

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORIA N° 15

**ASUNTO: RECURSOS DE REGALÍAS
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO
PERÍODO AUDITADO 2012, 2013, 2014**

**GITVCFMi-REGALIAS N° 30
JUNIO 30 DE 2015**

Handwritten mark



Contralor General de la República

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZON

Vicecontralor

JOSE ANTONIO SOTO MURGAS

Contralor Delegado Intersectorial
Directivo Superior

JUAN CARLOS RENDÓN LÓPEZ

Contralor Delegado Intersectorial
Ejecutivo de Auditoría

CONSUELO GONZALEZ LOZANO

Supervisor Encargado

LUIS ERNESTO ARIAS S.

Integrantes del Equipo

Responsable de Auditoría:

DIEGO PAUL MARTINEZ ERASO

Audidores

EDGAR IGNACIO CASTILLO G.
JOHN HENRY CAICEDO ORTEGA.

TABLA DE CONTENIDO

Página

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. GENERALIDADES DE LOS RECURSOS DE REGALIAS.....	11
2.1. INFORMACION RELEVANTE EN LA GESTIÓN TERRITORIAL.....	11
2.2 ANÁLISIS DE LAS REGALIAS EN LA ENTIDAD TERRITORIAL	14
2.3 GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	15
3. RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	16
3.1 CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	16
3.2 CONTROL DE GESTIÓN Y RESULTADOS	18
4. ANEXOS.....	37
4.1. MATRIZ DE HALLAZGOS	37
4.2 FORMATO BENEFICIO DE AUDITORIA.....	38

Hora: 13 JUL 2015 10:07 a.m.
Registro: 3315
Recibe: Cristina

1. CARTA DE CONCLUSIONES

80861

Bogotá,

Doctor
JIMMY HAROLD DIAZ BURBANO
Gobernador.
Departamento del Putumayo.

Respetado Doctor:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Especial a los recursos regalías para los periodos 2012, 2013 y 2014, recibidas por la entidad territorial que usted representa, con el fin de evaluar la gestión y los resultados en el manejo e inversión de estos recursos, en términos de los principios de eficiencia, eficacia, economía y el cumplimiento de la normatividad aplicable prevista en el Acto Legislativo 05 de 2012 y las Leyes 141 de 1994 y 1530 de 2012.

Los procedimientos de la auditoría se dirigieron a la Evaluación del proceso de aplicación de los Recursos de Regalías destinados a Inversión en los entes territoriales, delimitados en lo que corresponde a las etapas de viabilización y aprobación de los proyectos de inversión, asignaciones directas, recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y de los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir

un informe que contenga el concepto sobre la gestión y resultados obtenidos en la administración de los recursos de regalías.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable en la fundamentación del informe.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión y resultados de la Entidad territorial, las cifras e información financiera y el cumplimiento de las disposiciones legales. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan digitalmente en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías –SICA- y en en los archivos de la Gerencia Colegiada Putumayo.

1. ALCANCE DE LA AUDITORÍA ESPECIAL

Revisada la información suministrada por la Administración Departamental en relación a los contratos financiados con recursos de regalías se obtuvo que para las vigencias 2012, 2013 y 2014 se viabilizaron, aprobaron y financiaron por los Organos de Desición Colegiada OCAD (Departamental y Regional), 149 proyectos con un valor de \$ 149.270,57 Millones.

Por lo tanto, de la contratación celebrada por la entidad se examinaron 52 proyectos por \$104.479,36 millones representando el 70% del monto de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), FNR y Regalías Directas gestionados y ejecutados por la Gobernación del Putumayo durante las vigencias 2012, 2013 y 2014.

De la muestra de contratación se evaluaron las fases precontractual, contractual, de ejecución y liquidación de los mismos; se realizó además inspección física de obras de infraestructura con el fin de determinar las condiciones de calidad, cantidad, oportunidad y utilidad.

2. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada a los recursos provenientes de Regalías del Departamento del Putumayo, vigencia 2012, 2013 y 2014 conceptúa que la Gestión y Resultados es Desfavorable, con una calificación de 65.28 puntos en una escala de 0 a 100, teniendo como base que en las áreas, procesos y actividades auditadas la entidad no cumplió con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía, como consecuencia de los siguientes hechos:

Los componentes de Control de Gestión y Control de Resultados, tienen por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad, evidenciando que se presentaron debilidades de planeación del departamento, de igual manera no se evidenciaron actividades de verificación y cumplimiento realizadas por la Oficina de Control Interno a las áreas misionales de la Entidad; además se determinó que en la medida que el departamento logró el cumplimiento de los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período correspondiente a la vigencia 2012, 2013 y 2014; al efecto tenemos que al final de la vigencia 2014 se encuentran proyectos de Regalías aprobados por OCAD sin ejecutar a pesar de las necesidades que se presentan en el Departamento del Putumayo.

En la Gobernación del Putumayo no existe una organización y homogenización metodológica de la información documental que permita el seguimiento y la realización de un control real y efectivo a las diferentes etapas del proceso

contractual y a las actuaciones que realiza el contratista. Este hecho se evidenció en varias carpetas que contienen los documentos relativos a la ejecución de los contratos en las cuales no se demuestran índices, foliatura y en general la trazabilidad que advierta sobre el avance sistemático del proceso contractual.

Los expedientes de los contratos revisados no contienen todos los documentos soportes del proceso contractual, estos se encuentran dispersos en las diferentes dependencias de la administración.

En el análisis de los programas y proyectos realizados con recursos de Regalías se observó que la Gobernación del Putumayo en cabeza de su secretaria técnica, no tiene implementado un banco de proyectos acorde a lo ordenado por la ley 1530 de 2012, lo que permite que no se maneje de manera separada los proyectos radicados para OCAD, esto a su vez genera que los documentos se encuentren dispersos y no permitan su análisis de una manera consistente.

No existe planos record de las obras ejecutadas indicando todas las modificaciones y actualizaciones aprobadas por el interventor, dichos planos comprenden: diseños arquitectónicos, estructurales, especiales (voz y datos), hidrosanitarios y eléctricos. Así mismo no se encontró el manual de funcionamiento y mantenimiento general de las obras ejecutadas de acuerdo con las especificaciones generales utilizadas y el libro diario de obra o bitácora. (Funciones de Recibo y Liquidación de Obras; Anexos Técnicos Manual de funciones y obligaciones de la interventoría, pliegos de condiciones del contrato). No existe una base de precios unitarios previos para la elaboración de los presupuestos oficiales de los proyectos ejecutados, el cual permita zonificar y unificar los precios de las actividades de obra en los sectores urbano y rural.

La Gobernación del Putumayo suscribió el Contrato 411 de 2010, con base en el proyecto de Ley 121 denominado: "Construcción de 6 aulas y baterías sanitarias y dotación de mobiliario básico Institución Educativa San José de Orito", por

\$717,43 millones, fecha de entrega 30 de noviembre de 2011, del anterior contrato se declaró el siniestro por inestabilidad de la obra por parte de la Gobernación del Putumayo, adicionalmente se suscribió el contrato de interventoría 394 del 30 de diciembre de 2010, denominado; “ Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera de la ejecución de la obra proyecto Construcción de 6 aulas y baterías sanitarias y dotación de mobiliario básico Institución Educativa San José de Orito, Departamento del Putumayo” por \$33,4 millones, plazo 6 meses el cual se encuentra liquidado. Resultado de la evaluación por parte del equipo auditor se determinó que la obra se encuentra abandonada y no es funcional.

La Gobernación del Putumayo, Suscribió el contrato No 718 de fecha 31 de Diciembre de 2011, por \$479.5 millones, cuyo objeto es “Construcción de la plaza de las guitarras en el municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo”, el cual se encuentra recibido. En la revisión física y documental realizada por la CGR se observó que esta obra no se encuentra terminada, y dado que las obras inicialmente presentaron dificultades con las condiciones iniciales reales del terreno (suelo relleno con grandes cantidades de desechos plásticos, vidrio, escombros de construcción y materia orgánica) y las modificaciones al contrato como la inclusión de muros de contención y muros de soporte para las gradas transversales, evidenciadas en el informe de interventoría, demuestran la carencia y falencias de estudios iniciales, si bien en la construcción se presentaron algunos aspectos técnicos que fueron corregidos en comités de obra, estas correcciones carecen de fundamento técnico siendo realizadas sin el debido cumplimiento que establecen las normas técnicas como el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR - 10. (Creado por la ley 400 de 1997). Adicionalmente, de la revisión a los estudios previos, específicamente al Archivo Digital del Banco de Proyectos con Código 2010-86-0218, se tiene en el folio 150, un documento denominado “Estudio de Suelos”, el cual no es un estudio geotécnico detallado, incumpliendo con el título H.1.1.2 –“obligatoriedad de los estudios geotécnicos” y los demás lineamientos determinados en el titulo H de la NSR-10, aunado a que el

documento denominado “estudio de suelos” se encuentra firmado por un técnico Geotecnólogo, contraviniendo con el punto H.1.1.2.1 del título H de la NSR-10.

Con respecto a la cuenta maestra – proyectos SGR No 598-200-24743-5 del Banco BBVA, se generan diferencias entre los valores girados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los valores reportados en el extracto bancario. Para la vigencia 2013 se genera una diferencia de \$8,46 millones por descuentos bancarios no autorizados, sobre los cuales la Gobernación del Putumayo no ha gestionado ante el banco su reintegro para posterior giro al Ministerio. Para la vigencia 2014, se genera una diferencia de \$0,79 millones, correspondientes a rendimientos financieros reintegrados por los contratistas y no girados al Ministerio.

La Gobernación del Putumayo y el Municipio de Puerto Caicedo suscribieron el convenio 043 de 2011, denominado “Construcción sistema de recolección transporte y disposición de aguas residuales domésticas en la Inspección de Arizona Municipio de Puerto Caicedo”, por \$1.048 millones. A su vez la Alcaldía de Puerto Caicedo, suscribió contrato de obra 198 del 26 de julio de 2011 (Ejecutado) por \$1.003 millones, cuyo objeto fue: “Construcción sistema de recolección transporte y disposición de aguas residuales domésticas en la Inspección de Arizona Municipio de Puerto Caicedo”, con plazo 6 meses. Resultado de la evaluación adelantada por la CGR en la vigencia 2013, se determina que si bien la obra se encuentra terminada, a la fecha no está en funcionamiento debido a que es imperativo que se realicen obras adicionales como es, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales-PTAR.

3. RELACION DE HALLAZGOS:

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron siete (7) hallazgos administrativos, de los cuales Dos (2) tienen presunta connotación disciplinaria, y dos (2) con presunta connotación fiscal, por valor de \$1.230,33 millones. Se

configuró un beneficio de auditoría por \$1.003 millones, correspondientes al Hallazgo No 8, Convenio 043 de 2011 con el Municipio de Puerto Caicedo.

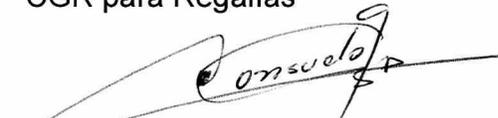
4. PLAN DE MEJORAMIENTO:

La entidad debe elaborar o ajustar el plan de mejoramiento con acciones o actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el presente informe y registrarlo en el SIRECI.

Cordial saludo,



JUAN CARLOS RENDON LOPEZ
Contralor Delegado Intersectorial
Coordinador Grupo Micro de la
CGR para Regalías



CONSUELO GONZALEZ LOZANO
Contralor Delegado Intersectorial
Ejecutivo de Auditoría

Revisó: Luis Ernesto Arias Saavedra - Supervisor Encargado
Elaboró: Diego Paul Martinez Erazo - Responsable de Auditoría



2. GENERALIDADES DE LOS RECURSOS DE REGALIAS

2.1. INFORMACION RELEVANTE EN LA GESTIÓN TERRITORIAL

Con la expedición del Acto Legislativo 05 del 18 de julio del año 2011, “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictaron otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, el Congreso de Colombia da lugar a la creación de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, *“Por medio de la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*, el cual tiene como finalidad determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

La reforma en el sistema de asignación de Regalías contempla cuatro principios fundamentales: Ahorro para el futuro, Equidad, Competitividad Regional y Buen gobierno.

El nuevo sistema busca que las Regalías lleguen a todos los colombianos, estabilizar la inversión regional y reducir la volatilidad cambiaria, ser motor del desarrollo regional y hacer un uso eficiente y con probidad. Ahora los recursos del sistema son de libre inversión y esta se define en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD.

Los OCAD serán los encargados de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, previa verificación de la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cabe resaltar que en sus decisiones, los OCAD priorizarán los proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las

comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia, además con el Sistema General de Regalías -SGR, se pueden financiar estudios y diseños, se financiarán proyectos de impacto regional (más de un departamento o municipio), para ello las regiones deberán conformarse de manera dinámica según las necesidades y los proyectos.

Adicionalmente, durante el funcionamiento del SGR, se ha trabajado en el desarrollo del marco normativo del mismo, conformado hoy por Decretos, Resoluciones, Circulares y Acuerdos de la Comisión Rectora, Guías, Instructivos y lineamientos constituyen el primer instrumento de fortalecimiento institucional que han permitido a las entidades beneficiarias y ejecutoras de recursos del SGR contar con directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios estándar para el funcionamiento.

Dichas normas regulan, entre otros, el funcionamiento del SGR; la organización y funcionamiento de los OCAD y las secretarías técnicas; el manejo presupuestal; la distribución de los rendimientos financieros generados por regalías y compensaciones; la cofinanciación de la Nación en la cobertura del Régimen Subsidiado de entidades territoriales productoras que destinaron regalías para dicho Régimen; la constitución y funcionamiento de las Cajas Menores de los órganos del SGR, el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE del Sistema General de Regalías; participación de los delegados del Gobierno Nacional en los OCAD en cuya conformación participan dos o más Ministros y/o Directores de Departamentos Administrativos.

Así mismo, el artículo 26 de la Ley 1530 de 2012, establece que la verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de los proyectos de inversión por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional (60%) y de Desarrollo Regional, estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, así como el funcionamiento de la ventanilla única del SGR a partir del 1 de enero de 2013.

El mismo artículo establece que la verificación de requisitos de los proyectos de inversión a ser financiados con asignaciones directas está a cargo de las entidades territoriales y la de los proyectos a ser financiados con recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación a cargo de Colciencias.

Sin embargo, la falta de una adecuada y capacitada oficina formuladora de proyectos para ser presentados a los diferentes OCAD's, ha hecho que durante las vigencias, los proyectos en el Departamento del Putumayo, sean presentados y regresados entre 2 y 3 veces por parte de las Secretarías Técnicas demorando la ejecución de recursos del Sistema.

Dado que el Departamento del Putumayo presenta una situación crítica en seguridad con la existencia de zonas rurales y urbanas de difícil acceso por inseguridad y presencia de grupos armados al margen de la ley se dificulta la debida planeación y ejecución de proyectos junto con el acceso a zonas rurales, que sumado a la falta de cobertura vial en áreas rurales y las continuas fumigaciones a cultivos ilícitos crean factores que repercuten en el avance de proyectos para mejorar la competitividad regional, conjuntamente a las dificultades de acceso que generan altos costos de desplazamiento dado que existen zonas comunicadas exclusivamente por vía aérea o fluvial.

De igual manera la Gobernación del Putumayo, presenta los siguientes aspectos presupuestales en los periodos auditados:

Tabla 01
Presupuestos iniciales según decretos nacionales
(Cifras en millones de pesos)

Presupuestos											
Descripción	Asig. Directas (AD)	FDR Menos Comp.	FDR Monto para Comp. AD	FCR	Asignaciones Espec.	FCTel	Fonpet	FAE	Re nd. Fin anc	De sa h orr o FA E	TotalSGR
PRESUPUESTO INICIAL 2012 - APROPIACIÓN DECRETO 1243 DE 2012	\$ 39.240,29	\$ 9.879,02	\$ 0	\$ 20.972,69	\$ 20.972,69	\$ 15.636,94	\$ 9.936,26	\$ 33.367,36	\$ 0	\$ 0	\$ 131.239,69
PRESUPUESTO 2012 - APROPIACIÓN AJUSTADA DECRETO 1399 DE 2013	\$ 35.037,74	\$ 11.957,45	\$ 0	\$ 23.057,26	\$ 0	\$ 17.209,57	\$ 10.034,87	\$ 37.053,98	\$ 0	\$ 0	\$ 134.350,91
Presupuesto Bienio 2013 - 2014 Ley 1606 de 2012	\$ 38.906,63	\$ 15.509,16	\$ 26.433,51	\$ 64.701,05	\$ 0	\$ 33.458,07	\$ 20.820,46	\$ 60.189,06	\$ 0	\$ 0	\$ 260.017,98

Fuente: Grupo de Financiamiento Territorial – DIFP - DNP

Tabla 02
Ejecución presupuestal para los periodos auditados.

Vigencia presupuestal	Presupuesto total del ente territorial incluido el presupuesto de regalías por asignaciones directas	Presupuesto total de regalías del ente territorial		Recursos de regalías ejecutados (contratación y pagos efectuados por actos administrativos)		Recursos de regalías auditados (muestra)
		Asignación (Directas - FDR - FCR - FCTel)	Incorporación	Compromisos	Pagos	
2012	\$332.742,95	\$87.387,02	\$125,00	\$29,58	\$7,60	\$40.228,85
2013	\$582.506,15	\$179.008,42	\$115.613,14	\$73.579,98	\$21.364,34	\$50.296,14
2014	\$570.147,13		\$21.413,65	\$38.003,39	\$41.325,09	\$13.954,36
TOTALES	\$1.485.396,23	\$266.270,44	\$137.151,79	\$111.612,95	\$62.697,03	\$104.479,35

Fuente: Secretaria de Hacienda Departamental

2.2 ANÁLISIS DE LAS REGALIAS EN LA ENTIDAD TERRITORIAL

En razón a que uno de los objetivos del SGR, es *“Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades*

indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida” y siendo el Departamento del Putumayo una región con una amplia inclusión de comunidades indígenas, del análisis sobre el uso de los recursos de Regalías se determinó que no se han financiado proyectos de fortalecimiento organizacional, de formulación y ajuste de Planes de Vida y de Justicia propia, a saber que existen dificultades en la asignación de recursos en los OCAD Departamental y Regional dado que no existe unanimidad con los conceptos de desarrollo integral debido a que la asignación de recursos mayoritariamente se destinan para el desarrollo de poblaciones y no para proteger la identidad cultural y los derechos de pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y raizales, entre otros.

No obstante, también se aprecia la falta de proyectos de ejecución a nivel regional para el uso y mantenimiento de vías a cargo del ente territorial, además del ascenso en la competitividad con la construcción o mejora de los muelles existentes sobre los ríos Caquetá, Putumayo y San Miguel, igualmente se carece de proyectos que involucren acciones para mejorar la navegabilidad en estos ríos, sin embargo, se evidencia apoyo a los programas de atención de emergencias con el fin de construir obras de protección en diferentes puntos de los ríos del Departamento.

2.3 GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

TABLA 3

Número y Cuantía de Proyectos presentados al OCAD Departamental y Regional.

Vigencia	Cantidad total de Proyectos	Valor	Cantidad de Proyectos en Ejecución	Valor	Cantidad de Proyectos Auditados	Valor	Cantidad de Proyectos Auditados en Ejecución	Valor
		(Millones \$)		(Millones \$)		(Millones\$)		(Millones \$)
2012	46	54.532,37	14	32.993,17	12	40.228,85	6	30.123,62
2013	61	65.326,14	29	43.479,18	29	50.296,14	18	38.799,25
2014	42	29.412,05	37	27.500,13	11	13.954,36	7	10.869,73
TOTAL	149	149.270,57	80	103.972,48	52	104.479,36	31	79.792,60

Fuente: Gesproy – Gobernación del Putumayo

Desde la creación del SGR, hasta el cierre de la vigencia 2014, la Gobernación del Putumayo ha presentado y viabilizado 149 proyectos por un total de \$149.270,57 millones, de los cuales 80 proyectos se encuentran en ejecución por valor de \$103.972,48 millones, encontrando al cierre de la vigencia 2014 un 54% de los proyectos viabilizados y aprobados en ejecución. Adicionalmente se observa que el año 2013 fue el de mayores proyectos presentados y viabilizados con 61 proyectos, dentro de los cuales se encuentra 1 proyecto viabilizado y aprobado por el Fondo de Ciencia y Tecnología, siendo la secretaria técnica Colciencias.

De la muestra auditada (\$104.479,36 millones) 21 proyectos fueron auditados hasta su etapa post contractual, dado que se encontraban terminados. El restante de proyectos de la muestra (31) se auditaron en la etapa precontractual y contractual debido a que están en fase de ejecución, por lo cual deberán tenerse en cuenta en próximas auditorías.

3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

3.1 CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en la calificación de cada uno de los factores y componentes, la Contraloría General de la República emite el concepto desfavorable sobre la gestión y resultados de la entidad territorial, en relación con el proceso de aplicación de los Recursos de Regalías destinados a Inversión, en lo que corresponde a las etapas de viabilización y aprobación de los proyectos de inversión, asignaciones directas, recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y de los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional.

Tabla 04.
MATRIZ DE CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

COMPONENTE Y PONDERACIÓN	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	FACTORES A EVALUAR Y PONDERACION	CALIFICACIÓN EQUIPO AUDITOR	CALIFICACIÓN PONDERADA	CALIFICACION PONDERADA COMPONENTE
CONTROL DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Eficacia	Medir el grado de cumplimiento de un objetivo planteado sin		69,3	13,87	

80 %	Eficiencia	considerar los recursos asignados para ello	Focalización y Cobertura (20%)			46,613
		Que los recursos de regalías asignados a los proyectos guarden correspondencia con los planes de desarrollo y sus objetivos se ajusten a las necesidades de la población objeto				
	Calidad	Medir la capacidad para responder rápida y directamente a las necesidades de los usuarios a través de medios como la realización de sondeos de opinión, encuestas periódicas, quejas y reclamos, entre otros, pudiendo utilizar visitas de campo para la recopilación y validación de la información.	Oportunidad (20%)	52,33	10,47	
			Accesibilidad (20%)	52,33	10,47	
	Economía	Determinar si en la ejecución de los proyectos de inversión y los contratos, la entidad territorial realizó un uso eficiente y racional de los recursos de Regalías asignados, procurando maximizar sus resultados.	Gestión Financiera, Presupuestal y Contractual (20%)	65,00	13,00	
Control de Legalidad (20%)	Eficacia	Establecer aplicación normativa en la ejecución de proyectos y contratos	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado (100%)	93,33	93,33	18,667

CALIFICACIÓN PONDERADA FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	65,280
CONCEPTO DE GESTIÓN	Desfavorable

CONCEPTO DE GESTIÓN	Mayor a 80 puntos	Favorable
	Menor o igual a 80 puntos	Desfavorable

3.2 CONTROL DE GESTIÓN Y RESULTADOS

Como resultado de la evaluación al diseño de Controles en la Gestión de Recursos de Regalías implementados por el ente territorial, la clasificación obtenida fue de 2,406 puntos, que corresponde al concepto de “Inadecuado”. En la evaluación a la efectividad, el resultado obtenido es 1,531 puntos, valor correspondiente al concepto de “Con Deficiencias”. En consecuencia de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de mecanismos de Control en la Gestión de Recursos de Regalías, el puntaje final obtenido es 1,794, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado la Calidad y Eficiencia de los mecanismos de Control en la Gestión de los Recursos de Regalías del ente territorial es “Con Deficiencias”.

Del resultado de la evaluación de la muestra de proyectos de Inversión y de Contratos, se identificaron conclusiones sobre los siguientes factores:

Focalización y Cobertura, En la identificación de la población beneficiaria de los proyectos examinados en relación con lo programado se tiene que la Gobernación del Putumayo tiene una mayor capacidad de la ejecutada hasta el momento para satisfacer a un mayor número de beneficiarios y usuarios, dado que la Gobernación concentra su ejecución en proyectos de impacto local, sin tener en cuenta el beneficio de los proyectos de impacto regional que pueden ser financiados por los fondos destinados para tal fin.

Oportunidad, El análisis arroja inequívocamente que no existe una debida oportunidad en los proyectos, dado que los contratos derivados de los proyectos

de inversión con recursos de Regalías, no se llevan a cabo dentro de los términos establecidos para su ejecución, lo cual genera perjuicios a la población objeto.

Accesibilidad, Siendo el Departamento del Putumayo, una región con comunidades indígenas económicamente activas, se identifica que esta población no figura como beneficiaria en los proyectos de inversión, limitando las condiciones para usufructuar los bienes o servicios generados o producidos en desarrollo de los mismos.

Continuidad, En los proyectos generados para los sectores de Agricultura y Desarrollo social se demuestra la falta de continuidad, dado que no existe una disponibilidad permanente del bien o servicio generado o producido por el proyecto, ya que no se les garantizó la sostenibilidad de los proyectos productivos, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes

Gestión financiera y presupuestal

Tabla 05
Ejecución Presupuestal de Regalías Desagregado por Vigencia y Tipo de Asignación

Vigencia presupuestal	Tipo de asignación	Presupuesto inicial del ente territorial (asignación). Ley de presupuesto de regalías	Recursos Girados. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Recursos de regalías incorporados (mediante actos administrativos)	Recursos de regalías comprometidos	Recursos de regalías ejecutados (pagos efectuados)
Vigencia 2012	Asignaciones directas	35.037,74	25.293,69	0	0	0
	Fondo de Desarrollo Regional	11.957,45	0,00	0	0	0
	Fondo de Compensación Regional	23.057,26	997,27	3.110,02	997,27	997,27
	Fondo de Ciencia y Tecnología	17.209,57	0,00	0	0	0
	Recursos de fortalecimiento	125,00	125,00	125,00	29,58	0,7

	Total Vigencia		87.387,02	26.415,96	3.235,02	1026,85	997,97
Vigencia 2013	Asignaciones directas		38.906,63	36.878,30	56.644,33	43.273,40	16.600,63
	Fondo de Desarrollo Regional		41.942,67	11.947,05	19.577,32	10.322,26	0,00
	Fondo de Compensación Regional		64.701,05	4.910,82	27.945,02	10.587,36	4.612,03
	Fondo de Ciencia y Tecnología		33.458,07	0	10.863,14	8.879,50	0
	Recursos de fortalecimiento		125,00	62,5	583,33	517,46	151,67
	Total Vigencia			53.798,67	115.613,14	73.579,98	21.364,33
Vigencia 2014	Asignaciones directas	**bienio		11.772,39	4.574,36	13.664,64	19.260,70
	Fondo de Desarrollo Regional	**bienio		10.113,73	5.442,16	13.996,69	12.856,67
	Fondo de Compensación Regional	**bienio		17.046,99	11.027,13	8.160,97	4.529,08
	Fondo de Ciencia y Tecnología	**bienio		4.889,57	0	1.852,23	4.137,37
	Recursos de fortalecimiento	**bienio		890,83	370	328,85	541,27
	Total Vigencia	**		44.713,51	21.413,65	38.003,38	41.325,09

Vigencia 2012.

Según el Acuerdo 0007 del 22 de junio de 2012, por el cual se aprueban proyectos de inversión en uso de las facultades transitorias asignadas a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, y por la cual se aprobaron proyectos con cargo a los recursos del fondo de Compensación Regional del Departamento del Putumayo, se aprobaron \$3.030 millones para prestar el servicio de Transporte Escolar y \$80.02 millones para prestar el servicio de alimentación escolar, de los cuales se realizaron giros por \$997,27 millones por parte del Ministerio de Hacienda y en cumplimiento del referido Acuerdo, la Gobernación del Putumayo, destinó mediante Resolución 0911 del 01 de noviembre de 2012, \$997,27 millones a través de transferencias a los centros e instituciones educativas. Igualmente, el 26 de Diciembre de 2012, la Gobernación del Putumayo realiza el primer OCAD Departamental donde se aprobaron 46 proyectos, de los cuales se incorporaron

los recursos en el año 2013, mediante los decretos respectivos, cumpliendo con el artículo 96 de la ley 1530 de 2012.

Vigencia 2013- 2014.

Para el bienio 2013- 2014, la Gobernación del Putumayo, como secretaria técnica del OCAD Regional, realiza el primer OCAD Regional para aprobación de proyectos, donde se aprobaron proyectos que figuran en los aplicativos de seguimiento como SUIFP y Gesproy con radicación en 2012, sin embargo, la apropiación presupuestal respetiva y los giros se realizaron en el año 2013.

Teniendo en cuenta los resultados de la contratación realizada con dichos recursos, se concluye que la entidad realiza un uso eficiente en los recursos de asignaciones directas y los recursos de fortalecimiento, sin embargo, se tiene que para los fondos de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional, las asignaciones por presupuesto son mayores a los recursos incorporados, dejando recursos de la vigencia 2013 - 2014 asignados por presupuesto sin la debida presentación de proyectos para la utilización de los mismos, además, se evidencia una mínima ejecución de los recursos asignados para Fondo de Ciencia y Tecnología, si bien, la verificación de requisitos de los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación está a cargo de Colciencias (Secretaría Técnica), este dictamen no es factor para que al Departamento del Putumayo no se viabilicen y comprometan los recursos asignados por FCTel.

Gestión Contractual

Tabla 06
Proyectos de Inversión viabilizados y aprobados por sector.

Sector	Número de proyectos	Valor en millones de pesos	Porcentaje del valor total reportado
AGRICULTURA Y ASISTENCIA TECNICA	20	\$13.761,99	9%
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	22	\$13.489,89	9%

MEDIO AMBIENTE	3	\$1.001,98	1%
CIENCIA Y TECNOLOGIA	1	\$10.863,14	7%
CULTURA Y DEPORTE	7	\$4.927,06	3%
EDUCACION	37	\$38.476,00	26%
MINAS Y ENERGIA	6	\$19.785,61	13%
SALUD	16	\$17.270,11	12%
TRANSPORTE	20	\$12.162,04	8%
VIVIENDA	1	\$295,36	0%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	4	\$6.269,43	4%
DESARROLLO SOCIAL, FAMILIA, INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	2	\$3.692,81	2%
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS	10	\$7.275,16	5%

Del análisis inicial a la Gestión Contractual se evidencia que el sector de vivienda es el menos favorecido en la asignación de recursos de Regalías, con un 0.2% del valor total de los proyectos, seguido por el sector de Desarrollo Social, Familia, Infancia, Niñez y Adolescencia con un 4% de participación del valor total de los proyectos, demostrando ineficiencia en la presentación, viabilización y ejecución de proyectos para estos sectores.

Tabla 07
Proyectos evaluados por sector en función de la muestra

Sector	Número de proyectos	Valor en millones de pesos	Porcentaje del valor total reportado
TRANSPORTE	7	\$8.069,25	7,7
AGRICULTURA Y ASISTENCIA TÉCNICA	5	\$4.880,38	4,7
AGUA POTABLE	18	\$12.609,82	12,1
CIENCIA Y TECNOLOGIA	1	\$10.863,14	10,4

COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1	\$5.459,93	5,2
DESARROLLO SOCIAL, FAMILIA, INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	1	\$1.680,00	1,6
EDUCACIÓN	7	\$24.835,39	23,8
MEDIO AMBIENTE	4	\$1.167,43	1,1
MINAS	1	\$18.222,71	17,4
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS	1	\$4.494,69	4,3
SALUD	5	\$8.133,50	7,8
TRABAJO	1	\$3.523,14	3,4
TOTAL	52	\$104.479,36	

Del total de la muestra se auditó el 100 % de la etapa precontractual y contractual, ya que el 59% de los proyectos se encuentran en ejecución, por lo que es necesario realizar un seguimiento posterior para verificar la correcta terminación y ejecución de los mismos.

Control de Legalidad

El componente de Control de Legalidad, tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos y la gestión realizada por el departamento en las diferentes etapas de la contratación.

Se analizó la contratación desde el punto de vista legal, es decir, que se realizarán bajo los parámetros de la Ley 80 de 1993, sus modificatorias, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y demás normas complementarias y reglamentarias aplicables a las vigencias auditadas. Igualmente, se analizó, si una vez ejecutados los contratos se cumplieron los objetos contractuales, si éstos estuvieron acordes al estudio de oportunidad, conveniencia y si se cubrieron las necesidades de la población generando impacto social positivo.

Ahora bien, dentro de los contratos analizados que conforman esta investigación se advierte un incumplimiento a los principios pilares de la contratación estatal como son eficiencia y eficacia señalados en el artículo 8 de la Ley 142 de 1993, lo anterior dado que en la mayoría de contratos se presentaron múltiples inconvenientes en la ejecución de los mismos.

Para efectos de la calificación del componente de legalidad, es necesario tener en cuenta la materialidad y representatividad de cada uno de los hallazgos con sus connotaciones a fin de garantizar la coherencia.

De la muestra de contratación sobre Regalías, se evaluaron las fases precontractual, contractual, de ejecución y liquidación de los mismos; se realizó además inspección física aleatoria de las obras de infraestructura con el fin de determinar las condiciones de calidad, cantidad, oportunidad y utilidad.

Como resultado de la revisión al proceso contractual y de legalidad se constituyeron los siguientes hallazgos:

HALLAZGO 1. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DOCUMENTAL. (A1).

Artículo 4 la Ley 594 de 2000 y artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

En la Gobernación del Putumayo no existe una organización y homogenización metodológica de la información documental que permita el seguimiento y la realización de un control real y efectivo a las diferentes etapas del proceso contractual y a las actuaciones que realiza el contratista. Este hecho se evidenció en varias carpetas que contienen los documentos relativos a la ejecución de los contratos en las cuales no se demuestran índices, foliatura y en general la trazabilidad que advierta sobre el avance sistemático del proceso contractual.

Lo anterior se debe a que no se ha fijado una política y establecido los reglamentos necesarios para garantizar la conservación y el uso adecuado del

patrimonio documental de la Entidad, lo que no facilita la ordenación, consulta y control de los documentos soporte de la actividad administrativa del Departamento del Putumayo. Además, imposibilita el ejercicio de las funciones de control por parte de los órganos de control del Estado y de la misma Gobernación, contraria a los principios de importancia, institucionalidad, responsabilidad y finalidad de los archivos. **HALLAZGO ADMINISTRATIVO**

HALLAZGO 2. ARCHIVO SOPORTES CONTRATOS (A.2)

Los expedientes de los contratos revisados no contienen todos los documentos soportes del proceso contractual, estos se encuentran dispersos en las diferentes dependencias de la administración.

La falta de cuidado en el manejo de la documentación y deficientes mecanismos de control y seguimiento exponen a la entidad a la pérdida de información y dificulta el ejercicio del control, además, es necesaria la implementación de un sitio en el que se concentre toda la información y que esta a su vez permita y garantice su protección. **HALLAZGO ADMINISTRATIVO.**

HALLAZGO 3. BANCO DE PROYECTOS. (A.3)

En el análisis de los programas y proyectos realizados con recursos de Regalías se observó que la Gobernación del Putumayo en cabeza de su secretaria técnica, no tiene implementado un banco de proyectos acorde a lo ordenado por la ley 1530 de 2012, lo que permite que no se maneje de manera separada los proyectos radicados para OCAD, esto a su vez genera que los documentos se encuentren dispersos y no permitan su análisis de una manera consistente.

Situación que evidencia falta de diligencia administrativa y adecuados mecanismos de control interno en el desarrollo de los procesos, generando incumplimiento de la norma mencionada. **HALLAZGO ADMINISTRATIVO**

HALLAZGO 4. OBRAS NO FUNCIONALES. (D.1, F.1) *Infraestructura*

La Gobernación del Putumayo suscribió el Contrato 411 de 2010, con base en el proyecto de Ley 121 denominado: "Construcción de 6 aulas y baterías sanitarias y

dotación de mobiliario básico Institución Educativa San José de Orito”, por \$717,43 millones, fecha de entrega 30 de noviembre de 2011, del anterior contrato se declaró el siniestro por inestabilidad de la obra por parte de la Gobernación del Putumayo, adicionalmente se suscribió el contrato de interventoría 394 del 30 de diciembre de 2010, denominado; “ Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera de la ejecución de la obra proyecto Construcción de 6 aulas y baterías sanitarias y dotación de mobiliario básico Institución Educativa San José de Orito, Departamento del Putumayo” por \$33,4 millones, plazo 6 meses el cual se encuentra liquidado.

Resultado de la evaluación por parte del equipo auditor se determinó que la obra se encuentra abandonada y no es funcional.

Mediante resolución 1420 del 26 de diciembre de 2014 expedida por la Gobernación del Putumayo, se declaró el siniestro por inestabilidad de la obra, la cual tomo como fundamento los informes técnicos de la Secretaria Municipal de Orito en el año 2012, en el que evidencia el colapso que sufrió la estructura y que representaba un riesgo para la población infantil, informe técnico estructural Fonade del 16 de abril de 2014, informe técnico estructural elaborado por Seguros del Estado S.A, concepto técnico elaborado por la Secretaría Departamental, informe técnico cuantitativo elaborado por la Secretaria Departamental, en la que se determinaba que la estructura no cuenta con la especificaciones técnicas necesarias que permitan garantizar la calidad y durabilidad, de la obra.

Además, se pudo evidenciar que no existe un seguimiento ni control por parte del interventor de la obra, ya que no existen registros que evidencien su actuar, ni tampoco se evidencia un seguimiento por parte de la entidad territorial que evitara los acontecimientos presentados.

Conforme a la Constitución Política en su artículo 1 establece; “son fines del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general”, para ello la función administrativa está al servicio del interés general donde las autoridades administrativas deben coordinar todas sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines. De otra parte el estatuto general de contratación de la

administración pública Ley 80 de 1993, establece que al celebrar contratos con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales

Esta situación, se debe a deficiencias en la supervisión por parte de la interventoría durante la ejecución del proyecto que permitieran evidenciar las falencias con antelación, ya que a la fecha la obra no es funcional y la comunidad educativa de la I.E San José de Orito no se beneficia con el proyecto, además de las sanciones de tipo disciplinario relacionadas con el incumplimiento al numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, respecto a lo que estipula el artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Por lo tanto se considera Hallazgo de tipo administrativo con connotación disciplinaria y fiscal.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Oficina de Contratación Departamental, procedió a realizar el estudio en lo referente al proceso de ejecución del objeto: "Construcción de 6 aulas y baterías sanitarias y dotación de mobiliario básico; institución San José de Orito", proceso suscrito en el año 2010 y liquidado el día 30 de Noviembre del 2011, el proceso de liquidación que se dio bajo la supervisión de un Ingeniero, quien para esa época ejercía el cargo de Secretario Departamental en la vigencia de la administración inmediatamente anterior. (Documentación que reposa en el Archivo Departamental). Posterior a esto, tras un evento sobreviniente a la liquidación del contrato No. 411 del 2010, mediante comunicado de fecha 06 de Noviembre de 2012, suscrita por el Ingeniero del ente territorial, en su calidad de Secretario de Infraestructura del Municipio de Orito y una Profesional Universitaria de la planta del ente, radicada ante esta Administración Departamental el 09 de Noviembre 2012, en el cual pone en conocimiento el desplome de dos muros de bloque de las aulas en la Institución Educativa San José de Orito, hecho ocurrido once meses después de liquidado el contrato.

La entidad territorial da inicio a la actuación administrativa para la declaración del siniestro, proceso que en sus diferentes etapas velo por brindar la garantías propias del mismo, tales como la observancia al debido proceso, el derecho a la

contradicción de las pruebas y demás, culminando con la resolución No. 1420 del 26 de Diciembre del 2014, acto administrativo que en su parte resolutive declara el siniestro por inestabilidad de la obra objeto del contrato No. 411 del 30 de Diciembre del 2010, amparado con la póliza No. 41-44-101075840 expedida por la Compañía Seguros del Estado e inicia el cobro ante esta entidad aseguradora por el valor de SETENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$75.9) MDA/CTE, Pago que se hace efectivo el día 26 de marzo de la presenta anualidad, por la Compañía Seguro del Estado por el valor de SETENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (\$75.9) Mda/Cte, se informa a la Secretaria de Hacienda por esta dependencia el día 07 de Abril el ingreso de estos rubros en arras de garantizar la conservación de los mismos para las diferentes actuaciones que deriven en reparación del siniestro. Como se expone en los numerales anteriores, los hechos sobrevinientes ocurren once meses después de la fecha de liquidación del Contrato Número 411 del 2010, la administración departamental actual ha realizado todas las actuaciones administrativas necesarias y tendientes a garantizar el beneficio a la comunidad afectada.

ANALISIS DE LA RESPUESTA CGR

Una vez analizada la respuesta de la entidad el equipo auditor determina mantener la observación y connotarlo como fiscal generando un presunto daño patrimonial por valor de \$750,8 millones, ya que la argumentación presentada no desvirtúa lo argüido por el equipo auditor, quedando reflejada la deficiencia en la supervisión y en la interventoría durante la ejecución del proyecto. Cabe aclarar que la documentación allegada como soporte de pago del siniestro no demuestra la subsanabilidad del daño ya que no hay prueba de que los dineros hayan ingresado a las arcas de la entidad, adicionalmente, el daño cuantificado dentro del acto administrativo de siniestro fue tomado parcialmente en proporción a las falencias acaecidas por el colapso de dos muros, y no se toma en cuenta el

informe técnico de FONADE allegado como material probatorio para la determinación del mismo, en la que argüía que la obra en su totalidad no cumplía con las normas establecidas ni se ceñían a los planos allegados para esta clase de construcciones.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTO ALCANCE DISCIPLINARIO Y FISCAL POR VALOR DE \$750,8 MILLONES

HALLAZGO 5. OBRA INESTABLE, PLAZA DE LAS GUITARRAS (A.5, D.2. F2)

La Gobernación del Putumayo, Suscribió el contrato No 718 de fecha 31 de Diciembre de 2011, por \$479.5 millones, cuyo objeto es “Construcción de la plaza de las guitarras en el municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo”, el cual se encuentra actualmente liquidado.

En la revisión física y documental realizada por la CGR se observó que esta obra no se encuentra terminada, y dado que las obras inicialmente presentaron dificultades con las condiciones iniciales reales del terreno (suelo relleno con grandes cantidades de desechos plásticos, vidrio, escombros de construcción y materia orgánica) y las modificaciones al contrato como la inclusión de muros de contención y muros de soporte para las gradas transversales, evidenciadas en el informe de interventoría, demuestran la carencia y falencias de estudios iniciales, si bien en la construcción se presentaron algunos aspectos técnicos que fueron corregidos en comités de obra, estas correcciones carecen de fundamento técnico siendo realizadas sin el debido cumplimiento que establecen las normas técnicas como el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR - 10. (Creado por la ley 400 de 1997). Adicionalmente, de la revisión a los estudios previos, específicamente al Archivo Digital del Banco de Proyectos con Código 2010-86-0218, se tiene en el folio 150, un documento denominado “Estudio de Suelos”, el cual no es un estudio geotécnico detallado, incumpliendo con el título H.1.1.2 –“obligatoriedad de los estudios geotécnicos” y los demás lineamientos determinados en el título H de la NSR-10, aunado a que el documento

denominado “estudio de suelos” se encuentra firmado por un técnico Geo tecnólogo, contraviniendo con el punto H.1.1.2.1 del título H de la NSR-10.

Conforme a la Constitución Política de Colombia en su artículo 1 establece “son fines del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general”, para ello la función administrativa está al servicio del interés general donde las autoridades administrativas deben coordinar todas sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines. De otra parte, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80 de 1993, establece que al celebrar contratos y con ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales.

Por lo tanto, si para garantizar el cumplimiento del objeto del contrato, hubo la obligación de modificar los diseños, también existe la obligación de realizar todos los estudios base que soporten esta modificación, además de garantizar los recursos necesarios para la culminación de la obra porque la obligación de la obra es una obligación de resultado y no de medios, todo por cuanto lo que prima es el interés público.

En el presente caso, se puede concluir que no se cumple con los fines del Estado, dado que la obra no se encuentra en funcionamiento y no presta un servicio a la comunidad, además que la Interventoría, el Contratista y la entidad que ejerce la Supervisión de obra no realizaron y revisaron los debidos estudios técnicos para ejecutar las obras y las modificaciones realizadas, por lo tanto la construcción de la plaza de las guitarras se encuentra en una zona de amenaza sin estudios geotécnicos y con medidas de estabilización desconocidas siendo esta un espacio público donde se pretende realizar eventos que aúnen personas, dado que no existen los requisitos mínimos establecidos para el diseño y construcción de la plaza, puede presentarse una amenaza a la vida de los ocupantes y generar una presunta lesión al patrimonio público por uso indebido de los recursos públicos, producidos por una gestión fiscal ineficaz e ineficiente que constituye un presunto daño fiscal en la suma de **\$479.5 millones de pesos**.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Si bien es cierto que existieron Cadenetas en el diseño estructural inicial: pues no se contemplaron en el diseño estructural inicial muros de contención, muros de soporte para las graderías transversales y obras adicionales para la protección de edificaciones de predios vecinos, los cuales si se tuvieron en cuenta en la modificación posterior, también es cierto que dicha modificación fue aprobada mediante un comité técnico realizado en obra en donde se dio participación a profesionales idóneos en el tema, se contó con la participación de un representante de la autoridad autónoma regional, Corpoamazonía, la cual fue la encargada de los estudios y diseños del proyecto y de los profesionales que realizaron el diseño arquitectónico y estructural inicial. Para la aprobación de las modificaciones realizadas se anexó la memoria de cálculo estructural así como también los planos estructurales firmados y avalados por la diseñadora del proyecto inicial) por el interventor del contrato en cuestión profesional en Ingeniería Civil.

En cuanto a los estudios respectivos para la modificación de los diseños, en referencia específica al aspecto geotécnico, y partiendo de que en el proyecto inicial ya existía un estudio de suelos, es relevante señalar que las características del suelo establecidas en el estudio y las encontradas en el terreno no coincidieron en solo una zona específica (zona media del proyecto) en donde se encontró un relleno compuesto por plástico material orgánico y vidrió, no obstante y teniendo en cuenta que esta condición correspondió a una causa antropogénica y no a una inherente del suelo, no se consideró necesario repetir nuevamente los estudios geotécnicos ya realizados anteriormente, sin embargo se procedió a retirar dicha capa carente de estabilidad y resistencia y cimentar a una profundidad mucho mayor donde las características del suelo sean similares a las encontradas en el estudio previo y bajo las cuales se realizaron los diseños originales.

Que si bien es cierto que existieron falencias en el proyecto original y que pese a estas se expidió por parte de la Administración Departamental anterior la correspondiente viabilidad técnica la cual hizo posible la suscripción del contrato

en cuestión, se señala que esta Administración en pro de brindar la debida continuidad a los proceso contractuales ya iniciados, se ha comprometido y ha tenido toda la disposición para subsanar, corregir y ejecutar de la mejor manera posible las actividades contratadas, todos estos esfuerzos con el fin de garantizar a los Putumayenses un espacio para el libre esparcimiento, fortaleciendo de este modo el patrimonio cultural, factor clave para el desarrollo ciudadano.

Ahora bien es de tener en cuenta que en ningún momento se ha aislado la obra que se encuentra en construcción, de la cual es importante resaltar que las actividades pendientes por ejecutar son terminaciones arquitectónicas, eléctricas, que no fueron posibles ejecutar en el contrato de obra auditado, no obstante la administración impulsó la formulación de un proyecto que se encuentra cursando el debido procedimiento y actualmente reposa en la secretaria técnica de la OCAD a la espera de la debida aprobación para de esta manera complementar las actividades restantes.

Por lo anterior y en el marco de las competencias legales para cumplir los fines esenciales del estado y uno de ellos que es: establecer la cultura como responsabilidad del Estado y tuerza política de construcción social, lo que implica la visión y concepción de un proyecto de país fundamentado en el reconocimiento de la cultura como eje transversal del desarrollo y de las políticas sociales del Estado, la administración departamental ha tornado como una de las acciones prioritarias para la política de gobierno, culminar esta obra basados en que todo se encuentra en marco del principio rector de nuestra política cultural y tiene como eje fundamental el reconocimiento de nuestra diversidad y la generación de condiciones favorables que fortalezcan la identidad departamental, en donde según los preceptos del Derecho Internacional, la cultura es considerada como un derecho humano fundamental y una obligación de los gobiernos de propiciar condiciones para su desarrollo y florecimiento (Artículo 27, fracción 1 de la Carta Internacional de Derechos Humanos),

A partir de este momento la cultura se convierte en un derecho de todo ciudadano y en una obligación del Estado brindar espacios y diseñar acciones para su cultivo,

lo cual con toda la responsabilidad se está realizando las gestiones administrativas para que se tenga en la ciudad de Mocoa, y para el beneficio de todo el departamento un lugar que permitirá compartir espacios para el fortalecimiento de la cultura y demás beneficios y derechos que de ello se deriva.

Es por lo anterior que las obligaciones positivas asumidas por la administración están encaminadas a generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la cultura.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA CGR

En vista de que la Gobernación, envía su respuesta de manera futurista, esta no desvirtúa la observación realizada por el grupo auditor, confirmando de esta forma, que el ente recibió a satisfacción la obra y la Interventoría, sin esta encontrarse terminada y siendo construida en una zona de ladera de estabilidad desconocida, dicho lo anterior, inicialmente es claro que no se está cumpliendo con el objeto contractual, puesto que en visita Técnica realizada por la CGR, se evidenció que la obra en la actualidad no está funcionando y no cumple con el objeto y la función social para la cual debería estar construida, por lo tanto no se cumple con los fines del estado, aunado a que la administración y la interventoría no cumplen con los deberes a su cargo, ya que se dio inicio a la obra y se aprobaron modificaciones sin el análisis y cumplimiento de la Norma Técnica Respectiva como la NSR-10.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTO ALCANCE DISCIPLINARIO Y FISCAL POR VALOR DE \$479.5 millones

HALLAZGO 6. TESORERÍA Y CONTABILIDAD. (A.6)

Con respecto a la cuenta maestra – proyectos SGR No 598-200-24743-5 del Banco BBVA, se generan diferencias entre los valores girados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los valores reportados en el extracto bancario. Para la vigencia 2013 se genera una diferencia de \$8,46 millones por descuentos

bancarios no autorizados, sobre los cuales la Gobernación del Putumayo no ha gestionado ante el banco su reintegro para posterior giro al ministerio. Para la vigencia 2014, se genera una diferencia de \$0,79 millones, correspondientes a rendimientos financieros reintegrados por los contratistas y no girados al ministerio. **HALLAZGO ADMINISTRATIVO.**

HALLAZGO 7. PLANEACIÓN Y LOS PROCESOS DE CONTROL.

No existe planos record de las obras ejecutadas indicando todas las modificaciones y actualizaciones aprobadas por el interventor, dichos planos comprenderán: arquitectónicos, estructurales, especiales (voz y datos), hidrosanitarios y eléctricos. Así mismo no se encontró el manual de funcionamiento y mantenimiento general de las obras ejecutadas de acuerdo con las especificaciones generales utilizadas y el libro diario de obra o bitácora. (Funciones de Recibo y Liquidación de Obras; Anexos Técnicos Manual de funciones y obligaciones de la interventoría, pliegos de condiciones del contrato). No existe una base de precios unitarios previos para la elaboración de los presupuestos oficiales de los proyectos ejecutados, el cual permita zonificar y unificar los precios de las actividades de obra en los sectores urbano y rural.

Se presentan profundas deficiencias de planificación en los procesos contractuales derivados de la ausencia de estudios pertinentes debidamente motivados y fundamentados sobre el objeto del contrato, indispensables para el análisis de la necesidad, conveniencia y oportunidad, de conformidad con los artículos 25, numerales 7 y 12, y 26 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 y artículo 3° del Decreto 2474 de 2008.

Esto ha ocasionado frecuentes modificaciones en la forma de pago, suspensiones, prórroga de los plazos, aumento de precios y realización de obras no previstas o de mayores cantidades de obra de los contratos realizados con recursos del SGR. **HALLAZGO ADMINISTRATIVO.**

BENEFICIO DE AUDITORIA: CONVENIO 043 DE 2011 Y CONTRATO DE OBRA 198 DEL 26/07/2011

La Gobernación del Putumayo y el Municipio de Puerto Caicedo suscribieron el convenio 043 de 2011, denominado *“Construcción sistema de recolección transporte y disposición de aguas residuales domésticas en la Inspección de Arizona Municipio de Puerto Caicedo”*, por \$1.048 millones. A su vez la Alcaldía de Puerto Caicedo, suscribió contrato de obra 198 del 26 de julio de 2011 (Ejecutado) por \$1.003 millones, cuyo objeto fue: *“Construcción sistema de recolección transporte y disposición de aguas residuales domésticas en la Inspección de Arizona Municipio de Puerto Caicedo”*, con plazo 6 meses.

Resultado de la evaluación adelantada por la CGR en la vigencia 2013, se determina que si bien la obra se encuentra terminada, a la fecha no está en funcionamiento debido a que es imperativo que se realicen obras adicionales como por ejemplo, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales-PTAR.

Durante el desarrollo de la actual Actuación Especial se verifico nuevamente la situación contractual, evidenciando que a la fecha se culminó la obra, por ende existe acta de terminación y liquidación, aunado a esto se constató que la obra no es funcional debido a que es necesaria la construcción de la PTAR, soslayando que persiste la situación detectada en la auditoria anterior, una vez verificada la documentación se constata que no hay registro para una posible construcción de la PTAR, teniendo en cuenta que la obra se encuentra inconclusa desde el año 2013.

Al respecto el principio contractual de Economía, contemplado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece *“En virtud de este principio... 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”*. Aunado a lo anterior el literal c del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, relacionado con el principio de transparencia estipula que se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del

contrato. Por otra parte, el numeral 4 del artículo 3 contenido en el Decreto 2474 de 2008, vigente para esa época, señala que los estudios y documentos previos deberán contener además, el análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo.

Esta situación, se debe a deficiencias en la elaboración del estudio de necesidad en cuanto a la proyección total del proyecto y una inadecuada priorización y planeación de las inversiones, la cual debió contemplar la Planta de Tratamiento, ya que sin esta la comunidad no se beneficia con el proyecto respecto a lo que estipula el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el numeral 4 del artículo 3 contenido en el Decreto 2474 de 2008, vigente para la época.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Si bien es cierto que el proyecto ejecutado mediante convenio interadministrativo referenciado el cual a la fecha se encuentra liquidado no contempló la construcción de la PTAR, la administración departamental actual, adoptó medidas necesarias para no liquidar dicho convenio sin prever el funcionamiento de la obra construida con ocasión de la ejecución del proyecto; para tal efecto, la administración departamental, coordinó con el municipio de Puerto Caicedo la CONSTRUCCION DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES de conformidad con las competencias legales y administrativas de cada entidad territorial; así las cosas, a la fecha la Gobernación del Putumayo, cuenta con el proyecto con registro BPIN N° 2014006860043 y recursos Incorporados al departamento mediante DECRETO 129 del 22 de mayo de 2015 y certificado de disponibilidad presupuestal N° 2467 por valor de \$ 532,855.474 para la construcción de la PTAR.

ANALISIS DE LA RESPUESTA CGR.

Se validó Beneficio de Auditoría, dado que la entidad reporta recursos incorporados al departamento mediante DECRETO 129 del 22 de mayo de 2015 y certificado de disponibilidad presupuestal N° 2467 por valor de \$ 532,855.474

para la CONSTRUCCION DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES -PTAR.

4. ANEXOS

4.1. MATRIZ DE HALLAZGOS

<u>Categoría</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Valor</u>
Fiscales	2	\$1.230,33 millones
Disciplinarios	2	
Penales	0	
Administrativos	8	
Beneficios de Auditoría	1	\$1.003 millones

