609.673	\$ 530.454.816
18) Valor Acta Parcial N°18 Septiembre 30 2020	\$ 685.781.247		\$ 685.781.247	\$ 102.867.187	\$ 582.914.060
19) Valor Acta Parcial N°19: Octubre 31 2020	\$ 608.090.469		\$ 608.090.469	\$ 91.213.570,35	\$ 516.876.898,65
20) Valor Acta Parcial N°20: Nov.30 2020	\$ 430.769.831		\$ 430.769.831	\$ 64.615.475	\$ 366.154.356
21) Valor Acta Parcial N°21: Dic. 16 2020	\$ 381.672.104		\$ 381.672.104	\$ 57.250.816	\$ 324.421.288
22) Valor Acta Parcial N°22: Dic 24 2020	\$ 403.565.043		\$ 403.565.043	\$ 60.534.757	\$ 343.030.287
23) Valor Pagado Acumulado Hasta Acta Parcial N°22:	\$ 19.673.741.910	\$ 2.742.945.676	\$ 16.930.796.234	\$ 2.539.619.435	\$ 14.391.176.799

Fuente. Información suministrada por el municipio de Santo Domingo – Antioquia.

Para el manejo de los recursos del anticipo realizado por \$2.742.945.676, el contratista constituyó la fiducia, la cual produjo unos rendimientos financieros en cuantía de \$2.432.904. Durante la vigencia del fideicomiso, los rendimientos financieros generados fueron girados a nombre de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, en los pagos realizados se amortizó el anticipo en su totalidad.

Con ocasión a la ejecución contractual, se presentaron adiciones en tiempo y recursos las cuales fueron amparadas con las actualizaciones correspondientes de las garantías constituidas por el contratista. Las modificaciones se relacionan a continuación:

Tabla 11 Contrato de obra

Contrato de obra pública	N° L-2018-004
Otro Si N°1	27 de diciembre 2019 Adición en valor (\$6.601.329.636)
Plazo del Otrosi N.º 1	Seis (6) meses
Fecha terminación Otrosi N°1	3 de julio 2020
Acta suspensión No.1	Veinticuatro (24) de marzo 2020
Acta reinicio No.1	Dieciocho (18) de mayo de 2020
Otro Si N°2	24 de agosto 2020.
Prórroga	dos (2) meses
Fecha terminación Otrosi N°2	24 de octubre 2020
Otro Si N°3	24 de octubre 2020. En tiempo dos (2) meses
Prórroga	dos (2) meses
Acta de suspensión	Del 24 de marzo 2020 hasta el 17 de mayo 2020
Acta de reinicio	18 de mayo del 2020

Fuente: Información suministrada por el municipio de Santo Domingo – Antioquia.

El contrato de obra pública N° L-2018-004 terminó su plazo contractual el día 24 de diciembre de 2020. Las obras se encuentran en funcionamiento, cumpliendo con la finalidad para la cual fueron destinados dichos recursos, con algunas deficiencias que fueron detectadas en la visita técnica realizada por la Contraloría General de la República, relacionadas con fallas en procesos constructivos (algunas placas de fondo del canal con un asentamiento diferencial, situación que afecta la estabilidad de las obras) y obras sin terminar (falta de barandas de protección, construcción de afluente sin finalizar), las cuales dieron lugar a un hallazgo con connotación fiscal por \$80.296.797.

Actualmente las obras no han sido recibidas a satisfacción por parte del municipio de Santo Domingo y el contrato no ha sido objeto de liquidación, que permita establecer el estado real y definitivo de las obras ejecutadas y poder declarar a paz y salvo las obligaciones adquiridas por las partes contractuales y en el caso del municipio de Santo Domingo, la liberación o compromiso de los recursos.

3.2.2 Contrato de Interventoría N°00998 del 2018

El Instituto Nacional de Vías celebró bajo la modalidad de concurso de méritos abierto el contrato de interventoría N° 998 de 2018 con el consorcio IDF - ARA, que tiene por objeto: "Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para el mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para conectividad regional, financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN, municipio de Santo Domingo en el departamento de Antioquia", por \$886.749.920, el cual fue adicionado en \$499.429.009 para un total de \$1.386.178.929.

En el contrato de interventoría se puede evidenciar que el Instituto Nacional de Vías, canceló 27 actas de pago que suman \$1.380.486.603, de la forma estipulada en el contrato y cumpliendo con los controles establecidos en el mismo, quedando un valor pendiente por ejecutar de \$5.692.326. En la siguiente tabla se relacionan los pagos realizados al interventor:

Tabla 12 Seguimiento financiero contrato de interventoría N°0998 de 2018.

Acta No.	Mes/Año de Ejecución	Valor Total	Valor Total Ejecutado Acumulado	Saldo del Contrato
				\$ 1.386.178.929
Anticipo	ago-18			\$ 1.386.178.929
1	sep-18	\$ 13.332.097	\$ 13.332.097	\$ 1.372.846.832
2	oct-18	\$ 32.190.116	\$ 45.522.213	\$ 1.340.656.716
3	nov-18	\$ 32.235.382	\$ 77.757.595	\$ 1.308.421.334
4	dic-18	\$ 37.595.170	\$ 115.352.765	\$ 1.270.826.164
5	ene-19	\$ 49.629.783	\$ 164.982.548	\$ 1.221.196.381
6	feb-19	\$ 52.260.818	\$ 217.243.366	\$ 1.168.935.563
7	mar-19	\$ 48.519.645	\$ 265.763.011	\$ 1.120.415.918
8	abr-19	\$ 51.031.419	\$ 316.794.430	\$ 1.069.384.499
9	may-19	\$ 52.656.014	\$ 369.450.444	\$ 1.016.728.485
10	jun-19	\$ 46.625.691	\$ 416.076.135	\$ 970.102.794
11	jul-19	\$ 46.045.107	\$ 462.121.242	\$ 924.057.687
12	ago-19	\$ 46.284.362	\$ 508.405.604	\$ 877.773.325
13	sep-19	\$ 51.728.494	\$ 560.134.098	\$ 826.044.831
14	oct-19	\$ 45.980.705	\$ 606.114.803	\$ 780.064.126
15	nov-19	\$ 50.830.837	\$ 656.945.640	\$ 729.233.289
16	dic-19	\$ 45.980.705	\$ 702.926.345	\$ 683.252.584
			\$ 702.926.345	\$ 683.252.584
17	ene-20	\$ 57.251.412	\$ 760.177.757	\$ 626.001.172
18	feb-20	\$ 85.544.269	\$ 845.722.026	\$ 540.456.903
19	mar-20	\$ 58.838.026	\$ 904.560.052	\$ 481.618.877
20	may-20	\$ 29.807.005	\$ 934.367.057	\$ 451.811.872
21	jun-20	\$ 59.646.406	\$ 994.013.463	\$ 392.165.466
22	jul-20	\$ 68.763.218	\$ 1.062.776.681	\$ 323.402.248
23	ago-20	\$ 76.474.775	\$ 1.139.251.456	\$ 246.927.473
24	sep-20	\$ 67.229.793	\$ 1.206.481.249	\$ 179.697.680
25	oct-20	\$ 67.626.204	\$ 1.274.107.453	\$ 112.071.476
26	nov-20	\$ 52.819.474	\$ 1.326.926.927	\$ 59.252.002
27	dic-20	\$ 53.559.676	\$ 1.380.486.603	\$ 5.692.326
TOTALES		\$ 1.380.486.603	\$ 1.380.486.603	\$ 5.692.326

Fuente. Información suministrada por el Instituto Nacional de Vías.

Para el manejo del anticipo, por \$107.189.473, el contratista constituyó una fiducia, la cual generó rendimientos financieros por \$76.134, recursos que fueron consignados al Tesoro Nacional. El 6 de febrero del 2019, la interventoría solicitó la cancelación de la cuenta de ahorros, toda vez que los recursos entregados al contratista a título de anticipo se habían amortizado en un 100%.

Durante el desarrollo del contrato se presentaron las siguientes modificaciones:

Tabla 13. Contrato de Interventoría

Contrato de interventoría	998 de 2018
Plazo Adicional acumulado:	Diez (10) meses
Prórroga 1	Desde el 03 de enero 2020 hasta el 30 de junio de 2020.
Fecha de suspensión:	24 de marzo de 2020
Fecha de reanudación:	18 de mayo de 2020
Prórroga 2	Hasta el 24 de octubre de 2020
Prórroga 3	Desde el 24 de octubre de 2020 hasta el 24 de diciembre de 2020.
Fecha de Terminación Final:	24 de diciembre de 2020

Fuente. Información suministrada por el Instituto Nacional de Vías.

A la presente, el contrato de interventoría no ha sido objeto de liquidación.

En conclusión, en el proyecto Variante Circunvalar Urbana en el Municipio de Santo Domingo, la no entrega oportuna de los ajustes de los estudios y diseños por parte del contratista de obra para la aprobación de la interventoría, afectó el plazo de ejecución de la obra.

Los ajustes de los estudios y diseños demandaron la adición de recursos por \$6.601.329.636, lo cual representó un incremento del 47,5% respecto al valor inicial del contrato de \$13.897.528.382, para un total presupuestado de \$20.498.858.018 y un valor pagado de \$19.673.741.910.

Con respecto al Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018, fue terminado el 24 de diciembre de 2020 y al 24 de octubre de 2021, después de transcurrido diez (10) meses, no ha sido recibido a satisfacción ni liquidado por las partes contractuales.

En cuanto a la gestión predial – ambiental, existe la invasión del Jarillón (obra de mitigación del riesgo de desastres y protección ambiental) por parte de los propietarios de algunos predios contiguos al mismo, lo cual afecta la estabilidad, conservación y mantenimiento de dicha obra.

Por último, la gestión administrativa del contrato de obra ha sido cuestionada por la reclamación de salarios y prestaciones sociales del personal que laboró la obra, riesgo que está amparado por la garantía de cumplimiento suscrita por el contratista de obra a favor del Municipio de Santo Domingo (contratante).

A pesar de lo anterior, la obra está en servicio y funcionando, con algunas deficiencias técnicas, cuantificadas en \$80.296.797, las cuales fueron objeto de cuestionamiento por el órgano de control fiscal a las partes contractuales.

4. RESULTADOS

Como resultado de la evaluación de los convenios y contratos referidos, la CGR presenta los siguientes hallazgos:

4.1 PROYECTO DE CICLORRUTAS EN ANTIOQUIA

Hallazgo N°1. Plazo de calibración de diseños en la ejecución de la etapa de preconstrucción del proyecto de ciclorrutas del Convenio 2017-AS-20-0025 entre Gobernación de Antioquia e Indeportes y Contrato 171-2018. Administrativa con presunta connotación disciplinaria (A-D).

Hallazgo por incumplimiento de las obligaciones expresamente pactadas en el Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública LP-004 de 2018 numeral 1.3. ETAPA DE PRECONSTRUCCIÓN, al no entregarse en el plazo establecido de treinta (30) días calendario, la calibración a nivel de Fase III de los estudios y diseños existentes, necesarios para construir las obras del contrato, lo cual, generó el consiguiente atraso de la ejecución de las obras.

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario. "Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo."

Los numerales 4, 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, establecen lo siguiente:

"4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

... 7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

... 12. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011>. El nuevo texto es el siguiente:

Maduración de Proyectos. Previo a la apertura de un proceso de selección, con 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 económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño."

La cláusula séptima del Convenio Interadministrativo N° 1234, firmado el 10 de noviembre de 2017, entre Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, y el Departamento de Antioquia - Secretaría de Infraestructura Física, indica lo siguiente: “**CLAÚSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO: EL DEPARTAMENTO tendrá a su cargo el cumplimiento de las siguientes obligaciones: 1) Incorporar los recursos del presente convenio al presupuesto del DEPARTAMENTO y obtener previo a la contratación de las obras, los diseños, planos, estudios y todos los documentos técnicos para el adecuado desarrollo de las obras(...)**” *Negrita fuera del texto*

El Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública LP-004 de 2018, para el contrato de obra, estableció lo siguiente con respecto a los plazos para la calibración de estudios y diseños requeridos para construir las obras objeto del contrato:

“1.3. Etapa de Preconstrucción:

En esta etapa el contratista deberá realizar todas y cada una de las intervenciones necesarias y suficientes para llevar a nivel de Fase III los estudios y diseños existentes para construir las obras objeto del contrato (...). No habrá por lo tanto y de ninguna manera lugar a pago adicional alguno por efecto de una o más intervenciones sobre los estudios y diseños disponibles al momento de cierre de la presente licitación.

Para todos los efectos las intervenciones sobre los Estudios y Diseños son responsabilidad del Contratista. La etapa de preconstrucción tendrá un plazo de treinta (30) días calendario, la cual podrá consistir en uno o más de los siguientes literales (...):

a) Revisión estudios y diseños:

El tiempo para revisión de los Estudios y Diseños entregados por la entidad será de quince (15) días calendario, contados a partir de la orden de inicio del contrato.

Durante esta etapa, el Contratista deberá realizar lo necesario y suficiente en orden a conocer, revisar y estudiar completamente los estudios y diseños que INDEPORTES entregue para llevarlos a nivel de Fase III.

b) Estudios y Diseños Definitivos o de Fase III

El contratista se obliga a realizar la calibración de los Estudios y Diseños teniendo en cuenta el trazado aprobado por INDEPORTES sobre el contenido de los estudios existentes, que comprende los alcances, metodología, resultados, diseños, memorias de cálculo, planos de construcción, conclusiones y recomendaciones de cada una de las áreas que lo conforman, cuyo contenido y alcance se describe en la especificación particular de cada proyecto.

c) Permisos ante autoridades ambientales

El contratista se encargará de realizar dentro de los plazos establecidos para la calibración de los estudios y diseños a fase III, lo concerniente a ocupación de cauces y aprovechamientos forestales y tramitará los permisos ante autoridades competentes y obtención del acto administrativo que otorga la respectiva aprobación. Los lineamientos deben corresponder a una cuidadosa planeación y ejecución de los mismos, para lograr productos de óptima calidad que faciliten la respuesta de las autoridades ambientales.

El contratista es responsable de la calidad y oportunidad de los productos que acompañen las solicitudes que se susciten en el desarrollo de este trámite. Dificultades respecto a calidad y oportunidad en las solicitudes y en los productos serán de absoluta

responsabilidad del contratista incluyendo el posible impacto que pueda generarse para el inicio de las obras.”

Por su parte, los Estudios Previos de la Licitación Pública LP-004 de 2018 establecieron dentro de las principales obras y actividades a ejecutar en el Alcance del contrato, las siguientes:

“Realizar la gestión de trámites ambientales (aprovechamiento forestal y evaluación hidráulica de cauces). No obstante, en donde no haya interferencia con éstos, se pueden adelantar los procesos constructivos del proyecto.

Apropiación de estudios y diseños estructurales y arquitectónicos para la construcción de puentes y pontones de alcantarilla y demás obras hidráulicas (...).

... Ejecución de los planes de gestión predial, social y ambiental.

Gestión y adquisición predial de las áreas requeridas para el proyecto en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (...)

Estas actividades incluyen las gestiones prediales, sociales y ambientales, comprenden entre otras, solicitud complementaria de permisos ambientales, compra de predios, servidumbres, vías de acceso, drenajes y obras de estabilización.”

El pliego de condiciones para el contrato de interventoría 1355 de 2018, el cual hace parte del contrato, establece en el numeral 8.25.1. Aprobación de Estudios y Diseños lo siguiente: *“(...) Es responsabilidad del Interventor exigir al Contratista el cumplimiento de los plazos establecidos contractualmente para la entrega de Estudios y Diseños y en caso de incumplimiento adelantar las gestiones requeridas para iniciar las acciones administrativas a que haya lugar.”*

El Instituto Departamental de Deportes de Antioquia -INDEPORTES- realizó el proceso de selección en la modalidad de Licitación Pública -LP-004 de 2018- mediante la cual suscribió el Contrato de Obra No. 171-2018 con el Consorcio Ciclo-Infraestructura para la *“Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Valle del Área Metropolitana”* por \$44.136.796.199 y un plazo para la ejecución de once (11) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio y con sujeción a lo previsto en el Pliego de Condiciones; se tiene fecha de iniciación el 28 de enero de 2019 y fecha de terminación actual en el mes de octubre de 2021, considerando las suspensiones y prorrogas aprobadas.

En la información suministrada por la entidad, se observó que existió incumplimiento en la ejecución contractual a lo establecido en el pliego de condiciones definitivo con relación a los términos previstos para la entrega definitiva de los estudios y diseños calibrados a Fase III requeridos para construir las obras objeto del contrato, tal como consta en el Informe mensual de interventoría No. 13 correspondiente al período del 01 al 15 de diciembre de 2019 y sus anexos técnicos, ya muy cerca de la terminación del plazo inicial.

El Informe mensual de interventoría No. 13 señala lo siguiente: *“Es necesario que la Entidad contratante exija al contratista dar cumplimiento a los establecido en los pliegos de condiciones para una correcta ejecución del proyecto (...).*

El contrato de obra presenta varias necesidades que son del resorte por una parte de INDEPORTES ANTIOQUIA como entidad contratante y por otra del contratista de obra, situaciones que requieren ser resueltas oportunamente para la correcta ejecución del mismo, para el momento que se reanude el contrato de obra estén debidamente resueltos:

- *Entrega de calibraciones de estudios y diseños de cada una de las subregiones.*
- *Presentación de los análisis de precios unitarios contractuales debidamente corregidos.*
- *Presentación de los análisis de precios unitarios de obra extra.*
- *Atención de comunicados por parte de Indeportes.”*

El Acta de Comité de Obra No. 38 del 29/11/2019, resultado de reunión sostenida entre INDEPORTES y contratistas de obra y de interventoría, señala lo siguiente: *“Calibraciones y ajustes a los diseños de todas las subregiones. El compromiso se estableció para el día 03 de diciembre de 2019”.*

El Acta de Reunión No. 34 del 11/12/2019, resultado de reunión sostenida entre INVÍAS, INDEPORTES, Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia y contratistas de obra y de interventoría, señala lo siguiente: *“Respecto a la entrega de calibraciones del proyecto (...) la interventoría está a la espera de que el contratista entregue completas las calibraciones y conforme lo establecen los documentos contractuales para cada uno de los tramos a intervenir, se considera que existen aspectos muy relevantes dentro de estas calibraciones que se deben tener muy bien definidos y concretos en la información que está suministrando el contratista, pero en este momento no se cuenta con la información concreta que permita avanzar adecuadamente para verificar y controlar las actividades de obra, caso puntual se tiene en los diseños entregados del puente Hatillo, las calibraciones no se han entregado a cabalidad y son insuficientes, el contratista ha presentado unos planos que no tienen la información coherente ni para su interpretación ni para la ejecución de la obra”.*

La situación detectada obedece al incumplimiento por parte del contratista en la calibración de estudios y diseños a Fase III y deficiencias en la gestión y control del supervisor e interventor para hacer cumplir esta exigencia acorde con lo establecido en el pliego de condiciones, toda vez que la calibración de estudios y diseños fue ejecutada durante el desarrollo de la ejecución del contrato, incumpliendo con el plazo de los treinta (30) días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, generando dilaciones y retardos en la construcción de obras objeto del contrato, la inoportunidad en la entrega de la ciclorruta y el aplazamiento de los beneficios esperados por la comunidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento en los numerales 4, 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y las cláusulas establecidas en el contrato y los pliegos de condiciones.

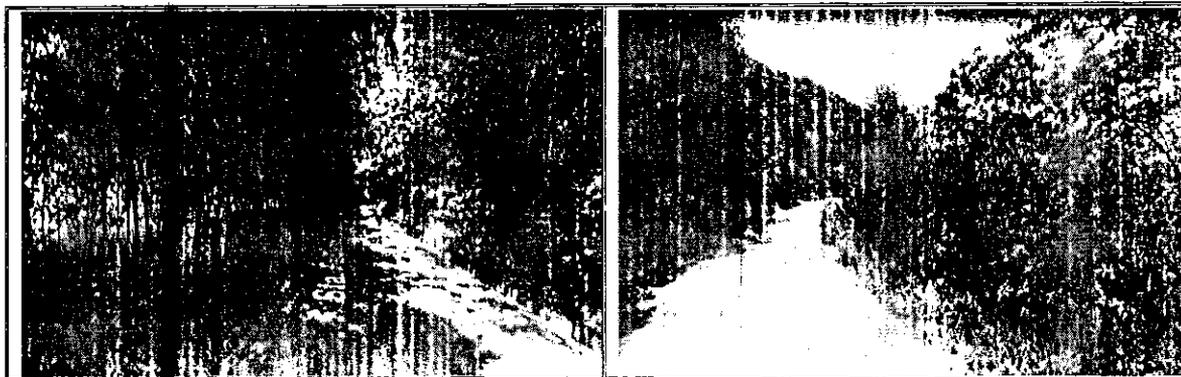
Respuesta Gobernación - Indeportes Antioquia.

"INDEPORTES ANTIOQUIA, ha manifestado reiteradamente que, amparada en la Ley 1682 de 2013, "por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias" para el proceso contractual en cuestión, y como parte de la Fase III, se iniciaron las gestiones para la adquisición de los permisos ambientales, adicional a la gestión predial, en la cual se identificó que se contaba con una limitante importante correspondiente a la existencia en esta zona de bosques secos tropicales y vedas, lo que obligaba a la adquisición de un mayor número de metros cuadrados de franja para proteger dichos individuos arbóreos, los cuales en su mayoría se encuentran al borde de carretera, justamente donde se tenían contemplados los diseños en fase II, además, esta solicitud debía tramitarse ante el ANLA, y no ante CORANTIOQUIA, como se estableció inicialmente.

En virtud de lo anterior, esto es que, siendo esta una zona protegida ambientalmente, era necesario replantear algunos tramos del diseño iniciales del proyecto en fase II, siendo necesario realizar unos ajustes a los trazados, ya que la ciclorruta se debía introducir por los predios, aumentando considerablemente las fajas a adquirir, generando afectación mayor a la gestión predial y compra de predios con relación a la que inicialmente se tenía contemplada. Según una proyección predial realizada por el contratista, arrojó una afectación predial de 131.356 metros cuadrados para el frente de Occidente, para un valor aproximado de \$12.070.933.425, comparada con la que se tenía contemplada inicialmente de tan solo 28.800 metros cuadrados con un valor aproximado de \$13.000.000.000. Para una longitud total de 9,00 kilómetros de ciclorruta, que era lo que se requería en condiciones normales, para una ciclorruta de ancho de 3.20 metros.

En razón de lo expuesto, es claro que el tiempo que se plasmó, correspondiente a los treinta (30) días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato, no fueron suficientes para realizar la efectiva calibración del proyecto, atendiendo a las dificultades expresadas, situación a cargo de la vigilancia y control de la interventoría. No obstante, es pertinente advertir que, el proyecto cuenta con varios frentes de trabajo lo que permitió adelantar la obra sin afectación del plazo inicial establecido para la época".
(...).





Respuesta de INVÍAS

(...) se informa de la Gestión del INVÍAS ante la situación presentada respecto de exigir el cumplimiento de la cláusula 10 del convenio en cuanto a que el departamento tenía como obligación "obtener previo a la contratación de las obras, los diseños planos, estudios y todos los documentos técnicos para el adecuado desarrollo de las obras".

- 1. (...) Documentos enviados al Contratista Interventor (Consortio Ciclorruta) mediante oficio SRT 58739 del 27/12/2018 con la anotación de "con fin de realizar una revisión previa al inicio de las obras, adjunto en medio magnético (CD ROM) los documentos técnicos entregados por la gobernación de Antioquia, tales como estudios y diseños, presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, contrato de obra, pólizas, aprobación de pólizas, programa de obra, entre otros".*

(...)

- 2. Frente a la observación en particular, como actividades ligadas a la gestión del Instituto Nacional de Vías, se indica que mediante oficios SRT 3140 de 2019 INVÍAS remitió la revisión de los estudios y diseños realizados por la interventoría en oficio 153-0-013, sumado a esto solicitó mediante oficio SRT 16957 de fecha 26/04/2019 los diseños definitivos del proyecto a la Gobernación de Antioquia y en oficio SRT 17277 de fecha 09/05/2020 INVÍAS solicita a la Gobernación de Antioquia certificar que las causales que originaron la suspensión, entre las que se encuentra la calibración de estudios y diseños, estén completamente subsanadas para poder reiniciar la ejecución del contrato de interventoría.*

Es de aclarar que la entidad contratante de la Obra (INDEPORTES) estableció al contratista un plazo de preconstrucción por periodo de un mes para calibrar o llevar a fase III los estudios y diseños existentes, sabiendo o conociendo que los estudios existentes estaban en fase de anteproyecto y que de acuerdo con la magnitud y complejidad del proyecto se requería un plazo mayor, recursos suficientes en consultoría para obtener un producto adecuado para el desarrollo de las obras y que como tal condición no existió, fue la causante de todos los problemas demoras y recortes en las metas físicas inicialmente proyectadas.

"Con relación a la gestión de la Interventoría relacionada con la calibración de diseños en la etapa de preconstrucción, citamos y destacamos entre otras que se realizaron

continuamente con base en la información suministrada por la Gobernación, Indeportes y gestionada por el contratista de obra:

(...) mediante oficio SRT 58739 radicado 153-0-012 recibido el 2 de enero de 2019 con los diseños entregados por la Gobernación de Antioquia. En nuestro comunicado se destacó que la información remitida en medio magnético no solo es imprecisa sino incompleta, por lo cual podríamos aseverar que los documentos entregados corresponden a un anteproyecto. Posteriormente, con el oficio SRT 5928 del 13/02/2019, el INVÍAS informa a la Interventoría que dio traslado de las observaciones a la Gobernación de Antioquia mediante oficio SRT 3140 del 28/01/2019, solicitando a la misma proceda con su revisión, aclaración, complementación y/o corrección en cada uno de los aspectos mencionados en los correspondientes informes que se anexan.

Con el comunicado 153-1-014 dirigido a INVÍAS radicado 21303 del 20/03/2019 con copia a INDEPORTES, la Interventoría presenta un informe del estado actualizado del proyecto los pormenores que requieren de atención a esa fecha, en lo relacionado con la calibración de Estudios y Diseños y que fueron identificados durante la revisión de la localización de los corredores, análisis de los componentes predial (liberación), ambiental, forestal, otorgamiento de permisos entre otros, relacionados en particular para los frentes de Bello (propuesta de cambio de alineamiento por otro costado), Urabá y Occidente, los cuales no se han llevado a Fase III, se realiza un análisis financiero del alcance de metas físicas y que debido a los costos se verá reducido y solicita nuevamente directrices al respecto debido a la preocupación de no poder dar inicio a actividades de obra y el consiguiente atraso en la ejecución de obra, (...)

Con el comunicado 153-1-025 del 02/04/2019 la Interventoría realiza énfasis en la programación de obra presentada por el contratista y solicita realizar reajustes ante las dificultades identificadas de tipo predial, ambiental, social y de permisos de ocupación donde no se ha podido dar inicio de ejecución física de las obras y se menciona que aún están el proceso de terminación de la calibración.

Con el comunicado 153-1-299 del 23/09/2019 la interventoría hace pronunciamiento de observaciones frente a la información entregada por el contratista, relacionada con los diseños geométricos entregados con los comunicados 20191710366 del 26/08/2019 recibido con radicado 153-3-221 el 3/09/2019 y 20191600009 del 09/09/2019 recibido con radicado 153-1-248 el 09/09/2019.

(...) El alcance inicial del proyecto consideró la construcción de un total de 33,76 Km de ciclorruta con un presupuesto oficial de \$45.000.000.000, recursos que no incluían el valor de adquisición de las franjas de terrenos requeridas para la implementación de las ciclorrutas; para que con los diseños que fueron aportados por la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Antioquia, el contratista de obra adelantara el ajuste y calibración y llevarlos a fase III para su implementación, actividad que debería realizar durante el primer mes de la ejecución del contrato. Posterior a ello proseguir con las gestiones prediales, obtención de licencias y permisos requeridos para el desarrollo de las obras, tiempo que, en la realidad del contrato, fue demasiado austero para la ejecución dentro del plazo contractual.

*La Interventoría en procura del cumplimiento generó además una serie de solicitudes que no fueron debidamente atendidas por el contratista, a las que no les dio respuesta completa, de manera clara, oportuna, concisa y precisa, dejando vencer los términos establecidos en el contrato, así como los plazos que le fueron otorgados en cuanto a la entrega de los Estudios y Diseños definitivos o de Fase III y la memoria técnica.
(...)*

Análisis de la respuesta de Gobernación - Indeportes Antioquia e INVÍAS

Si bien es cierto la Ley 1682 de 2013, "por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias" de alguna manera faculta al ente contratante para tener disposiciones especiales de contratación en algunas situaciones: "**ARTÍCULO 16.** Para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, las entidades deberán abrir los procesos de selección si cuentan con estudios de ingeniería en Etapa de Factibilidad como mínimo, sin perjuicio de los estudios jurídicos, ambientales y financieros con que debe contar la entidad", no es argumento suficiente en cuanto a la situación predial del proyecto, ya que este es un aspecto relevante e importante y que se debía proveer con anterioridad al proceso contractual ya que no se da por un caso fortuito o un imprevisto al momento de la ejecución de la obra, sino que es un aspecto preponderante que afecta directamente la ejecución y puesta en marcha del proyecto.

Es de aclarar que la entidad contratante de la Obra (Indeportes Antioquia) estableció al contratista un plazo de preconstrucción por periodo de un mes para calibrar o llevar a fase III los estudios y diseños existentes, sabiendo o conociendo que los estudios existentes estaban en fase de anteproyecto y que, de acuerdo con la magnitud y complejidad del proyecto, se requería un plazo mayor.

La interventoría, en procura del cumplimiento, generó además una serie de solicitudes que no fueron debidamente atendidas por el contratista, a las que no les dio respuesta completa, de manera clara, oportuna, concisa y precisa, dejando vencer los términos establecidos en el contrato, así como los plazos que le fueron otorgados en cuanto a la entrega de los Estudios y Diseños definitivos o de Fase III y la memoria técnica. Se registró e informó a Indeportes Antioquia que no se recibieron en la interventoría varios de los productos que le correspondieron al contratista entregar y/o ejecutar según las obligaciones que contrajo. Por tales motivos, la interventoría, en facultad de sus funciones, acudió a Indeportes Antioquia como entidad contratante y solicitó iniciar el proceso sancionatorio a lugar, al Consorcio Ciclo Infraestructura, ejecutor del contrato de la referencia.

Con base en lo anteriormente descrito, se puede concluir que las dificultades presentadas en la ejecución del contrato se hubieran podido subsanar si desde la fase de la elaboración y revisión de la formulación del proyecto se hubiera realizado

una planeación adecuada que permitiera que el proyecto estuviera lo más ajustado posible y así el contratista hubiera realizado la calibración de los diseños a fase III en el tiempo acordado y de una manera más ágil y oportuna, lo que evitaría la suspensión del contrato y los retrasos en la entrega de las obras, hechos que revisten de una presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento en los numerales 4, 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y las cláusulas establecidas en el contrato y los pliegos de condiciones.

No se aportaron elementos nuevos y suficientes que justifiquen la situación encontrada por el ente de control y el hallazgo se mantiene con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N°2. Principio de Planeación, Viabilización y Contratación del Proyecto Ciclorrutas en el Departamento de Antioquia, contrato 171 de 2018. Administrativo con presunta connotación disciplinaria (A-D).

Hallazgo por debilidades en la planeación y viabilización desde la fase inicial del proyecto, por lo cual se tuvieron retrasos en la calibración de los diseños y en los tiempos requeridos para la elaboración y obtención de permisos y licencias por parte de autoridades ambientales y de las administraciones municipales, derivando en la no entrega oportuna de las obras de acuerdo con los plazos establecidos contractualmente.

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario. “Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

El Artículo 3 de la Ley 80 de 1993, establece sobre los fines de la contratación, lo siguiente: “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.”

El numeral 1 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 sobre el Principio de Responsabilidad, establece:

“1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”

El artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, estableció en cuanto a: **“Estudios y documentos previos**. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.”

Sobre la necesidad y ubicación del proyecto, los Estudios Previos del proceso de Licitación Pública N° 004 de 2018 establecieron: “(...). **2. Descripción de la necesidad y ubicación del proyecto.** En el marco del proceso anteriormente descrito, se requiere continuar con la consolidación de las metas previstas en el Plan de Desarrollo Departamental. Dado que se tienen los estudios técnicos necesarios y demás trámites iniciales **se requiere la construcción de 33,47 Km**, discriminados así: **Subregión URABÁ – 14,09 Km** por la Vía Nacional 62: Subtramo 1. Conexión Centro Deportivo del municipio de Chigorodó hasta el Terminal de Transporte del municipio de Carepa en una longitud de 9,46 Km. Subtramo 2. Conexión desde el estribo norte del Puente sobre el Río Carepa hasta la Glorieta Sur del Corregimiento El Reposo, Sector cruce al Embarcadero del Zungo en una longitud de 2,43 Km. Subtramo 3. Conexión Glorieta Norte El Reposo hasta Glorieta Sur Apartadó en una longitud de 2,20 Km. **Subregión OCCIDENTE – 15,59 Km** – por la Vía Departamental 6204B. Subtramo 1. Conexión Puente de Occidente sobre el Río Cauca al corregimiento de Córdoba del municipio de Sopetrán en una longitud de 10,6 Km. Subtramo 2. Conexión corregimiento de Córdoba del municipio de Sopetrán a inicio Zona urbana del mismo municipio en longitud de 4,99 Km. **Subregión NORTE DEL VALLE DE ABURRÁ – 4,08 Km**. Subtramo 1. Prolongación Ciclorruta Doble Calzada Bello Hatillo a Glorieta Niquía en longitud de 0,6 Km. Subtramo 2. Conexión El Progreso Hatillo en longitud de 1,9 Km. Subtramo 3. Cicloinfraestructura Parque Tulio Ospina en longitud de 1,58 Km. (...).”

El Instituto Departamental de Deportes de Antioquia, INDEPORTES, realizó el proceso de selección mediante el cual suscribió el Contrato de Obra No. 171 – 2018 “Para la Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo –Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana” con el Consorcio Ciclo–infraestructura por \$44.136.796.199 y un plazo de 11 meses a partir de la suscripción del acta de inicio que tiene fecha del 28 de enero de 2019.

El Contrato se suspendió mediante acta 1 con fecha del 23/12/2019, faltando 5 días para el vencimiento del tiempo contractual, con un avance físico de la obra del 12% y un avance financiero del 6%, según consta en informes de interventoría.

La baja ejecución de las obras y el incumplimiento del cronograma de obra obedece principalmente a la falta de permisos de intervención, liberación de predios ocupados indebidamente, actividades que están a cargo de las administraciones

municipales, el otorgamiento de permisos por parte de la autoridad ambiental (ocupaciones de cauce, permisos de tala), falta de diseños definitivos de obras hidráulicas, alineamiento geométrico de la ciclorruta, diseño de pavimentos y secciones.

Producto de las anteriores situaciones, al contrato se le realizaron 13 actas de suspensiones en total por un periodo de 335 días calendario, se hicieron tres prorrogas por 9 meses. El 17 de septiembre de 2021, fecha en que se realizó visita técnica por parte de la Contraloría General de la República, el contrato estaba con las obras terminadas y suspendido, faltando seis días para la terminación del tiempo contractual.

INDEPORTES viabilizó el proyecto, dio vía libre para iniciar su contratación y, teniendo en cuenta que la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional a la fecha ya no es justificación válida para que el contrato se encuentren aun suspendido, el ente de control infiere que los anteriores hechos obedecen a deficiencias en el cumplimiento de requisitos exigidos durante la etapa de estructuración y formulación del proyecto respecto al trámite para la obtención de permisos de intervención vial, ingreso a los lotes donde se van a construir las obras (servidumbre), diseños definitivos de secciones transversales de ciclorruta, diseño y lineamiento geométrico, diseño de obras hidráulicas y pavimentos necesario para la ejecución de las obras; así como la falta de control en la revisión y evaluación de los requisitos técnicos obligatorios establecidos para la viabilización de los proyectos.

Lo expuesto genera desgaste administrativo, incumplimiento del cronograma de ejecución e impacta negativamente la puesta en funcionamiento y prestación del servicio de la ciclorruta a la población beneficiaria del proyecto.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria acorde con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de los artículos 3 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993 y en concordancia con el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

Respuesta del INVÍAS

"La formulación de los estudios previos que determinaron el proceso de licitación pública N° 004 de 2018 que se materializa en el contrato de obra 171 de 2018 son responsabilidad de INDEPORTES ANTIOQUIA tal y como se advirtió en el punto inicial de la presente comunicación, la autonomía de las entidades se reposa como una obligación que se predica de cada actor del convenio, que debe garantizar en sus actividades la aplicación de los principios de planeación, economía, transparencia, eficiencia y demás. Respecto de este punto el INVÍAS cumple con requerir como obligación en el convenio que se utilicen los pliegos de condiciones tipo utilizados por el Instituto, además de suministrar las

especificaciones técnicas de construcción de carreteras (cláusula séptima numeral 5, cláusula octava numeral 2 – Convenio 1234 de 2017).

En este punto se destaca que el origen de la necesidad que se plasma en el estudio previo por medio del cual se contrata la obra pública, como documento soporte de esta, es analizado, desarrollado y ejecutado en cada una de las etapas del contrato estatal, por un grupo interdisciplinar de personas destinadas específicamente por sus perfiles y experiencia a la estructuración de la necesidad a solventar por parte de la entidad, lo que deja como conclusión que esta obligación no puede trasladarse a un actor diferente que desconozca los pormenores de la necesidad que se busca solventar.

Bajo esta lógica, se deben analizar las actividades de seguimiento a la ejecución del contrato de obra, en donde la Gobernación de Antioquia e INDEPORTES ANTIOQUIA como entes del Estado convenidos que conocían los pormenores de la necesidad de la obra pública, atiendan y soporten el por qué sobre la imposibilidad o variaciones en el cumplimiento de las actividades relacionadas con la gestión predial; reiteramos que esta obligación se determina en el numeral 2 de la cláusula séptima del convenio 1234 de 2017 en los siguientes términos: "... 2. Efectuar todas las diligencias administrativas, fiscales, y judiciales indispensables para ocupar en forma permanente o de manera transitoria los predios o franjas de terreno que se requieran para la ejecución de las obras, así como obtener los permisos por escrito de los propietarios o poseedores de los predios donde se va a ejecutar la obra. Los costos que se generen con ocasión de la ocupación de los predios estarán a cargo del DEPARTAMENTO y no de los recursos asignados por el INSTITUTO mediante este convenio." Se espera entonces, que estos entes alleguen en el marco de estas actuaciones, las razones técnicas, jurídicas, u operativas que respaldaron los ajustes o modificaciones presentados a la interventoría designada al contrato de obra, con el fin de realizar ajustes y/o modificaciones a las obras acordadas en el contrato de obra 171 adjudicada por INDEPORTES ANTIOQUIA.

Dentro de los requerimientos varios que versan los oficios ya indicados - SRT 14368 del 13/04/202 punto 4, pág. 2 // SRT27322 del 28/07/2021 punto 1, pág. 2 // SRT 42647 del 20/10/2020 puntos 5, 6, 7, 8, pág. 2 // SRT 52641 puntos 6, 7,9 pág.2 y 3. (Anexos a la presente respuesta) – se aborda el tema de las franjas prediales en donde se reitera la importancia de tener definido este punto por parte del contratista de obra para la materialización completa de las obras contratadas por INDEPORTES ANTIOQUIA".

Respuesta Gobernación de Antioquia Indeportes

"Al respecto y se resalta que la prioridad de INDEPORTES ANTIOQUIA, independientemente a las dificultades y obstáculos temporales que presentaba el proyecto fuera posible su realización. Este tipo de proyectos son novedosos para Antioquia- ciclorrutas de conexión entre centro poblados de municipios-, ser pioneros en este tipo proyectos trae grandes desafíos que un principio no son de fácil visualización en la planeación y como tal deben sortearse cuando se presentan, estamos prontos en cumplir esta meta para que las comunidades puedan disfrutar y realizar de manera segura la práctica de la bicicleta, hechos a destacar por ejemplo la realización de un viaducto-ciclo caminable en un sector no urbano, que cimienta la bases de futuras intervenciones de una

ciclorruta que conectará la parte norte del Valle Aburra y a la región de Urabá en cuatro municipios, todo mediante la bicicleta.

Otro hecho menor es el manejo eficiente y justificado de los recursos del proyecto, lo cual se fundamentó en el respeto a la autonomía de la interventoría en su tarea de control, vigilancia y seguimiento al contrato de obra y estar atento a resolver las inquietudes y obstáculos que se fueran presentando, como reflejo de esto, el proyecto hasta el momento no ha presentado sobrecostos en obra o parálisis por mayor permanencia de obra.

Genera mayor beneficio haber realizado la obra, la cual estamos próximos a entregarle para su funcionamiento, que haber sucumbido a los primeros obstáculos que presentó la realización del proyecto en sus distintos momentos.

De manera que y sin perjuicio de lo expuesto de manera preliminar por parte de la Contraloría General de la República en relación con la observación No. 11, gran parte de los hechos descritos, obedecen a hechos imprevisibles y que escapan del control de las partes de manera temporal, y tal como se reseña a continuación se expondrá de manera sucinta en que consistieron las suspensiones, en la que se evidencia que las suspensiones no solo obedecieron por el tema emergencia sanitaria; sino como sucede actualmente como es un tercero EPM retire los vientos de los postes, que permitan el funcionamiento seguro del ciclorruta. (...)"

Análisis de las respuestas:

Según las respuestas enviadas por las entidades, se puede evidenciar lo siguiente:

- La formulación de los estudios previos que determinaron el proceso de licitación pública N° 004 de 2018 que se materializa en el contrato de obra 171 de 2018 no son responsabilidad del INVÍAS y recae sobre INDEPORTES ANTIOQUIA su elaboración y la fase de planeación.
- La pandemia ocasionada con la aparición del COVID – 19 y con ello la declaratoria nacional de emergencia sanitaria si afectó los cronogramas de ejecución de la obra, pero no de una forma significativa.
- INDEPORTES ANTIOQUIA, reconoce que por tratarse de un proyecto pionero y novedoso se presentaron dificultades y obstáculos temporales que en un principio no fueron de fácil visualización en la planeación y como tal se debieron sortear cuando se presentaron.

Con base en lo anteriormente detallado, se puede concluir que las dificultades presentadas en la ejecución del contrato se hubieran podido subsanar si desde la fase de la elaboración y revisión de la formulación del proyecto se hubiera realizado una planeación adecuada que permitiera que el proyecto estuviera ajustado y con las servidumbres necesarias al día y por ende no realizar modificaciones en la

ejecución del contrato conllevando a la suspensión del contrato y a retrasos en la entrega de las obras.

Por lo tanto, se mantiene la situación observada por la CGR y se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de los artículos 3 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993 y en concordancia con el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

Hallazgo N°3. Disminución en el alcance del proyecto de ciclorrutas, contrato de obra 171 de 2018 y convenio 2017-AS-20-0025. Administrativa con presunta connotación disciplinaria (A-D).

Hallazgo por disminución del alcance inicial del proyecto y contrato de obra que contemplaba la construcción de 33,76 Km de ciclorruta y durante la ejecución contractual, el proyecto tuvo un recorte de 14,98 Km, construyendo un total de 18,78 Km (55,6% del alcance inicial) con el mismo valor contractual.

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Único Disciplinario. "Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002, DEBERES. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente."

Los Artículos 3 y 14 de la Ley 80 de 1993 establecen:

"Artículo 3°.- "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."

"Artículo 14°.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. *“Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato”. ...*

Los numerales 1, 2 y 3 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de responsabilidad, establecen:

“1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas”.

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

Por otra parte, el literal c del numeral 5 del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre la transparencia en la actividad contractual, establece en virtud de este principio lo siguiente: *“c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.”*

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

La cláusula séptima, numeral 2, del convenio 1234 de 2017, entre el Instituto Nacional de Vías INVÍAS y el Departamento, indica que *“... Los costos que se generen con ocasión de la ocupación de los predios estarán a cargo del DEPARTAMENTO y no de los recursos asignados por el INSTITUTO mediante este convenio”.*

La Ley 1682 de 2013 establece lo siguiente respecto a la planificación y requerimientos para realizar la gestión predial necesaria para los proyectos de infraestructura:

“ARTÍCULO 5º. Las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento

económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas y constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estado. En razón de ello, el desarrollo de las acciones antes indicadas constituye una función pública que se ejerce a través de las entidades y organismos competentes del orden nacional, departamental, municipal o distrital, directamente o con la participación de los particulares.

*“ARTÍCULO 7º. Las entidades públicas y las personas responsables de la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte deberán identificar y analizar integralmente durante la etapa de estructuración, la existencia en el área de influencia directa e indirecta del proyecto, los siguientes aspectos, entre otros:
(...) g) Diagnóstico predial o análisis de predios objeto de adquisición.”*

Y el artículo 12, señala que en la fase 2 de factibilidad, se debe *“efectuar la evaluación económica final, ...tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo”*.

Las cláusulas octava y novena del Convenio 1234 de 2017, referentes a la *“vigilancia y control de la ejecución del convenio”* indican las obligaciones para ejercer la supervisión del convenio.

Y el pliego de condiciones para adjudicación del contrato de obra 171 de 2018, establece en el apéndice E, lo siguiente en cuanto a la gestión predial requerida en fase II:

“10.1 CAPÍTULO 1. OBJETIVO Y ALCANCES DIAGNÓSTICO PREDIAL FASE FACTIBILIDAD

1.1. Objetivo

El estudio de diagnóstico predial en factibilidad o DPOP Diagnostico predial de obra pública permite determinar, a través de una rigurosa investigación catastral y jurídica, el área de afectación de predios por la construcción del proyecto vial, así como la correspondencia entre la afectación física y la titularidad de los predios afectados para dar viabilidad a las actividades a desarrollar en fase 3 de identificación, Adquisición inmobiliaria. Para éste caso serán aquellos predios que se vean afectados por construcción, ampliación de la vía, rehabilitación o cambio de alineamiento.”

Licitación Pública LP-004-2018. Apéndice A-Alcance del contrato: **GENERALIDADES.** *“El proyecto de ciclo infraestructura objeto de la presente Licitación Pública, es complementario a los corredores viales existentes de las tres subregiones del Departamento de Antioquia en una longitud total de 33,47 Km, discriminados así:*

Subregión URABÁ – 14,09 Km por la Vía Nacional 62:

- 1. Subtramo 1. Conexión Centro Deportivo del Municipio de Chigorodó hasta el Terminal de Transporte del Municipio de Carepa en una longitud de 9,46 Km.
- 2. Subtramo 2. Conexión desde el estribo norte del Puente sobre el Río Carepa hasta la Glorieta Sur del Corregimiento el Reposo, Sector cruce al Embarcadero del Zungo en una longitud de 2,43 Km.
- 3. Subtramo 3. Conexión Glorieta Norte El Reposo hasta Glorieta Sur Apartadó en una longitud de 2,20 Km.

Subregión OCCIDENTE – 15,59 Km - Por la Vía Departamental 6204B:

- 1. Subtramo 1. Conexión Puente de Occidente sobre el Río Cauca al corregimiento de Córdoba del Municipio de Sopetrán en una longitud de 10,6 Km.
- 2. Subtramo 2. Conexión Corregimiento de Córdoba del Municipio de Sopetrán a inicio Zona urbana del mismo municipio en longitud de 4,99 Km.

Subregión NORTE DEL VALLE DE ABURRÁ – 4,08 Km

- 1. Subtramo 1. Prolongación Ciclo ruta Doble Calzada Bello Hatillo a Glorieta Niquía en longitud de 0,6 Km.
- 2. Subtramo 2. Conexión El Progreso Hatillo en longitud de 1,9 Km.
- 3. Subtramo 3. Cicloinfraestructura Parque Tulio Ospina en longitud de 1,58 Km”

Pliegos de condiciones definitivos Licitación Pública LP 004 de 2018, Numeral 7.13. Alcance “La obtención de los permisos, autorizaciones, licencias, servidumbres y concesiones por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, así como los sitios de disposición de sobrantes, estarán bajo la responsabilidad del contratista”.

Licitación Pública LP-004-2018. Apéndice A-Alcance del contrato: ACTIVIDADES GENERALES A DESARROLLAR EN EL ALCANCE DEL CONTRATO “Gestión y adquisición predial de las áreas requeridas para el proyecto en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá”.

Apéndice F. Numeral 3.2 “El alcance del contrato de obra pública mediante modalidad de precios unitarios suscrito entre el Contratista y la Entidad, así como los estudios técnicos del proyecto adelantados por el Contratista definen la necesidad o no de adquirir predios para el desarrollo del proyecto. La etapa de iniciación en la que el Contratista en cumplimiento de sus obligaciones contractuales adelanta o actualiza los estudios y diseños definitivos, define el cronograma de adquisición de predios de acuerdo a los hitos del proyecto, especificaciones y presupuesto.”

Apéndice F. Numeral 4.1. Lineamientos generales establecidos para la ejecución del objeto contractual “Ejecutar las actividades necesarias para el desarrollo de los procesos y procedimientos de Gestión Predial, establecidos por la entidad, los cuales hacen parte integral del contrato...”

Nuestra Constitución Política establece en su Artículo 209 que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”* Esto en concordancia con lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-671/1999 que en uno de sus apartes expuso: *“En cuanto el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, encuentra la Corte que la disposición acusada tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado.”*

De otro lado, la Ley 84 de 1873 del 26 de mayo (Código Civil Colombiano) en sus artículos 1602 y 1603 establecen: *“ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*

ARTICULO 1603. <EJECUCION DE BUENA FE>. Los contratos deben ejecutarse de Buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”.

En la cláusula Quinta y Séptima, Numeral 7, del Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 2017-AS-20-0025, celebrado entre el Departamento de Antioquia-Secretaría de Infraestructura Física y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia, celebrado entre el Departamento de Antioquia, expresa: (...) **“QUINTA. - APORTES DE INDEPORTES: Indeportes Antioquia se compromete a aportar las sumas contractuales y adicionales necesarias que permitan el cumplimiento del objeto del convenio y asumir el valor de los imprevistos en caso de presentarse”.** (Negrilla fuera de texto).

SÉPTIMA. - COMPROMISOS DEL ASOCIADO: INDEPORTES ANTIOQUIA

7. Ejecutar los aportes de las partes, y rendir un informe detallado sobre su inversión, y avance de las obras, que evidencie el cumplimiento del objeto y su respectivo alcance,” ... (Negrilla fuera de texto).

El Acta de liquidación del Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 2017-AS-20-0025, celebrado entre el Departamento de Antioquia- Secretaría de Infraestructura Física y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia, realizada el pasado 11 de junio del año 2021, en el cuadro del balance general del proyecto determinó lo siguiente:

Imagen 1 . Balance general del Convenio.

BALANCE GENERAL DEL CONVENIO	
CONCEPTO	VALOR
Valor inicial del convenio:	\$ 45.000.000.000
Valor aportes Iniciales de cada asociado:	
Aportes del Departamento de Antioquia:	\$ 45.000.000.000
En recursos económicos	\$ 45.000.000.000
En especie	N/A
Aporte de INDEPORTES:	\$ 0
En recursos económicos	\$ 0

Fuente: texto de Liquidación del Convenio.

El Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, suscribió el convenio interadministrativo con Nro. 01234, de fecha 10 de noviembre de 2017, con el Departamento de Antioquia-Secretaría de Infraestructura Física, cuyo objeto fue: *“MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE VÍAS PARA CONECTIVIDAD REGIONAL FINANCIADOS CON RECURSOS DE LA ENAJENACIÓN DE ISAGEN EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, CON RECURSOS PROVENIENTES DE LA VENTA DE ISAGEN”*, por \$235.556.321. 892, y dentro de los cuales, según anexo Nro. 1, determinaron que \$45.000.000.000 serían para *“CICLOINFRAESTRUCTURA EN SUBREGIONES DEL DPTO DE ANTIOQUIA”*. En este mismo convenio, en su cláusula primera, parágrafo segundo, se autorizó a la Gobernación para celebrar convenio interadministrativo solamente con Indeportes Antioquia para la ejecución de la ciclo infraestructura.

Del anterior convenio y bajo esas premisas, nace el Convenio Interadministrativo de Cooperación Nro. 201-AS-20-0025, entre el Departamento de Antioquia-Secretaría de Infraestructura Física y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia-Indeportes Antioquia, cuyo objeto fue: *“ENTREGA DE LOS RECURSOS PROVENIENTES POR LA VENTA DE ISAGEN AL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CICLO INFRAESTRUCTURA EN LAS SUBREGIONES DE URABÁ, OCCIDENTE Y ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”*.

De este Convenio de Cooperación, y previo todos los pasos de una licitación Pública, INDEPORTES Antioquia suscribió el contrato de obra No. 171 de 2018, con la empresa identificada con NIT 900.838.631-1, por \$44.136.796.199 y cuyo objeto es realizar la *“Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana”*, con un plazo inicial de once (11) meses, fecha de iniciación a partir del 28 de enero de 2019 y fecha de terminación actual en el mes de octubre de 2021, considerando las suspensiones y prórrogas aprobadas.

El alcance inicial del proyecto y contrato de obra contemplaba la construcción de 33,76 Km de ciclorruta con un presupuesto oficial de \$45.000.000.000 (costos directos más AU; no incluye valor de las franjas de terrenos requeridas; ver imagen N°2 y Anexo N°2 que presenta información más detallada); el proceso de selección y adjudicación contractual se hizo con diseños en fase II aportados por la Secretaría de Infraestructura del Departamento, siendo exigido al contratista de obra realizar el ajuste y calibración de tales diseños a fase III durante el primer mes de la ejecución del contrato, para proseguir con la gestión predial, obtención de licencias y permisos requeridos para el desarrollo de las obras.

Imagen 2. Valor y alcance inicial del proyecto, modificaciones y obra final ejecutada

Capítulos del presupuesto según diseños	A1			A2	B		C2	C3	C1	
Frente	URABA, LR-1 y UR-2			UR-3	OCCIOENTE		AMVA			TOTAL
Tramos	Chigorodo-Carepa	Carepa-El Reposo	El Reposo-Apartado		Puente Occidente-correg. Córdoba	Córdoba a Sopetrán	Hatillo-Niquia	El Progreso-Hatillo	Polidep. Tulio Ospina	
LONGITUD INICIAL (Km)	9,46	2,43	2,2		10,6	4,99	0,6	1,9	1,580	33,76
PRESUPUESTO OFICIAL Costo Directo	17.231.297.644				19.072.264.729		384.207.864	4.528.220.090	1.593.491.134	42.809.481.460
IMPLEMENTACIÓN PMA GP PMT PPTC										2.190.518.540
TOTAL PRESUPUESTO OFICIAL										45.000.000.000
Condiciones contractuales actualizadas				Apartado-Currulao						
LOGINTUD FINAL EJECUTADA (Km)	7,3	1,6	1,6	5,06	0	0	0	0,27	2,947	18,777
VALOR TOTAL POR FRENTE	22.242.395.599			14.379.941.912		8.937.360	9.699.466	4.769.720.376	1.422.502.400	42.833.197.113
IMPLEMENTACIÓN PMA GP PMT PPTC										916.964.761
OTROS DISEÑOS APATADO										386.634.333
TOTAL CONTRATO ACTUALIZADO										44.136.796.207

Fuente: Información contractual e informes de interventoría suministrados por Indeportes e INVIAS

En este proceso de calibración se cuantifica que para adquirir las franjas de terreno requeridas para la construcción de los dos tramos de ciclorruta del frente de Occidente de 15,59 Km (10,6 Km de la conexión Puente de Occidente sobre el río Cauca al corregimiento de Córdoba del municipio de Sopetrán y 4,99 Km de la conexión Corregimiento de Córdoba-Municipio de Sopetrán al inicio de la zona urbana del mismo municipio), se necesitaban cuantiosos recursos y prácticamente igualan el valor de construcción de las obras físicas, por lo cual, las entidades gestoras del proyecto (Gobernación, Indeportes) determinan que es inviable la compra de estos terrenos para la ejecución de este frente y deciden la no construcción de estos tramos y el traslado de estos recursos (\$18.763.786.844) para la construcción del frente de Urabá.

En el frente de Urabá, se tenía planificada la construcción de 14,09 Km de ciclorruta en el frente de Urabá entre los municipios de Chigorodó, Carepa y Apartadó (por \$17.111.367.812), pero con la calibración de los diseños a fase III, se determinó la necesidad de una cantidad de obras no previstas tales como pontones⁴ y otras estructuras para permitir el paso sobre los cauces de aguas, por lo cual, los recursos

⁴ Pontones: Puentes de menor dimensión, que para este proyecto de ciclorrutas se hicieron en estructura metálica entre 10 y 40 m de longitud.

inicialmente asignados no alcanzaban para la construcción de estos tramos. Con la adición de recursos del frente de Occidente (no construido), se logró la construcción de 10,5 Km de la longitud inicialmente contemplada, más la adición de un tramo nuevo de 5,06 Km entre Apartadó y el corregimiento de Currulao, para un total de ciclorruta construida de 15,56 Km en Urabá (tramo UR-3), lo que representa un aumento de 1,47 Km de Ciclorruta, pero con un incremento de casi el doble del valor inicialmente contemplado para este frente (\$36.622.337.511, incluido AU=24,13%; tramos UR1, UR2 y UR3). Además, se encuentra que el ancho de ciclorruta inicialmente estipulado era de 4,10 m, pero en la visita del Ente de Control se verificó que el ancho final construido fue de 3,50 m (lo cual cumple con la normatividad), debido a la limitación del ancho de franjas de terreno disponibles para la construcción.

En el Norte del Área Metropolitana del Valle de Aburra se consideraba una ciclorruta de 4,08 Km (0,6 Km Hatillo-Niquia, 1,9 Km El Progreso-Hatillo y 1,58 Km en el Polideportivo Tulio Ospina); el tramo de 1,9 Km de ciclorruta en el sector desde la Hacienda El Progreso hasta El Hatillo, no fue construido pues el presupuesto de estas obras por \$1.811.860.195 fueron adicionados para la construcción del puente ciclo caminable en la Hacienda El Progreso, puente que estaba subvalorado iniciando con un presupuesto de \$1.810.715.877 (diseños en fase II), ascendiendo al doble con una cifra proyectada de \$3.611.725.189 (según diseños en fase III), con un valor pagado de \$3.547.852.758, según valores acumulados hasta el acta de obra N°21 de abril de 2021.

Adicional a lo anterior, en el tramo de 1,9 Km, entre la hacienda El Progreso y El Hatillo, no se tenía provisionado en los estudios previos el presupuesto para la gestión predial en este frente y en diseños fase II, tampoco se había valorado el costo de las franjas necesarias para el desarrollo de este tramo, obligación de adquisición a cargo del Departamento, acorde con lo establecido el convenio 1234 de 2017 entre el Instituto Nacional de Vías INVÍAS y el Departamento de Antioquia.

Igualmente se tiene que el tramo de 600 m de ciclorruta desde la doble calzada Bello-Hatillo hasta la glorieta de Niquia, no fue construido por inconvenientes sociales y ambientales en la franja donde estaba proyectado; estos recursos fueron trasladados para la construcción del puente en la Hacienda el Progreso, sector Hatillo y para el Polideportivo Tulio Ospina.

En el Polideportivo Tulio Ospina de Bello se realizó la adecuación de la infraestructura vial existente, interviniendo un total de 2,94 Km (cuyo alcance consistió en la señalización de 1,26 Km en pista de trote, 1,68 Km en pintura vial para ciclo vías y 528 m² de pintura en andenes), en los cuales se hizo la señalización de ciclorruta, ciclovía y pista de trote y dotación de áreas para ciclistas, basureras, carteleras, materas, ornamentación; en este escenario no se realizó la construcción de tramos nuevos.

Por las anteriores situaciones y modificaciones, el proyecto tuvo un recorte de 14,98 Km, construyendo un total de 18,77 Km (55,6% del alcance inicial; 15,56 Km en Urabá, 2,94 Km en Polideportivo Tulio Ospina y 0,27 Km del puente hacienda El Progreso) con el mismo valor contractual de \$44.136.796.199.

El kilómetro de ciclorruta inicial tenía un costo de \$1.307.369.556 (33,76 Km), y el costo final fue de \$ 2.350.577.632 (18,77 Km); los valores anteriores consideran la construcción del puente El Progreso.

Las situaciones descritas se originan debido a deficiencias de planeación, control, gestión y supervisión para viabilizar adecuadamente el proyecto, subestimando la totalidad de recursos físicos y financieros requeridos (gestión predial, permisos y licencias) para el desarrollo y ejecución del proyecto. Adicionalmente, el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia Indeportes, incumplió con el compromiso contractual adquirido en las cláusulas Quinta y Séptima, Numeral 7, del Convenio Interadministrativo de Cooperación con respecto al aporte de recursos adicionales de Indeportes para cumplir con el objeto del convenio.

Lo anterior, acarreo suspensiones, prórrogas y la decisión de no ejecutar los tramos de ciclorruta antes referidos, impidiendo el bienestar y prestación del servicio a la población beneficiaria de estas localidades y disminuyendo sustancialmente el alcance del contrato al pasar de una longitud inicial de 33,76 Km a una final de 18,77 Km, por lo que el valor por cada Km de ciclorruta construido paso a costar casi el doble.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, acorde con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de los artículos 3, 14, 24 numeral 5 literal C y 26 numerales 1, 2 y 3 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 2.2.1.1.2.1.1. numeral 2 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1682 de 2013, artículos 5, 7 y 12, artículo 209 de la Constitución Política y cláusulas del convenio 1234 de 2017, convenio 2017-AS-20-0025 y del pliego de condiciones de la Licitación Pública LP-004-2018.

Respuesta de la entidad N°1. Indeportes - Gobernación de Antioquia.

“Como se ha expresado en otras oportunidades, teniendo como precedente la expedición y entrada en vigencia la Ley 1682 de 2013 (...)

Por lo tanto, pasar de fase II a Fase III genera un imprevisto que necesariamente cambia el presupuesto final de cada uno de los elementos constructivos que componen el proyecto, además, teniendo en cuenta que, estas variaciones también terminan afectando los alcances que se tenían fijados en la fase II.

Es así como, este proyecto no fue ajeno a esta variación o la imprevisibilidad que genera pasar de FASE II a FASE III los estudios y diseños, poniendo siempre de presente que los recursos se invirtieron y ejecutaron teniendo como presupuesto la funcionalidad y el beneficio de la población antioqueña.

No se considera acertada la afirmación del Ente de control, en cuento al incumplimiento contractual por parte de INDEPORTES ANTIOQUIA, debido a la omisión en la adición de los recursos que permitan el cumplimiento del objeto del convenio, atendiendo a los imprevistos encontrados, ya que, no obstante, se hizo el traslado de recurso del frente de Occidente al frente de Urabá, la misma no se efectuó por la insolvencia de recursos, si no, que en observancia de los principios de la administración pública y la contratación estatal tales como, el principio de eficacia y economía, se decidió por las partes intervinientes que ante los imprevistos encontrados en Occidente, se beneficiaba e impactaba mayor cantidad de población utilizando dichos recursos en el frente de Urabá, sin la necesidad de adquirir fajas de predios, además de la alta demanda del uso de la bicicleta como sistema alternativo de transporte para los estudiantes y la comunidad en general, en esta zona. De igual forma, con el fin de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, cuyo objetivo fue la implementación de varios corredores, se adelantan proyectos de ciclo - infraestructuras en 5 subregiones del departamento de Antioquia, Urabá, Oriente, occidente, suroeste y Área Metropolitana (zona norte), todo ello con el fin de conectar territorios, promoviendo la ciclo- caminabilidad, con el único fin de fortalecer a los corredores viales existentes con movilidad alternativa, que incentive las sanas costumbres a través del deporte y se cuide el medio ambiente con el uso de la bicicleta como un medio de transporte limpio, sano y seguro, proyectos inversión de impacto de regional, con el traslado de recursos de frente se apuntaba a la meta propuesta por el mencionado programa de Gobierno.”

Análisis de la respuesta de la entidad Indeportes – Gobernación de Antioquia.

La entidad centra su respuesta en explicar que la disminución de alcance del proyecto, modificaciones físicas y presupuestales y decisión de no ejecutar algunos tramos del proyecto se debe primordialmente a los cambios originados al pasar de diseños de fase II (factibilidad) a fase III (diseños definitivos), con respecto a lo cual se hacen las siguientes precisiones:

Se anota que durante la ejecución de los diseños fase II (factibilidad) se debió tener como resultado las recomendaciones y objetivos a tener en cuenta en los diseños a detalle, además, que al terminar esta fase se debió identificar las redes, infraestructuras y activos existentes, las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que puedan impactar el proyecto tal como se encuentra establecido en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013; de forma concordante se cita con respecto a esta fase en el MANUAL DE SERVICIOS DE CONSULTORIA PARA ESTUDIOS Y DISEÑOS, INTERVENTORIA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y GERENCIA DE PROYECTOS EN INVÍAS, IX. INGENIERÍA BÁSICA O FASE 2 – FACTIBILIDAD- 9.1 Alcance “(...) amplía la información de forma suficiente que permita tomar decisiones respecto a descartar, aplazar o adelantar la etapa de diseños detallados y la posterior construcción de la obra.”

Por tanto, al momento de iniciar los diseños en fase III, todos los tramos debieron estar definidos como factibles, porque de esta certeza es de donde parte el objeto del contrato de obra. La Ley 1682 de 2013, en su artículo 12, señala que en la fase 2 de factibilidad, se debe *"efectuar la evaluación económica final, ...tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo"*, pero se observa que solo durante la ejecución del contrato de obra 171 de 2018, en la calibración de los diseños a fase 3 (definitivos) se advierte el valor de los predios requeridos en el frente de occidente por valor aproximado de \$12.070.933.425, momento en el cual se determina que es inviable la construcción de estos tramos por tales costos prediales y se trasladan los recursos a Urabá.

De cumplirse con todos estos parámetros normativos que van ligados con los principios de eficiencia, eficacia y economía, no se hubiese tenido que modificar de manera significativa el alcance del contrato, siendo el de más adverso panorama la no ejecución de los dos tramos contemplados en el frente de occidente (15,59 Km).

Es cierto que el frente de occidente requería recursos significativos para la adquisición de las franjas de terreno para su construcción, pero con la decisión de no ejecutarlos se vulnera el principio de equidad teniendo en cuenta que los usuarios de este frente tenían tanto derecho a esta ciclo-infraestructura como los del frente de Urabá.

No obstante, cabe mencionar que realizándose de forma más completa los diseños en fase 2, se pudo haber advertido con anticipación la necesidad de recursos adicionales y la gestión de los mismos, ajustando los trazados de las ciclorrutas según los obstáculos y requerimientos ambientales de forma que no afectarán el alcance inicialmente contemplado, dándole a todas las poblaciones involucradas en el objeto del contrato, la posibilidad de ser beneficiarios de esta importante infraestructura que les proporcionaría seguridad, eficacia y economía en su transitabilidad, además de una disminución de los índices de CO² aportando a mejorar la calidad del medio ambiente.

Con respecto al incumplimiento contractual por parte de Indeportes, debido a la omisión en la adición de los recursos, esta no es de recibo para el órgano de control, toda vez que, es claro que, según los documentos aportados, Indeportes Antioquia, no efectuó los aportes que debía aportar para llevar a buen término el Objeto del Contrato 171, en los lugares y bajo las características inicialmente pactadas y contratadas.

La entidad, expresa que esto se efectuó bajo la observancia de los principios de la Administración Pública, de economía y eficiencia, pero el principio de economía en este caso, hace más énfasis en las condiciones del trámite de la contratación y éste fue aplicado al momento de seleccionar la propuesta más económica para el estado,

al momento de adjudicar la licitación; no debe mirarse ya en el momento que se presentan los imprevistos como fue en este caso, toda vez que, con los traslados de los recursos asignados al frente de Occidente hacia el frente de Urabá, lo que se facilitó fue el no cumplimiento de unos aportes para obras imprevistas, dejando de dar cumplimiento a unas cláusulas contractuales de los convenios 01234 y AS-20-0025.

La aplicación indirecta del principio de la eficacia, en ejercicio del principio de transparencia, busca facilitar la gestión correcta, de ahí que, se debió exigir al Instituto de Deportes de Antioquia que cumpliera con su compromiso de aporte económico adquirido en el convenio para poderse llevar a cabo el objeto del contrato como se había previsto.

Respuesta N°2 de la entidad INVÍAS

"El INVÍAS requirió a la Gobernación de Antioquia sobre el alcance del proyecto, tal y como se puede evidenciar en oficio SRT-14368 del 13 de abril de 2020 (anexo a la presente comunicación), entre otros aspectos aquellos referidos al alcance real de las obras del contrato derivado 171 de 2018, esto en los siguientes términos:

4. Amablemente solicitamos ampliar el informe requerido en el numeral anterior, adjuntando la documentación soporte del proceso sancionatorio por incumplimiento de obligaciones contractuales del contrato de obra 171-18, invocado por la interventoría CONSORCIO CICLORRUTA mediante oficio 153-1-392, radicado Indeportes # 201902009887, copia a INVÍAS DT Antioquia # 101893 y a la Aseguradora CONFIANZA el pasado 26 de noviembre de 2019, donde se numeran causales como la no instalación de valla, no entrega de calibración estudios y diseños, personal mínimo contractual, análisis de precios unitarios, entre otros (...)

Al respecto, consultado este punto por el INVÍAS a la interventoría contratada para realizar el siguiente al contrato de obra 171-2018 indica lo siguiente:

Es de indicar que con el comunicado 153-1-014 dirigido a INVÍAS radicado 21303 del 20/03/2019 con copia a INDEPORTES, la Interventoría presentó un informe del estado actualizado del proyecto, indicando los pormenores que requieren de atención a esa fecha en lo relacionado con la calibración de Estudios y Diseños y otros aspectos identificados en la localización de los corredores relacionados con los componentes predial, forestal y ambiental, otorgamiento de permisos, estudios de conectividad y de tratamientos silviculturales (poda y tala de árboles), trámite de permisos de ocupación de cauce entre otros, relacionados en particular para los frentes de Bello, Urabá y Occidente, los cuales no se han llevado a Fase III, se realiza nuevo análisis del alcance de metas físicas con base en una análisis previo y que debido a los costos se verán reducidas y solicita nuevamente directrices al respecto debido a la preocupación de no poder dar inicio a actividades de obra y el consiguiente atraso en la ejecución de obra, aspectos que fueron socializados a los diferentes funcionarios de las entidades involucradas".

Análisis respuesta del INVÍAS

Es cierto que la coordinación de las actividades de planeación y ejecución del alcance de las obras debían ser primordialmente observadas por Indeportes y la Gobernación, pero también tiene cierto grado de participación INVÍAS, acorde con las consideraciones de la cláusula 8 del Convenio 1234 de 2017 y cláusula novena de la "vigilancia y control de la ejecución del convenio" y si bien lo dice en su respuesta "Papel crucial desempeña la interventoría contratada por el INVÍAS frente a la revisión de los diseños", se anota que INVÍAS, como supervisor del correcto desarrollo y ejecución del convenio debería haber efectuado la revisión y estudio preliminar de la documentación utilizada por Indeportes para apertura del proceso licitatorio.

Según la respuesta suministrada, INVÍAS requirió a la Gobernación información acerca del alcance del proyecto el 13 de abril de 2020, casi un año y medio después de haberse iniciado el contrato de obra, además, solicitan ampliar la información acerca de los diferentes incumplimientos que ha tenido el contratista y que hacen que las obras no avancen, ya que el Consorcio Ciclorrutas hasta ese momento no había subsanado la calibración de diseños y desde noviembre de 2019 se solicitó proceso sancionatorio contra el contratista de obra, pero según la documentación contractual disponible, Indeportes no ejecutó la recomendación realizada por la interventoría.

También se indica que el 28 de julio de 2020 INVÍAS solicita a la Gobernación indicar el "*Alcance final del proyecto, aclarando kilómetros de ciclo ruta y obras complementarias a construir*" exponiendo que incluso en ese momento no se tenía claro el alcance final del contrato 171 de 2018; también se informa que, según comunicado del 20 de marzo de 2019, la interventoría presenta un análisis del alcance de las nuevas metas físicas y que debido a los costos se verán reducidas a una longitud estimada por ejecutar de 24,72 Km y solicita nuevamente directrices al respecto debido a la preocupación de no poder dar inicio a actividades de obra y el consiguiente atraso en la ejecución de obra, aspectos que fueron socializados a los diferentes funcionarios de las entidades involucradas. Estos hechos ratifican lo observado por el ente de control referente a los inconvenientes presentados en la ejecución del proyecto, que concluyeron en la disminución significativa del alcance ejecutando finalmente la construcción de 18,77 Km.

Es apropiado tener en cuenta que después de pasados un año y siete meses, desde el inicio pactado en los contratos de obra e interventoría, y teniendo una ejecución de tan solo el 13% hasta ese momento, solo hasta este tiempo se subsanó por parte del contratista de obra la entrega de los diseños calibrados.

Por la valoración incompleta y proyección de los diseños fase 2 y la tardía entrega de los diseños fase 3, el proyecto sufrió una serie de cambios que recortaron

significativamente su alcance y de haberse efectuado una adecuada supervisión por parte de Indeportes como entidad contratante y de INVÍAS como entidad aportante de los dineros, se hubiera definido un objeto contractual y unos pliegos de condiciones acordes con un alcance real, que no creara la expectativa del kilometraje inicialmente propuesto y la posterior exclusión del frente de occidente (municipio de Sopetrán) para tener esta infraestructura.

Por lo tanto, las respuestas no desvirtúan las situaciones expuestas y se configura en hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, en los mismos términos en que fue comunicado, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de los artículos 3, 14, 24 numeral 5 literal C y 26 numerales 1, 2 y 3 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 2.2.1.1.2.1.1 numeral 2 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1682 de 2013, artículos 5, 7 y 12, artículo 209 de la Constitución Política y cláusulas del convenio 1234 de 2017, convenio 2017-AS-20-0025 y del pliego de condiciones de la Licitación Pública LP-004-2018.

Respuesta N°3 de la entidad Indeportes - Gobernación de Antioquia

“Se reitera que, en todo tipo de obra, existen “hechos impredecibles”, que permiten dentro del contrato realizar los ajustes correspondientes para el adecuado desarrollo de la misma, siempre en garantía del manejo pulcro de los recursos. Razón por la cual, pasar de fase II a Fase III genera un imprevisto que necesariamente cambia el presupuesto final de cada uno de los elementos constructivos que componen el proyecto; además, teniendo en cuenta que estas variaciones también terminan afectando los alcances que se tenían fijados en la fase II. El proyecto de ciclo infraestructura, no fue ajeno a esta variación o la imprevisibilidad que genera pasar de FASE II a FASE III los estudios y diseños, poniendo siempre de presente que los recursos se invirtieron y ejecutaron teniendo como presupuesto la funcionalidad y el beneficio de la población antioqueña, logrando así una ciclorruta funcional de con conexiona entre municipios y zonas pobladas”.

Respuesta N°4 de la entidad INVÍAS

“Se reitera que la planeación, la eficiencia técnica y presupuestal de los proyectos de infraestructura vial de los cuales hace parte el INVÍAS, imponen obligaciones transversales a todos los actores participantes, que para el caso es la Gobernación de Antioquia, INDEPORTES Antioquia y el consorcio interventor de la obra, quienes desde su función analizan, soportan y aprueban responsablemente aspectos tales como la disminución del alcance del proyecto.

En este mismo sentido, en complemento del contenido de los oficios anteriores el INVÍAS mediante oficio SRT 27322 del (28/07/2020) solicitó a la Gobernación de Antioquia indicar cual es el “Alcance final del proyecto, aclarando kilómetros de ciclo ruta y obras complementarias a construir”, gestiones pertinentes que suman en el debido actuar frente a la gestión del INVÍAS en este proyecto.

Enunciado lo anterior nos permitimos aclarar que El MANUAL DE SERVICIOS DE CONSULTORIA PARA ESTUDIOS Y DISEÑOS, INTERVENTORIA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y GERENCIA DE PROYECTOS EN INVÍAS, IX. INGENIERÍA BÁSICA O FASE 2 – FACTIBILIDAD- 9.1 Alcance “(...) amplía la información de forma suficiente que permita tomar decisiones respecto a descartar, aplazar o adelantar la etapa de diseños detallados y la posterior construcción de la obra.”, es aplicable a los contratos de obra contratados directamente por INVÍAS (...).”

Análisis de respuestas 3 y 4 de las entidades.

De fase II a fase III siempre va a existir un ajuste de los requerimientos para el correcto desarrollo, pero este ajuste no debe ser significativo si se realiza una correcta ejecución, planeación y viabilidad de los diseños Fase II con los que se inicia el proceso de selección y adjudicación del contrato para construcción del proyecto; siguiendo los parámetros establecidos por la ley en esta fase no es apropiado llamar a estos ajustes “hechos impredecibles”, pues previo a la fase III se deben conocer a profundidad los posibles inconvenientes que van a impactar, afectar o imposibilitar la etapa de ejecución del proyecto. Por tanto, la sustentación de Indeportes no desestima los hechos e incidencias anotadas por el ente de control y se mantiene la incidencia administrativa y presunta disciplinaria.

INVÍAS expresa que la responsabilidad de la gestión y determinación del alcance del proyecto es de la Gobernación e Indeportes y que INVÍAS estuvo solicitando en varias oportunidades información acerca de las modificaciones y alcance definitivo del proyecto. También indica las obligaciones de la Gobernación e Indeportes en virtud del convenio 1234 de 2017 en cuanto a obtener previo a la contratación los estudios, planos y diseños hasta el año 2020 y que la gestión y adquisición de los predios requeridos para la construcción del proyecto con recursos propios, hechos que no se efectuaron ni adecuadamente, ni oportunamente, ratificando las deficiencias expuestas en los hechos observados por el ente de control, que exponen las deficiencias de viabilización del proyecto que se estaban subsanando durante la ejecución del contrato de obra y que ocasionaron la significativa disminución en las metas y alcance del proyecto.

INVÍAS precisa que El MANUAL DE SERVICIOS DE CONSULTORIA PARA ESTUDIOS Y DISEÑOS, INTERVENTORIA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y GERENCIA DE PROYECTOS EN INVÍAS, IX. INGENIERÍA BÁSICA O FASE 2 – FACTIBILIDAD- mediante lo cual se amplía la información de forma suficiente que permita tomar decisiones respecto a descartar, aplazar o adelantar la etapa de diseños detallados y la posterior construcción de la obra.”, es aplicable a los contratos de obra contratados directamente por INVÍAS donde ejerce como Unidad Ejecutora, por tanto no se utilizará este criterio, pero se anota que esta exigencia es coherente a la Ley 1682 de 2013 y demás criterios citados en la observación, en el

sentido de tener los estudios y diseños completos y viabilidad antes del inicio de ejecución y construcción de las obras.

Finalmente se precisa según la respuesta que tanto la Gobernación, Indeportes e INVÍAS contaban con un supervisor para el proyecto, pero ninguno de ellos atendió a las advertencias de la interventoría, a pesar de la experiencia requerida que deben tener todos estos funcionarios para el manejo de estas situaciones y hacer uso de las facultades administrativas y legales a su disposición. Por lo cual, se confirma el hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de los artículos 3, 14, 24 numeral 5, literal C y 26 numerales 1, 2 y 3 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 2.2.1.1.2.1.1. numeral 2 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1682 de 2013, artículos 5, 7 y 12, artículo 209 de la Constitución Política y cláusulas del convenio 1234 de 2017, convenio 2017-AS-20-0025 y del pliego de condiciones de la Licitación Pública LP-004-2018.

Hallazgo N°4. Avance físico-financiero de las obras del contrato 171-2018 y labor de interventoría del contrato 1355 de 2018. Administrativo (A).

Hallazgo debido a un bajo avance físico-financiero de la obra durante la actuación de la primera interventoría del contrato 1355 de 2018, donde, esta interventoría consumió casi la totalidad del plazo contractual inicialmente concebido (11 meses y 20 días de 12 meses pactados inicialmente), con un avance del 48,2% de la interventoría mientras el avance físico de las obras fue de 13,89%, presentando una gran diferencia entre el avance del contrato de obra y el de interventoría. Lo anterior generó la terminación contractual con este contratista de interventoría y demoras en la construcción y puesta en servicio de las obras.

El numeral 1 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 sobre el Principio de Responsabilidad, establece: “1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”

El Artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece sobre los fines de la contratación, lo siguiente: “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.”

La Ley 80 de 1993 en su Artículo 1 y 5 señalan con respecto a la calidad del servicio contratado lo siguiente: “De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

"1°. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

5. 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."

Por otra parte, el artículo 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011 estableció los fines y obligaciones de los supervisores, en los siguientes términos:

"Artículo 82. Responsabilidad de los Interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

El documento de Estudios Previos del contrato de obra 171 de 2018, indica en la introducción lo siguiente: *"Con el fin de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, INDEPORTES ANTIOQUIA, ha venido haciendo las gestiones necesarias para la implementación de varios corredores, se adelantan proyectos de ciclo - infraestructuras en 5 subregiones del departamento de Antioquia, Urabá, Oriente, Occidente, suroeste y Área Metropolitana (zona norte), todo ello con el fin de conectar territorios promoviendo la ciclo-caminabilidad, con el único fin de fortalecer a los corredores viales existentes con movilidad alternativa, que incentive las sanas costumbres a través del deporte y se cuide el medio ambiente con el uso de la bicicleta como un medio de transporte limpio, sano y seguro, proyectos inversión de impacto de regional. El cual fue presentado y viabilizado por la Dirección Nacional Planeación, y posteriormente el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-INVÍAS celebraron un convenio interadministrativo cuyo objeto es actividades de obras en vías, el cual incluía el proyecto de ciclo-infraestructura a cargo de INDEPORTES ANTIOQUIA como ejecutor, de igual manera, el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA a través de la secretaria de Infraestructura Física e INDEPORTES*

ANTIOQUIA suscribieron un convenio interadministrativo, donde la entidad es el ejecutor el proyecto de ciclo-infraestructura bajo lineamientos, directrices e instrucciones de INVÍAS."

El Convenio 1234 de 2017, en la cláusula séptima, numeral 10, cita las obligaciones del Departamento de "Supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista" y el numeral 11, que solicita "Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas del contrato de obra".

El convenio 2017-AS-20-0025 en la cláusula séptima, establece como compromisos de Indeportes Antioquia en los numerales 4 y 6, que se debe Ejecutar directa o indirectamente las obras objeto del convenio, para lo cual tendrá su dirección técnica y realizará la supervisión y/o interventoría y demás controles que garanticen la calidad y estabilidad de la obra; (...) y realizar la supervisión del proyecto de manera directa, cuya función principal es verificar la ejecución efectiva del proyecto.

El Instituto Departamental de Deportes de Antioquia, INDEPORTES, realizó el proceso de selección mediante el cual suscribió el Contrato de Obra No. 171 – 2018 "Para la Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo–Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana" con el Consorcio Ciclo–infraestructura por \$44.136.796.199 y un plazo de 11 meses a partir de la suscripción del acta de inicio que tiene fecha del 28 de enero de 2019.

A su vez, el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, realizó el proceso de selección mediante el cual suscribió el contrato de interventoría No. 1355–2018, cuyo objeto es "Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental gestión predial, social, ambiental para la construcción de ciclo infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana en el Departamento de Antioquia.", por \$3.120.205.437, plazo contractual de 12 meses, con fecha de inicio el 27 de diciembre de 2018, con el fin de darle seguimiento al contrato de Obra 171 de 2018.

El contrato de interventoría fue suspendido con acta N° 1 del 16 de diciembre de 2019 hasta el 1 de febrero de 2020 faltando 12 días para la culminación del tiempo contractual y con un avance financiero del dicho contrato del 48%.

En el informe de supervisión del 17/12/2019 presentado por Indeportes se menciona lo siguiente con respecto a la labor de interventoría: "Ante las diferentes reuniones sostenidas entre las partes a seguir: INVÍAS, Interventoría, Indeportes, Secretaría de Infraestructura y Contratista, se ha evidenciado los tropiezos entre la interventoría y el contratista evidenciado en la forma como se llevan los aspectos técnicos y financiero, se determinó que será necesario suspender las obras y la interventoría con el fin de determinar

el futuro de esta última para el control y seguimiento de obras entre el día 17 de diciembre de 2019 y 31 de enero de 2020⁵⁵.

Con respecto a la gestión y labores de la interventoría N° 1, el Ente de Control aprecia situaciones que afectaron el adecuado desarrollo del proyecto dentro del plazo inicialmente previsto, tales como: la falta de gestión para obtener oportunamente del contratista de obra la calibración de los diseños de fase II a fase III (plazo estipulado en el contrato de 30 días); el consumo inadecuado de recursos de interventoría en consideración a que solo se tenía el frente del AMVA⁵ sin inconvenientes para su ejecución ante la falta de diseños definitivos aprobados u otros requisitos que no permitían avanzar en los otros frentes y por tanto, cumplir con el cronograma de obra (gestión predial, permisos viales y ambientales, licencias u otros); inadecuada distribución y asignación de la cantidad de personal de interventoría acorde con las necesidades y cantidad de obra a ejecutar en cada frente del proyecto, principalmente en Occidente (tramo no viabilizado, no ejecutado) y Urabá con bajo avance físico en 2019, por falta de definición de trazado definitivo e inconvenientes con la gestión predial, teniendo como resultado algunas discontinuidades en los tramos de la ciclorruta.

Finalmente, el contrato de interventoría suscrito con Consorcio Ciclorrutas (Interventoría N°1) fue cedido al Consorcio Ciclo Rutas CCT (Interventoría N°2), quien inicia actividades según acta N°1 a partir del 15 de julio de 2020. En total el proyecto y el contrato de interventoría estuvo suspendido siete meses, según se muestra a continuación:

Tabla 14. suspensiones del proyecto de ciclorrutas

N° de Acta	Fechas	Justificación
Acta de Suspensión 1	23/12/2019 (45 días) Hasta el 3 de febrero de 2020 (Faltaban 5 días para la culminación del contrato)	1. Bajo avance respecto a la programación 2. APU diseño de cruces de cauces Urabá (orden público) 3. No hay supervisión de interventoría 4. Suspensión contrato de interventoría
Acta de Suspensión 2	30/01/2020 (17 días) hasta el 20 de febrero de 2020	1. Bajo avance respecto a la programación 2. APU diseño de cruces de cauces Urabá 3. No hay supervisión de interventoría 4. Suspensión contrato de interventoría
Acta de Suspensión 3	17/02/2020 (17 días) hasta el 02 de marzo de 2020	1. Bajo avance respecto a la programación 2. No hay supervisión de interventoría 3. Suspensión contrato de interventoría
Acta de Suspensión 4	02/03/2020 (31 días) hasta el 01 de abril de 2020	1. Bajo avance respecto a la programación 2. No hay supervisión de interventoría 3. Suspensión contrato de interventoría
Acta de Suspensión 5	01/04/2020 (20 días) hasta el 20 de abril de 2020 (Aclaración)	Aclaración suspensión 4 por COVID

⁵⁵ AMVA: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

N° de Acta	Fechas	Justificación
Acta de Suspensión 5	01/04/2020 (20 días) hasta el 21 de mayo de 2020	Por COVID
Acta de Suspensión 6	21/04/2020 (14 días) hasta el 04 de mayo de 2020	Por COVID
Acta de Suspensión 7	05/05/2020 (17 días) hasta el 21 de mayo de 2020	Por COVID
Acta de Suspensión 8	22/05/2020 (17 días) hasta el 07 de junio de 2020	Por COVID 1. Falta de implementación protocolos de Bioseguridad. 2. El contrato de interventoría se encuentra suspendido.
Acta de Suspensión 9	08/06/2020 (8 días) hasta el 15 de junio de 2020	Por COVID 1. Falta de implementación protocolos de Bioseguridad. 2. El contrato de interventoría se encuentra suspendido y no hay hojas de vida de interventoría
Acta de Suspensión 10	16/06/2020 (15 días) hasta el 30 de junio de 2020	1. Cesión de contrato de interventoría 2. No hay hojas de vida de la nueva interventoría 3. Tramites de cesión, ARL, aceptación protocolo bioseguridad
Acta de Suspensión 11	01/07/2020 (14 días) hasta el 14 de julio de 2020	1. El contrato de interventoría se encuentra suspendido
Acta de Suspensión 12	19/04/2021 (30 días) Hasta el 19/05/2021	Manifiesta como situación preocupante para la ejecución del contrato el tema de desabastecimiento del acero y el incremento exorbitante de su precio, todo esto debido a que el Covid-19 y la cuarentena mundial ocasionó que las cadenas de suministro global de los mercados se alteraran ya que, por ley debieron suspender sus hornos de producción, presentándose al mismo tiempo choques de oferta y demanda.
Acta de Suspensión 13	25/08/2021 (29 días) Hasta el 22 de septiembre de 2021	Teniendo en cuenta el plazo solicitado por Empresas Públicas de Medellín (EPM), para resolver dos inconvenientes "por vientos de postes de energía en la Finca Los Faraones y en Río Grande, puente abscisa 4+480 de UR3", ya que depende de su reubicación para culminar la construcción de las losas de la Ciclorruta. En razón de los anterior, adjunta oficios respuesta de EPM.

Fuente: Información contractual suministrada por la Gobernación de Antioquia, Indeportes e INVIAS.

Como consecuencia de las dificultades antes mencionadas, se pudo evidenciar un bajo avance físico-financiero de la obra durante la actuación de la primera interventoría, cómo se muestra a continuación:

Tabla 15. Avance físico-financiero contrato de obra e interventoría (1355 de 2018)

CONTRATO DE OBRA				CONTRATO INTERVENTORÍA			
ACTA N°	FECHA	TOTAL ACTA	AVANCE FISICO	ACTA N°	FECHA	TOTAL ACTA	VALOR TOTAL
1	28/02/2019	\$ 75.379.805	0,17%	1	28/01/2019	\$ 47.533.217	\$ 1.502.743.875
2	31/03/2019	\$ 281.376.642	0,64%	2	31/01/2019	\$ 6.814.392	
3	28/04/2019	\$ 248.585.329	0,56%	3	30/02/2019	\$ 60.880.114	
4	30/05/2019	\$ 173.082.047	0,39%	4	30/03/2019	\$ 93.782.401	
5	30/06/2019	\$ 66.713.622	0,15%	5	30/04/2019	\$ 128.460.381	
6	30/07/2019	\$ 1.242.026.645	2,81%	6	30/05/2019	\$ 150.660.426	
7	30/08/2019	\$ 165.632.484	0,38%	7	30/06/2019	\$ 173.108.657	
8	30/09/2019	\$ 300.065.949	0,68%	8	30/07/2019	\$ 166.386.276	
9	30/10/2019	\$ 131.156.878	0,30%	9	31/07/2019	\$ 143.587.780	
10	30/11/2019	\$ 133.865.190	0,30%	10	30/09/2019	\$ 155.667.327	
11	23/12/2019	\$ 3.314.906.125	7,51%	11	31/10/2019	\$ 161.661.500	
Interventoría 1 Consorcio Ciclorruta				12	30/11/2019	\$ 141.125.289	\$ 1.110.737.754
Interventoría 2 Consorcio Ciclo Rutas CCT				13	15/12/2019	\$ 73.076.115	
12	31/07/2020	\$ 3.760.037.696	8,52%	14	31/07/2020	\$ 12.286.750	
13	30/08/2020	\$ 3.078.779.656	6,98%	15	30/08/2020	\$ 82.759.997	
14	30/09/2020	\$ 2.683.427.998	6,08%	16	30/09/2020	\$ 122.992.481	
15	30/10/2020	\$ 4.618.166.835	10,46%	17	30/10/2020	\$ 147.335.514	
16	30/11/2020	\$ 4.508.296.137	10,21%	18	30/11/2020	\$ 207.872.205	
17	30/12/2020	\$ 4.039.713.075	9,15%	19	30/12/2020	\$ 209.272.746	
18	30/01/2021	\$ 4.020.002.496	9,11%	20	31/01/2021	\$ 176.070.239	
19	27/02/2021	\$ 3.774.422.769	8,55%	21	28/02/2021	\$ 152.147.824	
20	30/03/2021	\$ 3.217.173.665	7,29%	22	PENDIENTE POR COBRAR		
21	19/04/2021	\$ 1.217.326.408	2,76%	23	PENDIENTE POR COBRAR		
TOTALES		\$ 41.050.137.451	93,01%	TOTAL		\$ 2.613.481.629	

Fuente: Información contractual y valores de actas suministradas por Indeportes e INVIAS y cálculos de avance físico realizados por auditores de la CGR, considerado solo avance por actas de obra ejecutada (no se incluye porcentaje de avance por anticipo del 15%, pues no se materializa directamente, ni inmediatamente en obra ejecuta).

Habiendo transcurrido 11 meses y 20 días, se aprecia que la Interventoría N°1 consumió casi la totalidad del plazo contractual inicialmente concedido (12 meses), tiempo durante el cual el avance físico de las obras fue de 13,89% (actas de obra acumuladas hasta la N° 11 del contrato de obra N°171-2018), como se puede observar en tabla N° 14. De acuerdo con lo mencionado anteriormente, en esta primera etapa de ejecución del proyecto se presentaron varios inconvenientes para su desarrollo como la falta de calibración de los diseños de fase II a fase III, alto costo de los predios en el frente de occidente y la consecuente decisión de no ejecutarlos, dificultades prediales en Urabá y tiempo considerable para obtener permisos y licencias requeridas para la ejecución de las obras.

Contrario a lo anterior, el contrato de interventoría 1355 de 2018 tuvo una ejecución financiera por \$1.502.743.875, equivalente al 48.2% de su valor total, presentándose una gran diferencia entre el avance del contrato de obra e interventoría.

Por su parte, la interventoría N° 2 en un tiempo de 10 meses de ejecución reportados hasta el 19 de abril de 2021 (incluidas suspensiones aprobadas), logró que las obras

del contrato de obra tuvieron un avance físico del 79.11% (avance acumulado total del 93,01%), con un costo de recursos utilizados para este servicio de interventoría de \$1.110.737.74 equivalente al 35.6% del valor del contrato, siendo evidente la eficiencia de la segunda interventoría con mayor avance de obra y menor valor de recursos utilizados, con respecto a la interventoría N° 1.

Las situaciones expuestas se generan por deficiencias en el control, supervisión y gestión por parte de INVÍAS e INDEPORTES y en la labor de la interventoría N°1, que permitieran el adecuado desarrollo del proyecto y reinicio oportuno del contrato de interventoría luego de las sucesivas suspensiones, lo que acarreó un bajo avance de las obras físicas del proyecto en el año 2019, la determinación de concluir la relación contractual con la interventoría N° 1 y la cesión del contrato e ingreso de la interventoría N° 2, y que no se pudiera continuar oportunamente la ejecución de las obras demorando la puesta en servicio de las obras a la comunidad beneficiaria del proyecto.

Respuesta de la entidad N°1. Indeportes - Gobernación de Antioquia.

“Con relación al planteamiento de la observación, INDEPORTES ANTIOQUIA considera oportuno aclarar que, el Contrato de Interventoría 1355 de 2018, cuyo objeto es Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental gestión predial, social, ambiental para la construcción de ciclo infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana en el Departamento de Antioquia se encuentra a cargo de INVÍAS, igual suerte corre la supervisión del mismo”.

Análisis de la respuesta de la entidad Indeportes-Gobernación de Antioquia.

Es cierto que el contrato de Interventoría 1355 de 2018 y supervisión del mismo estuvieron a cargo de INVÍAS, para lo cual se tendrán en cuenta los descargos realizados por tal entidad.

No obstante lo anterior, se encuentra que en los hechos expuesto también hay algunas situaciones que dejan ver deficiencias en la gestión de Indeportes y contratista de obra que conllevaron a que el proyecto tuviera un bajo avance físico y financiero durante la permanencia de la primera interventoría, tales como el incumplimiento en la calibración de los diseños de fase II a fase III (plazo estipulado en el contrato de 30 días), trabajos solo el frente del AMVA⁶ sin inconvenientes para su ejecución ante la falta de diseños definitivos aprobados u otros requisitos que no permitieron avanzar en los otros frentes (gestión predial, permisos viales y ambientales, licencias u otros), sin que se hubiesen implementado oportunamente los correctivos necesarios y efectivos para solucionar estos inconvenientes, permitiendo la ocurrencia de los hechos referidos en el hallazgo.

⁶ AMVA: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Aunado a lo anterior, se tienen las exigencias de supervisión del departamento sobre la ejecución de las obras, evidentes en el Convenio 1234 de 2017, en la cláusula séptima, numeral 10, donde se cita la obligación de supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista y numeral 11, que solicita coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas del contrato de obra. De forma similar, el convenio 2017-AS-20-0025, en la cláusula séptima, establece como compromisos de Indeportes Antioquia, en los numerales 4 y 6, que se deben ejecutar, directa o indirectamente, las obras objeto del convenio, para lo cual tendrá su dirección técnica, realizará la supervisión y/o interventoría y demás controles que garanticen la calidad y estabilidad de la obra; (...) y realizar la supervisión del proyecto de manera directa, cuya función principal es verificar la ejecución efectiva del proyecto.

Respuesta de la entidad N°2. INVÍAS

“La ejecución de los recursos de interventoría de un proyecto no puede evaluarse de manera lineal y paralela al avance parcial de un proyecto, pues depende de las diferentes etapas que se presentan durante la ejecución; en este caso por ejemplo el proyecto contempló una etapa inicial con la calibración a los estudios y diseños a fase III, la revisión, investigación, trámites y conclusión sobre los permisos y demás temas relacionados con la gestión predial, el análisis, viabilidad técnica y económica de nuevas actividades de obra no previstas, obtención de permisos y licencias, entre otros temas que sumados a la demora e incumplimiento de parte del contratista de obra en sus obligaciones contractuales, llevan a que la etapa adelantada por la “interventoría 1” como la denomina el Ente de Control sea más compleja, los avances de obra no sean tan significativos como sucede en la etapa final del proyecto cuando es lógico que los inconvenientes ya están superados (...).

Desde INVÍAS siempre se controló los recursos de la interventoría en la etapa inicial y lo utilizado estuvo acorde a las necesidades para revisar, tomar las decisiones y conclusiones que se requerían (...).

Finalmente, no es procedente afirmar que los contratos se suspenden con el fin de determinar el futuro de la interventoría como se manifiesta en el aparte del informe de supervisión presentado por INDEPORTES y extraído por el ente de Control, por cuanto se presentó ante INDEPORTES el listado de ajustes pendientes a los estudios y diseños que el contratista no había atendido y que fueron la principal causante de la suspensión, toda vez que el avance en las obras era mínimo y no era procedente continuar consumiendo recursos de interventoría (...).

Es de indicar que la Interventoría ante los bajos rendimientos de obra, expresa su preocupación ante la situación evidente de atrasos registrados en la ejecución de recursos, solicitó al contratista de obra tomar medidas contundentes, presentar un plan de contingencia encaminado a recuperar los atrasos físicos y en inversión, se propusieran pautas para la ejecución de actividades alternas y ajustes en la programación de obra, así como la entrega de los estudios y diseños faltantes para la implementación del tramo UR-3

de Urabá. Ante la no respuesta de las acciones a implementar, la falta de atención y cumplimiento de otras obligaciones, que fueron evidenciadas en el comunicado 153-1-392 del 26/11/2019, realiza la solicitud de iniciar el proceso sancionatorio del contratista ante INDEPORTES, enviando copia de la misma solicitud a la Aseguradora, a la Gobernación y al INVÍAS. Es de indicar también que no hubo pronunciamiento de INDEPORTES ante la solicitud de la Interventoría”.

Análisis de la respuesta de la entidad INVÍAS.

Acorde con lo dicho por INVÍAS en su respuesta “no puede evaluarse de manera lineal y paralela al avance parcial de un proyecto”, pero por lo menos su destinación de recursos debería ser proporcional considerando que si el avance es bajo, no se requiere la cantidad de personal que asignó el Consorcio Ciclorrutas ya que como menciona INVÍAS, se encontraban en una etapa de revisión, investigación, tramites y conclusiones sobre los permisos, obtención de permisos y licencias, entre otras actividades que generalmente son adelantadas por el contratista de obra.

La entidad menciona también incumplimientos por parte del contratista, que hicieron que el avance de las obras no fuera tan significativo durante la actuación de la primera interventoría, incumplimientos que no debieron haber sido permitidos y ser subsanados sin consumir tiempo contractual, además de recursos de interventoría que en el caso del Consorcio ciclorrutas fueron desbalanceados analizando la relación costo-necesidad, si se tiene en cuenta la escasa ejecución del proyecto.

La entidad explica situaciones e inconvenientes que se tuvieron en desarrollo de las obras, cuando estuvo la primera empresa de interventoría, que produjeron un bajo avance físico-financiero de las obras, mientras el contrato de interventoría alcanzó una ejecución del 48%, lo cual no es coherente y deja ver deficiencias en la gestión de las obras y la labor de interventoría, donde no se implementaron acciones correctivas efectivas que subsanaran el bajo avance de las obras y/o el agotamiento del plazo contractual, por lo cual, al cabo de 11 meses, se vio la necesidad de suspender las obras para subsanar varias de las problemáticas que estaban impactando el normal desarrollo del proyecto y fue así como se cedió el contrato de interventoría a otra empresa.

Si bien, es necesario hacer verificaciones, estudios y actividades durante la etapa inicial para tomar decisiones, estas actividades son ejecutadas por el contratista de obra quien es el encargado de calibrar diseños, llevándolos a nivel de detalle para construcción y, por parte de la interventoría, velar por el cumplimiento de los requerimientos técnicos de los trabajos adelantados por el contratista de obra; si durante la etapa inicial no habían diseños calibrados no se nota necesaria la dedicación de la cantidad de personal técnico de interventoría para unas actividades que apenas estaban iniciando su desarrollo.

INVÍAS adjunta evidencias de solicitud de iniciar un proceso sancionatorio al contratista de obra por incumplimiento, según comunicaciones enviadas por la interventoría a Indeportes, proceso que nunca se llevó a cabo según la información suministrada por INVÍAS, donde se cita que Indeportes nunca dio respuesta a esta solicitud.

Es cierto que no hubo necesidad de adicionar recursos económicos al contrato de interventoría, pero aun así se nota desbalanceado el desarrollo de este contrato, cuando entran a ser cuestionados tanto la cantidad de personal técnico y equipos como los costos de transporte utilizados por el contratista de interventoría pese a que solo hasta el tercer mes de iniciado dicho contrato se tuvo el inicio de ejecución de las obras en los frentes del norte del Área Metropolitana del Valle de Aburra.

Por parte del contratista de interventoría No. 2, se notan unos costos de interventoría acordes con lo ejecutado ya que cuando entra a ejercer labores este consorcio, se tuvo la ejecución sin inconvenientes de las obras en Urabá y finalizando lo realizado en el polideportivo Tulio Ospina de Bello, pero durante la ejecución de la primera empresa de interventoría se tenían hasta tres frentes, dos de ellos en Urabá y el del Área Metropolitana, utilizando una cantidad considerable de recursos, aunque existan limitaciones para el avance de las obras en el frente de Urabá por el trámite para obtención de licencias y permisos de intervención, pudiendo mantenerse suspendido el frente de Urabá hasta poder realizar una adecuada ejecución del proyecto en este frente.

INVÍAS menciona que la principal causa de que se suspendiera por primera vez el contrato de obra fue por los incumplimientos del contratista en cuanto a la calibración de diseños, llevando a tomar la decisión de suspender las obras, ya que el avance era mínimo y no era procedente continuar consumiendo recursos de interventoría, con lo cual se ratifican los hechos expuestos en el párrafo anterior.

INVÍAS también menciona que los funcionarios de Indeportes, a quienes se les delegó las funciones de acompañamiento, seguimiento y apoyo en la gestión administrativa, no atendían a sus funciones yendo en contravía a las obligaciones del contratista y a las recomendaciones dadas por la interventoría y que prueba de ello es la poca gestión para conminar al contratista en el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

Pese a que todos los inconvenientes que generaron bajos porcentajes de ejecución de las obras durante la actuación de la interventoría N° 1 fueron causados por incumplimientos continuos del contratista de obra, se sigue evidenciando la utilización de manera desproporcionada de los recursos de la interventoría (pagos del 48%) y aunque no se generó una adición ya que todavía se tenía disponible para pagar una importante suma del contrato de interventoría (equivalente al 52% del valor inicial), la cantidad de recursos humanos, equipos e inmuebles empleados por

la primera interventoría, no era compensable para unas obras que se estaban ejecutando con limitaciones.

Se anota que, en proyectos de infraestructura con algunas problemáticas similares, se toman decisiones de choque como la suspensión de las obras y del servicio de interventoría hasta subsanar las dificultades que afectan el normal avance, hecho que se dio solo hasta finales del año 2019 cuando ya estaba finalizando el plazo contractual con un avance de obra muy bajo. Se anota que la principal labor de interventoría se traduce en el seguimiento y control de la construcción de las obras, lo cual sucede después de la entrega, revisión y aprobación de los diseños definitivos, por tanto, no era adecuado consumir los recursos y tiempo de interventoría sin que el contratista hubiera entregado de forma completa y fueran aprobados tales diseños para la construcción de las obras.

Además, con esta respuesta se pueden observar debilidades en la supervisión de Indeportes al no ayudar a que se realizará por parte del contratista de obra la oportuna calibración de los diseños a fase III.

Respuesta de la entidad N°3. Indeportes - Gobernación de Antioquia.

“Así mismo, atendiendo a los compromisos adquiridos en consideración del Convenio Interadministrativo No. 01234 de 2017, suscrito entre el Departamento de Antioquia e INVÍAS, a través de la Secretaria de Infraestructura Física, se designó la supervisión del mismo, que a la fecha, ejerce la correcta vigilancia del recurso y las obras que se deben ejecutar con cargo al mismo.

Es necesario considerar que, durante la fase primera acaeció un hecho impredecible, por la compra de predios y tema ambiental. Es de anotar, que La ley de infraestructura permite ejecutar la gestión predial traslapada respecto a las obras”.

Respuesta de la entidad N°4. INVÍAS.

“El INVÍAS en cumplimiento de lo preceptuado en la Cláusula séptima del Convenio 1234-17 OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO acordó que la Gobernación de Antioquia asumía la selección de contratistas de obra para la ejecución de los contratos de obra DERIVADOS y por ende las obligaciones de velar por el cabal cumplimiento de los proyectos en sus diferentes etapas.

Sobre este particular, la gestión de la interventoría contratada por INVÍAS - Consorcio Ciclorruta - se demuestra en el oficio radicado INVÍAS 105137 del 04/12/2019 en donde se requiere a INDEPORTES – Antioquia dar respuesta a un total de veinte (20) oficios remitidos por la interventoría entre los meses de junio y noviembre de 2019, lo cual demuestra la debida gestión de la Interventoría contratada por el INVÍAS y deja en evidencia la falta de diligencia, seguimiento y control de las actividades que corresponden a INDEPORTES Antioquia.

En suma de lo anterior, la interventoría Consorcio Ciclorruta mediante oficio remitido a INDEPORTES Antioquia (Radicado INDEPORTES R 201902009887 del 2019/11/26 – Radicado INVÍAS 101893 del 26/11/2019) Solicita a INDEPORTES Antioquia dar inicio al proceso sancionatorio por el no cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista de obra (contrato de obra 171 de 2018), explicando ampliamente y punto por punto en ciento cincuenta y un (151) folios los argumentos de esta solicitud, sin embargo, al respecto no se conoció por parte de Instituto Nacional de Vías gestión alguna por parte de INDEPORTES Antioquia con relación a esta observación”.

Análisis respuesta 3 y 4 de las entidades. INVÍAS – Indeportes - Gobernación de Antioquia.

De acuerdo con lo descrito en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, es necesario fase 2 conocer las posibles interferencias o inconvenientes sociales, ambientales, en cuanto infraestructura eléctrica, etc., para considerar o no la viabilidad del proyecto, por tanto, no es válido que se mencione que los inconvenientes encontrados durante la fase III eran impredecibles. Por lo anterior, el argumento expresado por la entidad en su respuesta no desestima los hechos y las causales descritas por el ente de control y conforme a esto se mantiene la incidencia administrativa del hallazgo validado.

Se anota que la respuesta de INVÍAS expresa que la Interventoría cumplió cabalmente sus funciones, sin embargo, se encuentra que en desarrollo de las obras permitió la ejecución de trabajos en los frentes de occidente y Urabá sin disponer de diseños definitivos, lo cual acarreó bajos avances de la obra, la mayor permanencia y prorrogas del proyecto, sin tomar las acciones correctivas que fueran efectivas para solucionar los inconvenientes del proyecto y se anota que en otros proyectos se suspenden oportunamente las obras hasta subsanar las dificultades, pero en este proyecto la interventoría se limitó a realizar la exigencia de la calibración de los diseños y solicitud de proceso sancionatorio, sin tomar otras medidas ante el incumplimiento del contratista para cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo tanto, la respuesta de la entidad no desvirtúa las situaciones expuestas y se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo N°5. Seguridad vial y de desplazamiento en ciclorrutas del proyecto y calidad y durabilidad de las obras ejecutadas en el frente AMVA-Polideportivo Tulio Ospina de Bello del contrato 171 de 2018. Administrativo con presunta connotación disciplinaria (A-D)

Hallazgo en el cual, mediante visita técnica a las obras ejecutadas en los distintos frentes, se observa que existen discontinuidades y ausencia de elementos de seguridad vial tales como barandas y señalización horizontal y vertical, así como,

desgastes y daños prematuros en algunos ítems ejecutados en el frente AMVA-Polideportivo Tulio Ospina de Bello. Lo anterior afecta la seguridad de los usuarios de la ciclorruta y por ende genera riesgos de accidente a la población beneficiaria del proyecto.

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario. "Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo."

El numeral 1 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 sobre el Principio de Responsabilidad, establece: "1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."

El Artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece sobre los fines de la contratación, lo siguiente: "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."

La Ley 80 de 1993 en su Artículo 1 y 5 señala con respecto a la calidad de las obras. "De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1°. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante. (...)

4°. 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.

5°. 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."

Por otra parte, el artículo 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011 estableció los fines y obligaciones de los supervisores, en los siguientes términos:

"Artículo 82. Responsabilidad de los Interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

En el pliego de condiciones publicado por la entidad contratante para adjudicación del contrato de obra 171 de 2018, en el numeral 7.43- Calidad de la obra, se establece lo siguiente: "(...) *El Instituto podrá rechazar la obra ejecutada por deficiencia en los materiales o elementos empleados, o procesos constructivos, aunque las muestras y prototipos correspondientes hubieren sido verificados previamente.*"

El contrato de obra 171 de 2018, establece en la cláusula séptima la garantía única de cumplimiento para cubrir cualquier hecho constitutivo de incumplimiento que ampare lo siguiente: "a) *el cumplimiento general del contrato, ... que se extenderá hasta la liquidación del contrato y d) la estabilidad y calidad de las obras ejecutadas y entregadas a satisfacción, ... con vigencia de 5 años a partir de la suscripción del acta de entrega y recibo definitivo de obra.*"

Sobre la necesidad y ubicación del proyecto, los Estudios Previos del proceso de Licitación Pública N° 004 de 2018 establecieron: "(...). **2. Descripción de la necesidad y ubicación del proyecto.** En el marco del proceso anteriormente descrito, se requiere continuar con la consolidación de las metas previstas en el Plan de Desarrollo Departamental. Dado que se tienen los estudios técnicos necesarios y demás trámites iniciales **se requiere la construcción de 33,47 Km**, discriminados así: **Subregión URABÁ – 14,09 Km** por la Vía Nacional 62: Subtramo 1. Conexión Centro Deportivo del municipio de Chigorodó hasta el Terminal de Transporte del municipio de Carepa en una longitud de 9,46 Km. Subtramo 2. Conexión desde el estribo norte del Puente sobre el Río Carepa hasta la Glorieta Sur del Corregimiento El Reposo, Sector cruce al Embarcadero del Zungo en una longitud de 2,43 Km. Subtramo 3. Conexión Glorieta Norte El Reposo hasta Glorieta Sur Apartadó en una longitud de 2,20 Km. **Subregión OCCIDENTE – 15,59 Km** – por la Vía Departamental 6204B. Subtramo 1. Conexión Puente de Occidente sobre el Río Cauca al corregimiento de Córdoba del municipio de Sopetrán en una longitud de 10,6 Km.

*Subtramo 2. Conexión corregimiento de Córdoba del municipio de Sopetrán a inicio Zona urbana del mismo municipio en longitud de 4,99 Km. **Subregión NORTE DEL VALLE DE ABURRÁ – 4,08 Km.** Subtramo 1. Prolongación Ciclorruta Doble Calzada Bello Hatillo a Glorieta Niquía en longitud de 0,6 Km. Subtramo 2. Conexión El Progreso Hatillo en longitud de 1,9 Km. Subtramo 3. Ciclo infraestructura Parque Tulio Ospina en longitud de 1,58 Km. (...)*”.

Con el fin de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, INDEPORTES ANTIOQUIA, ha venido haciendo las gestiones necesarias para la implementación de varios corredores, se adelantan proyectos de ciclo - infraestructuras en 5 subregiones del departamento de Antioquia: Urabá, Oriente, Occidente, Suroeste y Área Metropolitana (zona norte). Todo ello con el fin de conectar territorios promoviendo la ciclo-caminabilidad, con el único fin de fortalecer a los corredores viales existentes con movilidad alternativa, que incentive las sanas costumbres a través del deporte y se cuide el medio ambiente con el uso de la bicicleta como un medio de transporte limpio, sano y seguro, proyectos de inversión de impacto de regional. El cual fue presentado y viabilizado por la Dirección Nacional Planeación, y posteriormente el Departamento de Antioquia y el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS celebraron un convenio interadministrativo cuyo objeto es actividades de obras en vías, el cual incluía el proyecto de ciclo-infraestructura a cargo de INDEPORTES Antioquia como ejecutor; de igual manera, el Departamento de Antioquia, a través de la Secretaría de Infraestructura Física e INDEPORTES Antioquia suscribieron un convenio interadministrativo, donde la entidad es el ejecutor el proyecto de ciclo-infraestructura bajo lineamientos, directrices e instrucciones de INVÍAS.

En el Convenio 1234 de 2017, Cláusula Séptima: OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, se establece lo siguiente:

*(...) 15). "Dar cabal cumplimiento al manual de interventoría del Instituto"
16). " Adelantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial, garantizando de manera continua e ininterrumpida la transitabilidad por los corredores viales involucrados con el desarrollo del convenio."*

La Guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas adoptada mediante Resolución 3258 de 2018 del Ministerio de Transporte estableció: **"4.1. Señalización.** *Una buena ciclo-infraestructura, independientemente de su tipología, debe disponer de una señalización única, completa y coherente que permita su regulación de forma eficaz. Además, una buena señalización es una forma de contribuir a la promoción de los modos no motorizados, situándolos a la altura del resto al otorgarles un tratamiento equivalente. (...) esta guía tiene modificaciones y complementos que enriquecen el contenido del Manual de Señalización, de manera que la señalización relacionada con la movilidad en bicicleta sea lo más completa posible, tanto en lo que se refiere a la reglamentaria como a la informativa y la preventiva (...)*”.

La guía y el manual de ciclo-infraestructura establece: *"Las vías ciclistas segregadas mejoran las condiciones de seguridad, comodidad y reducen en parte los tiempos de viaje. de otro lado, teniendo en cuenta que los lineamientos son para vías con alto volúmenes de ciclistas entre otras condiciones, los criterios a tener en cuenta deben ser:*

En algunas zonas se pueden presentar entrecruzamientos o cruces de vías ciclistas y/o peatonales a nivel de calzada. En este caso tanto la señalización vertical como horizontal es pieza clave para informar a los conductores de vehículos automotores, ciclistas y peatones de la necesidad de disminuir la velocidad y prestar atención sobre las condiciones de la intersección.

Se debe garantizar seguridad vial en las vías ciclistas, con el fin de prevenir accidentes de tránsito y/o minimizar sus posibles efectos. Teniendo como prioridad la vida y salud de los ciclistas.

La red de infraestructura ciclista es un sistema estructurante del modelo metropolitano del Valle de Aburra, que conecta la totalidad del territorio, facilita y diversifica los medios de movilización, atrae nuevos usuarios y promueve el uso compartido del espacio vial en condiciones de equidad, seguridad y confort, incorpora calidad visual en la escena urbana y genera un sentido de identidad propia.

La red ciclista tendrá continuidad en su trazado, además de conectividad con los otros modos del sistema de transporte público.

Red segura: *ofrece protección y confianza al ciclo-usuario, incluye la señalización respectiva para disminuir los accidentes y propende por el control social para evitar situaciones de delincuencia y vandalismo."*

Indeportes Antioquia suscribió el contrato de obra No. 171 de 2018, por \$44.136.796.199 y cuyo objeto es realizar la "Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana", con un plazo inicial de once (11) meses, fecha de iniciación a partir del 28 de enero de 2019 y fecha de terminación actual en el mes de octubre de 2021, considerando las suspensiones y prórrogas aprobadas.

Durante el recorrido en la visita técnica realizada por los funcionarios de la Contraloría General de la República se pudieron evidenciar las siguientes condiciones:

- En el frente del proyecto entre la Hacienda El Progreso y el corregimiento de El Hatillo no se construyó el tramo de ciclorruta proyectado de 1,9 Km; lo que representa menor funcionalidad de este tramo y riesgo para los ciclistas, los cuales después de transitar la ciclorruta desde la estación Niquia hasta la Hacienda El Progreso, cruzan el puente ciclo caminable construido en el proyecto y deben continuar el recorrido sobre la autopista Medellín hacia la

Costa Norte, tomando luego el desvío hacia El Hatillo.

- En el tramo de ciclorruta UR1 entre los municipios de Chigorodó y Carepa hay una discontinuidad de la ciclorruta de 700 ml localizados entre la unidad deportiva del municipio de Chigorodó y la subasta ganadera de Urabá.
- En el tramo de ciclorruta UR3 entre el municipio de Apartadó y el corregimiento Currulao hay una discontinuidad de la ciclorruta de 750 ml localizados entre la estación Terpel y el ingreso al centro poblado de Nueva Colonia más concretamente en el caserío Riogrande.
- En el tramo UR1 entre los municipios de Chigorodó y Carepa y el tramo UR3 entre el municipio de Apartadó y el corregimiento Currulao existen dos puntos críticos en los cuales hay presencia de vientos de seguridad de dos postes de energía, los cuales están invadiendo la zona de circulación de la ciclorruta.
- En el tramo UR1 principalmente debido a la altura en que fueron puestos los pontones, faltan barandas de seguridad debido a que las rampas de acceso a los pontones son largas y tienen una altura considerable.
- Falta señalización horizontal y vertical a lo largo de toda la ciclorruta.
- En las obras que se realizaron en el frente del Norte del Área Metropolitana del Valle de Aburra-AMVA, específicamente en el polideportivo Tulio Ospina de Bello para adecuación de la ciclorruta, ciclovía y pista de trote se observan desgastes y daños prematuros en algunos ítems ejecutados, según se aprecia en las siguientes imágenes:

Imagen 3. Remates de segregadores

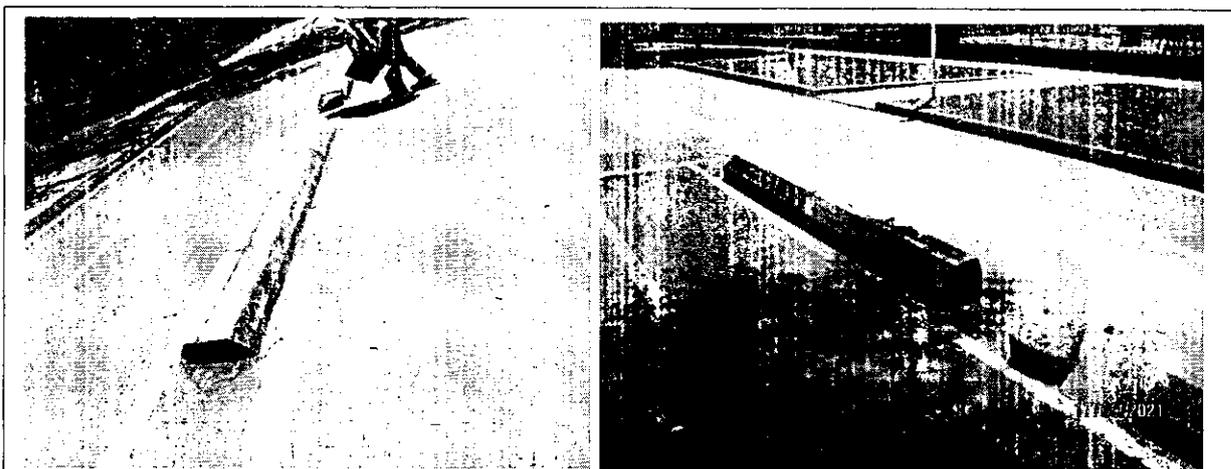


Foto (1 y 2) ítem C-1.6.3.9, Remates de segregadores:

Fuente: Registro fotográfico de visita CGR a obras polideportivo Tulio Ospina (17/09/2021).

En la zona aledaña a la estación de policía y bajo del viaducto del metro se encontraron algunos segregadores sin su respectivo remate, algunos de ellos estaban partidos y otros simplemente despegados (separados), dejando ver que su instalación fue superficial, sin la profundidad y fijación requerida.

Imagen 4 Pintura de demarcación amarilla y blanca

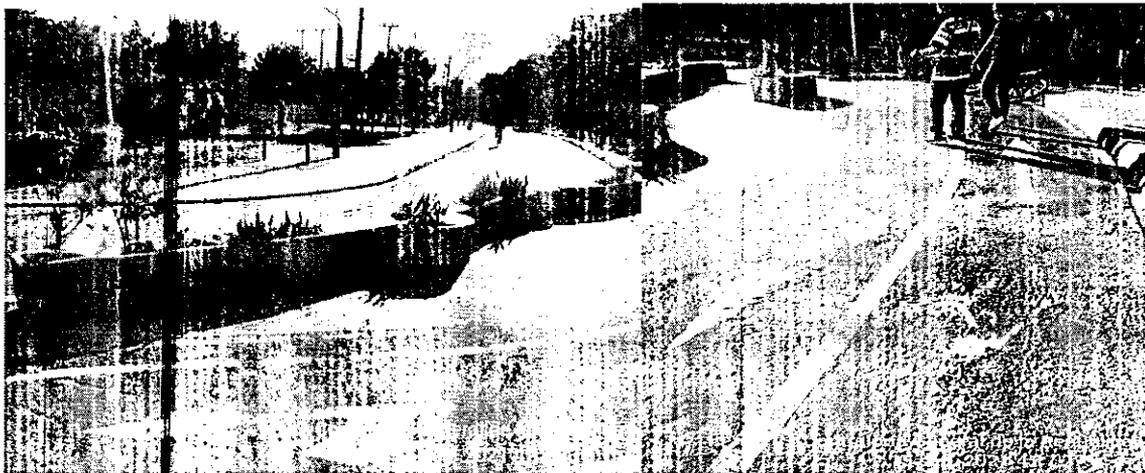


Foto (3)

Foto (4)

(3). Ítems C-1.9.1.12, C-1.9.1.21, C-1.9.1.25, Pintura de demarcación amarilla y blanca.
Fuente: Registro fotográfico de visita CGR a obras polideportivo Tulio Ospina (17/09/2021).

(4). Pintura desgastada en tramos de asfalto desgastado.
Fuente: Registro fotográfico de visita CGR a obras polideportivo Tulio Ospina (15/09/2021).

Considerando que la especificación técnica exige la calidad de una pintura para señalización vial y que la ejecución de estos ítems sucedió entre diciembre de 2019 y enero de 2020, además de tener una abrasión baja por las llantas de las bicicletas y peatones, siendo mínimo el tráfico vehicular al interior del polideportivo, se está evidenciando un desgaste prematuro incumpliendo los parámetros de calidad y durabilidad para esta actividad.

Las obras ejecutadas se concluyeron hace casi 2 años y no se ha realizado el acta de terminación, por lo tanto, no se ha formalizado la entrega de este frente, debiéndose hacer valer la garantía de cumplimiento, calidad y/o estabilidad de las obras.

Lo anterior debido a deficiencias en la ejecución indicando que su calidad no es la requerida, dejando expuestos a riesgos de accidente a los usuarios y generando un menor nivel de servicio de esta infraestructura.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, acorde con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de los artículos 1, 5 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 en sus artículos 82 y 83, cláusulas del convenio 1234 de 2017, contrato 171 de 2018 y los estudios previos y pliego de condiciones de la Licitación Pública LP-004-2018, la Resolución 3258 de 2018.

Respuesta de la entidad Indeportes-Gobernación de Antioquia.

Con respecto a calidad y durabilidad de las obras ejecutadas, la entidad expresó lo siguiente:

“Una vez analizada la observación, se brindó traslado a la interventora – Consorcio Ciclo Rutas CCT, entidad encargada del seguimiento y control de obra, realice las labores de verificación y acciones de corrección y preparación en caso de que sean procedentes a cargo del contratista.

Indeportes Antioquia realizara seguimiento como acción de mejora a efectos de que la Interventoría realice las respectivas aclaraciones y/o subsanaciones por parte del contratista de obra, a efectos de realizar el respectivo recibo a satisfacciones de la obra. Como conclusión, dado que el contrato de obra aún se encuentra vigente, una vez se realice la revisión para el recibo de las obras, se procederá a exigirle al contratista las reparaciones necesarias en caso de ser procedente, dado que hay tramos de ciclorruta existentes que ya estaban demarcadas en el momento de realizar la intervención y han presentado un desgaste mayor porque llevan más tiempos de haberse ejecutado, comparadas con las que se intervinieron en el contrato 171/2018, las cuales posiblemente generaron confusión con la demarcación que si se realizó con dicho contrato.”

Con respecto a Seguridad vial y de desplazamiento en ciclorrutas (discontinuidades), la entidad expresó lo siguiente:

“Sea lo primero en precisar, y como se ha evidenciado durante lo largo de estos años, contados desde la expedición y entrada en vigencia la Ley 1682 de 2013 denominada Ley de Infraestructura Vial, específicamente en su artículo 12 siempre generará ajustes a cantidades, actividades y presupuestos de obra, principalmente en lo que respecta a diseños geométricos, estructurales, replanteos y demás actividades tales como replanteos por dinámica constructiva, estudios ambientales, eléctricos, hidráulicos y asuntos prediales, entre otros se requieran para materializar el proyecto. Por lo tanto, éste elemento, es decir, pasar de fase II a Fase III genera un imprevisto o ‘alea’ que indefectiblemente desde la propia ley lo permite variando el presupuesto final y afectando los alcances que se tenían de acuerdo a la fase II.

Lo anterior, en los frentes de trabajo o de obra El Progreso – Hatillo, como en su totalidad el frente de Occidente, no fue ajeno a esta variación que la misma ley lo prevé, de manera específica.

(...)

Es de anotar, que los lotes comprendidos entre la unidad Deportiva de Chigorodó, y el lote de Suganar, no afectan la funcionalidad de la ciclorruta, toda vez que cada uno de dichos tramos tienen una glorieta de retomo que permite además acceder a la Berma de la vía para conectar con los tramos. Se aclara que dicha ciclorruta es Bidireccional. En este orden de ideas, la Ciclorruta continúa conectando centros poblados y/o accesos a dichos centros que, para este caso, entre Chigorodó hasta el municipio de Carepa.

(...)

El contratista ha realizado continuas solicitudes a las Empresas Públicas de la región, para que se realice el retiro y reubicación de los vientos que restringen movimientos a los postes de energía de alta tensión.

Actualmente nos encontramos con el contrato suspendido para que dichas empresas realicen el retiro y poder poner en funcionamiento la ciclorruta de forma segura.

Con el fin de garantizar el uso adecuado y la seguridad de la Ciclo infraestructura, tanto en la colocación de las barandas de seguridad en los sitios que generaron una altura considerable proporcionalmente, así como la demarcación total de esta, actualmente INDEPORTES Antioquia y la Secretaria de Infraestructura de la Gobernación de Antioquia, e INVÍAS, se encuentran gestionando la adquisición de recursos que permitan acometer las obras finales mencionadas, además, se tendrán en cuenta las acciones de mejora con el fin de garantizar el cumplimiento de las tareas propuestas desde las diferentes entidades involucradas.

Por todo lo anterior concluimos que, en nuestra consideración, no hay lugar a las observaciones de tipo administrativo por cuanto las Entidades Involucradas se encuentran adelantando las acciones que permitan que la Cicloinfraestructura cuente con aquellos elementos que permitan su funcionamiento y seguridad".

Respuesta de la entidad INVÍAS.

Con respecto a calidad y durabilidad de las obras ejecutadas, la entidad expresó lo siguiente:

"En lo que refiere a la formalización de entrega del tramo de obra ubicado en frente Polideportivo Tulio Ospina, reiteramos que la obligación de velar por la correcta ejecución de las obligaciones asumidas por el contratista de obra derivado corresponde al contratante de esta - INDEPORTES ANTIOQUIA - entidad que cuenta con la disponibilidad y acompañamiento integral continuo de la interventoría contratada por el Instituto Nacional de Vías, además de los supervisores designados

Los recibimientos o cumplimiento de metas parciales dentro de los contratos de obra pública son elementos de la dinámica del contrato, mas no son aceptados como objeto contractual terminado a satisfacción que soporte el cumplimiento de las obligaciones convenidas por los entes estatales suscribientes de los convenios interadministrativos."

Con respecto a Seguridad vial y de desplazamiento en ciclorrutas (discontinuidades), la entidad expresó lo siguiente:

"Tal y como se enuncia en la observación, el convenio 1234 de 2017 determina en la cláusula séptima numeral 15, como obligación a cargo de la Gobernación de Antioquia en numeral la de "Dar cabal cumplimiento al manual de interventoría del Instituto", manual que, por su parte, con relación al cumplimiento de la señalización en los procesos de infraestructura vial relaciona lo siguiente:

"7. NORMATIVIDAD: *Las firmas Interventoras, deben tener conocimiento del marco legal bajo el cual se desarrollan los contratos del INVÍAS y aplicar la normatividad vigente. Sin embargo, a continuación se enuncian algunas leyes, decretos, manuales, normas, especificaciones y resoluciones que son de estricto cumplimiento:*

... 36. Manual Señalización Vial - Dispositivos Uniformes para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorutas de Colombia, adoptado por la Resolución No. 001885 del 17 de junio de 2015 del Ministerio de Transporte

....

... 8.3. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA La Interventoría de un contrato de obra pública, además de lo establecido en la Ley, el Pliego de Condiciones, el contrato correspondiente y el presente Manual, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

... 47. Aplicación de la reglamentación sobre señalización Velar por que el Contratista dé estricto cumplimiento a lo establecido en la normatividad vigente en lo relacionado con señalización temporal, señalización definitiva y seguridad vial, durante todas las etapas del proyecto. Así mismo efectuar la señalización de las zonas que representen riesgo para el usuario y de las zonas de inestabilidad de taludes durante la ejecución del contrato.

(...)

Las obligaciones que determina el Instituto con relación a los puntos anteriormente expuestos denotan el cumplimiento estricto del principio de planeación, el cual debe ser replicado durante todas las etapas contractuales por parte de la Gobernación de Antioquia, INDEPORTES ANTIOQUIA, el contratista de obra y el consorcio interventor de la obra. Situación que permite inferir frente a los siete puntos señalados por la Contraloría General de la República en donde se evidencian situaciones que condicionan el impacto positivo de la obra en la comunidad, se atiendan por parte de los actores anteriormente enunciados.

Se reitera que frente a la exigencia de los diseños definitivos en fase III que debieron ser aportados por parte del contratista de obra, el Instituto Nacional de Vías en oficios SRT 14368 del 13/04/202 punto 4, pág. 2 // SRT 27322 del 28/07/2021 punto 1, pág. 2 // SRT 42647 del 20 /10/2020 puntos 5, 6, 7, 8, pág. 2 // SRT 52641 puntos 6, 7,9 pág. 2 y 3. (Anexos a la presente respuesta) solicitó y reiteró en varias oportunidades a la Gobernación de Antioquia sobre los estudios y diseños finales del proyecto con el fin de tener certeza sobre el alcance del proyecto, los kilómetros de cicloruta que se integrarías, las obras complementarias, franjas prediales, entre otros aspectos que se pueden evidenciar en los oficios emitidos por la Subdirección de Red Terciaria del instituto Nacional de Vías..."

Análisis de respuesta de las entidades INVIAS, INDEPORTES, Gobernación de Antioquia

Con respecto a calidad y durabilidad de las obras ejecutadas, las entidades expresaron lo siguiente:

INVÍAS señala que la obligación de velar por la correcta ejecución de las obligaciones asumidas por el contratista de obra es Indeportes y basados en la respuesta que dio Indeportes sobre esta observación, como el contrato aún no ha sido liquidado, ni recibido a satisfacción, se va a solicitar al contratista de obra que realice todas las reparaciones necesarias para el recibo de las obras.

La entidad informa que el contrato no ha sido recibido ni liquidado y que exigirán los correctivos pertinentes.

A causa de que, durante la revisión documental, varios ítems de obra no especificaban su localización puntual en las memorias de cálculo suministradas por la entidad, el ente de control solicitó para la visita de inspección la presencia de representantes de los contratistas de obra e interventoría, quienes fueron los que guiaron el proceso de revisión y verificación de los ítems y obras ejecutados, señalando cuales obras eran existentes y cuales fueron desarrolladas durante el proyecto, lo cual debe ser precisado para el recibo a satisfacción de las obras. El contrato de obra aún se encuentra vigente y se deben evaluar los ítems deteriorados para exigir al contratista las reparaciones pertinentes en caso de ser procedente para recibir las obras a satisfacción y cumplir con los requisitos de calidad y la entidad realizara seguimiento a esta situación, por tanto, se confirma el hallazgo administrativo.

Con respecto a Seguridad vial y de desplazamiento en ciclorrutas (discontinuidades), la entidad expresó lo siguiente:

Según las respuestas entregadas por las entidades, se puede evidenciar lo siguiente:

- En el frente del norte del Área Metropolitana, debido a las deficiencias de planeación, los recursos que inicialmente estaban destinados para la construcción de los 1,9 Km de ciclorruta entre la hacienda El Progreso y El Hatillo, se destinaron para la construcción de mayores cantidades y obra faltante en el puente ciclo peatonal de dicho tramo, lo cual hace que haya una interrupción de la ciclorruta y expone a los usuarios a un riesgo de accidentes.
- En los estudios y documentos previos del proceso contractual se evidencia en el ítem 2. Descripción de la necesidad y ubicación del proyecto. 2.1 Subregión de Urabá Subtramo 1 Conexión Centro Deportivo del municipio de Chigorodó hasta la terminal de transporte del municipio de Carepa en una longitud de 9,6

Km. Que el tramo era continuo y la discontinuidad se debe más a un problema predial que debía ser solucionado para garantizar su construcción y evitar riesgos de seguridad.

- En cuanto a la señalización horizontal y vertical es un aspecto importante en cuanto a la seguridad de los bici-usuarios y la carencia de esta pone en riesgo de accidentes a los beneficiarios del proyecto.

Con base en lo anteriormente detallado, se puede concluir que las entidades no desvirtúan lo observado por el ente de control ya que persisten las condiciones de inseguridad que fueron comunicadas.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de los artículos 1, 5 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 en sus artículos 82 y 83, cláusulas del convenio 1234 de 2017, contrato 171 de 2018 y los estudios previos y pliego de condiciones de la Licitación Pública LP-004-2018, la Resolución 3258 de 2018.

Hallazgo N°6. Actividades y pagos realizados en el frente de Occidente en contrato de obra 171 de 2018 y contrato de interventoría 1355 de 2018. Administrativa con presunta connotación fiscal por \$100.903.590 y disciplinaria (A-F-D).

Hallazgo originado por el pago de actividades en el frente de Occidente, tanto de obra por \$53.116.110 como por el servicio de interventoría por \$47.787.480, sin disponer de los diseños definitivos y aprobados en Fase III, al final se determinó no construir los tramos de este frente ante las necesidades prediales y el alto costo de los terrenos requeridos. Lo anterior generó detrimento patrimonial por \$100.903.590 debido a la inversión de recursos que no aportaron utilidad ni beneficio a la comunidad.

El Artículo 3° de la Ley 610 de 2000, define la gestión fiscal como 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, (...). Así mismo, el Artículo 6° de la misma Ley, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así:

“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, 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. (...)"

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario. "Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo."

Los numerales 4, 7 y 12 del artículo 25 la Ley 80 de 1993, establecen lo siguiente: "4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

... 7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

... 12. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011>. El nuevo texto es el siguiente: *Maduración de Proyectos. Previo a la apertura de un proceso de selección, con 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 económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño."

El Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, numeral 12, modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011, que en los procesos de selección 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. Por otra parte, el literal c del numeral 5 del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre la transparencia en la actividad contractual, establece en virtud de este principio lo siguiente: "c) *Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato."*

La cláusula séptima del Convenio Interadministrativo N° 1234, firmado el 10 de noviembre de 2017, entre Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, y el Departamento de Antioquia-Secretaría de Infraestructura Física, indica lo siguiente: "CLAÚSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO: EL DEPARTAMENTO tendrá a su cargo el cumplimiento de las siguientes obligaciones: 1) Incorporar los recursos

del presente convenio al presupuesto del DEPARTAMENTO y **obtener previo a la contratación de las obras, los diseños, planos, estudios y todos los documentos técnicos para el adecuado desarrollo de las obras.** 2) Efectuar todas las diligencias administrativas, fiscales y judiciales indispensables para ocupar en forma permanente o de manera transitoria los predios o franjas de terreno que se requiera para la ejecución de las obras, así como obtener los permisos por escrito de los propietarios o poseedores de los predios donde se va a ejecutar la obra. Los costos que se generen con ocasión de la ocupación de los predios estarán a cargo del DEPARTAMENTO y no de los recursos asignados por el INSTITUTO mediante este convenio. 3) Cumplir con los tramites, permisos, normas legales, técnicas, jurídicas y demás requisitos necesarios para la ejecución total del proyecto..." Negrita fuera del texto

Y la cláusula octava, numeral 7 del convenio 1234-17 se indica que quien da el visto bueno a los pliegos es INVÍAS, además, que dentro de sus obligaciones también está supervisar el desarrollo del convenio.

El Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública LP-004 de 2018 estableció lo siguiente con respecto a los plazos establecidos para la calibración de estudios y diseños requeridos para construir las obras objeto del contrato:

"1.3. Etapa de Preconstrucción:

En esta etapa el contratista deberá realizar todas y cada una de las intervenciones necesarias y suficientes para llevar a nivel de Fase III los estudios y diseños existentes para construir las obras objeto del contrato (...). No habrá por lo tanto y de ninguna manera lugar a pago adicional alguno por efecto de una o más intervenciones sobre los estudios y diseños disponibles al momento de cierre de la presente licitación.

Para todos lo efectos las intervenciones sobre los Estudios y Diseños son responsabilidad del Contratista. La etapa de preconstrucción tendrá un plazo de treinta (30) días calendario, la cual podrá consistir en uno o más de los siguientes literales (...):

a) Revisión estudios y diseños:

El tiempo para revisión de los Estudios y Diseños entregados por la entidad será de quince (15) días calendario, contados a partir de la orden de inicio del contrato.

Durante esta etapa, el Contratista deberá realizar lo necesario y suficiente en orden a conocer, revisar y estudiar completamente los estudios y diseños que INDEPORTES entregue para llevarlos a nivel de Fase III.

b) Estudios y Diseños Definitivos o de Fase III

El contratista se obliga a realizar la calibración de los Estudios y Diseños teniendo en cuenta el trazado aprobado por INDEPORTES sobre el contenido de los estudios existentes, que comprende los alcances, metodología, resultados, diseños, memorias de cálculo, planos de construcción, conclusiones y recomendaciones de

cada una de las áreas que lo conforman, cuyo contenido y alcance se describe en la especificación particular de cada proyecto.

c) Permisos ante autoridades ambientales

El contratista se encargará de realizar dentro de los plazos establecidos para la calibración de los estudios y diseños a fase III, lo concerniente a ocupación de cauces y aprovechamientos forestales y tramitará los permisos ante autoridades competentes y obtención del acto administrativo que otorga la respectiva aprobación. Los lineamientos deben corresponder a una cuidadosa planeación y ejecución de los mismos, para lograr productos de óptima calidad que faciliten la respuesta de las autoridades ambientales.

El contratista es responsable de la calidad y oportunidad de los productos que acompañen las solicitudes que se susciten en el desarrollo de este trámite. Dificultades respecto a calidad y oportunidad en las solicitudes y en los productos serán de absoluta responsabilidad del contratista incluyendo el posible impacto que pueda generarse para el inicio de las obras."

Por su parte, los Estudios Previos de la Licitación Pública LP-004 de 2018 establecieron dentro de las principales obras y actividades a ejecutar en el Alcance del contrato, las siguientes:

- Realizar la gestión de trámites ambientales (aprovechamiento forestal y evaluación hidráulica de cauces). No obstante, en donde no haya interferencia con éstos, se pueden adelantar los procesos constructivos del proyecto.*
- Apropiación de estudios y diseños estructurales y arquitectónicos para la construcción de puentes y pontones de alcantarilla y demás obras hidráulicas (...).*
- ... Ejecución de los planes de gestión predial, social y ambiental.*
- Gestión y adquisición predial de las áreas requeridas para el proyecto en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (...)*
- ... Estas actividades incluyen las gestiones prediales, sociales y ambientales, comprenden entre otras, solicitud complementaria de permisos ambientales, compra de predios, servidumbres, vías de acceso, drenajes y obras de estabilización."*

El pliego de condiciones para el contrato de interventoría 1355 de 2018, el cual hace parte del contrato, establece en el numeral 8.25.1. Aprobación de Estudios y Diseños lo siguiente: "(...) Es responsabilidad del Interventor exigir al Contratista el cumplimiento de los plazos establecidos contractualmente para la entrega de Estudios y Diseños y en caso de incumplimiento adelantar las gestiones requeridas para iniciar las acciones administrativas a que haya lugar."

Además, según el artículo 28 del Código Civil que dice "(...) *Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.*", y con base a la Real Academia de lenguaje española se definirá lo siguiente:

Viabilidad: 1.f. Cualidad de viable.

Viable: (Del fr. viable, de vie, vida). 2. adj. Dicho de un asunto: Que, por sus circunstancias, tiene probabilidades de poderse llevar a cabo.

Factibilidad: 1. f. Cualidad o condición de factible.

Factible: (Del lat. factibilis). 1. adj. Que se puede hacer.

La Ley 1682 de 2013, denominada Ley de Infraestructura Vial, establece lo siguiente en su artículo 12 "(...) **Estudios de Ingeniería.** Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, las siguientes definiciones deben tenerse en cuenta en la preparación de los diversos estudios de ingeniería que se adelanten para la ejecución de los proyectos de infraestructura:

Fase 1. Prefactibilidad. Es la fase en la cual se debe realizar el pre diseño aproximado del proyecto, presentando alternativas y realizar la evaluación económica preliminar recurriendo a costos obtenidos en proyectos con condiciones similares, utilizando modelos de simulación debidamente aprobados por las entidades solicitantes. En esta fase se debe consultar la herramienta o base de datos que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin, dentro de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (Vital). El objetivo de la fase 1 es surtir el proceso para establecer la alternativa de trazado que a este nivel satisface en mayor medida los requisitos técnicos y financieros.

Fase 2. Factibilidad. Es la fase en la cual se debe diseñar el proyecto y efectuar la evaluación económica final, mediante la simulación con el modelo aprobado por las entidades contratantes. Tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo. En esta fase se identifican las redes, infraestructuras y activos existentes, las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que puedan impactar el proyecto, así como títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación. Desarrollados los estudios de factibilidad del proyecto, podrá la entidad pública o el responsable del diseño si ya fue adjudicado el proyecto, continuar con la elaboración de los diseños definitivos. Finalizada esta fase de factibilidad, la entidad pública o el contratista, si ya fue adjudicado el proyecto de infraestructura de transporte, adelantará el estudio de impacto ambiental, el cual será sometido a aprobación de la autoridad ambiental quien otorgará la licencia respectiva.

Fase 3. Estudios y diseños definitivos. Es la fase en la cual se deben elaborar los diseños detallados tanto geométricos como de todas las estructuras y obras que se requieran, de tal forma que un constructor pueda materializar el proyecto. El objetivo de esta fase es materializar en campo el proyecto definitivo y diseñar todos sus componentes de tal manera que se pueda dar inicio a su construcción."

Indeportes Antioquia suscribió el contrato de obra No. 171 de 2018, con la empresa identificada con NIT 900.838.631-1, por \$44.136.796.199 y cuyo objeto es realizar la "Gestión predial, social, ambiental y construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana", con un plazo inicial de once (11) meses, fecha de iniciación a partir del 28 de enero de 2019 y fecha de terminación actual en el mes de octubre de 2021, considerando las suspensiones y prórrogas aprobadas.

Aunque se tenía establecido en el contrato que la calibración de los diseños a fase III por parte del contratista de obra, se realizaría en 15 días y revisión en otros 15 días, para un total de 30 días, este compromiso no fue cumplido, acarreando demoras para el avance de las obras.

Para el desarrollo del contrato de obra, en el frente de Occidente se tenía proyectada la construcción de dos tramos de ciclorruta entre el Puente de Occidente (Santafé de Antioquia) hacia el municipio de Sopetran con una longitud de 15,59 Km.

Desde el inicio del contrato hasta el mes de julio de 2019, se realizaron actividades de localización y replanteo, gestión ambiental y predial, por un valor total de \$53.116.110 (incluido AU e IVA), lo anterior, sin disponer a tal fecha de los diseños definitivos y aprobados en fase III. Se analiza por las diferentes partes (INVÍAS, Gobernación de Antioquia, INDEPORTES, Interventoría y Contratista), que, ante las necesidades prediales y alto costo de los terrenos requeridos en el frente de Occidente, estos tramos de ciclorruta no son viables y determinan el traslado de los recursos correspondientes por \$18.763.786.844 (incluido AU=24,13%) para el frente de Urabá.

Los costos de las actividades y pagos realizados en el frente de Occidente, son los mostrados en la siguiente tabla:

Tabla 16. Resumen actividades y pagos- Descripción de actividades y valores ejecutados en el frente de Occidente, contrato 171 de 2018

Actividad	Un	Cantidad	Vir unit	Valor parcial	Valor total incluido AU=24,13% y/o IVA
Topografía	<m	1,5	4.800.000	\$7.200.000	\$8.937.360
Plan de manejo ambiental (2,02%)	GI			\$14.190.750	\$14.190.750
Gestión Predial (3,28%)				\$24.000.000	\$29.988.000
				TOTAL	\$ 53.116.110

Fuente: Actas de pago del contrato de interventoría

Tabla 17. Detalle de las actividades incluidas en las actas de obra:

EJECUCIÓN OCCIDENTE EN ACTA 1		EJECUCIÓN OCCIDENTE EN ACTA 2	
Periodo del Acta: 01-02-2019 al 28-02-2019	Fecha Factura 2-05-2019	Periodo del Acta: 01-03-2019 al 30-03-2019	Fecha Factura 10-06-2019
ITEMS DE OBRA ACTA 1	VALOR	GESTION PREDIAL ACTA 2	VALOR
Item B1,1 Localización y replanteo	\$ 7.200.000	Socialización del Proyecto	-\$ 2.500.000
AU 24,13%	\$ 1.737.360	Inventario de moradores y propietarios	-\$ 4.500.000
TOTAL	\$ 8.937.360	Elaboración ficha predial	\$ 6.600.000
PLAN MANEJO AMBIENTAL ACTA 1	VALOR	Estudio de títulos	\$ 4.200.000
Forestal	\$ 3.378.750	TOTAL	\$ 3.800.000
Ambiental	\$ 6.757.500	Utilidad del 5%	\$ 190.000
Profesional social	\$ 4.054.500	IVA 19%	\$ 758.100
TOTAL	\$ 14.190.750	TOTAL	\$ 4.748.100
GESTION PREDIAL ACTA 1	VALOR	TOTAL INVERTIDO EN ACTA 2	\$ 4.748.100
Socialización del Proyecto	\$ 2.500.000		
Inventario de moradores y propietarios	\$ 4.500.000		
Utilidad del 5%	\$ 350.000		
IVA 19%	\$ 1.396.500		
TOTAL	\$ 8.746.500		
TOTAL INVERTIDO EN ACTA 1	\$ 31.874.610	EJECUCIÓN OCCIDENTE EN ACTA 6	
		Periodo del Acta:	Fecha Factura
		01-07-2019 al 30-07-2019	3-12-2019
		GESTION PREDIAL ACTA 6	VALOR
		Avaluo	\$ 13.200.000
		TOTAL	\$ 13.200.000
RESUMEN		Utilidad del 5%	\$ 660.000
ACTA 1	\$ 31.874.610	IVA 19%	\$ 2.633.400
ACTA 2	\$ 4.748.100	TOTAL	\$ 16.493.400
ACTA 6	\$ 16.493.400		
TOTAL PAGADO OCCIDENTE SEGÚN ITEMS	\$ 53.116.110	TOTAL INVERTIDO EN ACTA 6	\$ 16.493.400

Fuente: Actas de obra, documentos contractuales e informes de interventoría, suministrados por Indeportes e INVÍAS.

Las anteriores actividades y pagos fueron aprobados por la interventoría. De otra parte, se tienen los recursos invertidos en el contrato de interventoría en el frente Occidente (sin la entrega ni aprobación de los estudios y diseños definitivos – fase III), para lo cual, se tiene la siguiente información:

El Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, realizó el proceso de selección mediante el cual suscribió el contrato de interventoría No. 1355–2018 para “*La Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental Gestión predial, Social, Ambiental y Construcción de Ciclo-Infraestructura deportiva de Antioquia en las Subregiones de Occidente, Urabá y Norte del área metropolitana*” con el Consorcio Ciclorruta por un valor de \$3.120.205.437 y un plazo de 12 meses a partir de la suscripción del acta de inicio que tiene fecha del 27 de diciembre de 2018.

Los costos de las actividades y pagos realizados por el servicio de interventoría en el frente de Occidente, son los mostrados en la siguiente tabla:

Tabla 181920. Descripción de actividades y valores ejecutados por la interventoría en el frente de Occidente, contrato 1355 de 2018

N° de Acta	Periodo	Valor
Acta 1	27/12/2018 - 26/01/2019	15.844.405
Acta 2	27/01/2019 - 30/01/2019	2.271.464
Acta 3	01/02/2019 - 28/02/2019	20.293.371
Acta 4	01/03/2019 - 30/03/2019	9.378.240
TOTAL		47.787.480

Fuente: Información contractual y de pagos del contrato 1355-2018 suministrados por INVÍAS.

En el anexo N° 3 se muestra el detalle de las actividades y valores pagados en cada una de las actas de interventoría mostradas en la tabla N° 18.

Además de lo anterior, se resalta el hecho de que el valor inicial del contrato de interventoría es de \$3.120.205.437, que equivale a un porcentaje del 7,07% del contrato de obra por \$44.136.796.199, proporción normal entre este tipo de contratos. Al evaluar el costo de las actividades pagadas en el frente de Occidente del proyecto, en labores de interventoría por \$47.787.480, equivalen a un porcentaje del 89,97% de lo pagado en el contrato de obra por \$53.116.110, lo que es no es coherente con la proporción de costos del proyecto, ni normal para obras de construcción.

Lo expuesto se ocasiona porque no se viabilizó oportunamente el referido frente de Occidente del proyecto e incumplir con la oportuna calibración de los diseños que conllevó a la decisión de no construir estos tramos y evitar incurrir en los costos referidos en los hechos mencionados en el contrato de obra e interventoría, además de vislumbrar deficiencias de planeación, gestión, control y supervisión para garantizar la madurez, valoración y adecuada viabilización del proyecto, lo que permitió la inversión de un total de **\$100.903.590** (\$53.116.110 en contrato de obra 171-2018, incluido AU e IVA y \$47.787.480 en contrato de interventoría 1355-2018) en actividades ejecutadas en el frente de Occidente no construido, lo que constituye detrimento patrimonial por la aplicación de recursos que no aportaron utilidad ni beneficio a la comunidad.

Hallazgo administrativo con connotación fiscal y presunta disciplinaria, acorde con lo preceptuado en la Ley 610 de 2000, Artículos 6° y 3°, modificados por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5, artículo 25, numerales 4, 7 y 12, la Ley 1682 de 2013, artículo 12, cláusulas del convenio 1234 de 2017, contrato 1355 de 2018 y los estudios previos y pliego de condiciones de la Licitación Pública LP-004-2018 y el Código Civil en su artículo 28.

Respuesta 1 de la entidad Indeportes - Gobernación de Antioquia.

"Vale la pena comenzar reiterando que, INVÍAS mediante el Contrato de interventoría 1355 de 2018, celebrado con el CONSORCIO CICLORRUTAS, contrató: "Realizar interventoría

técnica, administrativa, financiera y ambiental gestión predial, social, ambiental para la construcción de ciclo infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y Norte del Área Metropolitana en el Departamento de Antioquia.

Como es de su conocimiento, para comenzar con la ejecución de cualquier proyecto de obra es indispensable el replanteamiento, que permita la identificación de los componentes ambientales, sociales, y técnicos que posibiliten la calibración y adecuada ejecución de las obras. Como se advierte, actividades todas necesarias previo al inicio de ejecución de la obra, las cuales fueron establecidas y valoradas, en el alcance del objeto del contrato, tales como, topografía, plan de manejo ambiental y gestión predial, cuyos soportes reposan con las actas enviadas a Ustedes, que fueron insumos fundamentales para establecer la no viabilidad financiera del proyecto a corto plazo en esta zona.

En razón de lo anterior y de los anexos con que se acompaña la presente comunicación, es evidente que las actividades fueron realizadas de acuerdo al contrato y a la necesidad de la etapa del mismo (llevar de Fase II a Fase III), lo que no genera un detrimento patrimonial, no existe pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos. (Documentos en anexo N° 2)".

Análisis de la respuesta de la entidad Indeportes - Gobernación de Antioquia.

El contrato de Interventoría 1355 de 2018 y la supervisión del mismo estuvieron a cargo de INVÍAS, para lo cual se tendrán en cuenta los descargos realizados por tal entidad.

Inicialmente se acude al artículo 28 del Código Civil que dice "(...) Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.", y con base a la Real Academia de lenguaje española se definirá lo siguiente:

Viabilidad: 1.f. Cualidad de viable.

Viable: (Del fr. viable, de vie, vida). 2. adj. Dicho de un asunto: Que, por sus circunstancias, tiene probabilidades de poderse llevar a cabo.

Factibilidad: 1. f. Cualidad o condición de factible.

Factible: (Del lat. factibilis). 1. adj. Que se puede hacer.

Atendiendo a las anteriores definiciones y en lo dicho en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, la fase de factibilidad es la que nos arrojará el resultado previo a la fase de diseños detallados y nos dirá que esto es viable y factible, o sea que en definitiva, podrá llevarse a cabo; también cita este mismo artículo que en la fase 2 de factibilidad se debe diseñar el proyecto y efectuar la evaluación económica final; tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo; en esta fase se identifican las redes, infraestructuras y activos existentes, las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que puedan impactar

el proyecto. Adicional a esto en los pliegos de condiciones de la LP 004 de 2018, numeral 1.3- Etapa de Pre construcción cita lo siguiente "El contratista se obliga a realizar la calibración de los Estudios y Diseños teniendo en cuenta el trazado aprobado por INDEPORTES sobre el contenido de los estudios existentes, que comprende los alcances, metodología, resultados (...)".

Según el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, numeral 12, modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011, que en los procesos de selección 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. Por otra parte, el literal c del numeral 5 del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre la transparencia en la actividad contractual, establece en virtud de este principio lo siguiente: "c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato."

En el pliego de condiciones de contrato 171 de 2018, se exigió la calibración de los diseños de fase 2 a fase 3, en un plazo de 30 días, lo cual no fue cumplido. Se precisa que la exigencia de calibración de diseños a fase 3 y su costo asociado está inmerso en el porcentaje de administración del contrato 171 de 2018 y por ende, la topografía, replanteo y localización de los ítems contractuales corresponden a la construcción de la ciclorruta y no a actividades para adelantar los estudios, diseños y viabilización del frente de occidente, tramos que ya deberían estar viabilizados en los diseños fase 2 (de factibilidad). Además, se cita que la Ley 1682 de 2013, artículo 12, indica para la Fase 3. Estudios y diseños definitivos, que el objetivo de esta fase es materializar en campo el proyecto definitivo y diseñar todos sus componentes de tal manera que se pueda dar inicio a su construcción.

Por tanto, al momento de iniciar los diseños en fase III, todos los tramos debieron estar definidos como factibles, porque de esta certeza es de donde parte el objeto del contrato de obra. No obstante, se observa que solo durante la ejecución del contrato de obra 171 de 2018, en la calibración de los diseños a fase 3 (definitivos) se advierte el valor de los predios requeridos en el frente de occidente por valor aproximado de \$12.070.933.425, momento a partir del cual se determina que es inviable la construcción de estos tramos por tales costos prediales y se trasladan los recursos a Urabá (decisión entre mayo y junio de 2019).

Según todo lo anterior, el proyecto diseñado en fase 2, con el cual se adjudicó el contrato de obra 171 de 2018, debería estar correctamente viabilizado, contar con la evaluación económica final y definidos con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución, lo cual no ocurrió. Tampoco se tuvo en cuenta que se debieron calibrar los diseños a fase 3 en un plazo de 30 días y en caso de haber tomado más tiempo, era necesario tener el proyecto definitivo (viabilizado) y diseñados todos sus componentes de tal manera

que se pueda dar inicio a su construcción y no invertir recursos en topografía y replanteo para su construcción y en otras actividades y gastos sin tener certeza sobre la viabilidad del frente de occidente, costos del contrato de obra e interventoría que no se materializaron en obras de ciclorrutas y que no prestaron servicios, ni beneficios a la comunidad.

Respuesta 1 de la entidad INVÍAS

“Mediante oficio SRT 18163 del (06/05/2019) INVÍAS solicita a la Gobernación de Antioquia allegar la documentación pertinente que soporte las decisiones tomadas en lo referente a la ubicación final de los tramos de ciclo ruta y nuevos diseños.

Lo anterior demuestra que para el mes de Mayo de 2019 INVÍAS no tenía certeza de la ejecución del frente de Occidente, puesto que la Gobernación ni INDEPORTES había informado oficialmente sobre sus decisiones de traslado de estos recursos al frente de Urabá y mientras tanto la interventoría llevaba 5 meses de ejecución, por ende hizo uso de sus recursos de profesionales y especialistas para la revisión de estudios, diseños y demás recursos como profesionales sociales y ambientales para este tramo, puesto que estaba dentro del objeto contractual y se requería llevar control sobre las actividades previas que ejecutó el contratista, además para corroborar efectivamente la incidencia del proyecto en predios que requerían comprarse. Por lo anterior se generaron pagos a la interventoría para el frente de occidente hasta el mes de marzo (acta # 4).

Sin embargo, la responsabilidad por la viabilidad del proyecto con la adquisición de predios y diseños finales continúa en manos de la entidad contratante en cumpliendo con el Convenio 1234-17.

... Las cantidades de obra autorizadas en las actas parciales del contrato de obra, por valor de \$53.116.110 corresponden a las actividades que inicialmente fueron autorizadas y avaladas por INDEPORTES correspondientes a la etapa inicial del proyecto, donde el contratista tuvo que disponer con base en las actividades programadas, de recursos profesionales para su desarrollo como son la parte forestal, ambiental, social y de gestión predial, recursos que se requieren en todo proyecto, así como también la localización y replanteo del corredor que es lo que primeramente se tiene que hacer en todo proyecto. La descripción y soportes de las actividades realizadas por los profesionales del contratista, así como la descripción de las respectivas actividades de localización y replanteo topográfico se encuentran incluidas en los soportes anexos a las actas de obra en mención.

Es de resaltar que si en la Subregión de Occidente finalmente no se desarrolló el proyecto previsto dentro del alcance inicial, también es cierto que la conclusión final de esta fue el resultado de todas las actividades preliminares de localización y replanteo, evaluación e inventario forestal, ambiental, gestión social y predial que se adelantaron, con las cuales se logró identificar las problemáticas existentes en estos tramos, las cuales fueron socializadas mediante las diferentes reuniones de seguimiento y comités de obra con las diferentes entidades involucradas, que conllevaron finalmente a la decisión de INDEPORTES de destinar los recursos a otro tramo.

El proyecto y ejecución de obra, tal como se concibió y estableció desde su etapa precontractual, requería de hacer ingentes esfuerzos en su etapa inicial de disposición de recursos y de inversión para poder adelantar las actividades previas del proyecto, adelantar las evaluaciones prediales y definir el inicio de obras. Es de aclarar que los recursos de obra e Interventoría invertidos fueron autorizados en los comités de seguimiento tanto por INDEPORTES como por el INVÍAS respectivamente, además de que se determinó que en la subregión de Occidente si se tenía la posibilidad de intervenir inicialmente ciertos tramos, pero que posteriormente debido al resultado de las evaluaciones y resultados finales la entidad contratante determinó no realizarlas ante la necesidad de invertir recursos importantes de los cuales no se disponía, para la adquisición de predios.

La relación de costos de Interventoría obedece a las labores de seguimiento y acompañamiento adelantadas, aclarando que los recursos consumidos fueron avalados por la supervisión del INVÍAS, se estableció que los recursos incluidos dentro de las actas de interventoría se distribuirían proporcionalmente en los frentes activos en cada mes de ejecución y durante la ejecución de trabajos del contratista, con el objeto de reportarlos tal como se evidencia en las actas 1, 2, 3 y 4 correspondientes a los meses de diciembre de 2018, enero, febrero y marzo de 2019 y que resumimos los porcentajes indicados en los párrafos del oficio de Contraloría con la observancia de una posible connotación fiscal, puesto que los recursos utilizados por la Interventoría en esta etapa inicial de la subregión de Occidente fueron los mínimos autorizados previamente por el INVÍAS para el control y supervisión de las actividades, como se puede observar las dedicaciones obedecen al acompañamiento y seguimiento de las actividades que fueron ejecutadas por el contratista de obra durante la etapa inicial del corredor a intervenir con una longitud de 15,59 km sumados en dos tramos de un total inicial establecido en el alcance inicial de 33,76 km por intervenir con los recursos del proyecto, dada la relevancia de esta subregión y comparada con la meta física inicial su longitud equivale al 42,6%. Por lo tanto, no se pueden asignar proporcionalmente ni equiparar con las actividades de obra en esta etapa y compararlos con los valores de ejecución del proyecto”.

Análisis respuesta de la entidad INVÍAS

En el archivo anexo para esta comunicación se relaciona el oficio con fecha de 06 de mayo de 2019, donde informan al secretario de Infraestructura del Departamento acerca del radicado allegado por la interventoría para informar la problemática predial en la Subregión de Occidente, le mencionan al departamento la cláusula séptima del convenio 1234-17 donde señala su responsabilidad para cubrir los gastos que se generen con ocasión de la ocupación de los predios, además, se le solicita estudiar la congruencia de los objetos contractuales de obra e interventoría, acorde con las decisiones tomadas por la Gobernación en cuanto a la ubicación final de los tramos de ciclorrutas y nuevos diseños.

INVÍAS menciona en su respuesta que la viabilidad del proyecto es de la entidad contratante Indeportes, pero, según el numeral 7 de la cláusula octava del convenio 1234-17, quien da el visto bueno a los pliegos es INVÍAS; además, dentro de sus obligaciones también está supervisar el desarrollo del convenio; si bien la conclusión

de las actividades realizadas por el contratista de obra arrojaron el no desarrollo del tramo de occidente, es importante hacer la mención también a INVÍAS de que la Fase II de unos diseños tiene como fin establecer la "Factibilidad", por lo tanto, previo al inicio de la ejecución de este proyecto se debió haber tenido unos diseños con la información a profundidad, una propuesta económica final, unos estudios ambientales además del conocimiento del costo de la gestión predial para este tramo, como lo establece la Ley 80 de 1993, sus decretos reglamentarios y modificatorios y la Ley 1682 de 2013.

En consideración a lo anterior y como evidencia la decisión de no construcción de este tramo durante la ejecución del contrato de obra, está claro que estos principios no fueron cumplidos y, sin tener un rumbo claro, se iniciaron labores sin tener la calibración de los diseños, quedando las actividades y labor ejercida por ambos contratistas sin prestar ninguna finalidad.

La no entrega de la calibración de los diseños por parte del contratista dentro de los términos iniciales del contrato también refleja debilidades en la actuación del interventor al permitir el inicio de esta obra sin su requisito e insumo más importante.

Citando parte de uno de los párrafos de la respuesta de la entidad *"además de que se determinó que en la subregión de Occidente si se tenía la posibilidad de intervenir inicialmente ciertos tramos, pero que posteriormente debido al resultado de las evaluaciones y resultados finales la entidad contratante determinó no realizarlas ante la necesidad de invertir recursos importantes de los cuales no se disponía, para la adquisición de predios"* y con la no ejecución de este tramo, se puede concluir la falta de claridad y la debilidad de los diseños proporcionados en fase II por la entidad contratante.

Por último, aunque según la entidad, la destinación de recursos para los cuatro meses de prestación del servicio de interventoría en el frente de occidente fue mínima, solo hasta el acta N°4 se evidencia una destinación menor, pues en las primeras tres actas, los recursos fueron divididos entre los tres frentes en ejecución, siendo estas labores de acompañamiento a las actividades ejecutadas por el contratista de obra en el frente de occidente. La interventoría permitió el incumplimiento de los plazos de la calibración de diseños y permitió iniciar las obras del frente de occidente sin tener un trazado definitivo, posibilitando que se diera un detrimento al patrimonio del estado por la realización de unas actividades que no cumplieron ninguna finalidad.

Respuesta 2 de la entidad Indeportes - Gobernación de Antioquia

"No obstante, el Contrato de interventoría 1355 de 2018, fue celebrado entre INVÍAS y el CONSORCIO CICLORRUTAS, cuyo objeto es: "Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental gestión predial, social, ambiental para la construcción de ciclo infraestructura deportiva de Antioquia en las subregiones de Occidente, Urabá y la

zona norte del Área Metropolitana en el Departamento de Antioquia". Se evidencia que está planteada por el sistema del Factor Multiplicador, es decir, por Hora Hombre. Es decir, debe diferenciarse los pagos que realiza la Interventoría, los cuales son basados en el sistema del Factor Multiplicador y se da por Horas Hombre, siendo esto resorte desde INVÍAS, que, al estar dedicados a la revisión de las actividades planteadas para adelantar la calibración del proyecto en el sector de Occidente, así como el de realizar los avalúos comerciales de las posibles fajas a adquirir, los cuales difieren de las Actividades realizadas por el contratista. Para ambos casos era necesario la cancelación de actividades adelantadas autorizadas por la Interventoría. Es de anotar que no se realizaron pagos para actividades correspondiente a obras.

Debe tenerse en cuenta la elaboración de cada una de las actividades adelantadas en el frente de trabajo de Occidente, y del resultado de este, la Interventoría recomendó la necesidad del cambio el frente de obras".

Respuesta 2 de la entidad INVÍAS

"Frente a la presente observación, el Instituto Nacional de Vías dentro del término legal concedido por la CGR, remitió los descargos pertinentes con sus anexos. Sin embargo, debemos indicar que en cumplimiento del convenio de la Clausula 8 numeral 7, mediante la Dirección de Contratación dio visto bueno a un pliego de condiciones tipo que sería adaptado según el caso para los 31 procesos de selección adelantados por la Gobernación de Antioquia y derivados del convenio 1234-17. La Gobernación de Antioquia a su vez dentro del convenio interno 2017-AS-20-0025 suscrito entre Gobernación de Antioquia y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia - Indeportes Antioquia, debió facilitar dicho pliego tipo para que fuera adaptado al proyecto cicloruta y así se continuara con lo pactado en el convenio marco 1234-17.

Tal como se especificó en el párrafo anterior, el cumplimiento de la Clausula 8 numeral 4 del convenio 1234-17 fue observado por el INVÍAS, entidad que contrató la interventoría 1355-18 para ejercer la supervisión específica y exclusiva del proyecto de cicloruta, quien oportunamente advirtió a INDEPORTES y a la Gobernación de Antioquia mediante oficio 153-0-013 (11/01/2019) y radicado INVÍAS 1605 (14/01/2019) el cual fue remitido por INVÍAS a la Gobernación de Antioquia mediante oficio SRT 3140 (28/01/2019), informando la fase en la cual se encontraban los estudios y diseños entregados por los entes territoriales previo al inicio del contrato de obra 171-18. Igualmente la interventoría durante la ejecución del contrato 171-18, radicó ante INDEPORTES varios escritos informando y advirtiendo sobre los eventos del contrato sin recibir respuesta al respecto, tal como se evidencia en el oficio de interventoría 153-1-402 (03/12/2019), donde la interventoría relaciona una serie de radicados a INDEPORTES, al igual que el oficio de interventoría 153-1-392 (26/11/2019), con el cual la interventoría solicita a INDEPORTES inicial proceso de incumplimiento al contratista de obra.

A su vez INVÍAS en cumplimiento de sus obligaciones de supervisar el convenio, mediante oficios SRT 16957 (26/04/2019), SRT-14368 del 13/04/2018 y SRT 27322 del (28/07/2020) solicita a la Gobernación de Antioquia información sobre el avance del proyecto, el alcance final de las obras, la entrega de estudios y diseños definitivos, entre otros temas.

Dichos oficios fueron relacionados en la respuesta inicial a estas observaciones e igualmente relacionados en los descargos de la observación 14 del presente oficio. (Se anexan los oficios enunciados en esta observación)".

Análisis de respuesta de las entidades INVÍAS – Indeportes - Gobernación de Antioquia.

Para el frente de occidente sí se realizaron pagos pertenecientes a la obra como lo son la localización y replanteo, además, sin tener diseños definitivos de este tramo y con las deficiencias encontradas por la interventoría en los diseños fase II, se dio continuidad a la realización de actividad que finalmente no surtieron ningún efecto sobre el proyecto ya que el tramo resulta inviable justo cuando se va a pasar a Fase III, infringiendo lo dicho en el artículo 12 de la Ley 1682 donde se indica que en diseños fase II se aprueba o desaprueba la continuidad de los diseños de fase II a fase III.

La respuesta de INVÍAS ratifica lo expresado inicialmente por el equipo auditor, ya que hasta mitad del año 2020 se estaban entregando los diseños definitivos por parte del contratista de obra y a pesar de las "irregularidades" señaladas por el contratista de interventoría en los diseños entregados por parte de la entidad contratante-Indeportes, se permite que se inicie la ejecución de los trabajos sin que el contratista de obra subsane estos inconvenientes y sin tener los diseños definitivos, pese a que se estaba en etapa de preconstrucción y revisión de los trazados iniciales de los diseños fase II, para definir si eran viables los tramos del frente de occidente y aun así, se desarrollaron actividades en este frente que posteriormente fue declarado inviable y no fue posible ejecutar.

En consideración a lo anterior, la respuesta de la entidad no desvirtúa las situaciones expuestas y se configura en hallazgo administrativo con connotación fiscal por \$100.903.590 y presunta disciplinaria, en los mismos términos en que fue comunicado, acorde con lo preceptuado en la Ley 610 de 2000, Artículos 6° y 3°, modificados por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5, artículo 25, numerales 4, 7 y 12, la Ley 1682 de 2013, artículo 12, cláusulas del convenio 1234 de 2017, contrato 1355 de 2018 y los estudios previos y pliego de condiciones de la Licitación Pública LP-004-2018 y el Código Civil en su artículo 28.

Hallazgo N°7 Liquidación convenio. 2017-AS-20-0025 suscrito entre Gobernación de Antioquia y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia. Administrativa con presunta connotación disciplinaria (A. D)

Hallazgo en el cual, debido a la liquidación del Convenio 2017-AS-20-0025 por parte de la Gobernación de Antioquia e Indeportes Antioquia, legalmente la Gobernación

de Antioquia no viene ejerciendo funciones de vigilancia del Contrato 171 de 2018, acorde con la normativa, y a lo previsto en las obligaciones adquiridas. Lo anterior generó incertidumbre en la ejecución de las obras, la calidad de las mismas, y la inversión de los recursos públicos.

Artículo 27 de la Ley 734 de 2002, Acción y omisión. "La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo."

Artículo 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002, DEBERES. "Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente."

Los Artículos 3 y 14 de la Ley 80 de 1993 establecen: "**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" ...

Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. "Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato". ...

Los numerales 1 y 2 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, sobre el principio de responsabilidad, establecen: "1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas".

Nuestra Constitución Política establece en su Artículo 209 que: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones." Esto en concordancia a lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-671/1999 que en uno de sus apartes expreso:

“En cuanto el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, encuentra la Corte que la disposición acusada tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado”.

De otro lado, la Ley 84 de 1873 del 26 de mayo (Código Civil Colombiano) en su artículo 1602 y 1603 establecen: *“ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*

ARTICULO 1603. <EJECUCION DE BUENA FE>. Los contratos deben ejecutarse de Buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”.

La Ley 1474 de 2011 en sus artículos 83, 84 establece:

(...)

“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. ...*

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *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.”

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado G-EFSICE-01. Numeral III, Literal A – *“III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos. La designación de un supervisor debe ser efectuada a más tardar en la misma fecha en la que*

se adjudique el contrato cuando el mismo sea el resultado de un proceso de contratación competitivo o se asigne en los casos de contrataciones directas”.

Ley 80 de 1993, artículo 60, modificado por el artículo 217 del decreto 019 de 2012. **DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN.** (...) *“aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.*

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato. (...).

Ley 1150 de 2007, artículo 11, indica lo siguiente respecto al **“PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS.** *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto”*

Clausula séptima del Convenio Interadministrativo Nro. 01234, firmado el 10 de noviembre de 2017, entre Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, y el Departamento de Antioquia-Secretaría de Infraestructura Física:

“CLAUSULA SEPTIMA: OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO: EL DEPARTAMENTO *tendrá a su cargo el cumplimiento de las siguientes obligaciones: (...)*

“9). Exigir al contratista de la obra que en los procesos constructivos se cumplan las especificaciones técnicas y se realicen los ensayos a los materiales cumpliendo las especificaciones de invias vigentes y aplicables para tal efecto.

10) supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista.

11) Coordinar y Gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, d los proyectos, en las diferentes etapas del contrato de obra.” (Negrilla fuera de texto.)

El Convenio Interadministrativo de Cooperación Nro. 201-AS-20-0025, firmado entre el Departamento de Antioquia-Secretaría de Infraestructura Física y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia, tiene como objeto la: **“ENTREGA DE LOS RECURSOS PROVENIENTES POR LA VENTA DE ISAGEN AL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CICLO INFRAESTRUCTURA EN LAS SUBREGIONES DE URABÁ, OCCIDENTE Y ÁREA**

METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA".
En su cláusula segunda establece:

SEGUNDA - ALCANCE DEL CONVENIO: "El alcance del objeto del presente convenio es la entrega por parte del Departamento de Antioquia de Cuarenta y cinco Mil millones de pesos M.L (\$45.000.000.000). (...) para la ejecución por parte de Indeportes Antioquia de la obra mencionada en el objeto del convenio. El alcance del objeto se entiende agotado con la entrega total de los aportes por parte del Departamento de Antioquia (Secretaría de Infraestructura Física) Indeportes Antioquia".

CLAÚSULA SÉPTIMA – COMPROMISOS DEL ASOCIADO: INDEPORTES ANTIOQUIA: (...) *"4. Ejecutar directa o indirectamente las obras objeto del convenio, conforma al procedimiento establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, la Ley 489 de 1998, la Ley 1551 de 2012, el Decreto 092 de 2017, y demás normas legales y reglamentarias vigentes. Indeportes Antioquia será el único responsable de la ejecución del proyecto para el cual recibe el apoyo económico del Departamento de Antioquia; tendrá su dirección técnica, realizará la supervisión y/o interventoría y demás controles que garanticen la calidad y estabilidad de la obra."*

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA. - LIQUIDACIÓN: *"El presente convenio Interadministrativo de Cooperación, será liquidado interpartes a su vencimiento o terminación dentro de un término de seis (6) meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la ley 80 de 1993; 11 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 4 del artículo 4 d la Ley 80 de 1993".*

El Acta de liquidación del Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 2017-AS-20-0025, celebrado entre el Departamento de Antioquia - Secretaría de Infraestructura Física y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia-Indeportes Antioquia, realizada el pasado 11 de junio del año 2021.

Mediante la suscripción del Convenio interadministrativo Nro. 01234, de fecha 10 de noviembre de 2017, suscrito con el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVÍAS, cuyo objeto fue el **"MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE VÍAS PARA CONECTIVIDAD REGIONAL FINANCIADOS CON RECURSOS DE LA ENAJENACIÓN DE ISAGEN EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, CON RECURSOS PROVENIENTES DE LA VENTA DE ISAGEN"**, el Departamento de Antioquia-se comprometió en la cláusula séptima, entre otras, a obligaciones tales como:

(...)

"9). Exigir al contratista de la obra que en los procesos constructivos se cumplan las especificaciones técnicas y se realicen los ensayos a los materiales cumpliendo las especificaciones de invias vigentes y aplicables para tal efecto.

10) supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista.

11) *Coordinar y Gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, d los proyectos, en las diferentes etapas del contrato de obra.*"

En Sentencia del Consejo de Estado del 29 de agosto de 2007, radicación No. 14854, se señaló que *"el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra y otras de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado, todo lo anterior, acogiendo jurisprudencia anterior (Sentencia del abril 10 de 1997, expediente 10608, donde se expresó que las partes puedan allí decidir todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato y por esta razón es el momento en que se pueden formular las reclamaciones correspondientes"*.

Estas obligaciones no se cumplieron en su integralidad, toda vez que, desde el pasado 11 de junio del año 2021, el Secretario de Infraestructura Física y la Supervisora del Departamento de Antioquia, el Gerente y el Supervisor del Convenio del Equipo Técnico de Infraestructura Física del Instituto para el Deporte de Antioquia – Indeportes, procedieron a liquidar el convenio Interadministrativo de Cooperación Nro. 201-AS-20-0025. Liquidación que se efectuó cuando el contrato de obra 171 de 2018, suscrito entre Indeportes y el Consorcio Ciclo Infraestructura, aún se encuentra en ejecución, contrato con el cual se está dando cumplimiento al objeto del convenio interadministrativo Nro. 01234, de fecha 10 de noviembre de 2017.

Quiere decir entonces que, desde el mismo momento de la liquidación del Convenio, la Gobernación de Antioquia legalmente, no viene ejerciendo la vigilancia del contrato 171 de 2018, acorde con la normativa, y a lo previsto a las obligaciones adquiridas, sin olvidar que los supervisores de un contrato deben garantizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico.

Por ello, no se podía limitar el objeto del convenio Nro. 201-AS-20-0025, solo a la entrega de unos recursos, sin recibir los servicios contratados, y sin terminar de hacer una vigilancia técnica administrativa, financiera, contable y jurídica al proyecto conforme se establece en la numeral 4 de la Cláusula Séptima del convenio.

Lo anterior se debe a debilidades de seguimiento, en el control normativo y a debilidades en la supervisión, conllevando esto al desconocimiento de las obligaciones adquiridas en los convenios generando incertidumbre sobre la ejecución de las obras, la calidad de las mismas, y la inversión de los recursos públicos.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, acorde con lo preceptuado en el artículo 27 y 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de la Ley 80 de 1993 en los artículos 3 y 14, artículo 26 numeral 1 y 2, artículo 60, Constitución Política, artículo 209, la Ley 489 de 1998 artículo 95, Ley

84 de 1873, artículos 1602 y 1603, Ley 1474 de 2011 en sus artículos 83 y 84, Ley 1150 de 2007, artículo 11, Sentencia del Consejo de Estado del 29 de agosto de 2007, radicación No. 14854, cláusulas del convenio 1234 de 2017 y el Convenio 201-AS-20-0025.

Respuesta 1 de la entidad, INVÍAS

“Redundando en lo indicado por el requerimiento de la CGR del asunto, el Instituto Nacional de Vías en el convenio interadministrativo 1234 de 2017 suscrito con la Gobernación de Antioquia, determina en apartes de sus clausulados lo siguiente:

“CLAUSULA SEPTIMA: OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO: EL DEPARTAMENTO tendrá a su cargo el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

(...)

“9). Exigir al contratista de la obra que en los procesos constructivos se cumplan las especificaciones técnicas y se realicen los ensayos a los materiales cumpliendo las especificaciones de vías vigentes y aplicables para tal efecto.

10) supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista.

11) Coordinar y Gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, de los proyectos, en las diferentes etapas del contrato de obra.”

De las anteriores obligaciones se predica la titularidad que asume la Gobernación de Antioquia frente a la planeación, análisis de conveniencia y seguimiento a los recursos destinados en el convenio por el INVÍAS y esta Gobernación...

Sin embargo, en este punto se debe resaltar la autonomía que reviste la actuación de la Gobernación de Antioquia e INDEPORTES Antioquia, quienes asumen obligaciones propias en el convenio interadministrativo 2017-AS-20-0025 y frente a estas serán responsables integralmente, incluyendo aquellas referidas a los términos de liquidación del convenio 2017-AS-20-0025 y consecuentemente aquellas derivadas de su inobservancia.

Frente al particular el Instituto Nacional de Vías garantizó la interventoría durante todas las etapas de ejecución, asegurando de esta forma el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico al contrato de obra pública contratado por parte de INDEPORTES Antioquia.

El Instituto Nacional de Vías, como actividades adicionales a su gestión, por medio de los oficios SRT 18163 del 06 de mayo de 2019, reiterado en oficios SRT 27322 del 28 de julio de 2020 y SRT 34341 del 10 de septiembre de 2020. (Oficios anexos a la presente comunicación).

“... Aprovecho la oportunidad para solicitarle respetuosamente copia de todas las actas de prorroga y adición a los contratos de obra derivados... (Oficio SRT 18163 de 2019).

“... 2. Información sobre Convenio 2017-AS-20-0025 celebrado entre el Departamento de Antioquia e Indeportes para este proyecto y el cual se encuentra vencido desde el 15 de diciembre de 2018. (Oficio SRT-27322 de 2020)

“... 2. Mediante oficios SRT 18163 (06/05/19) y SRT 27322 (27/07/2020), así como en varios comités mensuales del proyecto ciclo ruta a los que asistía Indeportes y la Gobernación durante el año 2019, esta Subdirección solicitó información sobre el Convenio 2017-AS-20-0025 (Oficio SRT 34341 de 2020).

De esta manera, se deja evidencia de la debida gestión realizada por parte del Instituto Nacional de Vías sobre el convenio 2017-AS-20-0025 suscrito entre la Gobernación de Antioquia e Indeportes Antioquia”

Análisis de la respuesta de INVÍAS.

Desde la firma del convenio interadministrativo 1234 de 2017, suscrito entre la Gobernación de Antioquia y el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, éste aprobó que la Gobernación de Antioquia pudiese hacer un convenio solo con el Instituto de Deportes de Antioquia Indeportes, no por ello, lo hace responsable de las decisiones que tomó el Departamento de Antioquia e Indeportes el pasado el 11 de junio de 2021, de liquidar bilateralmente del Convenio 2017-AS-20-0025 sin haber terminado la ejecución de la Obra del contrato 171 del 13 de diciembre de 2018.

Por ello, y después de haber analizado la respuesta y los anexos aportados por de INVÍAS, es de recibo su no responsabilidad en la liquidación efectuada.

Respuesta 2 de la entidad, Indeportes - Gobernación de Antioquia.

Argumentan que el convenio “debía ser liquidado de conformidad con la normatividad vigente, se trata desde luego de un deber legal de conformidad con los plazos prescritos por el artículo 11 de la ley 1150 de 2007... el Convenio Interadministrativo No. 2017-AS-20-0025 suscrito el 10 de noviembre de 2017 tuvo como fecha de inicio el 07 de febrero de 2018 y terminó el 15 de diciembre de 2018, en consecuencia, según los términos legales la fecha última para liquidar el Convenio antes de la pérdida de competencia para liquidación fue el 15 de junio de 2021. Ciertamente es que el Convenio en cuestión fue liquidado bilateralmente el 11 de junio de 2021 cumpliendo con los plazos señalados por la Ley.

*Esto nos lleva ahora a que la Contraloría General de la República a través de la comunicación de la que versa el asunto, manifestó que al ser liquidado el convenio en cuestión no se están cumpliendo en su integralidad los compromisos adquiridos en consideración del Convenio Interadministrativo No. 01234 de 2017 suscrito entre el Departamento de Antioquia e INVÍAS, **CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO numerales 9, 10 y 11.***

Lo anterior, bajo el argumento de la Contraloría General de la República; que a fecha de liquidación del Convenio Interadministrativo No. 2017-AS-20-0025 de 2017 el contrato de

obra No. 171 de 2018 aún se encuentra en ejecución y con este se incumplirían las obligaciones a cargo del Departamento de conformidad con el Convenio Interadministrativo No. 01234 de 2017.

Sin embargo el Departamento de Antioquia a través de la Supervisión designada para el Convenio Interadministrativo No. 2017-AS-20-0025 no dejó de ejercer las funciones de supervisión ni la vigilancia de las obras cofinanciadas, las cuales se ejecutan a través del Contrato de obra No. 171 de 2018..., ello se puede evidenciar toda vez que en el acuerdo del acta de liquidación del 11 de junio de 2021 del Convenio No. 2017-AS-20-0025 de 2017 no se declara el paz y salvo y se establecen compromisos de orden alternativo manifestados en una obligación principal de ejecución para la cual se estableció plazo de ejecución, o bien una obligación subsidiaria de reintegro de recursos por no ejecución, en consecuencia hasta tanto la llegada del plazo de ejecución de la obra termine, la supervisión designada por el Departamento de Antioquia prosiguió de manera ininterrumpida la vigilancia del recurso aportado, que hoy se encuentra comprometido en el Contrato de Obra No. 171 de 2018.

A continuación, se relacionaron un extracto de lo acordado en la parte resolutive del acta de liquidación del Convenio Interadministrativo No. 2017-AS-20-0025 de 2017 celebrado entre el Departamento de Antioquia e Indeportes fechada del 11 de junio de 2021:

De esta forma se comprende que el Departamento de Antioquia - Secretaría de Infraestructura Física liquidó el Convenio Interadministrativo No. 2017-AS-20-0025 de 2017 no para dejar de ejercer la correcta vigilancia recurso y las obras que se deben ejecutar con cargo al mismo, las cuales se enmarcan dentro del contrato de obra No. 171 de 2018, .. sino porque desde la normatividad vigente prescrita para los plazos de liquidación, se encontraba en el estricto cumplimiento de un deber legal, de esta manera, con sano criterio.

El Departamento de Antioquia continua incluso posterior a liquidación del Convenio la vigilancia de los recursos y actividades, ejecutados en el marco del contrato de obra derivado No. 171 de 2018., tal y como es posible evidenciar en los compromisos adquiridos a través de la liquidación para el cual se previó la posibilidad de continuar la ejecución del proyecto con plazo hasta de 90 días hábiles, esto es hasta el 21 de octubre de 2021, fecha corte en donde se verificará el cumplimiento o no de la ejecución de las obras, en cuyo caso se procederá a expedir constancia de cumplimiento o el inicio de cobro persuasivo/coactivo hasta el cierre del expediente.

(...)

El Departamento ha venido continuando la vigilancia, seguimiento y control de los compromisos adquiridos, toda vez, de manera subsidiaria de llegarse a verificar situaciones técnicas disímiles a las especificaciones y condiciones pactadas procederá el reintegro de los recursos de conformidad con la parte resolutive del acta de liquidación...

(...)

Sistema Integrado de Gestión del Departamento de Antioquia se evidencia dentro de los procesos de "Control en la ejecución de la contratación estatal o (supervisión y/o interventoría)", "Procedimiento Contractual" y de conformidad con el "Manual de Supervisión e Interventoría" que hace parte integral del Sistema Integrado de Gestión del

Departamento, la función legal del supervisor de diligenciar el cierre del expediente del proceso de contratación por tanto, los deberes del supervisor no terminan con la suscripción del acta de liquidación, pues la verificación del cumplimiento de las obligaciones pendientes contraídas con ocasión a las actas de liquidación y en especial las que no declaran el paz y salvo quedan a cargo de la vigilancia, seguimiento y control del Supervisor del Convenio, hasta tanto se diligencie el acta de cierre del expediente del proceso de contratación.”

Análisis de la respuesta INDEPORTES-Gobernación de Antioquia.

Es claro para el ente de control que el convenio 2017-AS-20-0025 de 2017 debía ser liquidado acorde con lo establecido por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, pero no en el momento en que se realizó, sin culminar el contrato de obra. De ahí que la respuesta aportada por la Gobernación e Indeportes, no sea de recibo por las siguientes razones:

La liquidación de los contratos busca la calidad de las obras, de los bienes o servicio, el control de cuentas y la evaluación de los resultados de la inversión, es donde las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de la prestación a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para establecer el balance económico final del contrato y paz y salvo entre las partes. Esto es imposible de hacerse si liquidamos antes que las obras culminen y sean recibidas a entera satisfacción por la entidad contratante.

En Sentencia del Consejo de Estado del 29 de agosto de 2007, radicación No. 14854, se señaló que *“el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra y otras de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado, todo lo anterior, acogiendo jurisprudencia anterior (Sentencia del abril 10 de 1997, expediente 10608, donde se expresó que las partes puedan allí decidir todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato y por esta razón es el momento en que se pueden formular las reclamaciones correspondientes”*. Para que esto se dé, se requiere la culminación de las obras.

De otro lado, al liquidar el convenio, antes de la culminación de las obras, es imposible ser exactos en los saldos de dinero a reintegrar por concepto de recursos sin ejecutar cuando la obra no se ha culminado, cuando se dejaron obras inconclusas y no cofinanciadas por Indeportes, y con detalles por determinar, algo necesario para el cierre de un expediente.

Respuesta 3. INDEPORTES-Gobernación de Antioquia.

“La decisión de liquidar el convenio 2017-AS-20-0025 y realizar el balance o corte de cuentas, se adelantó guardando estricto apego al deber legal de liquidar dentro de los plazos definidos por la ley, evitando que se configurara la pérdida de competencia para liquidar....”

Producto de cruce de cuentas se definieron de manera clara y expresa las obligaciones por cumplir dentro de un plazo cierto, constituyéndose la liquidación suscrita en un verdadero título ejecutivo..."

Respuesta 4 de la entidad, INVÍAS.

La entidad relacionó e hizo alusión a los mismos términos, y oficios mencionados en la primera respuesta.

Análisis de respuestas 3 y 4 de las entidades INVÍAS, INDEPORTES-Gobernación de Antioquia

Una vez recibida la segunda respuesta enviada por la Gobernación de Antioquia, Indeportes Antioquia e INVÍAS, donde exponen las mismas razones que los llevó a la liquidación del Convenio Interadministrativo No. 2017-AS-20-0025, suscritos entre ellos, el 10 de noviembre de 2017, este órgano de control procede a analizar su segunda respuesta, y a su vez ampliar el análisis de la respuesta anteriormente dada a estas entidades.

De manera breve ellos exponen que, *"la liquidación se adelantó guardando estricto apego al deber legal de liquidar dentro de los plazos definidos por la ley, evitando que se configurara la pérdida de competencia para liquidar"*, son razones que no serían discutidas por este órgano de control, si el contrato de obra 171 de 2018, para el 11 de junio de 2021, fecha del acta de liquidación, no se encontrara en Ejecución, sí éste ya se hubiese liquidado, algo que para la fecha no se habría podido toda vez que al día 15/10/2021, fecha en la que se envió esta respuesta, el contrato se encuentra aún en etapa de ejecución.

Es cierto que en el acta de liquidación del Convenio Interadministrativo No. 2017-AS-20-0025, se dejaron unos compromisos plasmados, pero también, había un compromiso expreso entre la Gobernación de Antioquia, y el Instituto Nacional de Vías-INVÍAS que lo impedía, toda vez que, en la **CLÁUSULA SÉPTIMA** del Convenio Interadministrativo 01234 del 10 de noviembre de 2017 se expresó: **"OBLIGACIONES A CARGO DEL DEPARTAMENTO numerales 9, 10 y 11:**

- 9). Exigir al contratista de la obra que en los procesos constructivos se cumplan las especificaciones técnicas y se realicen los ensayos a los materiales cumpliendo las especificaciones INVÍAS vigentes y aplicables para tal efecto.
- 10). **Supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista.**
- 11). Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas del contrato de obra.

Al expresar "Supervisar la ejecución del contrato de obra...", es claro y se sobreentiende que es hasta la culminación de las obras, que éstas se reciban a entera satisfacción por el contratante, y luego sí proceder a su liquidación; esta es la única manera que tiene el supervisor para dar fe de la calidad de las obras, de los bienes o servicios, del control de cuentas y de la evaluación de los resultados de la inversión.

El Acta de liquidación es un balance final del contrato, allí se deja constancia de lo ejecutado por el Contratista, de los pagos efectuados por la entidad, los ajustes, reconocimientos, revisiones, los descuentos realizados, los acuerdos, conciliaciones, transacciones a que llegaren las Partes, saldo a favor o en contra del Contratista y las declaraciones de las partes referentes al cumplimiento de sus obligaciones, finiquitando con ello la relación contractual. ¿Cómo lograr esto, si se efectúa una liquidación cuando el contrato de obra está en ejecución?

El acta de inicio es el acto que determinará el inicio de responsabilidad civil, penal, disciplinaria y fiscal del supervisor e interventor. Al liquidar un contrato sin que se haya ejecutado en su integralidad queda desprotegida la calidad de la obra, el control de cuentas, los recursos públicos que no se han invertido al momento de la liquidación, y por ende la parte legal del mismo.

En materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir en su integralidad lo pactado en los convenios, los contratos y las leyes, así lo expresa también el régimen de la Contratación Estatal Ley 80 de 1993 que unos apartes de su artículo 4 expresa:

"...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. Iguales exigencias podrán hacer al garante.

(...)

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

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.

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 suscritos 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”.

Como puede verse, nada de esto puede lograrse con una liquidación anticipada, y para evitar que se configurara la pérdida de competencia para liquidar el convenio, el Departamento de Antioquia- Secretaría de Infraestructura Física y el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia – Indeportes Antioquia, podría haber recurrido a la figura de la prórroga, al igual que se dio entre el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia, y el Consorcio Ciclo Infraestructura en el desarrollo del contrato de obra 171 de 2018.

En conclusión, lo que planteo la entidad no desvirtúa lo observado por el ente de control.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, acorde con lo preceptuado en el artículo 27 y 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, por incumplimiento de la Ley 80 de 1993 en los artículos 3 y 14, artículo 26 numeral 1 y 2, artículo 60, Constitución Política, artículo 209, la Ley 489 de 1998 artículo 95, Ley 84 de 1873, artículos 1602 y 1603, Ley 1474 de 2011 en sus artículos 83 y 84, Ley 1150 de 2007, artículo 11, Sentencia del Consejo de Estado del 29 de agosto de 2007, radicación No. 14854, cláusulas del convenio 1234 de 2017 y el Convenio 201-AS-20-0025.

4.2 PROYECTO VARIANTE CIRCUNVALAR MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO - ANTIOQUIA

Hallazgo N°8. Retenciones por impuestos municipales y nacionales (no efectivas) del Contrato de Obra Pública L-2018-004 de 2018 del Municipio de Santo Domingo – Antioquia. Administrativo y beneficio de auditoría por \$60.665.214 (A - BA).

El municipio de Santo Domingo no efectuó el traslado de los recursos correspondientes a impuestos municipales y departamentales descontados al contratista por \$60.665.214 a la cuenta designada para este proceso.

El numeral 1 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 sobre el Principio de Responsabilidad, establece: “1. Los servidores públicos están obligados a buscar el

cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."

La Secretaría de Hacienda del municipio de Santo Domingo, realizó las retenciones por impuestos locales y nacionales a los pagos efectuados al contratista identificado con Nit. 811.025.261-6 del contrato de obra pública N° L-2018-004. No obstante, se evidenció que los descuentos por \$8.032.500 del acta parcial N°6 y de \$52.632.714 del acta parcial N°7, que suman \$60.665.214, no fueron efectivos al no realizarse el traslado de los recursos de la cuenta del convenio para la cuenta de ahorros a favor del Municipio correspondientes a este concepto.

Lo expuesto se confirma en la conciliación realizada entre el extracto bancario del mes de agosto de 2021 de la cuenta corriente donde se manejan los recursos del convenio y el sinóptico de ejecución presupuestal periodo 1 de enero de 2021 hasta 14 de septiembre de 2021, donde se evidencia que existe dicho valor por girar.

Los hechos anteriores obedecen a debilidades en el control por parte de quienes son los responsables de firmar los cheques de la cuenta del convenio, a saber, la Secretaría de Hacienda del municipio de Santo Domingo y el supervisor del contrato. Situación que evidencia deficiencias en las labores de la interventoría y supervisión, para garantizar el adecuado seguimiento, lo cual, generó una diferencia negativa en los traslados por \$60.665.213, asumiendo el Municipio, con sus recursos, la obligación del pago de estos descuentos ante las entidades recaudadoras como la DIAN.

Lo anterior, generó beneficio de auditoría, toda vez que se realizaran los traslados de los recursos a cuenta de ahorros fondos comunes a favor del Municipio; configurándose en hallazgo administrativo y beneficio cualitativo de auditoría por \$60.665.214.

Respuesta No. 1. Municipio de Santo Domingo:

"El Municipio de Santo Domingo luego de realizar la revisión del presupuesto actual, según sinóptico de ejecución presupuestal de gastos del contrato de obra L-2018-004 cuyo objeto es: "Mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para conectividad regional financiados con recursos de la enajenación de ISAGEN, Municipio de Santo Domingo en el Departamento de Antioquia: Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el Municipio de Santo Domingo". Con respecto al saldo de la cuenta de ahorros denominada Circunvalar con corte al 15 de septiembre de 2021, se pudo evidenciar una diferencia por valor de Sesenta y un millones Ciento Noventa y Un mil Diez y Ocho pesos con 43 Cts (\$61.191.018.43), los cuales hacen parte de los siguientes movimientos:

Rendimientos financieros del mes de agosto de 2021 \$932.396.43.

Retención de la vigencia 2019 Dcto 623 del 14/06/2019 por valor de \$8.032.500.

Retención de la vigencia 2019 Dcto 1364 del 18/11/2019 por valor de \$52.632.714.

Con respecto a lo anterior, se informa que los traslados de las retenciones antes mencionadas, no se realizaron en la vigencia a la cual correspondían, es así que estos valores son a favor de Municipio de Santo Domingo, por tratarse de deducciones de ley.

Se anexan los soportes de: extracto bancario, movimiento de cuenta, movimiento por terceros para un comprobante y sinóptico de ejecución presupuestal de gastos con corte a 30/08/2021."

Respuesta No. 2. Municipio de Santo Domingo:

"La Secretaría de Hacienda del Municipio de Santo Domingo, vigencia 2020-2023, atendiendo la observación administrativa, indica: "La Secretaría de Hacienda del municipio de Santo Domingo, realizó las retenciones por impuestos locales y nacionales a los pagos efectuados al contratista identificado con Nit. 811.025.261-6 del contrato de obra pública N° L-2018-004. No obstante, se evidenció que los descuentos por \$8.032.500 del acta parcial N°6 y de \$52.632.713 del acta parcial No°7, que suman \$60.665.213 no fueron efectivos al no realizarse el traslado de los recursos de la cuenta del convenio para la cuenta de ahorros a favor del Municipio correspondientes a este concepto.

*Las fechas en las cuales se realizaron los respectivos pagos fueron el 14/06/2019 y el 18/11/2019, se solicita a los funcionarios responsables de dicho traslado eran la secretaria de Hacienda del Municipio de Santo Domingo para la vigencia 2019 y el Interventor nombrado por INVÍAS para la vigencia 2019.
(...)"*

Respuesta No. 3. INVÍAS:

El Instituto Nacional de Vías determina dentro de las obligaciones convenidas en el convenio 1241 de 2017 a cargo del Municipio de Santo Domingo "CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES A CARGO DEL MUNICIPIO: ... 18). Las demás que se deriven de la naturaleza del convenio y las obligaciones aquí señaladas." En este sentido, tal y como lo enuncia la CGR en su requerimiento, atendiendo lo estipulado en la Cláusula Quinta de dicho convenio, los responsables frente a los pagos que se realizan mediante cheque son el tesorero del Municipio de Santo Domingo y la firma de interventoría CONSORCIO IDF ARA.

De igual manera, el alcance de la interventoría contratada por parte de Instituto Nacional de Vías incluye la gestión financiera, aspecto que frente a la observación en particular aplica para el debido seguimiento a realizar por parte del CONSORCIO IDF ARA en su calidad de interventor del contrato de obra pública L-2018-004.

En síntesis, frente al particular será la interventoría de la obra pública y el tesorero del municipio de Santo Domingo quienes deberán aclarar lo advertido en este punto

por la CGR siendo estos en los términos convenidos los sujetos de derecho titulares de la obligación.

Análisis de las respuestas:

El Municipio de Santo Domingo, en respuesta a oficio N° 2021EE0154875 del 21 de septiembre de 2021, relaciona y allega por correo electrónico los comprobantes de egreso 00623 y 01364, como también el movimiento de pago a tercero, donde acepta que no se trasladaron los recursos en la vigencia 2019 de la cuenta del convenio para la cuenta de ahorros a favor del Municipio de Santo Domingo por tratarse de deducciones de ley, el cual cumplió oportunamente con los pagos ante la DIAN.

Igualmente, el día 06/10/2021, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Santo Domingo allega por correo electrónico el extracto bancario correspondiente al mes de septiembre de 2021 donde se evidencia el pago de cheque 31911-1 por \$60.665.214, girado a nombre del Municipio de Santo Domingo el día 17/09/2021, correspondiente a las retenciones por impuestos locales y nacionales.

El Instituto Nacional de Vías "INVÍAS" es muy claro al mencionar que será la interventoría de la obra pública que el alcance de la interventoría contratada por parte de Instituto Nacional de Vías incluye la gestión financiera y el tesorero del municipio de Santo Domingo quienes deberán aclarar lo advertido en este punto por la CGR, siendo estos, en los términos convenidos, los sujetos de derecho titulares de la obligación.

La respuesta dada por el Municipio de Santo Domingo y el INVÍAS confirma lo expuesto en la observación y se realiza los traslados de los recursos a cuenta de ahorros fondos comunes a favor del Municipio; por lo cual se ratifica el hallazgo administrativo y se configura el beneficio cualitativo de auditoría por \$60.665.214.

Hallazgo N°9. Giro de los recursos del Convenio Interadministrativo N°01241 de 2017. Administrativa. (A).

Hallazgo por incumplimiento de los controles establecidos en el convenio para el manejo de los recursos al utilizar como medio de pago transferencias bancarias y no cheques con firma conjunta.

El Parágrafo Primero de la Cláusula quinta del Convenio Interadministrativo N°01241 de 2017 estipula lo siguiente:

"EL MUNICIPIO presentó al Grupo de Tesorería del INSTITUTO certificación bancaria de fecha 8 de noviembre de 2017, para el giro de los recursos con la siguiente información: (...) con indicación expresa de ser cuenta de manejo y firmas conjuntas a nombre del convenio

que genere rendimientos financieros, en la que no se podrá disponer de los recursos de manera electrónica por parte de EL MUNICIPIO, y que requiere para el pago de cheques únicamente, la firma del Interventor contratado por el INSTITUTO y del Tesorero de EL MUNICIPIO..."

Por su parte, la cláusula sexta del Convenio establece con respecto al manejo de los recursos:

"Para la ejecución y manejo de los recursos del presente Convenio se tendrá en cuenta lo siguiente: 1. El manejo de los recursos del convenio se hará mediante la apertura de una cuenta que genere rendimientos financieros de manejo y firmas conjuntas, a nombre del objeto contratado y los cheques que se giren con cargo a ella requerirán para ser pagados la firma del Tesorero de EL MUNICIPIO y del interventor contratado por EL INSTITUTO y debe tener los respectivos soportes que justifiquen su pago. 2. EL MUNICIPIO mantendrá los recursos de manera separada e independiente de cualquiera otra clase de dinero que maneje o administre. 3. Los recursos del presente Convenio no podrán ser destinados para ningún fin diferente al establecido en este Convenio y por lo tanto deberán ser estrictamente ejecutados por EL MUNICIPIO en la forma acordada en el mismo, so pena de iniciar las acciones legales a que haya lugar".

En la evaluación realizada al Convenio Interadministrativo N° 01241 de 2017, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el municipio de Santo Domingo Antioquia, se constató lo siguiente:

En la conciliación bancaria correspondiente a la cuenta corriente del convenio, se observó para el día 12 de diciembre del año 2019 cinco (5) transferencias electrónicas realizadas en el portal transaccional que suman \$85.819.791. Es importante indicar que el convenio interadministrativo deja claro que solo se debe realizar pagos en cheque con firmas conjuntas correspondientes al Interventor contratado por el INSTITUTO y del Tesorero de **EL MUNICIPIO**.

La anterior situación evidencia la trasgresión del control establecido en el convenio causado por la debilidad en el seguimiento y control a los recursos consignados en la cuenta por parte de la supervisión y la interventoría, lo que aumenta el riesgo en el manejo de estos recursos que podría conllevar a ser usados para fines diferentes al establecido en el convenio.

Respuesta No. 1: Municipio de Santo Domingo:

"La Administración Municipal en aras de dar respuesta adecuada a esta observación, solicito a la anterior secretaria de Hacienda (...), quien ejercía en ese cargo al momento de los hechos para que presentara la respuesta a la situación planteada en la observación.

Se Acepta la Observación No 6, impuesta por el Auditor y reconoce la secretaria de Hacienda y Desarrollo Económico del Municipio de Santo Domingo para la vigencia 2019, que realizó dichas transacciones a través del portal virtual, con el objeto de reconocer las deducciones por estampillas, industria y comercio, retención en la fuente y 5% fondo de seguridad, derivadas de la Orden de Pago No. 01515 de noviembre 28 de 2019 y que dichas retenciones suman \$85.816.791.

Como se observa en el extracto de la cuenta corriente No. 0338699[xxxxx] con corte a diciembre 31 de 2019, dichas transacciones fueron abonadas a las cuentas del municipio de Santo Domingo – Antioquia, así:

Cuenta de ahorros 33150[xxx-x] \$17.163.958 correspondiente a deducción por industria y comercio y retención en la fuente por contrato de obra pública

Cuenta de ahorros 056003796999[xxx-x] \$22.885.278 correspondiente a deducción estampilla pro-adulto mayor.

Cuenta de ahorros 056003796999[xxx-x] \$11.442.639 correspondiente a deducción estampilla pro cultura

Cuenta de ahorros 056003796999[xxx-x] \$5.721.319 correspondiente a deducción estampilla pro hospital.

Cuenta de ahorros 056003796999[xxx-x] \$28.606.597 correspondiente a 5% fondo de seguridad.

Dicha observación hará parte del Plan de Mejoramiento que resulte del presente informe auditor. (...)” Corchetes y xxx fuera del texto ([xxx-x])

Respuesta No. 2: INVÍAS:

“Como se indica por parte del ente de control, el INVÍAS en atención a los principios que rigen la suscripción de los convenios interadministrativos determina como obligación en el convenio 1241 de 2017 clausula sexta “Manejo de los recursos. Para la ejecución y manejo de los recursos del presente Convenio se tendrá en cuenta lo siguiente: 1. El manejo de los recursos de convenio se hará mediante la apertura de una cuenta que genere rendimientos financieros de manejo y firmas conjuntas, a nombre del objeto contratado y los cheques que se giren con cargo a ella requerirán para ser pagados la firma del Tesorero de EL MUNICIPIO y del interventor contratado por EL INSTITUTO y debe tener los respectivos soportes que justifiquen su pago.

De igual manera, en oficio SRT – 27821 del 30 de julio de 2020 (anexo a la presente comunicación), se requiere al municipio de Santo Domingo, en virtud de lo contenido en el convenio 1241 de 2017 “Cláusula Sexta – Numerales 5 y 6: Se solicita remitir a esta Subdirección el estado mensual de cuenta que refleje el curso de los recursos girados por el Instituto y el desglose de los rendimientos financieros generados mensualmente por la cuenta del convenio y de la fiducia (anticipo), los cuales además deben ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo. Anexar copia LEGIBLE de consignaciones realizadas.

Lo anterior denota la debida gestión del Instituto respecto del seguimiento estricto a las condiciones de manejo de los recursos del convenio, sin embargo, son garantes del

cumplimiento de los términos pactados en el convenio interadministrativo con relación al manejo de los recursos la interventoría y el municipio de Santo Domingo, siendo estos quienes deben de soportar en debida forma los argumentos suficientes que respalden cualquier tipo de excepción que se permita en cuanto al manejo de los recursos del convenio 1241 de 2017."

Análisis de las respuestas:

La Secretaría de Hacienda y Desarrollo Económico del Municipio de Santo Domingo, para la vigencia 2019, reconoce la observación presentada sobre la realización de las transferencias electrónicas por el portal virtual, las cuales se observan en el extracto de la cuenta corriente con corte a diciembre 31 de 2019, por \$85.816.79. En cuanto a la respuesta de INVÍAS es importante indicar que el convenio interadministrativo deja claro que solo se debe realizar pagos en cheque con firmas conjuntas correspondientes al Interventor contratado por el Instituto y del Tesorero del municipio.

Hallazgo N°10. Principio de planeación contrato de obra pública N° L-2018-004 municipio de Santo Domingo – Antioquia. Administrativa. (A).

Hallazgo por incumplimiento por parte del contratista en los términos establecidos para la entrega definitiva de los ajustes y actualización de los estudios y diseños (estructurales, hidráulicos, hidrológicos, diseño geométrico), para la ejecución de las obras contempladas en el contrato de obra L-2018-004.

El numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 establece que:

"Con la debida antelación a la apertura de un proceso de selección o a la firma del contrato, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones, según corresponda".

Por su parte, el anexo técnico de la Licitación Pública N° L-2018-004 señala en el numeral 1.2. Alcance del proyecto, con respecto a los estudios y diseños para la ejecución de las obras, lo siguiente:

"1.2.1. Etapa de "Revisión, Ajuste y/o Actualización y/o Modificación y/o Complementación de Estudios y Diseños.

Por tratarse de una obra compleja, cuyos diseños se realizaron en el año 2014, se encuentra necesario desarrollar una revisión y ajuste de los mismos previo al inicio de la construcción del proyecto.

(...) Para la actualización y/o ajuste de los diseños el contratista tendrá un plazo de dos (2) meses a partir de la suscripción del acta de inicio. Dentro de este plazo las actualizaciones

y ajustes realizados por el contratista deberán ser revisados y aprobados por la Interventoría, para lo cual deberá existir total coordinación entre contratista e interventor.

La Interventoría realizará acompañamiento permanente a los ajustes y/o modificaciones, para que el día 60 se encuentre plenamente aprobados y radicados ante la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial”.

El municipio de Santo Domingo - Antioquia, celebró con la empresa identificada con Nit. 811.025.261-6 el contrato de obra pública N° L-2018-004 de agosto 14 de 2018 que tiene por objeto: “*Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el municipio de Santo Domingo, en el departamento de Antioquia*”, por \$13.897.528.382 y un plazo de ejecución de dieciséis (16) meses y suscripción del acta de inicio el 04 de septiembre de 2018 y fecha de terminación inicial el cuatro (4) de enero de 2019.

Posteriormente, el 27 de diciembre 2019, el municipio de Santo Domingo suscribió en Otrosí N°1, mediante el cual se adicionó en recursos el contrato de obra principal por \$6.601.329.636 y se prorroga el contrato por un término de seis (06) meses, justificado en la incorporación de obras adicionales y faltantes que no habían sido contempladas en los diseños iniciales, quedando como fecha de terminación el 03 de julio de 2020.

El 24 de marzo 2020 el municipio de Santo Domingo suscribió el acta de suspensión N° 1 mediante la cual decide suspender el contrato hasta el 17 de mayo de 2020 por motivos del confinamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional por la pandemia originada por el Covid-19, estableciendo como fecha de reinicio N°1 el 18 de mayo de 2020.

Mediante Otrosí N° 2 del 24 de agosto de 2020 se prorroga el contrato de obra L-2018-004 por un término de dos (02) meses, con fecha de terminación el 24 de octubre de 2020.

A través del Otrosí N° 3 del 24 de octubre de 2020, se modifica la Cláusula Cuarta del contrato L-2018-004 y se prorroga el plazo del contrato por un término de dos (2) meses, quedando como fecha de terminación final el 24 de diciembre del 2020.

Dentro del presupuesto oficial del proyecto, se estableció la obligación a cargo del contratista de realizar la revisión, ajuste, actualización, modificación y/o complementación de estudios y diseños iniciales elaborados para la ejecución de las obras, teniendo en cuenta que estos fueron elaborados en el año 2014 y se consideró necesario desarrollar una revisión y ajuste de los mismos previo al inicio de la construcción de las obras.

No obstante, revisada la información suministrada por la entidad, se observó que existió incumplimiento por parte del contratista en los términos establecidos para la entrega definitiva de los ajustes y actualización de los estudios y diseños (estructurales, hidráulicos, hidrológicos, diseño geométrico), para la ejecución de las obras contempladas en el contrato, toda vez que, en los informes mensuales de interventoría, se señala reiteradamente lo siguiente: "(...) *No se ha concluido la etapa de estudios y diseños, faltando por parte del contratista dar respuesta a las observaciones de la interventoría en aspecto Hidráulicos e Hidrológicos ...*"

Los hechos anteriores, obedecen a deficiencias por parte del contratista en la revisión, ajuste y actualización de los estudios y diseños iniciales del proyecto, toda vez que dicha actividad fue ejecutada durante el desarrollo de la ejecución del contrato, incumpliendo con el plazo de los dos (2) meses establecidos a partir de la suscripción del acta de inicio de obra para su entrega definitiva, generando retrasos en el cronograma establecido para la ejecución de obras.

Respuesta N°1 Municipio de Santo Domingo

"La administración municipal requerirá a la Interventoría para que en el informe final, se informe las acciones realizadas referentes al seguimiento, acompañamiento permanente y coordinación con el contratista en esta etapa de diseños y aprobación final de estos, y así determinar lo sucedido en esta etapa del contrato y el posible incumplimiento del contratista."

Respuesta N°2 Instituto Nacional de Vías – INVÍAS

"El Instituto Nacional de Vías en ejecución de las actividades de seguimiento y control, en aplicación del principio de planeación mediante los oficios SRT – 27821 del 30 de julio de 2020, SRT - 32421 del 31 de agosto de 2020, 41708 del 22 de octubre de 2020 y correo electrónico del 18 de noviembre de 2020 (anexos a la presente comunicación), remitió a la alcaldía de Santo Domingo de manera expresa remitir el acta de aprobación de los estudios y diseños emitido por parte de este ente territorial en calidad de contratante de las obras determinadas en el contrato L2018-004.

De igual manera, se reitera por parte del Instituto al municipio de Santo Domingo, allegar información con relación a los siguientes aspectos:

"1. Cláusula Séptima – Numerales 1,2 y 3: Se solicita remitir a esta Subdirección el ajuste a estudios y diseños completos con los planos correspondientes, detallando las obras donde se invertirá el valor adicional concedido; así como su respectivo presupuesto final con cantidades de obra acordes.

1. Cláusula Sexta – Numerales 5 y 6: Se solicita remitir a esta Subdirección el estado mensual de cuenta que refleje el curso de los recursos girados por el Instituto y el desglose de los rendimientos financieros generados mensualmente por la cuenta del convenio y de la fiducia (anticipo), los cuales además deben ser consignados en la Dirección General de

Crédito Público y del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo. Anexar copia LEGIBLE de consignaciones realizadas.

1. Cláusula Séptima – Numeral 14: Se solicita remitir a esta Subdirección los informes Trimestrales de ejecución técnico-financiera avalados por el Interventor de las obras y el Supervisor del Convenio; así como las copias LEGIBLES de actas parciales de obra pagadas y debidamente firmadas por todas las partes, para legalizar ante el Área de Contabilidad del Instituto el desembolso entregado al Municipio.

Cabe resaltar que el numeral 1 ha sido solicitado en meses anteriores a la administración municipal, sin que hasta la fecha dichos documentos se hayan allegado a esta Subdirección y por lo cual agradezco enviarlos en el menor tiempo posible, para remitirlos a estudio de la interventoría."

Queda evidenciada la debida gestión y seguimiento realizado por parte del Instituto el cual está atento al cumplimiento de la obligación relacionada con los estudios y diseños finales para conocer el alcance y pormenores de la obra a ejecutar por parte del contratista, aunado a las solicitudes de información que se solicitaron con relación al estado de los recursos del convenio.

Es pertinente indicar que el principio de planeación se debe predicar sobre todos los actores intervinientes en la relación contractual, siendo cada uno de estos responsables de velar por su estricto cumplimiento frente a las actividades que se deben ejecutar dentro de los contratos y/o convenios que los vincule.

Finalmente, del contenido de la cláusula séptima numeral tercero del convenio 1241 de 2017 se determina como obligación del municipio "3). Cumplir con los trámites, permisos, normas legales, técnicas, jurídicas y demás requisitos necesarios para la ejecución total del proyecto." En este punto se debe considerar la obligación de allegar los estudios y diseños de la obra los cuales debe tramitarse por medio de la interventoría contratada por el Instituto en cumplimiento de sus obligaciones."

Análisis de las respuestas:

El municipio de Santo Domingo en su respuesta no desvirtúa lo observado por el ente de control respecto a las deficiencias señaladas, relacionadas con los ajustes y actualización de los estudios y diseños iniciales del proyecto que se materializaron en el incumplimiento por parte del contratista en los plazos establecidos a partir de la suscripción del acta de inicio de obra para su entrega definitiva de estos, evitando los retrasos presentados en el cronograma para la terminación oportuna de las obras.

Por su parte, el Instituto Nacional de Vías manifiesta haber adelantado la gestión y seguimiento para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en relación con los estudios y diseños del proyecto.

Igualmente indica que el principio de planeación se debe predicar sobre todos los actores intervinientes en la relación contractual, siendo cada uno de estos responsables de velar por su estricto cumplimiento frente a las actividades que se deben ejecutar dentro de los contratos y/o convenios que los vincule.

Igualmente, señala lo contemplado en la Cláusula Séptima del convenio 1241 de 2017 que establece la obligación a cargo del municipio de Santo Domingo de cumplir con los trámites, permisos, normas legales, técnicas, jurídicas y demás requisitos necesarios para la ejecución total del proyecto y la obligación de allegar los estudios y diseños de la obra los cuales debe tramitarse por medio de la interventoría contratada por el Instituto en cumplimiento de sus obligaciones.

Se aceptan los descargos presentados por el Instituto Nacional de Vías, sin embargo, se confirma el hallazgo por las deficiencias presentadas en la etapa de planeación en lo concerniente a la revisión, ajuste y actualización de los estudios y diseños iniciales del proyecto a cargo del contratista y del municipio de Santo Domingo como entidad ejecutora del contrato de obra derivado.

Hallazgo N°11. Planeación y estructuración Contrato de obra pública N° L-2018-004 municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativa (A)

Hallazgo por deficiencias en la planeación del contrato N° L-2018-004, que conllevó a una adición presupuestal por \$6.601.329.636 equivalente al 47,50% del valor inicial del contrato por inclusión de ítems no previstos y obras no contempladas en el presupuesto oficial.

El numeral 3 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 establece en virtud del principio de responsabilidad, lo siguiente:

“3o. Las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos”.

El literal c del numeral 5 del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre la transparencia en la actividad contractual, establece en virtud de este principio lo siguiente:

“c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato”.

El municipio de Santo Domingo - Antioquia, celebró con la empresa identificada con Nit. 811.025.261-6 el contrato de obra pública N° L-2018-004 de agosto 14 de 2018

que tiene por objeto: "Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el municipio de Santo Domingo, en el departamento de Antioquia", por \$13.897.528.382, con un plazo de ejecución de dieciséis (16) meses y suscripción del acta de inicio el 04 de septiembre de 2018.

Sin embargo, realizada la revisión de la información que soporta la ejecución del contrato de obra pública N° L-2018-004, se observó que el municipio de Santo Domingo realizó una adición presupuestal por \$6.601.329.636 equivalente al 47,50% del valor inicial del contrato, debido a que, según lo establecido en el Otrosí N°1, en desarrollo de la etapa de revisión se identificaron por parte del contratista, la interventoría y la supervisión del contrato varios requerimientos de obras complementarias consistentes en la construcción de muros de contención en concreto reforzado, alcantarillas transversales de 36 pulgadas, construcción de sumideros, reparación de pavimento articulado; al igual que 55 ítems no previstos, que no habían sido contemplados en el presupuesto inicial del proyecto (ver tabla N°19) que en términos generales eran previsibles para el normal desarrollo de la obra:

**TABLA 219. ÍTEMS NO PREVISTOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA
N°L-2018-004**

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL EJECUTADO
NP-01	Suministro, transporte y colocación de concreto clase c (280kg/cm ²) para dado de anclajes activos de 1.00m x 1.00m x 0.20m.	UN	161,00	\$373.482	\$60.130.602
NP-02	Cuneta de concreto fundida en el lugar 21 Mpa.	M ³	36,98	\$699.193	\$25.856.158
NP-03	Disipador de energía	M ³	42,37	\$1.413.865	\$59.905.460
NP-04	Cerramiento provisional en tela de cerramiento verde h = 2.10m. incluye estructura de madera común, anclajes de parales al piso y tela verde tipo zarán.	ML	1.239,05	\$15.816	\$19.596.816
NP-05	Cargue de material en acopio	M ³	3.658,50	\$7.340	\$26.853.390
NP-07	Reparación de la estructura para el control y desvío del caudal de la quebrada existente.	ML	220,23	\$27.981	\$6.162.257
NP-08	Excavaciones en material común de la explanación para la estabilización y obras de contención de taludes.	M ³	11.557,74	\$59.298	\$685.350.867
NP-09	Excavación manual de disipadores, zanjas de coronación, cunetas y dados, incluye acarreo interno.	M ³	680,90	\$76.312	\$51.960.842
NP-10	Bombeo de concreto con autobomba autopropulsada.	M ³	3.498,71	\$37.748	\$132.069.305



ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL EJECUTADO
NP-11	Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos con dumper entre cien metros (100m) y mil metros (1.000m) de distancia.	M ³ -E	20.535,21	\$5.632	\$115.654.303
NP-12	Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos para distancias mayores de mil metros (1.000m), medido a partir de cien metros (100m).	M ³ -Km	800.659,79	\$1.364	\$1.092.099.955
NP-13	Transporte interno de barras y flejes de acero de refuerzo y=420 Mpa (grado 60).	Kg	49.373,31	\$556	\$27.451.560
NP-14	Construcción de pedraplenes para estabilización de zonas de baja capacidad de soporte, incluye el cargue del material, transporte, conformación y compactación en la obra, no incluye suministro del material de roca.	M ³	1.016,10	\$114.992	\$116.843.371
NP-15	Suministro e instalación de lleno en material no procesado (No incluye transporte).	M ³	10.265,07	\$67.740	\$695.355.842
NP-16	Construcción de entibado temporal en tablón de madera. incluye suministro, transporte y colocación de los elementos.	M ²	49,20	94.600	\$4.654.3200
NP-17	Suministro, transporte y colocación de tubería alcantarillado unión caucho de 10".	ML	143,30	\$117.251	\$16.802.070
NP-18	Suministro, transporte y colocación de entresuelo en triturado, tamaño 3/4".	M ³	14,70	\$184.961	\$2.718.928
NP-19	Cilindro de concreto de 28Mpa para cámara de inspección de 1,2m, no incluye acero.	UN	12,00	\$1.020.134	\$12.241.608
NP-20	Construcción de mesa de concreto (losa de fondo) d=1,6m y 0,20 m de espesor en concreto de 28 Mpa. no incluye acero.	UN	4,00	\$313.169	\$1.252.676
NP-21	Cono en concreto de 28Mpa para cámara de inspección de 1,2m. no incluye acero.	UN	4,00	\$675.304	\$2.701.216
NP-22	Tapa y cuello en concreto de 28Mpa para cámara de inspección. no incluye acero.	UN	8,00	\$764.326	\$6.114.608

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL EJECUTADO
NP-23	Perforación y abocada de tuberías para cámaras de inspección.	UN	2,00	\$114.419	\$228.838
NP-24	Adecuación de cañuela cámara de inspección.	ML	4,00	\$262.224	\$1.048.896
NP-25	Suministro, transporte y colocación de ganchos para cámara de inspección.	UN	40,00	\$75.299	\$3.011.960
NP-26	Suministro, transporte e instalación de tubería de 36" para obras transversales y/o obras complementarias.	ML	30,00	\$1.530.227	\$45.906.810
NP-27	Conexión de redes externas a canal y box couvert k0+000 - k0+550.	GL	1,00	\$12.507.133	\$12.507.133
NP-28	Tala, cargue y retiro de árboles bajo cualquier condición, altura de 1.0 a 3.0m y DAP >10cm.	UN	35,00	\$372.628	\$13.041.980
NP-29	Tala, cargue y retiro de árboles bajo cualquier condición, altura de 3.0 a 6.0m y DAP >10cm.	UN	17,00	\$658.259	\$11.190.403
NP-30	Tala, cargue y retiro de árboles bajo cualquier condición, altura de 6.0 a 8.0m y DAP >10cm.	UN	11,00	\$1.189.151	\$13.080.661
NP-31	Tala, cargue y retiro de árboles bajo cualquier condición, altura de 8.0 a 10.0m y DAP >10cm.	UN	6,00	\$1.550.581	\$9.303.486
NP-32	Tala, cargue y retiro de árboles bajo cualquier condición, altura de 10.0 a 15.0m y DAP >10cm.	UN	3,00	\$2.049.661	\$6.148.983
NP-33	Tala, cargue y retiro de árboles bajo cualquier condición, altura de 15.0 a 20.0m y DAP >10cm.	UN	3,00	\$2.655.284	\$7.965.852
NP-34	Tala, cargue y retiro de árboles bajo cualquier condición, altura mayor de 20m y DAP >10cm.	UN	6,00	\$3.752.280	\$22.513.680
NP-35	Retiro y reinstalación de MH Alejandria.	UN	1,00	\$1.125.954	\$1.125.954
NP-36	Reinstalación de adoquin.	M ²	874,29	\$29.039	\$25.388.508
NP-37	Trincho en madera para control de deslizamiento.	ML	193,80	\$134.703	\$26.105.441
NP-38	Suministro e instalación de geobag (94x94x115cm).	UN	150,00	\$180.941	\$27.141.150
NP-39	Suministro, transporte e instalación de tubería de 24" alcantarillado.	ML	7,35	\$621.885	\$4.570.855
NP-40	Anclajes epóxicos.	UN	1.033,00	\$40.851	\$42.199.083
NP-41	Suministro, transporte y	M ³	123,50	\$982.465	\$121.334.428



ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL EJECUTADO
	colocación de concreto 210kgf/cm ² para vástago de muro de contención vial.				
NP-42	Desmante puente feria.	UN	1,00	\$1.682.576	\$1.682.576
NP-43	Cerco alambre de púa de 3 líneas.	ML	340,10	\$13.810	\$4.696.781
NP-44	Relleno para estructuras sin suministro de material, incluye conformación, compactación y transporte.	M ³	2.844,18	\$25.906	\$73.681.327
NP-45	Cerco alambre de púa de 7 líneas.	ML	70,10	\$22.240	\$1.559.024
NP-46	Conexión de redes externas a canal y box couvert k0+550 al k0+595 y zona de alcantarillado.	UN	1,00	\$5.769.193	\$5.769.193
NP-47	Limpieza de canal con retroexcavadora. No incluye cargue ni transporte después de acopiar material en el canal, se pagará por ítems respectivos.	HORA	53,50	\$101.611	\$5.436.189
NP-48	Suministro de materiales para traslado de acueducto sector la feria de ganado y sector Compostela.	UN	1,00	\$17.093.673	\$17.093.673
NP-49	Tala, cargue y retiro de guaduas bajo cualquier condición, altura mayor 20,0 m y DAP > 10cm.	UN	80,00	\$57.715	\$4.617.200
NP-50	Suministro, transporte y colocación de concreto 280kgf/cm ² para vástago de muro de contención afluente 1.	M ³	19,60	\$1.054.867	\$20.675.393
NP-51	Construcción de sumidero tipo B 80x110 (incluye rejilla en acero) no incluye acero.	UN	3,00	\$1.793.713	\$5.381.139
NP-52	Conexión redes externas afluente 3.	UN	1,00	\$2.981.669	\$2.981.669
NP-53	Construcción de sumidero tipo A 70x90 (incluye rejilla en acero). No incluye acero.	UN	4,00	\$1.139.996	\$4.559.984
NP-54	Formaleta para construcción Box Couvert Km 0+320 y Km 0+510.	M ²	507,78	\$80.482	\$40.867.150
NP-55	Transporte de material granular, materiales pétreos y mezcla asfáltica.	M ³ -Km	251.541,12	\$1.320	\$332.034.278

Fuente. Actas de recibo parcial y definitiva suscrita por la interventoría Contrato N° L-2018-004.

A continuación, se presentan los valores del presupuesto inicial y el presupuesto definitivo, de acuerdo con las obras complementarias y los ítems no previstos que

fueron incorporados al contrato de obra pública N°L-2018-004.

Tabla 20. Presupuesto inicial vs presupuesto total contrato de obra N°L-2018-004

OBJETO DEL CONTRATO	VALOR INICIAL CONTRATO	VALOR ADICIÓN	TOTAL INCLUIDO ADICIÓN
Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el municipio de Santo Domingo, en el departamento de Antioquia	\$13.897.528.382	\$6.601.329.636	\$20.498.858.018

Fuente. Contrato de obra y Otrosí N°1 al Contrato No. L-2018-004.

Los hechos anteriores denotan deficiencias por parte del municipio de Santo Domingo en la etapa de planeación para la elaboración de los estudios y diseños requeridos, que permitieran establecer con mayor precisión las obras requeridas para la terminación de proyecto, generando un incremento significativo del presupuesto, representado en un 47,50% del valor inicial estimado, conllevando a mayores costos económicos y tiempos requeridos para la terminación de las obras.

Respuesta N°1 Municipio de Santo Domingo

"Desde la etapa precontractual del proyecto se evidenció la necesidad de realizar la revisión y ajuste a los diseños con que contaba el Municipio desde el año 2013 y en el proceso licitatorio quedó plasmada esta necesidad.

En el desarrollo de esta revisión y ajuste se encontró la necesidad de que el contrato L-2018-004, fuera adicionado y desde allí se da explicación a los diferentes ítems no previstos resultantes, lo cual se evidencia y explica en la solicitud realizada a INVÍAS, por parte de la Administración Municipal y se hace constar en diferentes documentos."

Respuesta N°2 Instituto Nacional de Vías – INVÍAS

"Frente a esta estimación presupuestal del contrato de obra derivado, es el municipio de Santo Domingo quien ostenta la titularidad de atender una correcta planeación e inversión de los recursos, los cuales deben destinarse a satisfacer de la forma más eficiente las necesidades de obra evidenciadas. El Instituto Nacional de Vías con ocasión del aporte presupuestal que realiza al convenio, asume la obligación de contratar la interventoría y designar un supervisor – obligaciones cumplidas – con el fin de que realicen el acompañamiento integral a la forma como se invierten los recursos conforme el presupuesto que estima la entidad encargada de ejecutarla.

El alcance del convenio interadministrativo 1241, atribuye al MUNICIPIO realizará todas las gestiones necesarias para contratar las obras de MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION con base en los estudios y diseños aportados por el Ente Territorial. Esto incluye la debida aplicación de los principios y parámetros establecidos en el Estatuto General de Contratación y demás principios aplicables frente a la estimación presupuestal de las obras a ejecutar."

Análisis de las respuestas:

El municipio de Santo Domingo en su respuesta no desvirtúa los hechos observados por el ente de control, toda vez que en los soportes suministrados (Anexo 4b justificación técnica de la adición), el contratista, mediante oficio del 03 de diciembre de 2019, solicita a la interventoría la adición de recursos justificada en que en la etapa de revisión de los estudios y diseños se identificaron por parte del contratista, la interventoría y la supervisión del contrato, varios requerimientos y obras adicionales que no habían sido contempladas en los diseños iniciales.

Igualmente, el contratista manifiesta en dicha solicitud de adición de recursos, que el proyecto se encuentra con un avance aproximado del 75% del valor del contrato, pero la proyección de la demanda de recursos para las obras faltantes supera el valor inicial de la obra. Adicionalmente, el contratista precisa textualmente lo siguiente: *"El objeto del contrato es la construcción de la circunvalar, pero con los recursos actuales solo estamos garantizando la terminación de la canalización de la Quebrada San Miguel, sin lograr cumplir el objeto que era la construcción de la circunvalar urbana..."*

El Instituto Nacional de Vías, frente a los hechos manifiesta que es el municipio de Santo Domingo la entidad titular encargada de realizar las actividades de la etapa de planeación e inversión de los recursos, los cuales deben satisfacer, de la forma más eficiente, las necesidades de obra evidenciadas.

Igualmente, manifiesta que el Instituto, dentro del Convenio suscrito, asume la obligación de contratar la interventoría y designar un supervisor, obligaciones cumplidas con el fin de que realicen el acompañamiento integral a la forma en cómo se invierten los recursos conforme el presupuesto que estima la entidad encargada de ejecutarla.

Se aceptan los descargos presentados por el Instituto Nacional de Vías, sin embargo, se confirma el hallazgo por las deficiencias presentadas en la estimación de las obras requeridas para la estimación del presupuesto oficial, cuya responsabilidad recae en el municipio de Santo Domingo como entidad contratante y encargada de establecer el presupuesto requerido para la ejecución del contrato de obra, por lo cual se ratifica el hallazgo administrativo.

Hallazgo N°12. Gestión Documental contrato de obra pública N° L-2018-004 municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativa con otra incidencia para dar traslado al Archivo General de la Nación. (A-OI).

Hallazgo por incumplimiento en la gestión documental por parte de la administración municipal de Santo Domingo- Antioquia, como responsable del manejo de la información surtida en el proceso licitatorio y en el contrato de obra pública N° L-2018-004.

Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se establecen otras disposiciones, describe en los Artículos 11, 12, 14 y 15 lo siguiente:

“Artículo 11. Obligaciones de la conformación de los archivos públicos: El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”.

“El Artículo 12. establece que la administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos”.

“Artículo 14. Propiedad, manejo y aprovechamiento de los archivos públicos. La documentación de la administración pública es producto y propiedad del Estado, y éste ejercerá el pleno control de sus recursos informativos. Los archivos públicos, por ser un bien de uso público, no son susceptibles de enajenación”.

“El Artículo 15 reza sobre la responsabilidad especial y obligaciones de los servidores públicos en la entrega de los documentos y archivos a su cargo debidamente inventariados, conforme a las normas y procedimientos que establezca el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades”.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones, establece en el Artículo 3º los principios de la transparencia y acceso a la información pública, entre otros: principio de transparencia, principio de facilitación, principio de celeridad, principio de eficacia y el principio de la calidad de la información y en el Artículo 13 establece que todo sujeto obligado deberá crear y mantener actualizado el registro de activos de información. (...).

Mediante oficio con radicado N°2021EE0134281 del 19 de agosto de 2021, se solicitó al municipio de Santo Domingo información del contrato de obra pública N°L-2018-004 de 2018 que tiene por objeto *“Construcción de la variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el municipio de Santo Domingo, en el departamento de Antioquia”*, por \$13.897.528.382, con un plazo de ejecución de dieciséis (16) meses, y fecha de inicio el 04 de septiembre de 2018.

Revisado los documentos suministrados por la administración municipal de Santo Domingo, relacionado con la ejecución del contrato de obra pública N°L-2018-004 de 2018, se observó que la totalidad de la información documental que se debe surtir en el proceso contractual no reposa en los archivos de la Entidad; soportes tales como: inversión de los recursos entregados al contratista a título de anticipo según el plan aprobado, programación inicial de obra, memorias de cálculo de cantidades de obra, ensayos y resultados de laboratorio de los productos finales entregados, análisis de precios unitarios de actividades no previstas, bitácora de

obra, diseños actualizados de los diferentes componentes de la obra, entre otros soportes, los cuales fueron obtenidos a través de solicitudes de información realizadas al contratista y al interventor de las obras.

Los hechos anteriores obedecen a deficiencias en la gestión por parte de la administración municipal de Santo Domingo Antioquia, dificultando el control, seguimiento y consulta del expediente contractual, generando desgaste a los usuarios de la información pública y riesgo alto en cuanto a la gestión y salvaguarda de los documentos que soportan la ejecución de los recursos, incumpliendo la normatividad aplicable a la gestión documental.

Hallazgo administrativo con otra incidencia que será comunicado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

Respuesta N°1 Municipio de Santo Domingo

“En el año 2020 con el cambio de Administración Municipal, la nueva Administración recibió el contrato de obra pública No. L-2018-004; por ser este de gran magnitud y complejidad, desde esa fecha se empezó a requerir a través de diferentes oficios a la interventoría y al contratista solicitando información complementaria del proyecto, así mismo para dar inicio a la liquidación fueron reiterativas las solicitudes de información, y solo hasta la visita por parte de la Contraloría General de la República, pudo ser compartida gran parte de esta información, lo cual permitió reconstruir el archivo, consignando gran parte de la información documental mencionada en la observación como faltante, así mismo la entidad continuará velando por el archivo documental del contrato de forma integral.

Es importante mencionar que alguna de la información solicitada, aún el municipio de Santo Domingo quien ejerce las labores de supervisión, continúa esperando sea enviada por el Interventor y Contratista, la cual se ha requerido para el recibo a satisfacción de las obras...”

Respuesta N°2 Instituto Nacional de Vías – INVÍAS

“El Instituto Nacional de Vías en el Convenio Interadministrativo 1241 de 2017 suscrito con la alcaldía de Santo Domingo – Antioquia, determinó como obligación a cargo del municipio dar cumplimiento cabal al manual de interventoría del Instituto, el cual determina como uno de los objetivos de las interventorías que acompañan los contratos de obra “evidenciar y documentar el seguimiento y control de la ejecución de los contratos de obra pública que suscribe la Entidad”.

En este sentido, el Instituto Nacional de Vías para lo de su competencia cuenta con los archivos correspondientes al convenio 1241 de 2017, siendo obligación de cada uno de los involucrados en el proyecto contar con la trazabilidad documental del contrato de obra derivado, aplicar los parámetros de gestión documental en atención a las normas que regulan el particular.”

Análisis de las respuestas:

El municipio de Santo Domingo en su respuesta no desvirtúa los hechos observados por el ente de control, toda vez que admite que la totalidad de los documentos soporte solicitados, relacionados con la ejecución del contrato de obra pública No. L-2018-004 de 2018, no reposan en los archivos del ente territorial, lo que evidencia deficiencias en la gestión documental y omisión en la obligación de suministrar la información, obstaculizando el ejercicio de la vigilancia y control fiscal; así como deficiencias en el proceso de empalme de las administraciones municipales de Santo Domingo.

El Instituto Nacional de Vías, respecto al manejo de la gestión documental manifiesta que para lo de su competencia cuenta con los archivos correspondientes al convenio 1241 de 2017, siendo obligación de cada uno de los involucrados en el proyecto el manejo y trazabilidad documental del contrato de obra derivado.

Se acepta la respuesta dada por el Instituto Nacional de Vías, sin embargo, se confirma el hallazgo por las deficiencias en la gestión por parte de la administración municipal de Santo Domingo Antioquia, como responsable del manejo de la información documental surtida en el proceso licitatorio y el contrato de obra pública N° L-2018-004.

Hallazgo administrativo con otra incidencia que será comunicado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

Hallazgo N°13. Deficiencias técnicas en la ejecución del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativa con presunta connotación disciplinaria y fiscal en cuantía de \$80.296.797. (A-D-F).

Hallazgo donde se presentan deficiencias técnicas en algunos ítems contractuales y elementos construidos lo cual dio lugar a detrimento patrimonial por \$80.296.797.

El Artículo 3° de la Ley 610 de 2000, define la gestión fiscal como 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, (...). Así mismo, el Artículo 6° de la misma Ley, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así:

"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, 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. (...)

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario. Artículo 27. Acción y Omisión.

“Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

Ley N° 1882 del 15 enero de 2018, *“Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones”* establece:

Artículo 2. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

(...) Por su parte, 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 le 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, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le corresponde conforme con el contrato de interventoría.

La Licitación Pública No. L-2018-004 febrero de 2018 - Construcción de la Variante Circunvalar Urbana en el Municipio de Santo Domingo, en el Departamento de Antioquia del Convenio Interadministrativo N° 01241 de 2017.

Clausula Octava: Garantía única de cumplimiento. - Para cubrir cualquier hecho constitutivo de incumplimiento. El Contratista se compromete a constituir a favor del MUNICIPIO, una garantía que ampare lo siguiente:

d) La estabilidad y calidad de las obras ejecutadas entregadas a satisfacción, por el equivalente al treinta por ciento (30%) del valor final de las obras, con vigencia de cinco (5) años contados a partir de la fecha de suscripción del Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, de conformidad con lo previsto en el Manual de Interventoría.

Clausula Novena: Multas y clausula penal pecuniario. En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones que le corresponden al CONTRATISTA, EL MUNICIPIO aplicará multas por las causales y en las cuantías previstas en la Resolución No. 3662 del 13 de agosto de 2007. (...). Para obtener el pago de las multas y de la cláusula penal que se impongan al

CONTRATISTA, EL MUNICIPIO podrá descontar su valor de cualquier suma de dinero que le adeude o hacer efectiva la garantía de cumplimiento.

Manual de Interventoría Obra Pública INVÍAS 2016 - 8.3. Facultades y Obligaciones de la Interventoría numerales 2, 3, 4, 5, 9, 10, 17, 50, 53, 54, 58 y 59.

2. Requerir al Contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Pliego de Condiciones, contrato y en las leyes y normas que le sean aplicables.

3. Solicitar mediante escrito al Contratista, el cumplimiento de las obligaciones de manera clara y oportuna.

4. Impartir instrucciones de carácter obligatorio para el Contratista, siempre que se encuentren dentro del marco de la ley y lo pactado contractualmente y dejar constancia escrita de toda la actuación con firma de recibido por parte del Contratista y del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS.

5. Recomendar por escrito las acciones necesarias para la mejor ejecución del contrato apuntando a su optimización administrativa, presupuestal, técnica, predial, social, ambiental, jurídica, financiera y contable.

9. Responder por el seguimiento y control de los proyectos que se ejecuten a través de los Contratistas de obra y garantizar la calidad de los mismos de forma integral.

10. Informar a la Entidad por escrito y de manera oportuna sobre el avance, problemas y soluciones presentados en el desarrollo del contrato de obra, a través de comunicaciones e informes periódicos que deba presentar.

17. Exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la Entidad Estatal y el cumplimiento de las normas técnicas, así como, certificar como recibida a satisfacción la obra ejecutada a cabalidad.

50. Sugerencias, reclamaciones y consultas. Estudiar las sugerencias, reclamaciones y consultas que presente el Contratista, la entidad, los entes de control y la comunidad, las cuales debe resolverlas oportunamente, emitiendo concepto técnico, social, predial, ambiental, financiero, contable y jurídico según el caso, con los correspondientes soportes, documentos y justificaciones, remitiéndolas al Supervisor del Contrato de Interventoría y a la Unidad Ejecutora correspondiente pertinente, para su trámite.

53. Visita previa de obra. Efectuar con el Director de Obra, Director de Interventoría, Supervisor del Contrato de Interventoría y cuando sean requeridos por la Dirección Territorial y/o Unidad Ejecutora, los Gestores Ambientales, Sociales y Prediales, una visita para verificar el estado de la obra que se va a recibir y elaborar el Acta de Visita Previa correspondiente. (En cursiva y subrayado por el auditor).

54. Recibo definitivo de la obra. Elaborar y suscribir el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de la obra, previa verificación del cumplimiento de las observaciones realizadas en el acta de visita previa.

En la visita de auditoría realizada desde el 14 hasta el 17 de septiembre de los corrientes al Municipio de Santo Domingo para la vigilancia fiscal del Contrato de Obra N° L2018-004 del 14/08/2018, se efectuó la verificación técnica de los siguientes componentes del proyecto:

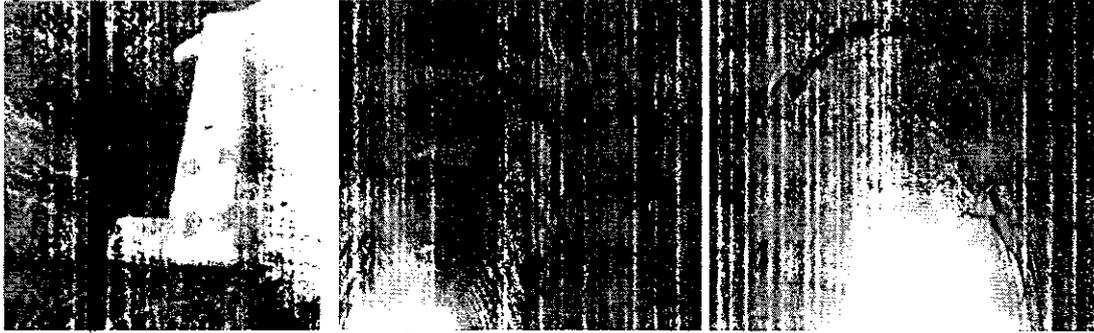
1. Construcción canalización de la quebrada San Miguel y los afluentes 1, 2 y 3.
2. Construcción del Jarillón margen derecha de la quebrada San Miguel, contiguo al canal.
3. Construcción de la vía - variante circunvalar urbana Augusto López Valencia, proyectada en el Municipio de Santo Domingo.
4. Estabilización del talud conformado por la construcción de 6 terrazas, 165 anclajes y 365 drenes localizado en la margen izquierda de la vía variante circunvalar urbana Augusto López Valencia K0+100, proyectada en el Municipio de Santo Domingo. Igualmente se realizó la verificación de las zanjas de coronación y disipadores de energía en concreto. La instalación del manto landlook para prevenir la erosión.
5. Se verificó el muro ubicado en el costado derecho de la vía circunvalar de 75 ml.
6. Se verificó el sitio de disposición final del material de excavación y escombros sobrantes de la obra en el corregimiento de Porce, municipio de Santo Domingo.
7. Verificación de las compensaciones ambientales del permiso de aprovechamiento forestal en el parque principal.
8. Verificación del ítem de adoquín.

Durante el recorrido se presentaron las siguientes deficiencias técnicas:

1. La obra de arte ubicada sobre la abscisa k0+218 margen izquierdo de la vía - alcantarilla de Ø36" de longitud 18,00 m en tubería PVC Novafort Pavco, la tubería instalada presenta fracturamiento y rotura de las paredes circulares, lo cual podría propiciar la acumulación de material vegetal, represamiento del flujo al interior de la sección circular, afectando la estructura del pavimento y estabilidad de la vía.

En la parte superior de la vía que atraviesa la alcantarilla construida, no se evidenció fisuras, ni agrietamientos, ni asentamiento de la carpeta asfáltica (ver tabla 21 e imagen 5).

Imagen 5. Transversal abscisa k0+218 - tubería fracturada pvc Novafort Pavco diámetro Ø36"



Fuente: Visita técnica de la CGR

Tabla 22. presupuesto de la tubería a reparar

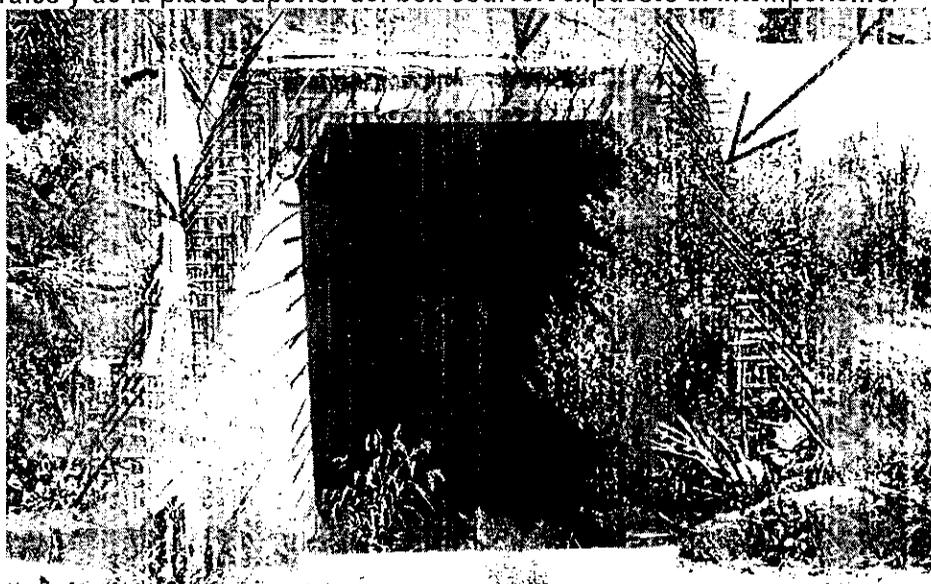
DESCRIPCIÓN	ESPESOR (m)	ANCHO (m)	LONG. (m)	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
Mezcla Asfáltica	0,10	1,5	18	M3	2,7	\$ 868.136	\$ 2.343.967
Demolición concreto asfáltico	0,10	1,5	18	M3	2,7	\$ 137.818	\$ 372.109
Riego de Imprimación		1,5	18	M2	27	\$ 3.300	\$ 89.100
base	0,15	1,5	18	M3	4,05	\$ 223.334	\$ 904.503
Subbase	0,28	1,5	18	M3	7,56	\$ 215.728	\$ 1.630.904
Tubería de 36"			18	ML	18	\$ 1.530.227	\$ 27.544.086
Excavación	1,40	1,5	18	M3	37,8	\$ 53.785	\$ 2.033.073
SUBTOTAL							\$ 34.917.741

Fuente: Información contrato de obra y cálculos realizados por el auditor.

- En el costado derecho sobre la abscisa k0+454 de la vía, específicamente en el box coulvert del afluente N° 2 se evidenció la no terminación de la construcción del box coulvert, dejando expuesto al intemperismo el refuerzo estructural de Ø5/8" de los muros laterales y de la placa superior del box coulvert, en las siguientes dimensiones: (Longitud placa promedio 5,40mt x ancho de placa: 3,50 mt x espesor de placa 0,40mt) + (espesor de muro 0,40 m x altura de muro: 0.75 m a ambos lados del box coulvert).

Esta situación constituye un riesgo muy alto para la seguridad y reparación económica por demandas legales de la población residente en este sector, toda vez que se podrían presentar víctimas mortales por accidentes de tránsito peatonal, ante la presencia de niños, estudiantes y adultos mayores en la zona o accidentes por movilidad de tipo mular, principalmente en época de ferias (noviembre de 2021 o festividades locales) (ver tabla 22 e imagen 6).

Imagen 6 Box culvert afluente N°2 no terminado, refuerzo estructural de Ø5/8" de los muros laterales y de la placa superior del box culvert expuesto al intemperismo.



Fuente: Visita técnica de la CGR

Tabla 23. Presupuesto terminación del box culvert

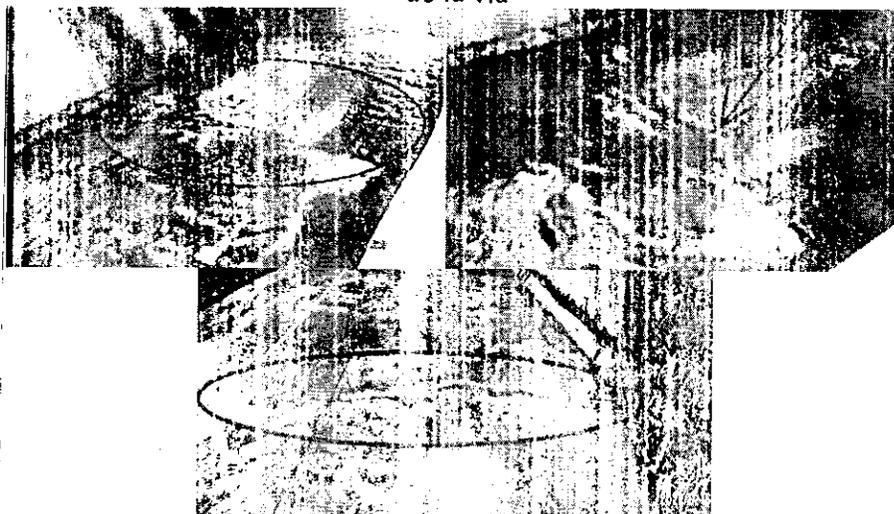
DESCRIPCIÓN	ESPESOR (M)	ANCHO (M)	ALTURA (M)	LONG. (M)	NUMERO DE BARRAS	NUMERO DE LADOS	PESO (Kg/Ml)	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	DIAMETRO DE BARRA
Concreto clase C (280 Kg/cm ²) Losa superior	0,40	3,5		5,4				M3	7,56	\$ 978.562	\$ 7.397.929	
Concreto clase C (280 Kg/cm ²) Muros laterales	0,40		0,35	5,4		2		M3	1,512	\$ 978.562	\$ 1.479.586	
Suministro, Transporte y Colocación de Acero de Refuerzo Fy=420 MPa (GRADO 60) 5/8" C/0.30 y C/0.20				5,4	23,32		1,552	Kg	195,44026	\$ 5.044	\$ 985.801	5/8"
				3,5	54		1,552	Kg	293,328	\$ 5.044	\$ 1.479.546	5/8"
Transporte interno del refuerzo de Barras								Kg	488,76826	\$ 550	\$ 268.823	
SUBTOTAL											\$ 11.611.684	

Fuente: Información contrato de obra y cálculos realizados por el auditor.

- En el costado derecho sobre la abscisa k0+464,6 de la vía, específicamente 3 m a la salida del box culvert N°2 (sección de 6,0 m de largo x 4,50 m de ancho) del afluente principal se evidenció el cambio de nivel en la placa de fondo del canal, lo cual ha generado socavación aproximada de la placa de 10,0 cm en el extremo izquierdo y en una socavación aproximada de la misma placa 5,0 cm en el extremo derecho en la longitud de 6 metros de la placa del canal. De acuerdo con lo expuesto por la interventoría, la losa de fondo de espesor de 0,35 m fue construida por secciones de 6,0 m de ancho por 5,0 m de largo con llave transversal (traviesa), en cada inicio y terminación de cada losa y se encuentra adosada con el refuerzo estructural de los muros laterales (espesor de 0.35 m) del canal. Así mismo, los muros laterales (espesor de 0.35 m) del canal, no evidencian asentamiento,

desplazamiento o dilatación en las paredes verticales del mismo (ver tabla 23 e imagen 7).

Imagen 7 Cambio de nivel en la placa de fondo (flujo turbulento) del canal abscisa k0+464,6 de la vía



Fuente: Visita técnica de la CGR

Tabla 243. Presupuesto de la losa de fondo a reparar

DESCRIPCIÓN	ESPESOR (m)	ANCHO (m)	LONG. (m)	NUMERO DE BARRAS	PESO (Kg/MI)	UNID AD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	DIAMETRO DE BARRA
Concreto clase C (280 Kg/cm ²)	0,35	6,7	5,0			M3	11,725	\$ 978.562	\$ 11.473.639	
Demolición concreto hidráulico clase C (280 Kg/cm ²)	0,35	6,7	5,0			M3	11,725	\$ 137.818	\$ 1.615.916	
Concreto simple de limpieza F'c (140 Kg/cm ²)	0,35	6,7	5,0			M3	11,725	\$ 515.888	\$ 6.048.787	
Suministro, Transporte y Colocación de Acero de Refuerzo Fy=420 MPa (GRADO 60) C/0,30 - C/0,19 - C/0,14			7,25	25,0	1,552	Kg	281,3	\$ 5.044	\$ 1.418.877	5/8"
			7,25	26,316	3,042	Kg	580,38622	\$ 5.044	\$ 2.927.468	7/8"
			1,3	33,32	1,552	Kg	67,226432	\$ 5.044	\$ 339.090	5/8"
			5,0	60,9	1,552	Kg	472,584	\$ 5.044	\$ 2.383.714	5/8"
Transporte interno del refuerzo de Barras						Kg	1401,4967	\$ 550	\$ 770.823	
SUBTOTAL									\$ 26.978.315	

Fuente: Información contrato de obra y cálculos realizados por el auditor.

En la abscisa k0+277 se presentan problemas de erosión del talud en ambos costados de la calzada (vía) así:

- Se evidenció la erosión del talud que se encuentra sobre el box culvert construido en la margen izquierda de la vía en el afluente N°1. Dicha erosión está localizada a una distancia horizontal de 1,30 del borde del pavimento (sitio crítico), en una longitud de 5,0 m y una altura de 1,70 metros entre el box y el inicio del peralte de la vía. Situación que podría generar la

destrucción de la estructura del pavimento en la próxima temporada invernal (escorrentía por aguas lluvias) y por ende afectar la estabilidad de la vía (ver imagen 8).

Imagen 8 Erosión del talud en la abscisa k0+277 margen izquierda de la vía en el afluente N°1.



Fuente: Visita técnica de la CGR

5. En el costado derecho sobre la misma abscisa (k0+277) de la vía, se evidenció que, para garantizar la estabilización del talud, se instalaron unos sacos en fibra que contienen material de suelo confinado, apilados en forma vertical en una altura de 2,0 m y una longitud (en L) de 5,5 m, los cuales presentan deterioro por pérdida de la fibra y exposición a los impactos negativos del clima (intemperismo). Así mismo, junto al costado izquierdo de los sacos apilados, se presenta exposición del talud y deterioro por socavación puntual del terreno generado por la escorrentía del agua lluvia (ver imagen 9).

Imagen 9 Erosión del talud en la abscisa k0+277 en canal principal sacos en fibra que presentan deterioro por intemperismo.



Fuente: Visita técnica de la CGR

6. En el costado derecho sobre la abscisa k0+485 de la vía, específicamente en el talud que colinda con el box coulvert del afluente N°2 se evidencio el daño del geotextil y socavación del terreno en las siguientes áreas: 1. (Long promedio: 14mts-Ancho promedio: 3,25mt) 2. (Long promedio: 19.10mts-Ancho promedio: 5,52mt) y mejorar el geomanto del talud en área de 27,4M² (L11,20M*A2,45M) (ver imagen 10).

Imagen 10 Daño del geotextil y socavación del talud que colinda con el box coulvert del afluente N°2.



Fuente: Visita técnica de la CGR

Tabla 25. Daño del geotextil, manto landlook y geodren planar

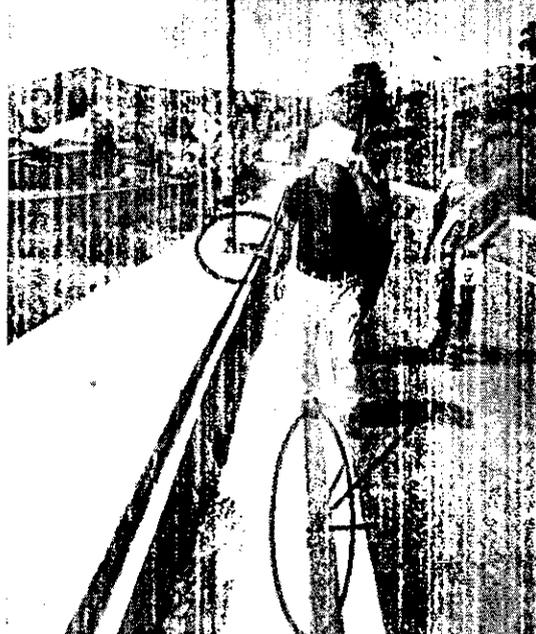
Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
Geotextil no tejido NT 3000	M2	150,93	\$ 7.730	\$ 1.166.689
Manto landlook	M2	27,4	\$ 40.218	\$ 1.101.973
geodren planar	M2	27,4	\$ 68.047	\$ 1.864.488
			Subtotal	\$ 4.133.150

Fuente: Información contrato de obra y cálculos realizados por el auditor.

7. En la abscisa k0+210 hasta K0+240 de la vía se evidencia una dilatación entre la cuneta y el borde del pavimento, el cual puede ser susceptible de filtración y deterioro (lavado o arrastre de finos); causando efectos adversos

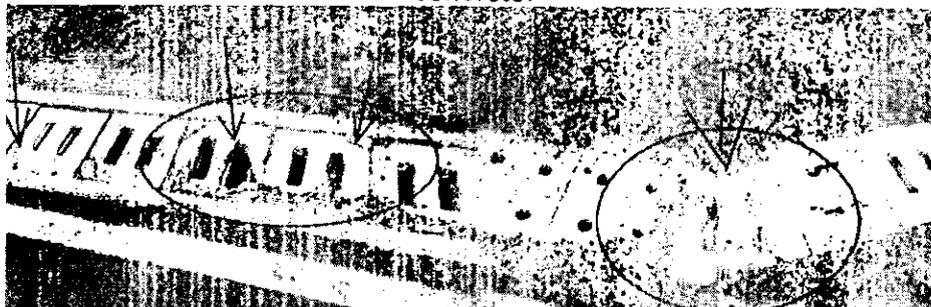
en las capas de suelo que conforman la estructura del pavimento y la capacidad portante. Así mismo, se evidenció que el poste instalado en la abscisa k0+210 margen izquierdo el andén en concreto no fue terminado de sección de 1,5 m largo * 0,65 m de ancho. En la abscisa k0+096 se evidenció la destrucción de tres unidades de cárcamo en concreto. En la abscisa k0+218 se evidenció que el sumidero lateral requiere del mantenimiento permanente del municipio en el momento de la entrega (ver imágenes 11 y 12).

Imagen 11. En la abscisa k0+210 hasta K0+240 andén en concreto no fue terminado y dilatación entre la cuneta y el borde del pavimento



Fuente: Visita técnica de la CGR

Imagen 12 En la abscisa k0+096 se evidenció la destrucción de tres unidades de cárcamo en concreto.



Fuente: Visita técnica de la CGR

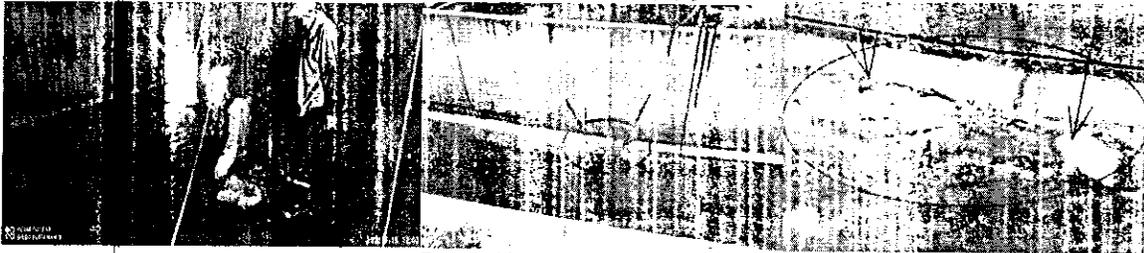
8. En el costado derecho sobre la abscisa k0+346 de la vía, específicamente en el interior del box coulvert N°1 (sección H 5m * A 6m * 113,4 m de largo)

del afluente principal se evidenció una estructura de concreto en forma de ele (L) de 1 m de alto por 1,5 m de ancho, la cual no fue removida del canal, generando un obstáculo para el flujo del agua de la quebrada San Miguel y por consiguiente acumulación de arenas en una longitud aproximada de 5,0 m por 1,2 m de ancho promedio y una altura de 0,30 m. Así mismo, en distintas abscisas del canal se evidenció la presencia de mezcla acumulada en los extremos de la losa junto al muro sobre la abscisa k0+365 que corresponden a sobrantes del vaciado de concreto no retirados oportunamente en el proceso de construcción.

Así mismo, durante el recorrido al interior del canal se evidenció la presencia de algunos refuerzos de diámetro 5/8 de pulgada que sobresalen de la superficie de la losa, los cuales fueron instalados provisionalmente para actividades de atraque y no fueron cortados, afectando las labores de limpieza y mantenimiento posteriores en el evento de utilizar al algún equipo como el cargador tipo bobcat y la acumulación de material vegetal en el canal por enganche del mismo. Por último, en el afluente N°1 se evidenció en la placa de fondo partes de la formaleta utilizada, refuerzo sobre la placa y algunos escombros en concreto.

El Ingeniero coordinador de proyectos de INGECON, manifiesta que la comunidad realiza disposición de algunos escombros sobre el canal y demolición de parte del muro (se evidenció en la visita). Se hará el mantenimiento correspondiente y se le hará entrega a la interventoría y al municipio (ver imagen 13)

Imagen 13 Estructura de concreto en forma de ele (L) y sobrantes de concreto en el canal



Fuente: Visita técnica de la CGR

9. En cuanto a la reinstalación del adoquín se pudo evidenciar que se presentan problemas de instalación (asentamientos, levantamientos y fracturamiento de adoquín) contiguo al muro de la vía en un área de $1,60\text{m} \times 4,60\text{m} = 7,36\text{m}^2$ y de 4m^2 sobre el mismo sitio y $80,10\text{m}^2$ en el adoquín instalado contiguo a la canalización del afluente N°2, para un total de $91,46\text{m}^2$ que multiplicado por el valor unitario de $\$29.039 = \$2.655.907$ Incluye 32% AIU.

Imagen 14 Problemas de instalación reinstalación del adoquín



Fuente: Visita técnica de la CGR

Los hechos anteriores, obedecen a debilidades en las labores de vigilancia, control y seguimiento de la interventoría, en la verificación de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la Entidad Estatal y el cumplimiento de las normas técnicas por parte del contratista. Así mismo, debilidades en las labores de supervisión por parte del INVÍAS (visita previa de obra), en aras de requerir al contratista de obra, el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato de obra y el convenio, en cuanto a la estabilidad y calidad de la obra.

Lo cual generó detrimento patrimonial por \$80.296.797 resultado de sumar los valores establecidos en las tablas N°21 \$34.917.741, N°22 \$11.611.684, N°23 \$26.978.315 y, N°24 \$4.133.150 y \$2.655.907 (adoquín).

Hallazgo administrativo con connotación fiscal por \$80.296.797, acorde con lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020 y con presunta incidencia disciplinaria, a la luz de lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, Ley 1882 del 15 enero de 2018 y el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta N°1 a observación 18 - Municipio de Santo Domingo:

El Municipio de Santo Domingo, mediante correo electrónico (archivos adjuntos) y oficio de respuesta de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial TRD 1400 del 07 de octubre de 2021, en contestación al oficio Rdo. 2021EE0166873C1 del 04 de octubre de 2021; correspondiente a la observación N°18. Deficiencias técnicas en la ejecución del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. (A-D-F) en los siguientes términos:

“Mediante diferentes oficios el Municipio de Santo Domingo quien ejerce las labores de supervisión ha solicitado a la interventoría y al contratista sobre el informe final, donde se

pueda establecer la ejecución final, alcance y calidad de las obras ejecutadas de acuerdo a los lineamientos técnicos y condiciones contractuales.

Se reitera la importancia de conocer la información completa de ejecución final por parte de la interventoría, de acuerdo a los requerimientos ya realizados, para que el municipio quien ejerce las labores de supervisión pueda conocer el alcance definitivo de las obras.

Vemos con preocupación que, en una de las proyecciones de informe final con fecha del 10 de septiembre de 2021 enviado por la Interventoría, No se alertó a esta entidad sobre los problemas en las estructuras u obras ejecutadas, para que el municipio entrara a requerir al contratista y si fuese necesario a la aseguradora, haciendo efectivas las pólizas de estabilidad y calidad de las obras. Es importante tener claro, que para el contrato de obra L-2018-004 se contrató la interventoría por parte del Instituto Nacional de Vías INVÍAS, la cual fue designada mediante el contrato 00998 de 2018, y tenía por objeto la "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA EL MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE VIAS PARA CONECTIVIDAD REGIONAL, FINANCIADOS CON RECURSOS DE LA ENAJENACIÓN DE ISAGEN, MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA."

Teniendo en cuenta lo anterior el Municipio mediante comunicado del 28 de Agosto de 2021 se envió comunicación a la interventoría y al INVÍAS, reiterando la necesidad de enviar la información solicitada a través de diferentes oficios y donde se mencionó textualmente:

"Es de anotar, que esta información se requiere, ya que se evidencia diferentes situaciones como obras inconclusas, obras con fallas estructurales, obras por reparar, entre otros, por lo que la entidad necesita conocer el alcance, las obras pagadas, el balance financiero, pues además también se evidencia una diferencia de valores en las actas pagadas y el resumen financiero enviado en las actas: ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEFINITIVO DE OBRA Y ACTA DE LIQUIDACION-OBRA." Subrayado y negrilla nuestra.

Como podemos evidenciar el municipio de Santo Domingo no ha sido débil en la supervisión, tal lo demuestran las reiteradas solicitudes realizadas a la interventoría y contratista, y por el contrario ha mostrado su preocupación por la falta de diligencia por parte de la Interventoría para atender los requerimientos realizados dirigidos a recibir la obra y liquidar el contrato como se evidencio en los diferentes oficios, que se les han enviado como soportes en esta Auditoría." (sic)

Respuesta N°2 a observación 18 INVÍAS:

El Instituto Nacional de Vías INVÍAS, mediante correo electrónico (archivos adjuntos) y oficio de respuesta Rdo. OCI 57123 del 11 de octubre de 2021 dio contestación al oficio Rdo. 2021EE0166873 del 04 de octubre de 2021; correspondiente a la observación N°18. Deficiencias técnicas en la ejecución del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. (A-D-F) en los siguientes términos:

“Frente al conjunto de deficiencias técnicas relacionadas en la presente observación el Instituto Nacional de vías es enfático en indicar que en cumplimiento de sus obligaciones en el marco del convenio interadministrativo 1241 de 2017 suscribió el contrato de interventoría 998 de 2018 con alcance técnico, administrativo, financiero y ambiental con el Consorcio IDF – ARA. Lo anterior, previo a un estricto proceso de concurso de méritos donde este grupo de sociedades consorciadas demostró la capacidad e idoneidad requerida para realizar el seguimiento a las obras derivadas contratadas por el Municipio de Santo Domingo en atención a los términos del convenio interadministrativo 1241 de 2017. De la forma, el Instituto delegó funcionario idóneo suscrito a la territorial Antioquia para supervisar las gestiones realizadas por esta interventoría, lo cual demuestra el compromiso en el cumplimiento de las obligaciones del INVÍAS bajo el rol convenido.

Indica claramente el requerimiento realizado por la CGR, como el INVÍAS en el convenio interadministrativo 1241 de 2017 determina en el clausulado los términos de garantía que se debe prestar por parte del contratista de obra derivado que es contratado por el municipio de Santo Domingo, destacando lo siguiente.

“El Convenio Interadministrativo N°01241 del 10 de noviembre 2017 en los numerales 9, 10, 11 y 15 de la Cláusula Séptima establece lo siguiente: “... Obligaciones a cargo del Municipio: 9). Exigir al contratista de la obra que en los procesos constructivos se cumplan las especificaciones técnicas y se realicen los ensayos a los materiales cumpliendo las especificaciones INVÍAS vigentes y aplicables para tal efecto.

10). Supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista. 11). Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas del contrato de obra. 15). Dar cabal cumplimiento al manual de interventoría del Instituto.

Cláusula Décima Quinta: Garantía única a cargo del contratista derivado. El Municipio exigirá a la (s) firma (s) contratista (s) que ejecute (n) las obras, la constitución de una póliza que ampare: d) La estabilidad y calidad de la obra, por un valor equivalente al treinta por ciento (30%) del valor final de las obras y su vigencia por cinco años contados a partir de la suscripción del Acta de Recibo Definitivo de la Obra.”

Estas condiciones indicadas se acogen dentro del La Licitación Pública – clausula octava - No. L-2018-004 de febrero de 2018 con objeto de la Construcción de la Variante Circunvalar Urbana en el Municipio de Santo Domingo, en el Departamento de Antioquia del Convenio Interadministrativo N°01241 de 2017, situación que permite concluir que actualmente el municipio de Santo Domingo, en calidad de beneficiario de esta póliza debe iniciar las gestiones pertinentes para activar las garantías del contrato, pues esta garantía está vigente para su reclamación.

Frente al particular referido a posibles incumplimientos presentados por el contratista de obra derivado, se remite anexo el oficio SRT 39481 del 18 de septiembre de 2019 como evidencia del seguimiento realizado por el Instituto al convenio interadministrativo 1241 de 2017, indicando en este lo siguiente:

- 1. Según la Cláusula Séptima del Convenio 1241-17 en su numeral 10, una de las*

obligaciones del Municipio es la de Supervisar la ejecución del contrato de obra y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista.

2. Según la Cláusula Novena del Convenio 1241-17, el Municipio designará un funcionario como Supervisor del Convenio, el cual debe asumir las responsabilidades y funciones propias del cargo y establecidas por ley.
3. En consecuencia, se le solicita al Supervisor del Convenio designado por la Alcaldesa, presentar un informe detallado sobre el estado actual del Convenio en cuestión, informar sobre la respuesta dada por el municipio al Oficio IDF-ARA-056-STD radicado por la interventoría e informar la fase en la cual se encuentra el proceso de sanción solicitada por la interventoría a raíz de los constantes incumplimientos del contratista de obra.

En contexto de lo anterior, es pertinente indicar que el presupuesto pagado a la fecha al contratista por obra ejecutada en las veintidós actas parciales fue \$19.673.741.910,00 (95,97%), quedando un saldo en el presupuesto del contrato de obra de \$825.116.108,00 (4,03%), a la espera, de la suscripción del acta de recibo definitivo y la liquidación del contrato de obra.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

El Municipio de Santo Domingo manifestó lo siguiente:

“Mediante diferentes oficios el Municipio de Santo Domingo quien ejerce las labores de supervisión ha solicitado a la interventoría y al contratista sobre el informe final, donde se pueda establecer la ejecución final, alcance y calidad de las obras ejecutadas de acuerdo a los lineamientos técnicos y condiciones contractuales.

(...). Es de anotar, que esta información se requiere, ya que se evidencia diferentes situaciones como obras inconclusas, obras con fallas estructurales, obras por reparar, entre otros, por lo que la entidad necesita conocer el alcance, las obras pagadas, el balance financiero, pues además también se evidencia una diferencia de valores en las actas pagadas y el resumen financiero enviado en las actas: ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEFINITIVO DE OBRA Y ACTA DE LIQUIDACION-OBRA.”

Respecto a este aparte el supervisor del municipio adjunta el oficio Rdo. 1238 del 28 de agosto de 2021 cuyo asunto es: respuesta comunicación IDF-ARA-306-INT Recibida 23 de agosto de 2021, en la cual requiere al representante legal de la interventoría Consorcio IDF-ARA la siguiente información.

1. ACTA FINAL ACUMULADA DE OBRA EN EXCEL
2. INFORME FINAL DE EJECUCION
3. BALANCE GENERAL DEL CONTRATO

(...).

Así mismo, Respecto a este aparte el supervisor del municipio adjunta el oficio Rdo. 0473 del 23 de abril de 2021 cuyo asunto es: Respuesta comunicación IDF-ARA-305-STD y correo electrónico fechado 19 de abril de 2021, en la cual requiere al director de interventoría Consorcio IDF-ARA la siguiente información:

(...).

Se envió solicitud de información a los siguientes correos electrónicos el día 16 de febrero de 2021, 16 de marzo de 2021 y adicionalmente 19 de abril de 2021: idsantodomingo@gmail.com, dirección.santodomingo@ingeconsas.com y jamelia@invias.gov.co.

Esta información es básica para el Municipio iniciar la liquidación del contrato, a lo cual la Interventoría responde:

1. ACTA FINAL ACUMULADA DE OBRA. RTA/ **ESTA PENDIENTE DE ELABORACION Y REVISION**
2. INFORME FINAL DE EJECUCION. RTA/ **ESTA PENDIENTE DE ELABORACION Y REVISION**
3. BALANCE GENERAL DEL CONTRATO. RTA/ **ESTA PENDIENTE DE ELABORACION Y REVISION**

(...)."

Lo anterior, confirma la diligencia de la supervisión del municipio en cuanto la solicitud de información dirigida a la interventoría y a la supervisión de la interventoría del INVÍAS, para la suscripción del acta de recibo y liquidación del contrato de obra.

Por último, el Municipio de Santo Domingo expresó: *"Vemos con preocupación que, en una de las proyecciones de informe final con fecha del 10 de septiembre de 2021 enviado por la Interventoría, No se alertó a esta entidad sobre los problemas en las estructuras u obras ejecutadas, para que el municipio entrara a requerir al contratista y si fuese necesario a la aseguradora, haciendo efectivas las pólizas de estabilidad y calidad de las obras (...)"*

En cuanto a los descargos el INVÍAS expuso lo siguiente: *"Estas condiciones indicadas se acogen dentro del La Licitación Pública – clausula octava - No. L-2018-004 de febrero de 2018 con objeto de la Construcción de la Variante Circunvalar Urbana en el Municipio de Santo Domingo, en el Departamento de Antioquia del Convenio Interadministrativo N°01241 de 2017, situación que permite concluir que actualmente el municipio de Santo Domingo, en calidad de beneficiario de esta póliza debe iniciar las gestiones pertinentes para activar las garantías del contrato, pues esta garantía está vigente para su reclamación.*

Frente al particular referido a posibles incumplimientos presentados por el contratista de obra derivado, se remite anexo el oficio SRT 39481 del 18 de septiembre de 2019 como evidencia del seguimiento realizado por el Instituto al convenio interadministrativo 1241 de 2017, indicando en este lo siguiente:

3. *En consecuencia se le solicita al Supervisor del Convenio designado por la Alcaldesa, presentar un informe detallado sobre el estado actual del Convenio en cuestión, informar sobre la respuesta dada por el municipio al Oficio IDF-ARA-056-STD radicado por la interventoría e informar la fase en la cual se encuentra el proceso de sanción solicitada por la interventoría a raíz de los constantes incumplimientos del contratista de obra. (Subrayado por el INVÍAS)*

Teniendo en cuenta lo expuesto por el INVÍAS, no es posible valorar por el ente de control fiscal las afirmaciones del auditado, toda vez que no se adjuntaron los oficios SRT 39481 del 18 de septiembre de 2019, ni el Oficio IDF-ARA-056-STD radicado por la interventoría al Municipio.

Lo anterior, confirma las deficiencias técnicas en la ejecución del contrato de obra L2018-004, detectadas en la visita de auditoría realizada por el ente de control fiscal al sitio de las obras durante el 14 al 17 de septiembre de los corrientes, y las debilidades en las actividades de la interventoría y la supervisión de la interventoría, en conocer y dar a conocer oportunamente las deficiencias al Municipio de Santo Domingo (contratante), para que éste adelantara los requerimientos de las pólizas y las sanciones pecuniarias contractuales. Por lo cual, se configura en hallazgo administrativo con connotación fiscal por \$80.296.797 acorde con lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020 y con presunta incidencia disciplinaria, a la luz de lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, Ley 1882 del 15 enero de 2018 y el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N°14. Gestión predial – Ambiental Construcción de Jarillón en material de préstamo del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativo con connotación disciplinaria y otra incidencia para traslado a la Corporación Autónoma CORNARE (A-D-OI).

Hallazgo donde se observaron cinco predios que han invadido la corona del Jarillón (obra ambiental de mitigación del riesgo de desastres) en 110 metros lineales, lo cual refleja debilidades en las labores de control y seguimiento en el componente de gestión predial por parte de la interventoría y el Municipio en la vigilancia, seguimiento y control de las áreas de ronda.

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario. Artículo 27. Acción y Omisión. *“Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.*

Decreto 2811 de 1974 (diciembre 18), “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, Capítulo II del dominio de las aguas y sus cauces.

Artículo 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

- a). El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b). El lecho de los depósitos naturales de agua.
- c). Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; (subrayado por el auditor)
- e). Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;
- f). Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas;

Acuerdo N°.008 del 20 de septiembre de 2002, "Por medio del cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial para el Municipio de Santo Domingo":

- Cuarta Parte Normas básicas de todo proceso de desarrollo en el área rural. *Capítulo XXX De la prevención y atención de desastres. Artículo 270. Normas urbanísticas. Las normas urbanísticas que se aplicaran a lo largo y ancho de la jurisdicción municipal en el área rural son las que se establecen a continuación:*

(...).3. Retiros. Los linderos deberán arborizarse y cercarse con estacones y alambre de púas o cercas vivas, los retiros obligatorios serán los siguientes:

- Quince (15) metros a ejes de vías principales o nacionales.
 - Doce (12) metros a ejes de vías secundarias o intermunicipales.
 - Diez (10) metros a ejes de vías terciarias o veredales.
 - Treinta (30) metros a corrientes de agua.
 - Cien (100) metros a nacimientos de agua.
 - Ocho (8) metros a líneas de alta tensión.
 - Ocho (6) metros al poliducto y al gasoducto.
 - Cinco (5) metros a linderos.
- Capítulo XXXIII en Urbanizaciones: Artículo 275. Los terrenos destinados para los proyectos de urbanización en los centros poblados y en la cabecera municipal deberán cumplir con las siguientes exigencias básicas:

(...).3. Retiros. Los retiros deberán arborizarse y aislarse mediante cercas y alambre de púas, en cada caso se deben respetar:

- Quince (15) metros a ejes de vías primarias o nacionales.
- Doce (12) metros a ejes de vías secundarias o intermunicipales.
- Diez (10) metros a ejes de vías terciarias o veredales.
- Treinta (30) metros a corrientes de agua. (Subrayado por el auditor)
- Ocho (8) metros a líneas de alta tensión.
- Cinco (5) metros a linderos.

Parágrafo 1. En ningún caso ni bajo ningún criterio se permitirán urbanizaciones cerradas.

Parágrafo 2. Se deben cumplir las normas básicas de urbanismo y construcción establecidas en el presente Estatuto.

El Convenio Interadministrativo N° 01241 del 10 de noviembre 2017, en el numeral 2 y 3 de la Cláusula Séptima, establece lo siguiente:

Obligaciones a cargo del Municipio:

... 2). *Efectuar todas las diligencias administrativas, fiscales y judiciales indispensables para ocupar en forma permanente o de manera transitoria los predios o franjas de terrenos que se requiera para la ejecución de las obras, así como obtener los permisos por escrito de los propietarios o poseedores de los predios donde se va a ejecutar la obra. Los costos que se generen con ocasión de la ocupación de los predios estarán a cargo del MUNICIPIO y no de los recursos asignados por el INSTITUTO mediante este convenio.*

3). *Cumplir con los trámites, permisos, normas legales, técnicas, jurídicas y demás requisitos necesarios para la ejecución total del proyecto.*

Ley 1333 de 2009 (julio 21), por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Artículo 40. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. *Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*
2. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.*
3. *Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.*
4. *Demolición de obra a costa del infractor.*
5. *Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*
6. *Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.*
7. *Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.*

PARÁGRAFO 1o. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Manual de Interventoría Obra Pública INVÍAS 2016 - 8.3. Facultades y Obligaciones de la Interventoría, numeral 70. Necesidades prediales del proyecto:

"70. Verificar que los predios en donde se realizarán las obras sean de propiedad o estén a cargo del INVÍAS o del Ente territorial correspondiente y que los documentos soporte (ficha predial, estudios de títulos y avalúos) se encuentren debidamente aprobados y legalizados conforme a las normas y reglamentación vigentes e informar al INVÍAS la necesidad de legalizar la titularidad de los predios que según el diseño sean requeridos para la ejecución del proyecto".

En la visita de auditoría realizada desde el 14 hasta el 17 de septiembre de los corrientes, al Municipio de Santo Domingo para la vigilancia fiscal del Contrato de Obra N° L2018-004 del 14/08/2018, se observó lo siguiente:

El Jarillón construido en material de préstamo (Longitud: 376.4ml) sobre la margen derecha de la quebrada San Miguel, contiguo al canal abierto (en concreto), se evidenció cinco predios los cuales han invadido la corona del Jarillón en 110 metros lineales, los cuales se describen a continuación.

En conclusión, se evidenciaron cinco predios

1. Predio de tenencia identificado con C.C.X.XXX.469 longitud de invasión 11,5 ml cerramiento en estantillo de madera y alambre de púa, sobre la corona del Jarillón.
2. Predio de tenencia identificado con C.C. XX.XXX.943 longitud de invasión 42,0 ml cerramiento en estantillo de madera y alambre de púa sobre la corona del Jarillón.
3. Predio de tenencia identificado con C.C. XX.XXX.916 longitud de invasión 11,5 ml cerramiento en estantillo de madera y alambre de púa, sobre la corona del Jarillón.
4. Predio de tenencia identificado con C.C. XX.XXX.024 longitud de invasión 9,0 ml cerramiento en estantillo de madera y alambre de púa, tablas en madera sobre la corona del Jarillón.
5. Predio de tenencia identificado con C.C. XX.XXX.808 longitud de invasión 36,0 ml cerramiento en estantillo de madera y alambre de púa, sobre la corona del Jarillón.

Imagen 15 Cerramiento en estantillo de madera y alambre de pua, sobre la corona del Jarillón COP L2018-004 Santo Domingo.



Fuente: visita técnica de la CGR

Los hechos anteriores, obedecen a debilidades en las labores de seguimiento y control en el componente de gestión predial por parte de la interventoría, en virtud de verificar que los predios en donde se realizaron las obras fueran de propiedad o estén a cargo del INVÍAS o del ente territorial.

Así mismo, debilidades en la gestión predial y ambiental por parte del Municipio en relación con la vigilancia, seguimiento y control de las áreas de ronda y retiros obligatorios de los titulares o poseedores de estos predios en la quebrada San Miguel, cuya titularidad son del estado y el trámite administrativo para la aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental por parte de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro - Nare "CORNARE" lo cual genera un impacto ambiental negativo en la estabilidad, conservación y mantenimiento de dicha obra pública.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y otra incidencia para traslado a la Corporación Autónoma CORNARE, acorde con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, Decreto 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio

Ambiente; así mismo, a las obligaciones adquiridas en el Convenio Interadministrativo 01241 de 2017.

Respuesta N°1 - Municipio de Santo Domingo:

El Municipio de Santo Domingo, mediante correo electrónico (archivos adjuntos) y oficio de respuesta de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial TRD 1400 del 07 de octubre de 2021, en contestación al oficio Rdo. 2021EE0166873C1 del 04 de octubre de 2021; correspondiente a la observación N°19. Gestión predial – Ambiental Construcción de Jarillón en material de préstamo del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. (A-D-OI), en los siguientes términos:

"El Municipio de Santo Domingo quien ejerce las labores de supervisión ha realizado seguimiento frente a este tema, no ha sido pasivo; a través de diferentes oficios desde el año 2020, se enviaron varias comunicaciones a la Inspección de Policía alertando sobre la invasión afectación al Jarillón sobre la quebrada San Miguel, en ese momento se adelantaron visitas y alertas a la comunidad.

Finalmente, para el restablecimiento del jarillón y/o sanciones a las personas cuestionadas, se realizó una audiencia con los propietarios o poseedores de los predios a lo largo del Jarillón y que se encuentran afectándolo, el día 06 de abril de 2021, a las 9:00 am, donde se estableció un plazo no mayor a 15 días, para la reposición del Jarillón, retiro de cercos o invasiones dadas a la obra pública. (...)"

Respuesta N°2. INVÍAS:

El Instituto Nacional de Vías, mediante correo electrónico (archivos adjuntos) y oficio de respuesta Rdo. OCI 57123 del 11 de octubre de 2021, dio contestación al oficio Rdo. 2021EE0166873 del 04 de octubre de 2021; correspondiente a la observación N°19. Gestión predial – Ambiental Construcción de Jarillón en material de préstamo del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. (A-D-OI) en los siguientes términos:

"Es pertinente destacar lo indicado en el requerimiento de la CGR con relación a la exigencia que determina el Convenio Interadministrativo N°01241 del 10 de noviembre 2017 en el numeral 2 y 3 de la Cláusula Séptima:

"Obligaciones a cargo del Municipio: 2). Efectuar todas las diligencias administrativas, fiscales y judiciales indispensables para ocupar en forma permanente o de manera transitoria los predios o franjas de terrenos que se requiera para la ejecución de las obras, así como obtener los permisos por escrito de los propietarios o poseedores de los predios donde se va a ejecutar la obra (...). 3). Cumplir con los trámites, permisos, normas legales, técnicas, jurídicas y demás requisitos necesarios para la ejecución total del proyecto."

En cumplimiento de las obligaciones convenidas el Instituto Nacional de Vías exige a la interventoría dar estricto cumplimiento al Manual de Interventoría Obra Pública 2016 del INVÍAS, el cual indica dentro de las facultades que debe ejercer la interventoría lo siguiente:

"70. Verificar que los predios en donde se realizarán las obras sean de propiedad o estén a cargo del INVÍAS o del Ente territorial correspondiente y que los documentos soporte (ficha predial, estudios de títulos y avalúos) se encuentren debidamente aprobados y legalizados conforme a las normas y reglamentación vigentes e informar al INVÍAS la necesidad de legalizar la titularidad de los predios que según el diseño sean requeridos para la ejecución del proyecto"

(...). Al respecto, consultado a la interventoría sobre el particular indica lo siguiente "Las áreas destinadas para la construcción de las obras, siempre correspondieron a predios públicos, aspecto que fue garantizado por la entidad contratante. Durante la construcción del Jarillón, se presentaron inconvenientes con un predio privado que interfería con el alineamiento de la obra, este aspecto fue subsanado por la Alcaldía del Municipio.

Una vez concluida la obra se iniciaron, por parte de algunos propietarios de predios adyacentes al Jarillón, actividades de instalación de estantillos de madera y alambre de púa sobre la corona del Jarillón, invadiendo y deteriorando la obra recientemente construida.

Este aspecto se socializó inicialmente, por parte de la Interventoría con el dueño del primer predio que realizó la invasión, recibiendo intimidaciones y malos tratos por parte del señor poseedor del predio. La interventoría siempre informo de estas irregularidades, a la entidad contratante y a las autoridades del municipio, tal y como quedó plasmado en los informes mensuales de Interventoría. A la fecha son cinco (5) predios que presentan invasiones del Jarillón."

Análisis de la respuesta:

El Municipio de Santo Domingo manifestó lo siguiente:

De acuerdo con lo manifestado por el municipio de Santo Domingo, se puede colegir que la invasión del Jarillón fue comunicada por el supervisor del contrato de obra al Inspector de Policía y Tránsito-Zona Urbana del Municipio de Santo Domingo el 23 de junio del año 2020, mediante oficio Rdo. 0898, advirtiendo lo siguiente:

"En visita conjunta con su dependencia, la secretaria de Planeación y Desarrollo Territorial evidenció la instalación de cercas sobre una sección del Jarillón, según se argumenta por la ingeniera ambiental encargada de atender la visita realizada por parte de inspección de policía y Planeación municipal, la instalación del cerco debilita la estabilidad de la obra en cuestión".

Así mismo, posterior a la visita de auditoría del ente de control al sitio de las obras, el Municipio de Santo Domingo y la Inspección de Policía y Tránsito-Zona Urbana realizaron las siguientes actividades:

1. Informe de supervisión Secretario de Planeación y Desarrollo Territorial 17/09/2021.
2. Requerimiento de la Secretaría de Planeación a la Inspección de Policía y Tránsito-Zona Urbana el 22 de septiembre 2021, Rdo. 1390, para la recuperación inmediata del Jarillón sector San Pedro- Obra.
3. Notificación y citación de los propietarios de los predios (infractores ambientales) que invaden el Jarillón para la audiencia programada el 06 de octubre de 2021.
4. Solicitud de apoyo de la Secretaría de Planeación a la Personería Municipal de Santo Domingo, el 22 de septiembre 2021, Rdo. 1390, para la recuperación inmediata del Jarillón sector San Pedro- Obra.
5. Acta de audiencia de descargos del 06 de octubre de 2021: **d. DECISION:** SEGUNDO: ORDENAR a los señores identificados con la cedula de ciudadanía Nro X.XXX.XXX.243; identificado con la cedula de ciudadanía Nro XX.XXX.943; identificado con la cedula de ciudadanía Nro. XX.XXX.024; identificado con la cedula de ciudadanía Nro. XX.XXX.577; identificado con la cedula de ciudadanía Nro XX.XXX.808. identificado con la cedula de ciudadanía Nro. XX.XXX.087, que en un término no superior a 15 días, sean retirada cualquier clase de intervención que se hayan realizado sobre la obra del Jarillón (cercas de alambre, sembrados o construcciones civiles)." Los números de cedula señalados con XX.XXX son fuera del texto original.

En los descargos, el INVÍAS manifestó lo siguiente: *"Una vez concluida la obra se iniciaron, por parte de algunos propietarios de predios adyacentes al Jarillón, actividades de instalación de estantillos de madera y alambre de púa sobre la corana del Jarillón, invadiendo y deteriorando la obra recientemente construida.*

Este aspecto se socializo inicialmente, por parte de la Interventoría con el dueño del primer predio que realizó la invasión, recibiendo intimidaciones y malos tratos por parte del señor poseedor del predio. La interventoría siempre informo de estas irregularidades, a la entidad contratante y a las autoridades del municipio, tal y como quedó plasmado en los informes mensuales de Interventoría. A la fecha son cinco (5) predios que presentan invasiones del Jarillón."

Teniendo en cuenta lo expuesto por el INVÍAS, no es posible valorar por el ente de control fiscal tales afirmaciones, toda vez que no se adjuntaron los soportes que confirmen la entrega de los archivos físicos o digitales (email) de los informes de interventoría junto con los números de radicado al Municipio de Santo Domingo, por parte del Consorcio IDF – ARA, contratista de interventoría N° 00998 de 2018.

Lo anterior, demuestra la diligencia de la supervisión del municipio en cuanto al trámite realizado para el restablecimiento de las áreas invadidas por parte de los propietarios de los predios junto al Jarillón. Sin embargo, dichas actividades no han sido efectivas, pues se espera que en el término de quince (15) días se produzca la restitución de las mismas. Así mismo, se confirma las debilidades de la interventoría, quién no adelantó la revisión de la titularidad de los predios cuestionados. Por lo cual, se confirma el hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y otra incidencia, para traslado a la Corporación Autónoma CORNARE, acorde con lo

establecido en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, Decreto 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; así mismo, a las obligaciones adquiridas en el Convenio Interadministrativo 01241 de 2017.

Hallazgo N°15. Reclamación Salarios y Prestaciones del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativo con alcance disciplinario y otra incidencia, para traslado al Ministerio de Trabajo (A-D-OI).

Hallazgo originado por las deficiencias en las labores de vigilancia, control y seguimiento en el contrato, al no verificar el pago de salarios y prestaciones sociales por parte del contratista, lo que ha generado reclamación de algunos extrabajadores de la empresa contratista INGECON, por el pago de salarios y cesantías de los años 2019 y 2020, relacionados con la ejecución del contrato de obra L2018-004; los cuales a la fecha no han sido cancelados.

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario. Artículo 27. Acción y Omisión. *"Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo".*

La Licitación Pública No. L-2018-004 de febrero de 2018 - Construcción de la Variante Circunvalar Urbana en el Municipio de Santo Domingo, en el Departamento de Antioquia del Convenio Interadministrativo N° 01241 de 2017.

"Clausula Octava: Garantía única de cumplimiento. - Para cubrir cualquier hecho constitutivo de incumplimiento. El Contratista se compromete a constituir a favor del MUNICIPIO, una garantía que ampare lo siguiente: ...

c) El pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales del personal que EL CONTRATISTA haya de utilizar en el territorio nacional para la ejecución del contrato, por el equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, con una vigencia igual al plazo del mismo y tres (3) años más.

Clausula Novena: Multas y clausula penal pecuniario. En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones que le corresponden al CONTRATISTA, EL MUNICIPIO aplicará multas por las causales y en las cuantías previstas en la Resolución No. 3662 del 13 de agosto de 2007. (...). Para obtener el pago de las multas y de la cláusula penal que se impongan al CONTRATISTA, EL MUNICIPIO podrá descontar su valor de cualquier suma de dinero que le adeude o hacer efectiva la garantía de cumplimiento."

Manual de Interventoría Obra Pública INVÍAS 2016 - 8.3. Facultades y Obligaciones de la Interventoría numerales 2, 3, 4 y 37.

"2. Requerir al Contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Pliego de Condiciones, contrato y en las leyes y normas que le sean aplicables.

3. Solicitar mediante escrito al Contratista, el cumplimiento de las obligaciones de manera clara y oportuna.

4. Impartir instrucciones de carácter obligatorio para el Contratista, siempre que se encuentren dentro del marco de la ley y lo pactado contractualmente y dejar constancia escrita de toda la actuación con firma de recibido por parte del Contratista y del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS.

37. Verificación del pago de aportes legales (parafiscales) y de seguridad social.

Verificar el pago de aportes legales (parafiscales) y de seguridad social del personal vinculado a la obra según la normatividad vigente para el periodo correspondiente al Acta de Recibo Parcial de Obra y certificar la verificación de dichos pagos como requisito para el trámite y pago de la citada Acta".

En la visita de auditoría realizada desde el 14 hasta el 17 de septiembre de los corrientes, al Municipio de Santo Domingo para la vigilancia fiscal del Contrato de Obra N° L2018-004 del 14/08/2018, se observó lo siguiente:

El 17 de septiembre de 2021, a las 8:00 a.m., en el teatro municipal se llevó a cabo la audiencia de reclamación de salarios y prestaciones sociales, ejecución contrato de obra pública L2018-004 del municipio de Santo Domingo con la presencia e intervención de la personería municipal (promotor), las partes contractuales y el representante de los trabajadores reclamantes donde se indicó:

- La líder de la comunidad identificada con C.C. X.XXX.XXX.313, representante de los trabajadores reclamantes, manifiesta que a 26 compañeros les deben a cada uno las cesantías de los años 2019 y 2020. Además de sus intereses por mora, en repetidas ocasiones se ha comunicado preguntando cuando nos van a pagar, pero no se ha dado una respuesta. A la empresa VYR topografía se les debe \$41.000.000.
- Seguidamente, la directora de Gestión Humana de la empresa contratista INGECON S.A.S, manifiesta que, en cuanto a los pagos pendientes de cesantías a algunos empleados, la empresa se acogió al Decreto Legislativo 560 de 2020 por efectos económicos de la pandemia (Proceso de reorganización o negociación de emergencia), con auto admisorio de la Superintendencia de Sociedades del 30 de junio del año 2021. Hoy las fechas de pago no se tienen establecidas.
- El representante legal suplente de INGECON S.A.S. manifiesta que la empresa realizará a la Superintendencia de Sociedades la solicitud de autorización para realizar pagos de las obligaciones laborales y

prestacionales; de esta solicitud se entregará copia a la Personería y Secretaría de Hacienda. En tres semanas esperan realizar el trámite de los pagos con el acompañamiento de la Secretaría de Hacienda, Planeación y la Personería.

En la reunión se suscribió un acta con los hechos denunciados y los compromisos adquiridos por las partes intervinientes (acta de reunión de reclamación de salarios y prestaciones del COP-L-2018-004 del municipio de Santo Domingo). Es de anotar que el presupuesto pagado a la fecha al contratista por obra ejecutada en las veintidós actas parciales fue \$19.673.741.910 (95,97%), quedando un saldo en el presupuesto del contrato de obra de \$825.116.108 (4,03%) a la espera de la suscripción del acta de recibo definitivo y la liquidación del contrato de obra.

Los hechos anteriores, obedecen a debilidades en las labores de vigilancia, control y seguimiento de la interventoría, en la verificación del pago de salarios y prestaciones sociales por parte del contratista al personal vinculado a la obra, para el periodo correspondiente a los pagos de las actas de recibo parcial de obra.

Así mismo, debilidades de supervisión en aras de requerir al contratista de obra, el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Cláusula Octava del contrato, especialmente en la aplicabilidad de la garantía única de cumplimiento por el pago de salarios, prestaciones sociales del personal reclamante, vinculado para la ejecución de los trabajos.

La situación descrita genera desconfianza y percepción negativa en la comunidad del área de influencia del proyecto.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y otra incidencia para ser trasladado al Ministerio del Trabajo, conforme con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, Convenio Interadministrativo 01241 de 2017 y Manual de Interventoría Obra Pública del INVÍAS.

Respuesta N°1 - Municipio de Santo Domingo:

El Municipio de Santo Domingo, mediante correo electrónico (archivos adjuntos) y oficio de respuesta de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial TRD 1400 del 07 de octubre de 2021, en contestación al oficio Rdo. 2021EE0166873C1 del 04 de octubre de 2021; correspondiente a la observación N°20. Reclamación Salarios y Prestaciones del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. (A-D-OI) en los siguientes términos:

"(...) dicha entidad contratante desconocía el tema, dado que durante los informes enviados por la interventoría siempre se anexo los certificados de pago de seguridad social sin ninguna novedad y tan solo hasta la reunión sostenida por parte de la Contraloría

General de la República, Personería, INVÍAS, Contratista y Municipio, asistieron varias personas manifestando la reclamación de pagos que adeuda el contratista. Cabe mencionar que el día 22 de septiembre de 2021 mediante oficio dirigido a la secretaria de planeación por parte de la señorita (...), fuimos notificados sobre un listado con nombres de personal que se les adeuda la empresa contratista por concepto de salarios y prestaciones sociales.

Frente a este caso el municipio, ofició al contratista con copia a la aseguradora para que se tomen las medidas respectivas frente al tema, y si fuese necesario se hagan efectivas las pólizas de salarios y prestaciones sociales.

La supervisión aún más, ha logrado conseguir un listado de posibles empresas que tuvieron relación con el contratista y la obra para consultar si se encuentran a paz y salvo con ellos, dado que aún no se ha presentado la información final y paz y salvos totales para suscribir el acta de liquidación de la obra."

Respuesta N°2. INVÍAS:

El Instituto Nacional de Vías, mediante correo electrónico (archivos adjuntos) y oficio de respuesta Rdo. OCI 57123 del 11 de octubre de 2021, dio contestación al oficio Rdo. 2021EE0166873 del 04 de octubre de 2021; correspondiente a la observación a la observación N°20. Reclamación Salarios y Prestaciones del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia (A-D-OI) en los siguientes términos:

"El Instituto Nacional de Vías determina en el contenido del convenio 1241 de 2017, expresamente la obligación en cabeza del Municipio de Santo Domingo de velar por que el contratista de obra cumpla en estricto sentido todas las normas vigentes aplicables en materia laboral, de tal forma que se evite vulnerar las garantías laborales de los trabajadores dedicados a las actividades de obra.

En igual sentido, se establece como requisito del convenio (...). "Cláusula Décima Quinta: Garantía única a cargo del contratista derivado. El Municipio exigirá a la (s) firma (s) contratista (s) que ejecute (n) las obras, la constitución de una póliza que ampare: ... c) Salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones del personal que utilice en la ejecución de la obra, por el equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del respectivo Contrato de obra, con una vigencia igual a su plazo y tres (3) años más."

De esta póliza es beneficiario el municipio de Santo Domingo en calidad de contratante de las obras y será quien atienda las gestiones pertinentes para activar el respaldo de la garantía única aportada por el contratista de obra (...).

El Instituto Nacional de Vías por medio de la interventoría contratada (Consortio IDF – ARA), ha garantizado el acompañamiento de la ejecución de las obras en todas sus etapas, razón por la cual considera que frente al particular, esta interventoría deberá indicar los argumentos de fondo que condicionaron la exigencia en estricto sentido del cumplimiento de esta obligación por parte del contratista de obra, más aún, cuando sobre el particular se tiene soporte documental por parte del municipio. (acta 01 de septiembre de 2021)."

Análisis de la respuesta:

"(...) dicha entidad contratante desconocía el tema, dado que durante los informes enviados por la interventoría siempre se anexo los certificados de pago de seguridad social sin ninguna novedad y tan solo hasta la reunión sostenida por parte de la Contraloría General de la República, Personería, INVÍAS, Contratista y Municipio, asistieron varias personas manifestando la reclamación de pagos que adeuda el contratista. Cabe mencionar que el día 22 de septiembre de 2021 mediante oficio dirigido a la secretaria de planeación por parte de la señorita (...), fuimos notificados sobre un listado con nombres de personal que se les adeuda la empresa contratista por concepto de salarios y prestaciones sociales (en cursiva y subrayado por el auditor).

Frente a este caso el municipio, ofició al contratista con copia a la aseguradora para que se tomen las medidas respectivas frente al tema, y si fuese necesario se hagan efectivas las pólizas de salarios y prestaciones sociales."

El INVÍAS en los descargos manifestó lo siguiente: "De esta póliza es beneficiario el municipio de Santo Domingo en calidad de contratante de las obras y será quien atienda las gestiones pertinentes para activar el respaldo de la garantía única aportada por el contratista de obra (...).

El Instituto Nacional de Vías por medio de la interventoría contratada (Consortio IDF – ARA), ha garantizado el acompañamiento de la ejecución de las obras en todas sus etapas, razón por la cual considera que frente al particular, esta interventoría deberá indicar los argumentos de fondo que condicionaron la exigencia en estricto sentido del cumplimiento de esta obligación por parte del contratista de obra, más aún, cuando sobre el particular se tiene soporte documental por parte del municipio. (acta 01 de septiembre de 2021)".

Por lo anterior, se confirman las debilidades de la interventoría, quién no advirtió de manera oportuna la reclamación de salarios y prestaciones sociales al Municipio de Santo Domingo (contratante), ni adelantó las acciones de requerimiento oportunas en la ejecución y pagos parciales del contrato de obra L2018-004. Por lo cual, se confirma el hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y otra incidencia, para ser trasladado al Ministerio del Trabajo, conforme con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, Convenio Interadministrativo 01241 de 2017 y Manual de Interventoría Obra Pública del INVÍAS.

Hallazgo N°16. Liquidación de contratos. Convenio N°01241 de 2017 - contrato de obra pública N° L-2018-004 – Contrato de interventoría N° 998 de 2018. Administrativa (A)

Incumplimiento en la obligación de liquidar oportunamente los contratos de la referencia; esto es, en los términos establecidos en las cláusulas pactadas por las partes en el negocio jurídico legalmente celebrado y las normas que regulan la materia.

La Ley 84 del 26 de mayo de 1873, en el título XII: Del efecto de las obligaciones en su artículo 1602 y 1603 establece:

"(...) LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales..."

Artículo 1603. EJECUCIÓN DE BUENA FE. "Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella. (...)."

Ley 80 de 1993, artículo 60, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012. **DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN.** *"(...) aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.*

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato. (...)."

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece lo siguiente respecto al plazo para la liquidación de los contratos. *"La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga".*

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."

El Convenio Interadministrativo N° 01241 de 2017 CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA: LIQUIDACIÓN, Cita: - *"El presente convenio será objeto de liquidación, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 del Decreto Ley 19 de 2012 y 11 de la ley 1150 de 2007, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga. Dentro de este plazo se entiende incluido un término de cuatro (4) meses para la liquidación de común acuerdo y dos (2) meses adicionales para la liquidación unilateral si es del caso".*

El Contrato de obra pública N° L-2018-004 CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: LIQUIDACIÓN, cita: - *"El presente contrato será objeto de liquidación de acuerdo con lo establecido en los artículos 217 del Decreto Ley 019 de 2012 y 11 de la Ley 1150 del 2007. El término para la liquidación del contrato será de seis (6) meses, término que incluye un plazo de cuatro (4) meses para la liquidación de común acuerdo y dos (2) meses adicionales para la liquidación unilateral si es del caso y se contabilizará a partir del Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, la cual debe ser suscrita una vez vencido el plazo de ejecución o terminado el contrato de manera anticipada por las causales previstas en la Ley, de conformidad con lo previsto en el Manual de Interventoría"...*

Contrato de interventoría No. 998 de 2018 CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: LIQUIDACIÓN, cita: - *"El presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del decreto Ley 019 de 2012, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los seis (06) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acta administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga. Dentro de este plazo se entiende incluido un término de cuatro (04) meses para la liquidación de común acuerdo y dos (02) meses adicionales para la liquidación unilateral si es del caso" ...*

En evaluación realizada a la información enviada por el INVÍAS y el municipio de Santo Domingo, correspondiente a los contratos - **CONVENIO 01241 DE 2017 - CONTRATO DE OBRA PÚBLICA N°L-2018-004 - CONTRATO DE INTERVENTORÍA N°. 998 DE 2018** respectivamente, se observó que los mismos a la presente fecha (septiembre de 2021), se encuentran sin la correspondiente liquidación pese al cumplimiento de los plazos estipulado por las partes en el contrato.

Es oportuno indicar que la fecha máxima de ejecución de los contratos, incluidas las prórrogas que se efectuaron a los mismos, era hasta el día 24 de diciembre de 2020.

Tabla 26. Estado del convenio y contratos derivados

CONTRATO N°	FECHA DE PERFECCIONAMIENTO	ÚLTIMA PRÓRROGA	FECHA DE TERMINACIÓN ESTABLECIDA EN LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN	ESTADO
Convenio interadministrativo 01241	10/11/2017	Prórroga N° 03. Prórroga por dos (02) meses más el convenio. Su fecha de terminación es el 24/12/2020.	24 de diciembre de 2020	Pendiente por liquidar
Contrato de interventoría 998 de 2018	27/07/2018	Prórroga N°. 03 del 28/09/2020, Se prórroga por dos (02) meses más el contrato de interventoría 998 de 2018.	24 de diciembre de 2020	Pendiente por liquidar
Contrato de obra 01241 de 2017	10/11/2017	Prórroga N°. 03, Se prórroga por dos (02) meses más el contrato L2018-004. Su fecha de terminación será el 24 de diciembre de 2020.	24 de diciembre de 2020	Pendiente por liquidar

Fuente: Información suministrada por el INVIAS y municipio de Santo Domingo - Antioquia.

Lo anterior por debilidades de seguimiento, control y supervisión en la ejecución de los recursos, con el riesgo de quedar obligaciones pendientes de cumplir por las partes o en su defecto, la pérdida de competencia para liquidarlo unilateralmente, impidiendo la posibilidad de declararse las partes a paz y salvo respecto a las obligaciones adquiridas con la suscripción del contrato.

Respuesta del Municipio de Santo Domingo

"El municipio de Santo Domingo quien ejerce la labor de supervisión, una vez finalizado el plazo contractual, procedió a realizar diferentes solicitudes de información a la interventoría y contratista para poder iniciar con el proceso de liquidación, cabe mencionar que según el contrato de obra pública N° L-2018-004 CLAUSULA DECIMA SEGUNDA: LIQUIDACIÓN, "para la liquidación unilateral si es del caso se contabilizará a partir del Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra".

El 23 de agosto de 2021, mediante correo electrónico por parte de la interventoría, se recibieron dos (2) documentos: Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra y Acta de Liquidación de Obra, sin ningún soporte y con inconsistencias en el balance presupuestal. El municipio de Santo Domingo frente a esto procedió con la respuesta el día 28 de agosto de 2021 mediante correo electrónico, solicitando nuevamente los documentos requeridos anteriormente que son los soportes para proceder con la firma de los documentos enviados y así mismo se corrigiera las actas y balances. (...)...

Frente a lo anterior el municipio de Santo domingo establecerá audiencias con la interventoría y contratista, para que conjuntamente se establezca el balance definitivo y real

de la obra, y así proceder con el recibo definitivo y poder elaborar el proyecto de liquidación del contrato.” (sic)

Respuesta de INVÍAS

“El Instituto Nacional de vías mediante oficios SRT 12442, 12438 del 16 de marzo de 2021, SRT 51272 del 17 de septiembre de 2021 (anexos a la presente comunicación), conminó a la alcaldía de Santo Domingo adelantar el trámite pertinente de la liquidación del convenio 1241 de 2017 y del contrato de obra derivado L-2018-004 suscrito entre la alcaldía de Santo Domingo y la sociedad Ingeniería y Construcciones S.A.S.

Frente al particular la interventoría, el contratista de obra mencionado y el municipio de Santo Domingo continúan pendientes de remitir la documentación pertinente que permita al Instituto adelantar el proceso de liquidación pertinente en los términos del manual de contratación INVÍAS determina. (...)...

Frente al trámite de las liquidaciones observadas por la CGR, el INVÍAS requiere del suministro de la información pertinente por todas las partes vinculada en la ejecución y seguimiento de las actividades contractuales y convencionales para de esta forma adelantar este trámite, situación que se ha advertido en reiteradas oportunidades y que como ya se indicó está en mora de cumplirse por los interesados.”

Análisis respuesta del Municipio de Santo Domingo

Lo planteado por la entidad no desvirtúa lo observado por el ente de control, en tanto que se está cuestionando el no haber liquidado los contratos en los términos establecidos por las partes o a falta de estos, los impuestos por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el municipio, en el primer párrafo de la respuesta, cita fraccionadamente la cláusula DECIMA SEGUNDA: LIQUIDACIÓN, *“para la liquidación unilateral si es del caso se contabilizará a partir del Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra”.*

Al respecto, se precisa que la entidad está haciendo una interpretación inadecuada de la cláusula del contrato citada en la respuesta. Lo anterior si se tiene en consideración el cuerpo completo de esta, el cual se transcribe a continuación.

“CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA: LIQUIDACIÓN. - El presente contrato será objeto de liquidación de acuerdo con lo establecido en los artículos 217 del Decreto Ley 019 de 2012 y 11 de la Ley 1150 del 2007. El término para la liquidación del contrato será de seis (6) meses, término que incluye un plazo de cuatro (4) meses para la liquidación de común acuerdo y dos (2) meses adicionales para la liquidación unilateral si es del caso y se contabilizará a partir del Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, la cual debe ser suscrita una vez vencido el plazo de ejecución o terminado el contrato de manera anticipada por las causales previstas en la Ley, de conformidad con lo previsto en el Manual de Interventoría.” (...)

Como se observa en el texto de la cláusula, el contrato será objeto de liquidación a partir del acta de entrega y recibo definitivo de la obra, la cual debe ser suscrita una vez vencido el plazo de ejecución o terminado el contrato de manera anticipada. Situación que no se dio pese al cumplimiento de los términos perentorios estipulados para la ejecución.

Por lo planteado anteriormente, el municipio, en uso de las facultades exorbitantes otorgadas por la ley, está llamado a proceder con la liquidación del contrato en los términos planteados en las normas que regulan la materia.

Por último y no menos importante, se destaca las gestiones y lo diligentes que han sido en busca de liquidar y entregar la obra contratada que, como se indicó anteriormente no son los medios adecuados, teniendo en cuenta que existen mecanismos legales de los que tienen el deber de valerse.

Análisis respuesta de INVÍAS

Lo planteado por la entidad no desvirtúa lo observado por el ente de control, en tanto que, se está cuestionando el no haber liquidado los contratos en los términos establecidos por las partes o a falta de estos, los establecidos por el ordenamiento jurídico. Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo.

5. ANEXOS

ANEXO N°1 - RELACIÓN DE HALLAZGOS

Resultado de la Actuación Especial de Fiscalización al Instituto Nacional de Vías- INVÍAS adelantada a los convenios y contratos evaluados, se constituyeron dieciséis (16) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta connotación disciplinaria, dos (2) tienen connotación fiscal por \$181.200.387, un (1) beneficio de auditoría cualitativo y tres (3) con otras incidencias para trasladar a las autoridades competentes:

Tabla 27. Relación de hallazgos AEF INVÍAS, vigencia 2017-2021

No.	Hallazgo	Connotación							Cuantía	
		A	D	F	P	IP	OI	BA		
PROYECTO DE CICLORRUTAS EN ANTIOQUIA										
1	Hallazgo N°1. Plazo de calibración de diseños en la ejecución de la etapa de preconstrucción del proyecto de ciclorrutas del Convenio 2017-AS-20-0025 entre Gobernación de Antioquia e Indeportes y Contrato 171-2018. Administrativa con presunta connotación disciplinaria (A-D).	X	X							
2	Hallazgo N°2. Principio de Planeación, Viabilización y Contratación del Proyecto Ciclorrutas en el Departamento de Antioquia, contrato 171 de 2018. Administrativa con presunta connotación disciplinaria (A-D).	X	X							
3	Hallazgo N°3. Disminución en el alcance del proyecto de ciclorrutas, contrato de obra 171 de 2018 y convenio 2017-AS-20-0025. Administrativa con presunta connotación disciplinaria (A-D).	X	X							
4	Hallazgo N°4. Avance físico-financiero de las obras del contrato 171-2018 y labor de interventoría del contrato 1355 de 2018. Administrativo (A).	X								
5	Hallazgo N°5. Seguridad vial y de desplazamiento en ciclorrutas del proyecto y calidad y durabilidad de las obras ejecutadas en el frente AMVA-Polideportivo Tulio Ospina de Bello del contrato 171 de 2018. Administrativo con presunta connotación disciplinaria (A-D).	X	X							
6	Hallazgo N°6. Actividades y pagos realizados en el frente de Occidente en contrato de obra 171 de 2018 y contrato de interventoría 1355 de 2018. Administrativa con presunta connotación fiscal y disciplinaria (A-F-D).	X	X	X						\$100.903.590
7	Hallazgo N°7. Liquidación convenio. 2017-AS-20-0025 suscrito entre Gobernación de Antioquia y el Instituto Departamental de	X	X							



No.	Hallazgo	Connotación							Cuantía
		A	D	F	P	IP	OI	BA	
	Deportes de Antioquia- Indeportes Antioquia. Administrativa con presunta connotación disciplinaria (A. D)								
PROYECTO VARIANTE CIRCUNVALAR SANTO DOMINGO									
8	Hallazgo N°8. Retenciones por impuestos municipales y nacionales (no efectivas) del Contrato de Obra Pública L-2018-004 de 2018 del Municipio de Santo Domingo - Antioquia Administrativo y beneficio de auditoría. (A).	X						X	
9	Hallazgo N°9. Giro de los recursos del Convenio Interadministrativo N°01241 de 2017. Administrativa (A).	X							
10	Hallazgo N°10. Principio de planeación contrato de obra pública N° L-2018-004 municipio de Santo Domingo - Antioquia Administrativa. (A).	X							
11	Hallazgo N°11. Estimación presupuesto oficial contrato de obra pública N° L-2018-004 municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativa (A).	X							
12	Hallazgo N°12. Gestión Documental contrato de obra pública N° L-2018-004 municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativa con otra incidencia. (A-OI).	X					X		
13	Hallazgo N°13. Deficiencias técnicas en la ejecución del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativa con presunta connotación fiscal y disciplinaria (A-D-F).	X	X	X					\$80.296.797
14	Hallazgo N°14. Gestión predial – Ambiental Construcción de Jarillón en material de préstamo del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativo, Disciplinario y otra Incidencia (A-D-OI).	X	X				X		
15	Hallazgo N°15. Reclamación Salarios y Prestaciones del Contrato de Obra Pública L2018-004 de 2018 de Municipio de Santo Domingo - Antioquia. Administrativo, Disciplinario y otra Incidencia (A-D-OI).	X	X				X		
16	Hallazgo N°16. Liquidación de contratos. Convenio N°01241 de 2017 - contrato de obra pública N° L-2018-004 – Contrato de interventoría N° 998 de 2018. Administrativa (A)	X							
Total		16	9	2	0	0	3	1	\$181.200.387

Notas: A (Administrativo), D (Disciplinario), F (Fiscal), P (Penal), IP (Indagación preliminar), OI (Otra incidencia), BA (Beneficio de Auditoría).

ANEXO N°2 – ALCANCE INICIAL DEL PROYECTO DE CICLORRUTAS

Hallazgo N°3. Disminución en el alcance del proyecto de ciclorrutas, contrato de obra 171 de 2018 y convenio 2017-AS-20-0025.

Tabla N°26: Valor y alcance inicial del proyecto (detallado), modificaciones y obra final ejecutada

ANÁLISIS VALOR Y ALCANCE DEL PROYECTO, PRESUPUESTO INICIAL VS OBRAS EJECUTADAS									
DESCRIPCIÓN	URABÁ			OCCIDENTE		AMBA		TOTAL	
FRENTE	URABÁ			OCCIDENTE		AMBA		TOTAL	
TRAMOS	Chigorodo-Carepa	Carepa-El Reposo	El Reposo-Apartado	Puerto Occidental-corrq. Córdoba	Córdoba a Sopetran	Hatillo-Niquia	El Progreso-Hatillo	Polidop. Tulio Ospina	
LONGITUD INICIAL (Km)	9,42	2,43	2,1	10,6	4,99	0,6	1,9	1,580	33,76
PRESUPUESTO OFICIAL Costo Directo + AU (25%)	\$ 17.231.297.644			\$ 19.072.264.729		\$ 384.207.864	\$ 4.526.220.090	\$ 1.593.491.154	\$ 42.809.481.468
IMPLEMENTACIÓN PMA GP PMIT PPTD OFICIAL	\$							2.190.518.540	\$ 2.190.518.540
TOTAL PRESUPUESTO OFICIAL	\$								45.000.000.000
CONDICIONES CONTRACTUALES INICIALES	\$ 16.791.372.242			\$ -	\$ 18.763.786.844	\$ 381.301.916	\$ 4.427.416.209	\$ 1.582.400.447	\$ 41.946.277.667
IMPLEMENTACIÓN PMA GP PMIT	\$							2.190.518.542	\$ 2.190.518.542
TOTAL PRESUPUESTO CONDICIONES INICIALES FASE 2	\$							44.136.796.199	
MODIFICACIONES DISEÑOS FASE 3 (ADICIÓN Y ND EJECUCIÓN)	Mismas condiciones			Apartado-Currulao	No ejecutado	No ejecutado	Solo puente sin 1,9 km	Mismas condiciones	
LONGITUD FINAL EJECUTADA (Km)	16,36				0,00	0,000	0,270	2,947	18,577
CONDICIONES CONTRACTUALES ACTUALIZADAS A ACTA 21	\$ 13.527.247.436			\$ 11.584.582.222	No ejecutado	\$ 7.813.956	\$ 3.942.520.240	\$ 1.145.977.925	\$ 30.108.141.781
VALOR EJECUTADO HASTA ACTA 21 (INCL AU=24,13%)	\$ 29.721.376.415			\$ 13.750.800.078	\$ 937.360	\$ 9.699.466	\$ 4.445.535.631	\$ 1.070.453.786	\$ 48.807.102.736
VALOR SALDO OBRA POR EJECUTAR HASTA ACTA 21 (INCL AU=24,13%)	\$ 1.521.019.184			\$ 629.141.834	\$ -	\$ -	\$ 323.884.745	\$ 352.049.613	\$ 2.826.894.377
VLR IMPLEMENTACIÓN PLAN DE MANEJO AMBIENTAL 2,02%	CONDICIONES ACTA 21	\$ 586.591.374		Pagado	\$ 450.939.535	Per Pagar	\$ 135.651.638		\$ 686.591.374
IMPLEMENTACIÓN PLAN DE MANEJO DE TRÁNSITO 1,18%	CONDICIONES ACTA 21	\$ 300.385.387		Pagado	\$ 270.665.386	Per Pagar	\$ 29.720.001		\$ 300.385.387
IMPLEMENTACIÓN GESTIÓN PREDIAL 3,28%	CONDICIONES ACTA 21	\$ 29.988.000		Pagado	\$ 29.988.000	Per Pagar	\$ -		\$ 29.988.000
IMPLEMENTACIÓN PMA GP PMIT PPTD CONDICIONES ACTA 21	\$							916.064.761	\$ 916.964.761
OTROS DISEÑOS APARTADO CHIGORODO-CHIGORODÓ CURRULAO	\$							386.634.333	\$ 386.634.333
TOTAL PRESUPUESTO CONDICIONES FASE 3 ACTA 21	\$							44.136.796.207	\$ 44.136.796.207
VALOR TOTAL POR KM DE TRAMO	1.448.072.630				No ejecutado	No ejecutado	Puente	462.695.080	
VALOR TOTAL POR FRENTE	22.242.395.539				8.937.360	9.699.466	4.769.720.376	1.422.502.400	

Fuente: Información contractual e informes de interventoría suministrados por Indeportes e INVÍAS

ANEXO N°3 – PAGOS CONTRATO DE INTERVENTORÍA 1355 DE 2018

Descripción de actividades y valores ejecutados por la interventoría en el frente de Occidente, contrato 1355 de 2018 (Hallazgo N°6)

Acta N° <u>1</u>	Valor Básico: \$39.943.880,00	Periodo: 27 de Diciembre de 2018 a 26 de Enero de 2019				
Valor Incluido IVA	\$47.533.217,00					
VALOR DISCRIMINADO POR VIAS Y TIPO DE OBRAS:						
Ítem	Ruta (código vía)	Denominación (Carretera - Puente-Túnel)	Valor Incluido IVA (Construcción, Rehabilitación, Mejoramiento)	Valor Incluido IVA Estudios diseños	Valor incluido IVA (Mantenimiento y/o Conservación)	Subtotal
1		Puente de Occidente - Sopetran	\$ 15.844.405,67			\$ 15.844.405,67
2		Chigorodo - Crepa	\$ 15.844.405,67			\$ 15.844.405,67
3		Bello - Hatillo	\$ 15.844.405,67			\$ 15.844.405,67
4						
5						
6						
TOTALES			\$ 47.533.217,00	\$		\$47.533.217,00

Fuente: Acta de pago N° 1. Contrato de Interventoría 01355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.

Relación de los Ítems pagados en el Acta No 1. Contrato de Interventoría.

CONTRATO DE INTERVENTORÍA 01355 de 2018			
ACTA N° 1			\$ 47.533.217
Concepto	Costo mensual/día	Dedicación en recurso	Valor acta
Director	\$ 5.000.000	0,83	\$ 4.150.000
Especialista en geotecnia y pavimentos	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista Hidraulica e Hidrología	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista en Estructuras	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista Ambiental	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista en Diseño Geometrico	\$ 4.500.000	0,31	\$ 1.395.000
Secretaria 1	\$ 900.000	0,83	\$ 747.000
TOTAL			\$ 14.572.000
TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR	FACTOR MULT	2,34	\$ 34.098.480
Director y especialistas	\$ 159.000	2	\$ 318.000
Vehiculo mayor o igual a 2000 c.c 4x4	\$ 4.780.000	0,83	\$ 3.967.400
Oficina campamento 1	\$ 800.000	1	\$ 800.000
Edicion informes papelería	\$ 410.000	1	\$ 410.000
Comunicaciones (celular o fijo)	\$ 350.000	1	\$ 350.000
TOTAL			\$ 5.845.400
TOTAL CON IVA			\$ 47.533.217

Fuente: Acta de pago N° 1. Contrato de Interventoría 01355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.
Elaboró: Equipo Auditor.

Acta N° 2 Valor Básico: \$5,726,380.00 Período: 27 de Enero de 2019 a 30 de Enero de 2019
 Valor Incluido IVA \$6,814,392.00

VALOR DISCRIMINADO POR VIAS Y TIPO DE OBRAS:

Ítem	Ruta (código vía)	Denominación (Carretera - Puente-Túnel)	Valor incluido IVA (Construcción, Rehabilitación, Mejoramiento)	Valor incluido IVA Estudios diseños	Valor incluido IVA (Mantenimiento y/o Conservación)	Subtotal
1		Puente de Occidente - Sopetran	\$ 2,271,464.00			\$ 2,271,464.00
2		Chigorodo - Crepa	\$ 2,271,464.00			\$ 2,271,464.00
3		Bello - Hatillo	\$ 2,271,464.00			\$ 2,271,464.00
4						
5						
6						
TOTALES			\$ 6,814,392.00	\$		\$ 6,814,392.00

Fuente: Acta de pago N° 2. Contrato de Interventoría 01355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.

Relación de los Ítems pagados en el Acta No 2. Contrato de Interventoría.

CONTRATO DE INTERVENTORÍA 01355 de 2018			
ACTA N° 2			\$ 6.814.392
Concepto	Costo mensual/día	Dedicación en recurso	Valor acta
Director	\$ 5.000.000	0,13	\$ 650.000
Especialista en geotecnia y pavimentos	\$ 4.500.000	0,06	\$ 270.000
Especialista Hidraulica e Hidrología	\$ 4.500.000	0,06	\$ 270.000
Especialista en Estructuras	\$ 4.500.000	0,06	\$ 270.000
Especialista Ambiental	\$ 4.500.000	0,06	\$ 270.000
Especialista en Diseño Geometrico	\$ 4.500.000	0,04	\$ 180.000
Secretaria 1	\$ 900.000	0,13	\$ 117.000
TOTAL			\$ 2.027.000
TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR		FACTOR MULTI	2,34
Director y especialistas	\$ 159.000	1	\$ 159.000
Vehículo mayor o igual a 2000 c.c 4x4	\$ 4.780.000	0,13	\$ 621.400
Oficina campamento 1	\$ 800.000	0,13	\$ 104.000
Edición informes papelería	\$ 410.000	0,13	\$ 53.300
Comunicaciones (celular o fijo)	\$ 350.000	0,13	\$ 45.500
TOTAL			\$ 983.200
TOTAL CON IVA			\$ 6.814.392

Fuente: Acta de pago N° 2. Contrato de Interventoría 01355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.
 Elaboró: Equipo Auditor.

Acta N°	3	Valor Básico	\$51,159,760.00	Periodo:	01 de Febrero de 2019 a 26 de Febrero de 2019	
Valor Incluido IVA	\$60,880,114.00					
VALOR DISCRIMINADO POR VIAS Y TIPO DE OBRAS:						
Ítem	Ruta (código vía)	Denominación (Carretera - Puentes - Túnel)	Valor Incluido IVA (Construcción, Rehabilitación, Mejoramiento)	Valor incluido IVA Estudios diseños	Valor incluido IVA (Mantenimiento y/o Conservación)	Subtotal
1		Puente de Occidente - Sopetran	\$ 20,293,371.33			\$ 20,293,371.33
2		Chigorodo - Crepa	\$ 20,293,371.33			\$ 20,293,371.33
3		Bello - Hatillo	\$ 20,293,371.33			\$ 20,293,371.33
4						
5						
6						
TOTALES			\$ 60,880,114.00	\$		\$ 60,880,114.00

Fuente: Acta de pago N° 3. Contrato de Interventoría D1355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.

Relación de los Ítems pagados en el Acta No 3. Contrato de Interventoría.

CONTRATO DE INTERVENTORÍA 01355 de 2018			
ACTA N° 3			\$ 60.880.114
Concepto	Costo mensual/día	Dedicación en recurso	Valor acta
Director	\$ 5.000.000	1	\$ 5.000.000
Ingeniero Residente 1	\$ 3.500.000	0,77	\$ 2.695.000
Ingeniero Residente Ambiental	\$ 3.200.000	0,17	\$ 544.000
Especialista en geotecnia y pavimentos	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista Hidraulica e Hidrología	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista en Estructuras	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista Ambiental	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista en Diseño Geometrico	\$ 4.500.000	0,31	\$ 1.395.000
Secretaria 1	\$ 900.000	1	\$ 900.000
TOTAL			\$ 18.814.000
TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR		FACTOR MULT	2,34
Director y especialistas	\$ 159.000	5	\$ 795.000
Vehiculo mayor o igual a 2000 c.c 4x4	\$ 4.780.000	1	\$ 4.780.000
Oficina campamento 1	\$ 800.000	1	\$ 800.000
Edicion informes papelería	\$ 410.000	1	\$ 410.000
Comunicaciones (celular o fijo)	\$ 350.000	1	\$ 350.000
TOTAL			\$ 7.135.000
TOTAL CON IVA			\$ 60.880.114

Fuente: Acta de pago N° 3. Contrato de Interventoría 01355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.
Elaboró: Equipo Auditor.

Acta N°	4	Valor Básico:	\$78,808,740.00	Periodo:	01 de Marzo de 2018 a 30 de Marzo de 2019	
Valor Incluido IVA	\$93,782,401.00					
VALOR DISCRIMINADO POR VIAS Y TIPO DE OBRAS:						
Íte m	Ruta (Código Vía)	Denominación (Carretera - Puente- Túnel)	Valor Incluido IVA (Construcción, Rehabilitación, Mejoramiento)	Valor Incluido IVA Estudios diseños	Valor Incluido IVA (Mantenimiento y/o Conservación)	Subtotal
1		Puente de Occidente - Sopatran	\$ 9,378,240.10			\$ 9,378,240.10
2		Chigorodo - Crepa	\$ 42,202,080.45			\$ 42,202,080.45
3		Bello - Hatillo	\$ 42,202,080.45			\$ 42,202,080.45
4						
5						
6						
TOTALES			\$ 93,782,401.00	\$		\$93,782,401.00

Fuente: Acta de pago N° 4. Contrato de Interventoría 01355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.

Relación de los Ítems pagados en el Acta No 4. Contrato de Interventoría.

CONTRATO DE INTERVENTORÍA 01355 de 2018			
ACTA N° 4			\$ 93.782.401
Concepto	Costo mensual/día	Dedicación en recurso	Valor acta
Director	\$ 5.000.000	1	\$ 5.000.000
Ingeniero Residente 1	\$ 3.500.000	1	\$ 3.500.000
Ingeniero Auxiliar 1	\$ 2.200.000	1	\$ 2.200.000
Ingeniero Auxiliar 2	\$ 2.200.000	0,13	\$ 286.000
Ingeniero Residente Ambiental	\$ 3.200.000	1	\$ 3.200.000
Especialista en geotecnia y pavimentos	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista Hidraulica e Hidrología	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista en Estructuras	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista Ambiental	\$ 4.500.000	0,46	\$ 2.070.000
Especialista en Diseño Geometrico	\$ 4.500.000	0,31	\$ 1.395.000
Inspector 1	\$ 1.600.000	1	\$ 1.600.000
Topografo 1	\$ 2.000.000	1	\$ 2.000.000
Cadenero 1	\$ 1.000.000	1	\$ 1.000.000
Secretaria 1	\$ 900.000	1	\$ 900.000
TOTAL			\$ 29.361.000
TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR	FACTOR MULT	2,34	\$ 68.704.740
Director y especialistas	\$ 159.000	5	\$ 795.000
Vehiculo mayor o igual a 2000 c.c 4x4	\$ 4.780.000	1	\$ 4.780.000
Motocicleta 125 cc	\$ 600.000	1	\$ 600.000
Equipo completo de topografía	\$ 2.000.000	1	\$ 2.000.000
Oficina campamento 1	\$ 800.000	1	\$ 800.000
Trasporte aereos y/o fluviabiles	\$ 900.000	0,41	\$ 369.000
Edicion informes papelería	\$ 410.000	1	\$ 410.000
Comunicaciones (celular o fijo)	\$ 350.000	1	\$ 350.000
TOTAL			\$ 10.104.000
TOTAL CON IVA			\$ 93.782.401

Fuente: Acta de pago N° 4. Contrato de Interventoría 01355 de 2018. Contratista Consorcio Ciclorruta.
Elaboró: Equipo Auditor.