 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

ALCALDIA MUNICIPAL DE EL ESPINAL TOLIMA
PVCF 2025

CAROLINA GIRALDO VELÁSQUEZ
Contralora Departamental del Tolima

ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
Contralor Auxiliar

MELBA ROCIO SANDOVAL CARREÑO
Directora técnica de control fiscal – Supervisor

Equipo de Trabajo:

LIDA FERNANDA TRUJILLO ACOSTA
Auditor

ING. GERMÁN DARÍO HERNÁNDEZ HERRERA
Auditor de Apoyo Técnico

Periodo auditado (2022-2023)

Ibagué, septiembre de 2025





 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF	4
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
2. HECHOS RELEVANTES	5
3. CARTA DE CONCLUSIONES	6
4. HALLAZGOS	22-29
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AEF	47
6. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL	47

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	<p align="center">DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF</p>		
	<p align="center">INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN</p>	<p align="center">CÓDIGO: F102-PM-CF-04</p>	<p align="center">FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025</p>

DCD - 110 - 2025 - 100

Ibagué,

Doctor
WILSON GUTIERREZ MONTAÑA
Alcalde
Espinal - Tolima

ASUNTO: Resultado Trámite final de la Actuación Especial de Fiscalización en atención a la Denuncia D-004 del 2025 con radicado No. CDT- RE-2024-00002710

Respetado señor Alcalde:

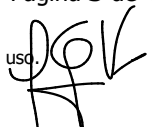
La Contraloría Departamental del Tolima, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 267 y 268 ibídem modificados por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, así como por la Ley 42 de 1993 y el Decreto 403 de 2020, practicó Actuación Especial de Fiscalización al ente que usted representa.


El presente procedimiento se fundamentó en la evaluación de los hechos puestos en conocimiento por la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima de la Contraloría General de la República, mediante Oficio No. 2024EE0119431 del 26 de junio de 2024. A través de dicho oficio se efectuó el traslado, por competencia, de los resultados de la Auditoría de Cumplimiento al Sistema General de Participaciones (SGP) - Propósito General y FONPET, correspondiente a las vigencias 2022 y 2023, adelantada en el municipio de El Espinal, Tolima.

La auditoría en mención comprendió el análisis de cuatro contratos financiados con recursos propios y del Sistema General de Participaciones (SGP), en los cuales la participación de recursos del orden nacional fue inferior al 50 % del valor total de la financiación. En la comunicación referida se relacionan y describen los contratos objeto de auditoría, así como los hechos que dieron lugar a la formulación de observaciones por presuntas irregularidades y/o posibles afectaciones al patrimonio público. Entre estos, se destacan presuntos sobrecostos en los contratos de adquisición de cemento gris Nos. 486 de 2022 y 531 de 2023, así como el pago de mayores cantidades de obra en el contrato de obra No. 951 de 2022.

Las observaciones fueron comunicadas a la Administración Municipal de El Espinal, la cual, en cumplimiento del principio de debido proceso, procedió a trasladar su contenido a los presuntos responsables con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de contradicción, conforme a lo expuesto en el informe técnico y en la controversia presentada.

Página 3 de 48



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

En este contexto, el ente de control, luego de realizar el análisis de los antecedentes, procedió a formalizar la Denuncia No. 04 de 2025, con el fin de que la Dirección Técnica de Control Fiscal adelantara una Actuación Especial de Fiscalización, orientada a evaluar la controversia presentada frente a las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República.

De conformidad con las directrices impartidas por la Dirección Técnica de Control Fiscal en el Memorando de Asignación N°008 del 07 de febrero de 2025, en la Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron los siguientes objetivos:

1. OBJETIVO GENERAL

Analizar el Estudio de Antecedentes No. 024, en atención al Oficio de entrada CDT-RE-2024-000002710, elevado a Denuncia No. 004 de 2025, mediante el cual la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima de la Contraloría General de la República remitió el Oficio No. 2024EE0119431, trasladando, por competencia, los hechos objeto de auditoría relacionados con las observaciones formuladas en la Auditoría de Cumplimiento al Sistema General de Participaciones – Propósito General y al FONPET, correspondientes a las vigencias 2022 y 2023, respecto de contratos cuya competencia de control fiscal corresponde a la Contraloría Departamental del Tolima, en razón del porcentaje de participación de los recursos y su fuente de financiación.

1.1 Objetivos Específicos


-Verificar los hechos puestos en conocimiento mediante el Oficio de entrada CDT-RE-2024-000002710, elevada a Denuncia No. 004 de 2025, remitido por la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima de la Contraloría General de la República.

-Analizar el contenido del Estudio de Antecedentes No. 024, con el fin de identificar posibles irregularidades en la cuantificación de los valores unitarios establecidos como presupuesto a contratar del producto cemento gris de los contratos referenciados en la Auditoría de Cumplimiento al SGP – Propósito General y FONPET, vigencias 2022 y 2023.

-Evaluar la naturaleza, alcance y justificación de los hechos observados por la Contraloría General y trasladados por competencias a este ente de control, con base en la normatividad aplicable y los principios de la gestión fiscal, para determinar si configuran un presunto detrimento patrimonial.

-Determinar la competencia funcional de la Contraloría Departamental del Tolima sobre los contratos auditados, con base en el porcentaje de participación de los recursos y su fuente de financiación.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

2- HECHOS RELEVANTES ESTABLECIDOS

2.1 Traslado de hallazgos sin información técnica complementaria

La Contraloría General de la República solo remitió como insumo documental el **informe técnico correspondiente al Contrato de Obra No. 951 de 2022**, cuyo objeto fue la **“Construcción de la segunda fase del colector de alcantarillado pluvial para el sector sur del casco urbano del municipio de El Espinal – Tolima”**, por valor de **\$4.032.286.000**, contrato que se encuentra **terminado, liquidado y con pago total ejecutado**.

2.2 Recepción y análisis de controversia

Junto al informe técnico, fue allegada a esta Dirección la controversia formulada por exfuncionarios vinculados al proceso contractual, la cual fue **analizada y validada** dentro del procedimiento fiscal. Esta documentación constituyó el único soporte recibido para el análisis de fondo.


2.3 Falta de entrega de papeles de trabajo y cotizaciones de la CGR

A pesar de haberse solicitado de manera formal mediante **Oficio No. CDT-RS-2025-0000731 del 17 de febrero de 2025**, no se recibieron los **papeles de trabajo ni las cotizaciones** recaudadas por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, lo cual representó **una limitante sustancial** para la valoración técnica y objetiva de los hallazgos trasladados.

2.4 Limitaciones al principio de coordinación interinstitucional

La **falta de entrega oportuna y completa de los documentos técnicos** por parte del ente de control nacional, así como las **restricciones en la validación de información suministrada por la entidad auditada**, comprometen el adecuado desarrollo de la actuación fiscal, y vulneración al **principio de coordinación entre los organismos de control fiscal**, conforme a lo previsto en el artículo 4º de la Ley 42 de 1993. La situación descrita configura una **afectación al debido proceso fiscal**, en tanto se limita la capacidad de análisis integral de los hechos trasladados.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

Se evidencia una **falta de articulación efectiva** entre la Contraloría General de la República y esta Contraloría Territorial, lo que redundará en una **evaluación parcial** de los elementos que sustentan la denuncia y los hallazgos objeto de análisis.

A pesar de lo anterior, se ha adelantado el análisis de la documentación disponible en relación con el **Contrato No. 951 de 2022**, como punto de partida para determinar posibles afectaciones al patrimonio público.

2.5 Se establece como hecho relevante que, si bien la actuación se origina en observaciones con posibles connotaciones fiscales, disciplinarias y administrativas, la **limitada disponibilidad de insumos técnicos y contractuales completos** por parte de los entes involucrados ha restringido el análisis integral de la situación denunciada.

3- CARTA DE CONCLUSIONES

OBERVACION N°1 Presunto Sobre costo en la ejecución del contrato 486 de 2022 (Se elimina)

Irregularidades determinadas por la CGR

"En cuanto a las presuntas irregularidades y/o detrimento patrimonial se afirma que: "se determinó un presunto sobrecosto por \$128.442.184, toda vez que el estudio de mercado que determinó el presupuesto oficial y consecuentemente el precio del contrato se basó en cotizaciones limitadas que no reflejaron el valor real del producto en el mercado, lo cual dio lugar a que se contratara y pagara el bulto de cemento gris tipo 1 por encima del valor del mercado, como se puede apreciar en las cotizaciones que obtuvo el Equipo Auditor para el mismo producto en las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se ejecutó el contrato, según se puede apreciar en la siguiente tabla:




 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

Tabla No. 1
Valor Cemento Gris Portland Tipo I (Bulto de 50kg) a 1o de junio de 2022- colocado en El Espinal - Contrato 486 de 2022

Cifras en pesos

EMPRESA	V/r bulto (50 kg)	Transporte	Cargue y/o Descargue	Impuestos 8.5%	Póliza de C/to.	V/r Total /Cotizante	V/r Pagado S/Contrato 486/2022	Mayor v/r pagado por bulto	% Sobre costo	Total Bultos pagados	V/r. Total pagado	V/r total S/Cotizante	Total Sobrecosto
PROCEMENTOS	\$ 23.429	\$ 2.572	\$ 600	\$ 2.261	\$ 32	\$ 28.894	\$ 38.990	\$ 10.096	35%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 477.359.178	\$ 166.794.612
DEPOSITO SAN CARLOS	\$ 29.001	\$ 0	\$ 600	\$ 2.516	\$ 32	\$ 32.149	\$ 38.990	\$ 6.841	21%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 531.135.033	\$ 113.018.757
FERRETERIA GRANADINA	\$ 29.000	\$ 0	\$ 600	\$ 2.516	\$ 32	\$ 32.148	\$ 38.990	\$ 6.842	21%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 531.117.108	\$ 113.036.682
FERRETERIA AL DIA	\$ 30.000	\$ 0	\$ 0	\$ 2.550	\$ 32	\$ 32.582	\$ 38.990	\$ 6.408	20%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 538.287.222	\$ 105.866.568
FERRETERIA LA ESPAÑOLA	\$ 31.150	\$ 0	\$ 0	\$ 2.648	\$ 32	\$ 33.830	\$ 38.990	\$ 5.160	15%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 558.901.300	\$ 85.252.490
FERRETERIA MATECONS	\$ 29.400	\$ 0	\$ 0	\$ 2.499	\$ 32	\$ 31.931	\$ 38.990	\$ 7.059	22%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 527.532.051	\$ 116.621.739
CEMEX COLOMBIA S.A.	\$ 24.832	\$ 0	\$ 0	\$ 2.111	\$ 32	\$ 26.975	\$ 38.990	\$ 12.015	45%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 445.649.349	\$ 198.504.441
PROMEDIOS						\$ 31.216	\$ 38.990	\$ 7.774	26%	16.521	\$ 644.153.790	\$ 515.711.606	\$ 128.442.184

Fuente: Contrato 486 de 2022-Cotizaciones de Proveedores
Elaboró: Equipo Auditor


Desarrollo del Estudio

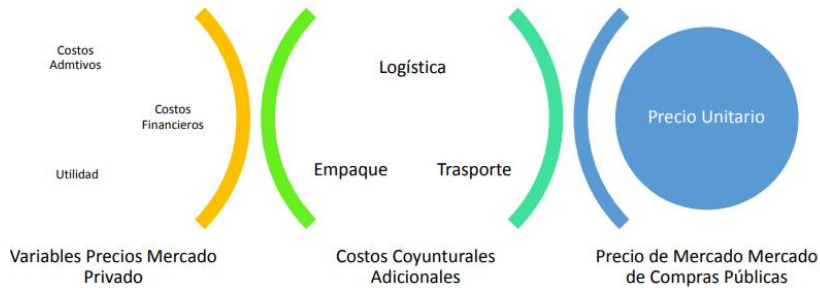
La observación emitida por la Contraloría General de la República se fundamenta en una comparación lineal entre los precios unitarios de las actividades ejecutadas en el contrato auditado y valores genéricos del mercado, a partir de la cual se infiere la existencia de un presunto sobrecosto. Sin embargo, dicha conclusión carece de un análisis técnico exhaustivo y omite considerar variables determinantes que inciden directamente en la estructuración de los costos, tales como las condiciones particulares de ejecución, los estudios previos, la localización geográfica, los análisis de precios unitarios (APU) y los factores logísticos y contractuales propios del proyecto.

ASPECTOS GENERALES A CONSIDERAR EN UN ESTUDIO DE MERCADO PARA DETERMINAR SOBRECOSTOS

La determinación de los precios en un mercado obedece a la integración de la estructura de costos propia de cada proveedor, adicionada con el margen de utilidad razonable, dado que en todo proceso de intercambio mercantil debe presumirse y garantizarse una rentabilidad mínima. Esta premisa cobra aún mayor relevancia cuando se trata de adquisiciones realizadas por entidades del Estado, ya que el sistema de compras públicas no solo busca satisfacer necesidades institucionales, sino también constituye un instrumento de intervención y promoción de la economía nacional. En consecuencia, es natural que, dependiendo de la estructura de costos de cada oferente, se generen precios distintos para un mismo bien o servicio, en tanto no existe una homogeneidad absoluta en los costos y gastos en los que incurre cada proveedor dentro del mismo mercado. Por lo tanto, resulta razonable que aquellos costos adicionales o más elevados sean reflejados en el precio final ofertado.

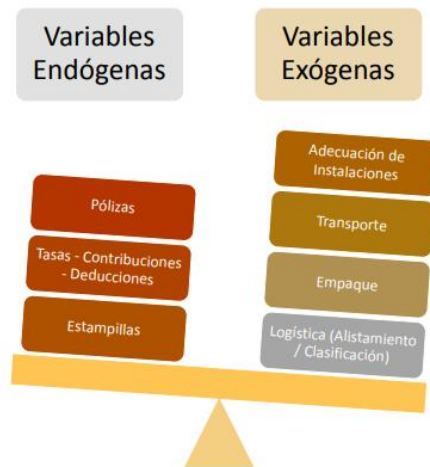


 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	




En este sentido, tanto en los procesos de contratación como en los de revisión y auditoría, es indispensable identificar de manera clara y detallada las variables, condiciones y circunstancias particulares que pueden influir en la conformación de los precios de venta. Solo a partir de dicha identificación es posible evaluar objetivamente la razonabilidad de los precios y su correspondencia con las condiciones reales del mercado, garantizando así un análisis técnico integral orientado al uso racional, eficiente y adecuado de los recursos públicos.

Dentro de un estudio de Mercado, antes de determina sobre costos se debe considerar las variables que se relacionan a continuación:



Los factores adicionales que inciden en la conformación del precio dentro del sistema de compras públicas están relacionados con las formalidades, etapas procedimentales y costos inherentes a los procesos contractuales que debe asumir el contratista para suministrar los bienes o prestar los servicios requeridos por la entidad estatal. En este contexto, resulta plenamente razonable que los precios unitarios pagados con recursos públicos difieran de aquellos observados en el mercado abierto, toda vez que responden a dinámicas distintas en


 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

cuanto a la estructura de costos, exigencias normativas y riesgos contractuales asociados a la contratación pública.

En el caso particular del suministro de cemento para el Municipio de El Espinal Tolima, debe considerarse que el contratista asume no solo la responsabilidad de proveer el material, sino también de garantizar la logística necesaria para su transporte, entrega oportuna en el sitio de la obra y continuidad en el abastecimiento conforme a las exigencias del cronograma de ejecución. Por tanto, para determinar de manera objetiva la existencia o no de un eventual sobrecosto, el análisis de precios unitarios debe incorporar, de forma explícita y técnica, al menos los siguientes elementos:

1. **Costo base Del producto:** Valor del bulto de cemento según proveedor, incluyendo variables como tipo de cemento (uso general, estructural, etc.) y calidad certificada.
1. **Transporte hasta el sitio de la obra:** Costo asociado al traslado del material desde el centro de distribución o planta hasta el lugar de ejecución, considerando:
 - Distancia recorrida.
 - Condiciones geográficas y de acceso.
 - Frecuencia de entrega requerida.
 - Tipo de vehículo utilizado y costos asociados (combustible, peajes, mantenimiento).
2. **Maniobras de cargue y descargue:** Gastos derivados de la manipulación del material en origen y destino, incluyendo el personal operativo y los equipos necesarios.
3. **Almacenamiento y custodia:** Costos por disposición de zonas de acopio seguras en obra o en sitios intermedios, incluyendo vigilancia o sistemas de protección contra deterioro o hurto.
4. **Seguros y pólizas:** Valor de las coberturas exigidas por la entidad contratante para el transporte, manejo y cumplimiento contractual (pólizas de responsabilidad, cumplimiento, buen manejo del anticipo, etc.).
5. **Costos administrativos y financieros:**
 - **Costos indirectos asociados a la operación** (personal administrativo, supervisión, documentación contractual, facturación electrónica, etc.).
 - **Costos financieros derivados del flujo de caja**, especialmente cuando se presentan pagos a 60 o más días o anticipos condicionados.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

6. **Margen de utilidad razonable:** Ganancia mínima esperada por el contratista, ajustada a los riesgos asumidos y las condiciones particulares del contrato.
7. **Cumplimiento de requisitos contractuales y normativos:**
 - Costos de participación y legalización del contrato (estudios previos, documentos exigidos, garantías, impuestos, estampillas, etc.).
 - Costos por certificaciones técnicas, ensayos de calidad, fichas técnicas, etc.

Estos elementos evidencian que el precio unitario en un contrato estatal no puede analizarse de forma aislada ni compararse directamente con un valor de referencia de mercado minorista o mayorista, sin descomponer su estructura ni contextualizar las condiciones de ejecución. Solo mediante este enfoque técnico es posible determinar con rigurosidad la razonabilidad del precio pactado y evitar conclusiones erróneas sobre la existencia de sobrecostos.

Fundamento normativo

Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación):

"La selección objetiva tiene por objeto garantizar que se escoja la propuesta más favorable para la entidad, teniendo en cuenta no solo el precio sino también la calidad del bien o servicio, las condiciones del contrato y la capacidad del contratista."

Este artículo respalda la tesis de que el precio no puede analizarse aisladamente, sino en función de un conjunto de condiciones técnicas, contractuales y logísticas propias del proceso.

Artículo 26, numeral 2 de la Ley 80 de 1993:


"Los contratos estatales se celebrarán con personas idóneas y se ejecutarán con arreglo a los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las cláusulas del respectivo contrato."

Lo anterior implica que el análisis del cumplimiento y la razonabilidad del precio debe atender a la ejecución real del contrato y no únicamente a comparaciones abstractas.

Artículo 4° de la Ley 1150 de 2007:

"En los procesos de contratación se deberá asegurar la selección de la oferta más favorable, para lo cual se considerarán no sólo el precio, sino también la calidad, oportunidad, eficiencia y demás condiciones ofrecidas."



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

Fundamento jurisprudencial

Consejo de Estado – Sección Tercera – Sentencia del 13 de febrero de 2014 – Rad. 25000-23-26-000-2000-01556-01 (actor: Vías de Colombia):

“No se puede concluir la existencia de un sobrecosto únicamente por la diferencia entre el precio contractual y un valor de referencia de mercado, sin tener en cuenta las condiciones específicas del contrato, tales como ubicación, accesibilidad, cantidad, oportunidad, riesgos asumidos y exigencias técnicas.”

Corte Constitucional – Sentencia C-415 de 1994:

“El régimen de contratación estatal no sólo tiene una finalidad instrumental para la satisfacción de necesidades públicas, sino también una función de impulso a la economía nacional, por lo cual el sistema debe garantizar condiciones razonables de participación y rentabilidad para los particulares.”

Esta sentencia refuerza la legitimidad de incluir márgenes de utilidad y costos indirectos dentro del precio contractual, sin que ello implique de manera automática un detrimento.

Contraloría General de la República – Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Capítulo VI:


“En los análisis de precios y evaluación del detrimento patrimonial debe tenerse en cuenta el contexto específico del contrato, la naturaleza del bien o servicio, las condiciones del mercado local y los factores logísticos, financieros y contractuales que puedan justificar diferencias de precio.”

FALENCIAS TÉCNICAS EN EL ESTUDIO DE MERCADO DEL ENTE DE CONTROL

El análisis de precios efectuado por la Auditoría:

- La observación no se encuentra respaldada en un estudio técnico debidamente estructurado. No se evidencia la existencia de una matriz comparativa rigurosa que incluya fuentes verificables, criterios técnicos definidos, condiciones específicas de prestación del servicio ni un análisis contextual que considere las particularidades regionales y contractuales del caso. La ausencia de estos elementos compromete la validez metodológica del análisis realizado, toda vez que impide determinar con objetividad la razonabilidad de los precios observados.




 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

El estudio de mercado presentado no cumple con los estándares técnicos y jurídicos necesarios para soportar la existencia de un sobrecosto con incidencia fiscal. Las diferencias observadas entre las cotizaciones y el valor contratado no están acompañadas de evidencia verificable, condiciones comparables ni exclusión de costos indirectos. Por tanto, **no es posible concluir que exista un daño patrimonial con base en la información suministrada.**

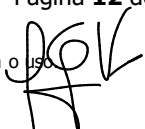
Dentro de la Actuación Especial de Fiscalización, fue allegado los APU del producto cemento gris adquirido dentro del proceso 486 de 2022 así:


ANÁLISIS DE PRECIO UNITARIO					M&M MULTISERVICIOS E INGENIERIA SAS	
Descripción				UND		
Cemento Gris Portland Tipo 1 (Bulto 50 kg)				BULTO		
MATERIALES						
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	V.R. UNITARIO	VR. PARCIAL	
	Suministro de cemento gris portland tipo 1 - SIN IVA - (BULTO DE 50 KG DE ACUERDO ESPECIFICACIÓN TÉCNICA EN PLEGOS) - No incluye transporte, cargue y descargue dentro del perímetro urbano del Espinal)	Bulto	1	\$24.438,47	\$24.438,47	
					\$24.438,47	
IMPUESTOS TASAS Y CONTRIBUCIONES						
ITEM	DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE (PLEGO DE CONDICIONES)		V.R. UNITARIO	VR. PARCIAL	
	Estampilla PRO-CULTURA	2,00%		\$38.990,00	\$779,80	
	Estampilla PRO- ADULTO MAYOR	4,00%		\$38.990,00	\$1.559,60	
	Estampilla PRO- DEPORTE Y RECREACIÓN	2,50%		\$38.990,00	\$974,75	
					\$3.314,15	
GARANTIAS POLIZAS						
ITEM	DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE (PLEGO DE CONDICIONES)	BASE LIQUIDACIÓN VR. FUTURO CONTRATO (\$ 444.174.080)	% COSTO POLIZA	COSTO POLIZA POR BULTO / TOTAL SUMINISTRO (11.392)	
	Poliza Cumplimiento del Contrato	10,00%	\$444.174.080,00	0,75%	\$ 28,24	
	Poliza salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	5,00%	\$22.208.704,00	0,75%	\$ 14,62	
	Poliza calidad de los elementos	20,00%	\$88.834.816,00	0,75%	\$ 58,49	
					\$ 102,35	
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y LOGÍSTICOS						
ITEM	ACTIVIDAD	UND	CANTIDAD	VR. UNITARIO	VR. PARCIAL POR BULTO / TOTAL SUMINISTRO (11.392)	
	Oficina	Mes	4,0	\$ 600.000,00	\$ 210,67	
	Bodega	Mes	4,0	\$ 1.800.000,00	\$ 632,02	
	servicios publicos y de comunicaciones	Mes	4,0	\$ 300.000,00	\$ 105,34	
	Informes, Focopias, otros gastos de papeleria	Gbl	1,0	\$ 500.000,00	\$ 43,89	
	Botiquin, camilla rígida, extintores.	Gbl	1,0	\$ 960.000,00	\$ 84,27	
	Elementos de bioseguridad y seguridad industrial	Mes	4,0	\$ 420.000,00	\$ 147,47	
	cargue y descargue manual	Und	1,0	\$ 212,50	\$ 212,50	
	Transporte dentro del casco urbano (puntos de intervención)	Kg	50,0	\$ 8,00	\$ 400,00	
					\$ 1.836,17	
PERSONAL ADMINISTRATIVO						
ITEM	PERSONAL	SUELDO MES	DEDICACIÓN	No. MESES	VR PARCIAL POR BULTO / TOTAL SUMINISTRO (11.392)	
	Secretaria	\$ 1.800.000,00	100%	4,0	\$ 632,02	
	Contador	\$ 3.200.000,00	30%	4,0	\$ 337,08	
	Apoyo tecnico (almacenista) Tecnico o Tecnologo en obras	\$ 3.000.000,00	20%	4,0	\$ 210,67	
	Vigilante (Bodega)	\$ 1.500.000,00	50%	4,0	\$ 333,57	
					\$ 1.513,34	
NOTA: De acuerdo al tipo de contrato (suministro), en la facturación de venta al contratante se debiera desglosar el valor del IVA de acuerdo al valor del costo unitario				SUBTOTAL		\$ 31.204,48
				UTILIDAD 5%		\$ 1.560,22
				COSTO DIRECTO		\$ 32.764,71
				IVA 19%		\$ 6.225,29
						\$ 38.990,00


ALEJANDRO DÍAZ BALLESTAS
 R.L. SUPLENTE
 M&M MULTISERVICIOS E INGENIERIA SAS

CONCLUSION DEL PROCESO AUDITOR

El estudio de mercado presentado por la comisión de auditoría de la Contraloría General de la República, no cumple con los estándares técnicos ni jurídicos exigidos para soportar la existencia



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

de un presunto sobrecosto con incidencia fiscal por la cuantía señalada en el oficio de traslado (\$128.442.184). Las diferencias observadas entre las cotizaciones relacionadas en el cuadro adjunto en el oficio, reiterando que las mismas no fueron allegadas a la presente actuación especial de fiscalización, no obstante haberse requerido para el análisis correspondiente y el valor contratado no están acompañadas de evidencia verificable ni análisis comparativo alguno que contemple condiciones homogéneas de prestación del servicio, magnitudes contractuales similares o exclusión.

Por todo lo anterior, carece de validez técnica y jurídica cualquier afirmación de daño patrimonial basada exclusivamente en valores de mercado referenciales sin una valoración integral y objetiva del contexto contractual. Esta forma de proceder no solo contraría la normatividad vigente, sino que también compromete la legalidad de los actos de control fiscal.

De esta forma se da por desvirtuado el presunto sobre costo cuantificado por la CGR, en la carta de observaciones generada dentro de la Auditoría de Cumplimiento SGP Propósito General y FONPET vigencias 2022 y 2023, en cuantía de (\$128.442.184).

Como resultado del análisis efectuado a la auditoría adelantada por la Contraloría General de la República, se concluye que no es posible configurar ni elevar como hallazgo de auditoría la observación con presunta incidencia fiscal y legal, toda vez que se evidencian inconsistencias técnicas que impiden estructurar con claridad la existencia de un daño patrimonial. Adicionalmente, se verificó que el valor unitario establecido en el Contrato No. 486 de 2022 cuenta con el debido respaldo técnico y legal, sustentado en el respectivo Análisis de Precios Unitarios (APU). En consecuencia, se procede a **eliminar dicha observación del informe final.**

Contrato de Obra No. 951 de 2022


Entidad Contratante: Alcaldía Municipal de El Espinal – Tolima
Objeto Contractual: "Construcción de la segunda fase del colector de alcantarillado pluvial para el sector sur del casco urbano del municipio de El Espinal – Tolima."

Valor Inicial del Contrato: \$4.032.286.000

Estado del Contrato: Ejecutado, liquidado y con pago total efectuado.

Según lo informado por la Contraloría General de la República, el Contrato de Obra No. 951 de 2022 fue financiado con recursos del Sistema General de Participaciones Propósito General por valor de \$1.378.010.627, y con recursos propios del municipio por un monto de \$2.654.275.373, para un valor total de \$4.032.286.000.




 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

La Contraloría también señala que el contrato cuenta con acta de liquidación suscrita el 26 de diciembre de 2023. Así mismo, afirma lo siguiente:

“De acuerdo a la evaluación documental del expediente del contrato No. 951 del 2022 y de conformidad con la valoración física a las obras, realizada por el ingeniero civil de la CGR en visita al sitio de las obras los días 15 y 16 de abril del 2024, se evidenciaron las siguientes situaciones:

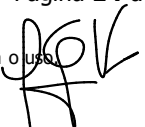
Se presentan faltantes de tuberías de alcantarillado; de 14,48 ML para el diámetro de 52” y de 4 ML para el diámetro de 56”, el valor del faltante es de \$ 42.486.154, como se determina en el siguiente cuadro.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT	Vr/UNITARIO	Vr/TOTAL
3,1	Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 52"	ML	14,48	\$ 1.716.339,00	\$ 24.852.588,72
3,2	Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 56"	ML	4	\$ 1.957.267,00	\$ 7.829.068,00
	Costo Directo				\$ 32.681.656,72
	Costo indirecto AIU 30%	%	30%		\$ 9.804.497,02
	Total Daño				\$ 42.486.154

Fuente: acta de recibo final contrato No 951 de 2022
Elaboró: Equipo Auditor



2. En el ítem "Placa cubierta para pozo", el concreto es de mala calidad, se destruye con el tránsito de vehículos y al destapar los pozos, no tienen el ARO y la TAPA en hierro fundido – HF.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT	Vr/UNITARIO	Vr/TOTAL
4,5	Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF	UN	21	\$ 893.386,98	\$ 18.761.126,58
	Costo Directo				\$ 18.761.126,58
	Costo indirecto AIU 30%	%	30%		\$ 5.628.337,97
	Total Daño				\$ 24.389.465

Fuente: acta de recibo final contrato No 951 de 2022
Elaboró: Equipo Auditor



Placas sin aro en la base y sin tapa en HF

Tapas sin tapa en HF


Fotos tomadas por auditor en visita del 15 de abril del 2024

3. Revisados todos los informes del contratista, del interventor y del supervisor, solo se encuentra entibado un tramo de excavaciones, que solo es de dos tableros, uno a cada lado de la zanja, con longitud máxima de 5 mts, con una altura de 3 mts, para un total de 30 M2 y en el acta de recibo final se recibieron y pagaron 4.012 M2 de entibados, el valor del faltante es de \$ 84.911.304, como se determina en el siguiente cuadro y en las fotos de informes de contratista.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT	Vr/UNITARIO	Vr/TOTAL
NP 2	Entibado tipo 2 (1/7 utilizaciones)	M2	3982	\$ 16.402,91	\$ 65.316.387,62
	Costo Directo				\$ 65.316.387,62
	Costo indirecto AIU 30%	%	30%		\$ 19.594.916,29
	Total Daño				\$ 84.911.304

Fuente: acta de recibo final contrato No 930 de 2022
Elaboró: Equipo Auditor

Se adjunta a la denuncia, copia del acta de visita de campo de fecha 15 de abril del año en curso; así como copia del informe de evaluación de fecha de elaboración del 8 de abril al 30 de mayo del presente año.


 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

A partir de la información técnica trasladada por la CGR, se designa por parte de la Directora Técnica de Control Fiscal, apoyo técnico del Ingeniero Civil adscrito a la Dirección dentro de la Actuación Especial de Fiscalización, quien en trabajo de campo contando con el acompañamiento del contratista, supervisor de la interventoría y administración municipal, quienes verificaron los argumentos de respuesta y demás evidencias aportadas en dicha controversia, generando el profesional en ingeniería civil el siguiente informe técnico.

INFORME TÉCNICO DE VISITA REALIZADA AL MUNICIPIO DEL ESPINAL – TOLIMA

VISITA TECNICA No. 1		FECHA: 04 Y 05 De junio de 2025	LUGAR: Municipio del Espinal
ENTIDAD AUDITADA		ALCALDÍA MUNICIPAL	
No.	CONTRATO	OBJETO	\$ TOTAL con adición (COP)
1	Contrato de obra No. 951 de 22 de noviembre de 2022	<i>"CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA FASE DEL COLECTOR DE ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL SECTOR SUR DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DEL ESPINAL – TOLIMA"</i>	\$3.984.352.417,80
Profesional de Apoyo Técnico		<ul style="list-style-type: none"> Germán Darío Hernández Herrera, Profesional Universitario, Contraloría Departamental del Tolima 	
OBJETIVO DE LA VISITA			
Efectuar el procedimiento de campo, a cargo de un profesional idóneo – Ingeniero debidamente acreditado –, sobre las obras objeto de los contratos suscritos por la Administración Municipal de El Espinal, Tolima, en el marco de los contratos asignados y en atención a la auditoría que adelanta la Dirección de Control Fiscal y Medio Ambiente de la Contraloría Departamental del Tolima, con el propósito de verificar su estado de ejecución, calidad técnica y cumplimiento de los términos contractuales y normativos.			
ALCANCE DE LA VISITA			



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

Determinar, a través de un proceso técnico de observación, verificación y medición en sitio, las cantidades de obra realmente ejecutadas, así como establecer el estado actual, las condiciones de calidad, oportunidad y funcionalidad de las obras visitadas. Asimismo, evaluar la pertinencia de la inversión realizada en relación con la necesidad que dio origen al contrato, verificando si las obras responden de manera adecuada a los fines para los cuales fueron concebidas.

CRITERIO DE LA VISITA

Con base en el análisis detallado de la información contenida en los expedientes contractuales, se procederá a la verificación en campo de las obras establecidas en los contratos, contrastando lo estipulado contractual y técnicamente con lo efectivamente ejecutado. Esta verificación se realizará conforme a la información suministrada por el sujeto de control, la Administración Municipal del Espinal, Tolima, y se ajustará a los lineamientos establecidos en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación Pública), las normas técnicas aplicables a la construcción y a los procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República para la supervisión y control fiscal de los recursos públicos.

El procedimiento considerará la revisión del cumplimiento de las especificaciones técnicas, normativas ambientales, y condiciones contractuales, a fin de garantizar la integridad, calidad y legalidad de la ejecución de las obras.


DESARROLLO DE LA VISITA


La visita inició en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de El Espinal, Tolima, en la Oficina de Planeación, donde se llevó a cabo la revisión documental inicial. En esta etapa, estuvieron presentes dos representantes del contratista y la supervisora del contrato de interventoría, quien durante la ejecución fungió como Secretaria de Planeación. Se solicitó y recibió la información pertinente para las revisiones exhaustivas de los aspectos contractuales, precontractuales y pos contractuales, así como otros documentos relevantes al proceso.

Durante la revisión documental se constató que el expediente correspondiente al presente contrato carece de varios documentos esenciales que constituyen soporte técnico, jurídico y administrativo del proceso contractual y de su respectiva liquidación. Entre los documentos ausentes se encuentran:

- La solicitud formal de adición y prórroga presentada por el contratista.
- La aprobación correspondiente por parte de la interventoría.
- El acta de aprobación de ítems no previstos (NP).
- Las memorias de cálculo que sustentan el acta final de obra.

La ausencia de estos documentos representa una **afectación directa a la trazabilidad del proceso contractual**, dado que impide verificar la legalidad de las modificaciones



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

contractuales, la justificación técnica de los ítems adicionales, y la correcta liquidación del contrato conforme a lo realmente ejecutado. Además, limita el control fiscal y técnico, afectando la transparencia y el cumplimiento de los principios de planeación, economía y responsabilidad previstos en el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993).

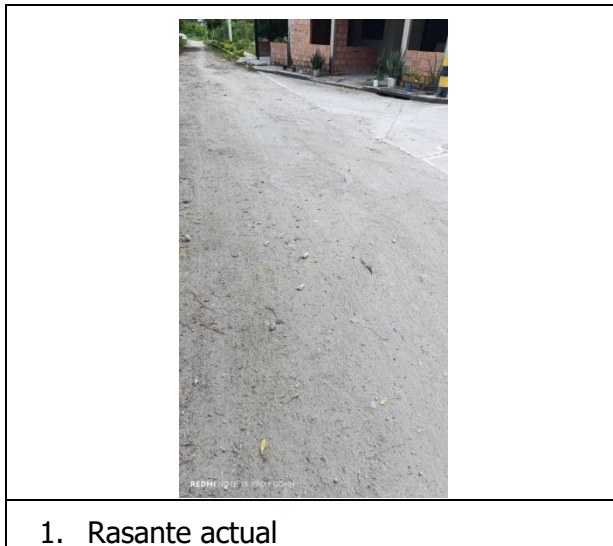

Posteriormente, se realizó el acompañamiento a la diligencia de campo junto con profesionales de las Secretarías de Planeación e Infraestructura, con el propósito de efectuar una verificación técnica integral.

Durante la visita de campo a las obras objeto de este proceso, se efectuaron las actividades correspondientes a la medición de cantidades, evaluación de calidad, análisis de pertinencia y cumplimiento de los requerimientos contractuales y técnicos. En terreno se identificaron algunas particularidades que serán descritas y analizadas detalladamente en este informe.

La visita técnica se desarrolló los días 4 y 5 de junio de 2025, cumpliendo con el cronograma establecido para el proceso de auditoría.

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 951 de 2022:

Registro Fotográfico:



1. Toma de medidas de profundidad



2. Toma medidas de profundidad 2



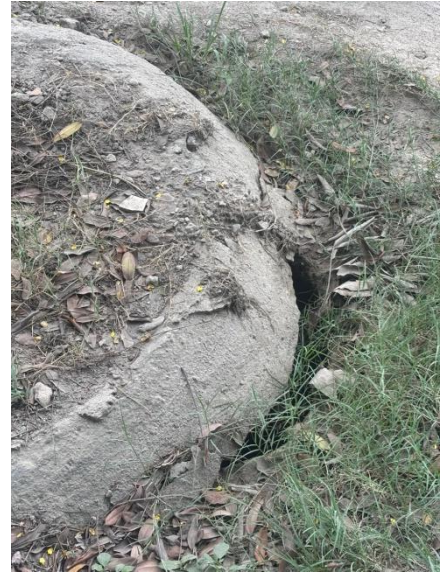
3. Toma medidas de profundidad 3



4. Tipo de pozo (caja inferior 2*2 y cono con tapa)



5. Identificación de tapas instaladas en mal estado.



6. Identificación de tapas instaladas en mal estado2.




7. Identificación de tapas instaladas en mal estado.



8. Re instalación de tapas encontradas en mal estado o mal instaladas

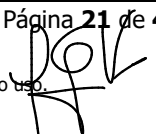



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025



Generalidades del Contrato de Obra No. 951 de 2022:

CONCEPTO	DETALLE
CLASE DE CONTRATO	OBRA
NÚMERO	951-2022
CONTRATISTA	UNION TEMPORAL AL FASE 2 ESPINAL
PLAZO INICIAL	8 Meses
FECHA INICIO	13 de diciembre de 2022
PRORROGA MODIFICATORIA 01	UN (01) Mes
PRORROGA MODIFICATORIA 02	UN (01) Mes
PRORROGA MODIFICATORIA 03	Veinte (20) Días
ACTA DE SUSPENSION	08 de agosto de 2023
ACTA DE REINICIO	18 de septiembre de 2023
ACTA FINAL DE OBRA	18 de diciembre de 2023



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025


ACTA RECIBO FINAL	18 de diciembre de 2023
FECHA LIQUIDACIÓN	26 de diciembre de 2023
VALOR INICIAL	\$3.666.352.417.80
VALOR ADICION	\$318.000.000 (Modificatorio N 03)
VALOR TOTAL	\$3.984.352.417.80
OBJETO	"CONSTRUCCION DE LA SEGUNDA FASE DEL COLECTOR DE ALCANTARILLADO PLUVIAL PARA EL SECTOR SUR DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE EL ESPINAL – TOLIMA"
INTERVENTOR	ARNULFO HERNAN ARIAS DIAZ
SUPERVISOR	ING. INGRID NATALY RODRIGUEZ RESTREPO

Teniendo en cuenta que la presente Actuación Especial de Fiscalización (AEF) se origina en el Estudio de Antecedentes No. 24 de octubre de 2024, el cual fue trasladado por la Contraloría General de la República (CGR), se procede a poner en análisis los siguientes ítems del contrato:

ITEM	ACTIVIDAD
3,2	Suministro e instalación de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 52"
3,3	Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 56"
4,5	Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF
NP-2	Entibado Tipo 2 (1/7 utilizaciones) ENTIBADO TIPO 2 (1/7 UTILIZACIONES)

Como resultado del procedimiento técnico realizado en campo el cual incluyó la verificación de aspectos como la calidad, cantidad, pertinencia, legalidad y el correspondiente registro fotográfico de las obras ejecutada, y en complemento a la revisión documental efectuada previamente, que abarcó el análisis del archivo contractual y la controversia suscitada el 16 de mayo de 2024, se identificaron las siguientes observaciones.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

1. HALLAZGO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL DISCIPLINARIA N° 1 (Cancelación de mayor cantidad de obra en cuantía de (\$39.802.788.73))

Criterio

Ley 80 de 1993: Establece la obligatoriedad de contar con interventores idóneos que garanticen el cumplimiento de las condiciones contractuales y el adecuado desarrollo de los contratos públicos.

Decreto 1082 de 2015: Regula de manera específica las funciones de la interventoría, que incluyen la verificación del cumplimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico, el control de calidad, costos y tiempos, y la elaboración de informes periódicos sobre la ejecución contractual.

Ley 1474 de 2011: Enfatiza la importancia del control riguroso durante la ejecución de los contratos como mecanismo para garantizar la transparencia y prevenir actos de corrupción.


Ley 1952 de 2019(Código Disciplinario Único): Tipifica como falta disciplinaria grave la omisión o incumplimiento en el ejercicio de las funciones de interventoría, responsabilizando al servidor público por cualquier negligencia en el cumplimiento de sus deberes

Condición

La Administración Municipal de El Espinal, Tolima, celebró el Contrato de Obra Pública No. 951-2022 con la Unión Temporal **AL Fase 2 Espinal**, por un valor total de **tres mil novecientos ochenta y cuatro millones trescientos cincuenta y dos mil cuatrocientos diecisiete pesos con ochenta centavos (\$3.984.352.417,80)**, discriminado en un valor inicial de **\$3.666.352.417,80** y una adición de **\$318.000.000**, formalizada mediante el Otrosí Modificatorio No. 03, con base en los artículos 40 y 41 de la Ley 80 de 1993.

El objeto contractual fue la **"Construcción de la segunda fase del colector de alcantarillado pluvial para el sector sur del casco urbano del municipio**, proyecto inscrito en el marco del cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y alineado con las competencias municipales establecidas en la Ley 136 de 1994 y el artículo 311 de la Constitución Política. El contrato se suscribió con un **plazo inicial de ejecución de ocho (8) meses**, contados a partir del **13 de diciembre de 2022**, y culminó con la **recepción final de la obra el 18 de diciembre de 2023**, conforme al acta suscrita por las partes. Posteriormente, el contrato fue **liquidado de manera bilateral el 26 de diciembre de 2023**, conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 87 del Decreto 1082 de 2015.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

No obstante, lo anterior, dentro del proceso de auditoría fiscal adelantado por la Contraloría Departamental del Tolima, con fundamento en los aspectos señalados en la **Carta de Observaciones**, se identificaron presuntas irregularidades relacionadas con la gestión del contrato por parte de la interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica, encargada del control y vigilancia integral del proyecto.

En particular, se evidenció el reconocimiento y pago de cantidades de obra adicionales sin el soporte documental idóneo, como lo son: actas de campo, memorias de cálculo, soportes técnicos de variaciones o informes debidamente avalados por el interventor, lo cual podría constituir una presunta inobservancia de los deberes contractuales establecidos en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que exige a todas las partes contractuales actuar con diligencia y responsabilidad para asegurar la correcta ejecución del objeto contractual.

Asimismo, lo anterior podría derivar en una posible transgresión del principio de **planeación**, previsto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, y del principio de **responsabilidad fiscal**, consagrado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, en tanto se habrían generado pagos que no se encuentran plenamente justificados ni soportados técnicamente, situación que puede conllevar un presunto detrimento patrimonial al erario.


Adicionalmente, en virtud de lo establecido en la **Ley 1474 de 2011** (Estatuto Anticorrupción), particularmente en lo referente al fortalecimiento de los mecanismos de control interno y de interventoría, se exige que toda modificación o reconocimiento económico en los contratos estatales esté debidamente sustentado, aprobado y documentado, de forma previa a su ejecución y pago.

Como parte del procedimiento técnico adelantado en el marco de la presente **Actuación Especial de Fiscalización**, se consideró la medición técnica practicada por la Contraloría General de la República (CGR), así como la **controversia formal presentada por el contratista** el día 16 de mayo de 2024, en la que se exponen discrepancias relacionadas con las **cantidades de obra ejecutadas y reconocidas contractualmente**.


En respaldo de dicha controversia, se aportó como anexo un **levantamiento topográfico debidamente referenciado y acotado entre ejes de pozos**, el cual permite la verificación in situ de las longitudes y dimensiones efectivamente construidas. Esta información técnica constituye un insumo fundamental para el análisis comparativo, conforme se detalla a continuación:


Se tuvo en cuenta la medición técnica realizada por la Contraloría General de la República (CGR), así como la controversia presentada por el contratista con fecha 16 de mayo de 2024, en la cual se manifiestan discrepancias frente a las cantidades de obra ejecutadas y pagadas. Posteriormente, la Contraloría Departamental del Tolima efectuó un recorrido de campo y tomó las mediciones correspondientes, concluyendo que existe concordancia con los resultados




	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i>	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

obtenidos por la CGR respecto de los ítems 3.2 y 3.3, toda vez que las dimensiones registradas resultaron ser similares, conforme se detalla a continuación:

	CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA - CDT		
	CONTRATO Y ENTIDAD: 951-2022 ALCALDIA DEL ESPINAL		
	ITEM.: 3,2	Suministro e instalacion de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 52"	
	TOMA DE MEDIDAS EN CAMPO/OBRA		
ITEM	DESCRIPCION/ UBICACIÓN	MEDIDAS REPORTADAS EN ACTA FINAL Y MEMORIAS	LONG VERIFICADA CDT (ML)
3,2	DE POZO 27 A POZO 26	76,47	75,20
3,2	DE POZO 26 A POZO 25	68,41	67,20
3,2	DE POZO 25 A POZO 24	63,25	62,20
3,2	DE POZO 24 A POZO 23	71,32	70,20
3,2	DE POZO 23 A POZO 22	64,88	63,80
3,2	DE POZO 22 A POZO 21	66,50	65,40
3,2	DE POZO 21 A POZO 20	66,15	65,00
3,2	DE POZO 20 A POZO 19	52,75	51,80
3,2	DE POZO 19 A POZO 18	71,20	70,00
3,2	DE POZO 18 A POZO 15	34,00	33,40
3,2	DE POZO 15 A POZO 14	23,95	23,60
3,2	DE POZO 14 A POZO 13	69,60	68,40
3,2	DE POZO 13 A POZO 12	49,70	48,80
3,2	DE POZO 12 A POZO 12A	14,60	14,40
TOTAL		792,78	779,4
DIFERENCIA			-13,38

	CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA - CDT		
	CONTRATO Y ENTIDAD: 951-2022 ALCALDIA DEL ESPINAL		
	ITEM.: 3,3	Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 56"	
	TOMA DE MEDIDAS EN CAMPO/OBRA		
ITEM	DESCRIPCION/ UBICACIÓN	MEDIDAS REPORTADAS EN ACTA FINAL Y MEMORIAS	LONG VERIFICADA CDT (ML)
3,3	DE POZO 30 A POZO 29	110,29	108,49
3,3	DE POZO 29 A POZO 28	83,57	82,69
3,3	DE POZO 28 A POZO 27	76,35	75,12
TOTAL		270,21	266,3
TOTAL FALTANTE (ML)			-3,91



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

ITEM	ACTIVIDAD	UND	ACTA RECIBO FINAL			VERIFICACION AUDITORIA		
			CANTIDAD	V/R UNIT	V/R TOTAL	CANTIDAD	V/R TOTAL	DIFERENCIA
3,2	Suministro e instalación de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 52"	ML	792,78	\$ 1.716.339,00	\$ 1.360.679.232,42	779,4	\$ 1.337.714.616,60	\$ 22.964.615,82
3,3	Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 56"	ML	270,21	\$ 1.957.267,00	\$ 528.873.116,07	266,3	\$ 521.220.202,10	\$ 7.652.913,97
4,5	Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF	UND	21	\$ 893.387,00	\$ 18.761.127,00	21	\$ 18.761.127,00	\$ -
NP-2	Entibado Tipo 2 (1/7 utilizaciones) ENTIBADO TIPO 2 (1/7 UTILIZACIONES)	M2	4012	\$ 16.402,91	\$ 65.808.474,92	4043,90	\$ 66.331.694,94	
TOTAL COSTO DIRECTO					\$ 1.974.121.950,41	\$ 1.944.027.640,64	\$ 30.617.529,79	
Administración		24%			\$ 473.789.268,10	\$ 466.566.633,75	\$ 7.348.207,15	
Imprevistos		1%			\$ 19.741.219,50	\$ 19.440.276,41	\$ 306.175,30	
Utilidad		5%			\$ 98.706.097,52	\$ 97.201.382,03	\$ 1.530.876,49	
VALOR TOTAL OBRA CIVIL					\$ 2.566.358.535,53	\$ 2.527.235.932,84	\$ 39.802.788,73	


Verificación técnica de cantidades de obra – Trazado de redes de alcantarillado

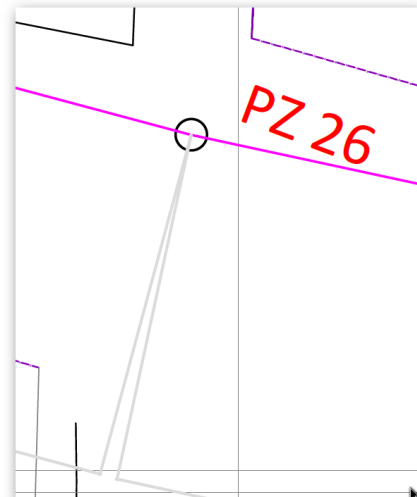
En el marco del proceso de verificación de cantidades de obra ejecutadas, se procedió a revisar las mediciones consignadas en la columna correspondiente a la "**medida según topografía**". Al respecto, es preciso señalar que, de acuerdo con los principios técnicos que rigen el diseño y la ejecución de redes de alcantarillado sanitario y pluvial, la tubería no se instala atravesando los pozos de inspección, sino que su trazado se extiende únicamente entre los paramentos internos de dichas estructuras.

En consecuencia, las longitudes reportadas mediante el levantamiento topográfico deben ser objeto de ajuste técnico, descontando el ancho estructural correspondiente a cada pozo. Este procedimiento garantiza que las cantidades reflejen con precisión la longitud efectiva de tubería instalada entre paramentos de pozos, evitando duplicidades o sobreestimaciones en la medición.

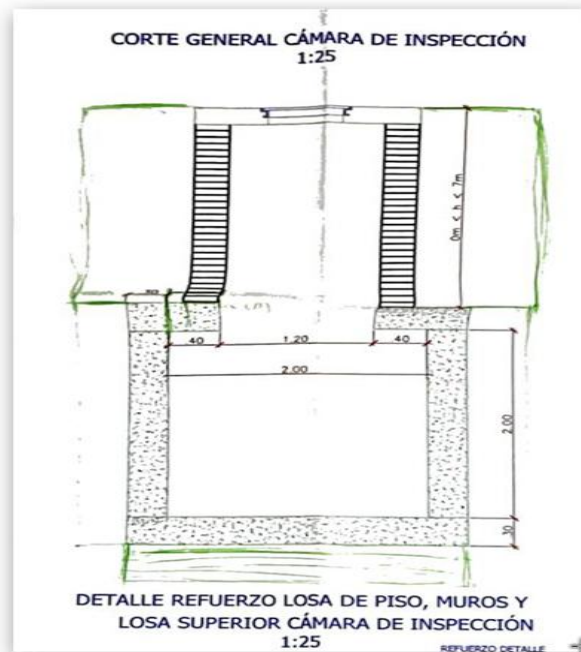
Dicha consideración se encuentra debidamente soportada en el levantamiento topográfico anexo, el cual fue ejecutado con instrumentos de precisión y presenta acotaciones claras entre eje y eje de pozo. Asimismo, los tramos delimitados se encuentran referenciados en los planos técnicos y registros gráficos incluidos en el anexo técnico de este informe, en coherencia con las normas de construcción de redes y los criterios de medición adoptados por la interventoría.




 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025



Fuente: Anexo 2 controversia UNION TEMPORAL AL FASE 2 ESPINAL, 16 de mayo de 2024



Fuente: UNION TEMPORAL AL FASE 2 ESPINAL (Visita técnica).

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

Como consecuencia de esta nueva revisión, el daño patrimonial inicialmente cuantificado en la suma de **cuarenta y dos millones cuatrocientos ochenta y seis mil ciento cincuenta y cuatro pesos moneda corriente (\$42.486.154,00)** y trasladado en su momento a los presuntos responsables fiscales, ha sido **modificado disminuyendo su valor en la suma de \$2.683.365.27**, cuantificándose finalmente un daño por la suma de **treinta y nueve millones ochocientos dos mil setecientos ochenta y ocho pesos con setenta y tres centavos (\$39.802.788.73)**.

Los resultados obtenidos en la visita son los siguientes:

ITEM	ACTIVIDAD	UND	ACTA RECIBO FINAL			VERIFICACION AUDITORIA		
			CANTIDAD	V/R UNIT	V/R TOTAL	CANTIDAD	V/R TOTAL	DIFERENCIA
3,2	Suministro e instalacion de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 52"	ML	792,78	\$ 1.716.339,00	\$ 1.360.679.232,42	779,4	\$ 1.337.714.616,60	\$ 22.964.615,82
3,3	Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 56"	ML	270,21	\$ 1.957.267,00	\$ 528.873.116,07	266,3	\$ 521.220.202,10	\$ 7.652.913,97
4,5	Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF	UND	21	\$ 893.387,00	\$ 18.761.127,00	21	\$ 18.761.127,00	\$ -
NP-2	Entibado Tipo 2 (1/7 utilizaciones) ENTIBADO TIPO 2 (1/7 UTILIZACIONES)	M2	4012	\$ 16.402,91	\$ 65.808.474,92	4043,90	\$ 66.331.694,94	
TOTAL COSTO DIRECTO					\$ 1.974.121.950,41	\$ 1.944.027.640,64	\$ 30.617.529,79	
	Administracion	24%			\$ 473.789.268,10	\$ 466.566.633,75	\$ 7.348.207,15	
	Imprevistos	1%			\$ 19.741.219,50	\$ 19.440.276,41	\$ 306.175,30	
	Utilidad	5%			\$ 98.706.097,52	\$ 97.201.382,03	\$ 1.530.876,49	
VALOR TOTAL OBRA CIVIL					\$ 2.566.358.535,53	\$ 2.527.235.932,84	\$ 39.802.788,73	


ITEM	ACTIVIDAD	UND
3,2	Suministro e instalacion de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 52"	ML
3,3	Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 56"	ML

Causa:

Se identificaron deficiencias en el control ejercido por la interventoría sobre los ítems de pago, derivadas de inconsistencias entre las cantidades reportadas como ejecutadas y las efectivamente verificadas en campo. Así mismo, se evidenció la ausencia de un criterio técnico claro y debidamente sustentado en los planos y diseños del proyecto, particularmente en lo referente a la localización, dimensión y funcionalidad de las tuberías instaladas, lo que impidió una verificación precisa de las cantidades ejecutadas.

Efecto:



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

Como consecuencia de lo anterior, se generaron pagos por cantidades que no corresponden con la obra realmente ejecutada, afectando la confiabilidad del proceso de medición y certificación, y generando un posible detrimento patrimonial para la entidad contratante; Esta situación vulnera lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, en cuanto al principio de responsabilidad, así como lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política, que impone deberes de buena fe, diligencia y responsabilidad en la gestión contractual. Igualmente, contraviene los principios de control técnico y verificación establecidos en la Guía para la Interventoría Técnica de Obras Públicas de la Contraloría General de la República.

Como resultado de las deficiencias en el control y verificación de las cantidades de obra, por parte de la interventoría quien avalo las actas correspondientes para que se efectuaran pagos por ítems que no corresponden con la ejecución real en campo, lo que compromete la confiabilidad del proceso de medición, certificación y legalización de pagos.

Esta situación afecta la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, y genera un detrimento al patrimonio de la entidad contratante por un valor de **\$39.802.788.27**, en la medida en que se reconocieron y cancelaron valores sin el debido soporte técnico y físico, avalado por parte de la interventoría quien autoriza el pago correspondiente.

Además, tales irregularidades vulneran lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 80 de 1993, en relación con el principio de responsabilidad que rige la actuación de los servidores públicos y contratistas, así como el artículo 83 de la Constitución Política, que impone deberes de buena fe, diligencia y responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

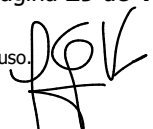
HALLAZGO DE AUDITORIA N°2 – BENEFICIO DE AUDITORIA CUANTIFICABLE


PLACA CUBIERTA PARA POZO

Según Informe Técnico de CGR

"La calidad de las obras es mala, en lo que corresponde a las placas de los pozos y sus tapas, cuyos concretos se desmoronan con el paso de los vehículos y al tratar de abrir las tapas, adicional que estas tapas no tienen los aros en la base y en la tapa en HF hierro fundido, como se contrató y estableció en la especificación técnica del contrato."

Establece el oficio de traslado por parte de la Contraloría General de la República, la cuantificación de un presunto daño en cuantía (\$24.389.465), tal como se relaciona a continuación:



	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

2. En el ítem "Placa cubierta para pozo", el concreto es de mala calidad, se destruye con el tránsito de vehículos y al destapar los pozos, no tienen el ARO y la TAPA en hierro fundido – HF.

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT	VU/UNITARIO	VU/TOTAL
4.5	Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF	UN	21	\$ 893.386,98	\$ 18.761.126,58
	Costo Directo				\$ 18.761.126,58
	Costo indirecto AIU 30%	%	30%		\$ 5.628.337,97
	Total Daño				\$ 24.389.465

Fuente: acta de recibo final contrato No 951 de 2022
Elaboró: Equipo Auditor



Placas sin aro en la base y sin tapa en HF

Tapas sin tapa en HF

Fotos tomadas por auditor en visita del 15 de abril del 2024


La descripción del ítem es la siguiente:

ITEM	ACTIVIDAD	UND
4,5	Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF	UND

Textualmente manifiesta el informe de la CGR lo siguiente: "...Sobre la calidad de las obras, se verifica que las placas de cubierta de los pozos, su concreto es de muy mala calidad, se destruye con el tránsito de vehículos y al destapar los pozos, y no tienen el ARO y la TAPA en hierro fundido – HF.

En el desarrollo del trabajo de campo realizado por el profesional técnico, y con el acompañamiento de las partes vinculadas al Contrato No. 951 de 2022, se procedió a la verificación física del ítem 4.5, correspondiente a la "**Placa cubierta para pozo en concreto 3000 psi – incluye acero de refuerzo ARO y tapa HF**". Esta actividad se realizó en atención a la controversia presentada, en la cual se afirmó que dichas placas habían sido reinstaladas y que se efectuó el reemplazo de las unidades que presentaban deterioro o daños estructurales.

Como resultado de la nueva visita técnica realizada por el equipo de la Comisión de Auditoría Técnica (CDT), se obtuvieron los siguientes hallazgos, derivados del proceso de verificación en campo de las condiciones actuales de la obra y del grado de cumplimiento de los compromisos previamente establecidos por el contratista y las demás partes involucradas.


 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA - CDT				
CONTRATO Y ENTIDAD: 951-2022 ALCALDIA DEL ESPINAL				
ITEM.: 4,5		Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF		
TOMA DE MEDIDAS EN CAMPO/OBRA				
ITEM	DESCRIPCION/ UBICACIÓN	UNIDAD	CANTIDAD TOTAL	NOTAS
4,5	POZO 29	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 28	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 27	UND	1	AREPONER. EN SEGUNDA INSPECCION SE INSTALA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 26	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 25	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 24	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 23	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 22	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 21	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 20	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 19	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 18	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 15	UND	1	SE ENCUENTRA DESPEGADA LA TAPA. SE DEBE REINSTALAR. EN SEGUNDA INSPECCION SE INSTALO CORRECTAMENTE
4,5	POZO 14	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 13	UND	1	SE CHEKEA DE ACUERDO A REGISTRO FOTOGRAFICO, ENVIADA A CGR 16 DE MAYO
4,5	POZO 12	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 12A	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 5A	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 5AA	UND	1	SE ENCUENTRA DESPEGADA LA TAPA. SE DEBE REINSTALAR. EN SEGUNDA INSPECCION SE INSTALO CORRECTAMENTE
4,5	POZO 5AB	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
4,5	POZO 5ABC	UND	1	INSTALADA CORRECTAMENTE
TOTAL TAPAS INSPECCIONADAS			21	
NOTA: DESPUES DE REALIZAR UNA SEGUNDA VISITA A CAMPO, SE CONSTATA QUE LAS TAPAS QUE PRESENTABAN DEFECTOS DE INSTALACION O FALTABA, FUERON SUSTITUIDAS E INSTALADAS CORRECTAMENTE				

Durante la nueva visita técnica realizada por el equipo de la Comisión de Auditoría Técnica (CDT), se verificó que la totalidad de las tapas fueron reemplazadas conforme a las especificaciones contractuales, es decir, con aro y tapa en hierro fundido (HF). Sin embargo, se identificaron dos unidades que presentaban fallas en su instalación o se encontraban desprendidas de su base, así como una tapa ausente en el sitio correspondiente. Ante esta situación, el contratista procedió de forma inmediata a implementar las medidas correctivas, realizando el suministro de la tapa faltante y ejecutando las reparaciones requeridas. Estas acciones fueron debidamente registradas mediante soporte fotográfico (imágenes 7, 8, 9 y 10).

En virtud de lo anterior, se configura un beneficio de auditoría representado en los siguientes valores:



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

+	ITEM	ACTIVIDAD	UND	ACTA RECIBO FINAL			B E N E F I C I O
				CANTIDAD	V/R UNIT	V/R TOTAL	
	4,5	Placa cubierta para pozo en concreto 30000 psi - incluye acero de refuerzo ARO y TAPA HF	UND	21	\$ 893.387,00	\$ 18.761.127,00	
		TOTAL COSTO DIRECTO				\$ 18.761.127,00	
		Administración		24%		\$ 4.502.670,48	
		Imprevistos		1%		\$ 187.611,27	
		Utilidad		5%		\$ 938.056,35	
		VALOR TOTAL OBRA CIVIL				\$ 24.389.465,10	

Beneficio de Control Cuantificable N°2, por reposición y cambio de tapas deterioradas y en otros eventos ausentes, en cuantía de **\$24.389.465.10**

Como resultado de las actividades de verificación técnica adelantadas en el marco del proceso auditor, incluyendo la visita realizada por la Contraloría General de la República y la posterior revisión de campo por parte del equipo auditor, se constató que el contratista ejecutó acciones correctivas respecto a 21 tapas para cámaras de inspección que presentaban fallas de instalación, deterioro o ausencia. Estas intervenciones consistieron en el retiro de unidades defectuosas, la instalación de nuevas tapas y el ajuste adecuado de aquellas que se encontraban mal ubicadas, todo ello en cumplimiento de las especificaciones técnicas contractuales, que exigen el uso de aro y tapa en hierro fundido (HF).

Dichas acciones fueron asumidas directamente por el contratista, sin generar costos adicionales para la entidad contratante, y quedaron debidamente registradas mediante soporte fotográfico (imágenes 7, 8, 9 y 10) y actas de verificación en sitio.


En consecuencia, se configura un **beneficio de control cuantificable**, entendido como el valor económico del recurso público que se preserva gracias a la acción correctiva generada por el ejercicio auditor, evitando pagos por conceptos no conformes o por elementos no ejecutados de acuerdo con los términos contractuales.

El beneficio se determina así:


- **Número de tapas corregidas y/o reemplazadas:** 21 unidades
- **Valor unitario por tapa (incluido AIU):** \$1.161.403,10
- **Valor total del beneficio:** \$24.389.465,10

Este beneficio se enmarca dentro de lo establecido en la **Guía para la Identificación, Registro y Reporte de los Beneficios del Control Fiscal** emitida por la Contraloría General de la República, la cual define el *beneficio de control cuantificable* como aquel que se refleja en una mejora efectiva del manejo de los recursos públicos, expresado en términos monetarios, y que puede ser atribuido de forma directa a la intervención del ente de control.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

En este caso, la acción técnica permitió subsanar deficiencias constructivas y garantizar el cumplimiento de las condiciones contractuales, contribuyendo con ello a la protección del patrimonio público.

ENTIBADO TIPO 2 (1/7 UTILIZACIONES)	
ITEM	ACTIVIDAD
NP-2	Entibado Tipo 2 (1/7 utilizaciones) ENTIBADO TIPO 2 (1/7 UTILIZACIONES) 

Establece el informe de la CGR, textualmente lo siguiente: "

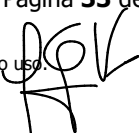
De la evaluación documental al archivo contractual y especialmente al registro fotográfico de todos los tramos de obra ejecutados, según todos los informes del contratista, del interventor y del supervisor, solo se encuentra entibado en un tramo muy corto de excavaciones, que corresponde a dos tableros, uno a cada lado de la zanja, con longitud máxima de 5 mts, con una altura de 3 mts, para un total de 30 M2 y en acta de recibo final se reciben 4.012 M2 de entibados, el valor del faltante de entibados es de \$ 84.911.304, como se determina en el siguiente cuadro y en fotos de informes de contratista.


ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT	Vr/UNITARIO	Vr/TOTAL
NP 2	Entibado tipo 2 (1/7 utilizaciones)	M2	3982	\$ 16.402,91	\$ 65.316.387,62
	Costo Directo				\$ 65.316.387,62
	Costo indirecto AIU 30%	%	30%		\$ 19.594.916,29
	Total Daño				\$ 84.911.304

Fuente: acta de recibo final contrato No 930 de 2022
Elaboró: Equipo Auditor

Durante la visita de campo se realizaron mediciones entre pozos con el propósito de determinar las profundidades reales de excavación y, a partir de las longitudes de tubería instaladas, calcular el área total de entibado requerida. Estos datos fueron contrastados con la memoria de cálculo suministrada por el contratista, encontrándose coincidencias sustanciales entre los valores obtenidos en campo y los reportados documentalmente.

Es importante aclarar que, si bien estas cantidades no son medibles posteriormente a su ejecución, se tiene en cuenta el registro fotográfico contenido en la controversia con la **UNIÓN TEMPORAL AL FASE 2 ESPINAL, fechado el 16 de mayo de 2024, en su Anexo Número 5.**



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

Aunque en dicho registro no se observan claramente los paramentos de excavación completamente protegidos mediante entibado, desde el punto de vista técnico, para realizar excavaciones con profundidades superiores a 1.5 metros, es imprescindible implementar esta protección. Esto no solo previene sobre excavaciones y el incremento de cantidades debido a desprendimientos inesperados, sino que también constituye una medida esencial de seguridad para el personal en obra.

El sustento técnico de las medidas es el siguiente:

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA - CDT									
CONTRATO Y ENTIDAD: 951-2022 ALCALDIA DEL ESPINAL									
ITEM.: NP-2				Sum. E Inst. de tubería HEPED SN-2 alcantarillado de 56"					
TOMA DE MEDIDAS EN CAMPO/OBRA									
ITEM	DESCRIPCION/ UBICACIÓN	UNIDAD	LARGO	ANCHO	ALTO O PROFUNDIDA	AREA	VOLUMEN	# REP	CANTIDAD TOTAL
	DE POZO 21 A POZO 20		66,45		5,3	352,185		2	704,37
	DE POZO 20 A POZO 19		51,96		5,3	275,388		2	550,776
	DE POZO 19 A POZO 18		72,16		5,3	382,448		2	764,896
	DE POZO 18 A POZO 15		33,73		5,1	172,023		2	344,046
	DE POZO 15 A POZO 14		23,32		4,1	95,612		2	191,224
	DE POZO 14 A POZO 13		69,91		3,7	258,667		2	517,334
	DE POZO 13 A POZO 12		49,7		3,7	183,89		2	367,78
	DE POZO 12 A POZO 12A		14,38		3,7	53,206		2	106,412
SUB-TOTAL									3546,838
	DE POZO 26 A POZO 5A		72			2,9		2	417,6
	DE POZO 5A A POZO 5AA		13,7			2,9		2	79,46
SUB-TOTAL									497,06
TOTAL									4043,90


Conclusión proceso auditor

A partir del análisis integral de la evidencia recaudada durante la visita de campo, incluyendo mediciones entre pozos, verificación de profundidades reales de excavación y longitudes de tubería instaladas, se identificó una coincidencia sustancial con la memoria de cálculo presentada por el contratista, lo que otorga sustento técnico a las cantidades reportadas por concepto de entibado.

Si bien los registros fotográficos aportados en la controversia presentada por la UNIÓN TEMPORAL AL FASE 2 ESPINAL (Anexo 5, fechado el 16 de mayo de 2024), no permiten observar con claridad la totalidad de los paramentos de excavación protegidos, debe considerarse que el entibado constituye una actividad transitoria cuya existencia física desaparece una vez instalada la tubería, compactado el relleno y cerrada la zanja.

En este sentido, la imposibilidad de verificar físicamente el entibado con posterioridad a su ejecución no implica, por sí sola, su inexistencia.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

Desde el punto de vista técnico, el uso de sistemas de entibado es **imprescindible** en excavaciones con profundidades superiores a 1.5 metros, tanto para garantizar la estabilidad del terreno como para salvaguardar la integridad física del personal, conforme lo establecen:

- El **Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS**,
- La **Resolución 0312 de 2019** del Ministerio del Trabajo (Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo en Obras de Construcción),
- Y la **NTC 1500**, relacionada con condiciones de trabajo en zanjas y excavaciones.

Desde el plano jurídico, la Contraloría General de la República ha sostenido en diferentes pronunciamientos que el reconocimiento de actividades no medibles posteriormente es procedente **siempre que exista evidencia técnica razonable**, tal como lo señala la *Guía para la Ejecución de Auditorías a la Obra Pública* (versión 2019), en la cual se indica que:

“La falta de una medición directa no implica necesariamente un detrimento patrimonial, si puede demostrarse la razonabilidad técnica y contractual de la ejecución mediante documentos, registros, análisis de cantidades y coherencia con el diseño y condiciones reales de la obra”.

Asimismo, el Consejo de Estado, en sentencia del 18 de octubre de 2012, Rad. 25000-23-26-000-2001-00338-01 (Actor: Construcciones Herdoz Ltda.), reconoció la validez de actividades transitorias ejecutadas que no contaban con evidencia fotográfica pero sí con soporte técnico y contractual, indicando que:


“No se puede desconocer el cumplimiento de una obligación contractual simplemente porque su evidencia física se haya extinguido con el paso del tiempo, máxime cuando existan otros medios probatorios que respalden su ejecución”.

Finalmente, en aplicación del principio de razonabilidad del control fiscal (Art. 209 C.P. y Art. 4 Ley 610 de 2000), el análisis de la actuación debe privilegiar el contenido sustancial sobre las formalidades documentales, valorando el contexto técnico, la coherencia de la ejecución y el cumplimiento de las condiciones de seguridad exigidas por la normativa vigente.

En conclusión, existen fundamentos técnicos, contractuales y jurídicos suficientes para validar las cantidades de entibado reportadas, pese a la ausencia de evidencia fotográfica plena, dado que su ejecución resulta técnicamente necesaria, contractualmente razonable y coherente con las condiciones verificadas en campo.

Así las cosas, se procede a eliminar de la cuantificación del daño (\$84.911.304) del ítem “Entibado tip2 1/7 utilizaciones en la presente carta de observaciones.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

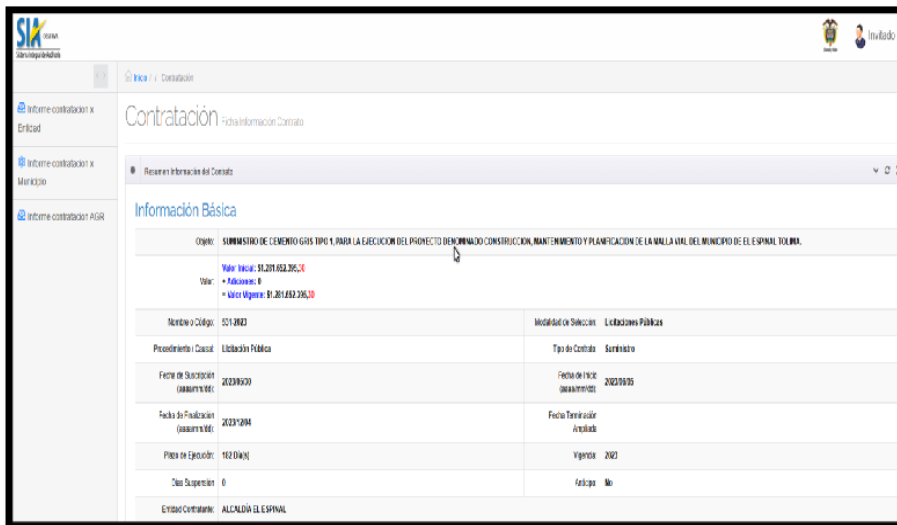
Contrato No. 531 de 2023.

Objeto: Suscrito por la Alcaldía Municipal de Espinal, cuyo objeto fue: "Suministro de cemento gris tipo 1 para la ejecución del proyecto denominado Construcción Mantenimiento y Planificación de la Malla vial del Municipio de El Espinal".

Valor del contrato: \$1.281.652.395, financiado con concurrencia de fuentes. De este total, **\$1.040.972.198** corresponden a **recursos propios** del municipio, provenientes de ingresos corrientes de libre destinación, el impuesto al transporte de oleoducto y gasoducto y a la sobretasa de la gasolina; adicionalmente \$240.893.802 proveniente del Sistema General de Participaciones (SGP) componente Libre Inversión.


Estado: Terminado, liquidado y con pago total efectuado.

Durante la revisión efectuada a este contrato de la vigencia 2023, se verificó, a través de la plataforma SIA Observa, la fuente de financiación, constatándose la trazabilidad de los recursos públicos comprometidos en su ejecución.



El proceso de selección se adelantó mediante Licitación Pública No. 003 de 2023, dentro del cual se incluyó el documento "Estudios Previos – Ajuste Presupuestal", en el que se estableció el presupuesto oficial del contrato con base en un precio promedio unitario de \$45.000 por bulto (50 kg) de cemento gris tipo I. Esta información fue contrastada y verificada mediante SIA Observa y fuentes de consulta oficial.



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

Dicho valor de referencia fue construido conforme al artículo 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015 y al artículo 25 numeral 12 de la Ley 80 de 1993, incorporando información verificable de mercado, criterios técnicos, condiciones logísticas y exigencias contractuales propias de la contratación pública.

Desde el punto de vista técnico, el precio establecido responde a un análisis de mercado vigente al momento de estructuración del proceso, teniendo en cuenta el comportamiento de los costos asociados a la adquisición del cemento, su transporte, cargue y descargue, custodia, pólizas, costos financieros, administrativos y el margen de utilidad razonable del contratista. Estos elementos se encuentran desglosados en los Análisis de Precios Unitarios (APU) que acompañan el expediente contractual.

Observación de la Contraloría General de la República

En el marco de la actuación especial de fiscalización, la CGR afirma la existencia de un presunto sobrecosto por valor de \$253.242.851, sustentado en cotizaciones aisladas que, según el ente de control, no fueron reflejadas en el estudio de mercado que soportó el valor del contrato. Se argumenta que el precio por bulto de cemento contratado excede el promedio del mercado para el mismo periodo, lugar y condiciones.

Con el anterior antecedente, el proceso contractual se surtió con un solo oferente, quien en su propuesta se ajustó al presupuesto oficial, y con el que el Municipio celebró el Contrato 531 del 30 de mayo de 2023, por \$1.281.652.395, cuyo objeto fue "Suministro de cemento gris tipo 1 para la ejecución del proyecto denominado Construcción Mantenimiento y Planificación de la Malla vial del Municipio de El Espinal", donde se determinó presunto sobrecosto por \$253.242.851, toda vez que el estudio de mercado que determinó el precio se basó en cotizaciones limitadas que no reflejaron el valor real del producto en el mercado, lo cual dio lugar a que se contratara y pagara el bulto de cemento gris tipo 1 por encima del valor del mercado, como se puede apreciar en las cotizaciones que obtuvo el Equipo Auditor para el mismo producto en las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se ejecutó el contrato, según se puede apreciar en la siguiente tabla:


Tabla No. 3
Valor Cemento Gris Portland Tipo I (Bulto de 50kg) a 30 de mayo de 2023- colocado en El Espinal - Contrato 531 de 2023

Cifras en pesos

EMPRESA	V/r bulto (50 kg)	Transporte	Cargue y/o Descargue	Impuestos 8.5%	Polizas	Costos Logísticos	V/r Total /Cotizante	V/r Pagado S/Contrato 531/2023	Mayor v/r pagado por bulto	% Sobrecosto	Total Bultos pagados	V/r. Total pagado	V/r total S/Cotizante	Total Sobrecosto
CEMEX COLOMBIA S.A.	\$ 26.030	\$ 0	\$ 0	\$ 2.213	\$ 50	\$ 1.236	\$ 29.529	\$ 44.492,55	\$ 14.964	51%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 667.079.473	\$ 338.051.724
PROCEMENTOS	\$ 24.429	\$ 2.571	\$ 600	\$ 2.346	\$ 50	\$ 1.236	\$ 31.232	\$ 44.492,55	\$ 13.261	42%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 705.562.112	\$ 299.569.085
DIACEMENTO	\$ 29.500	\$ 0	\$ 300	\$ 2.533	\$ 50	\$ 1.236	\$ 33.619	\$ 44.492,55	\$ 10.874	32%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 759.486.829	\$ 245.644.368
DEPOSITO SAN CARLOS	\$ 29.500	\$ 0	\$ 300	\$ 2.533	\$ 50	\$ 1.236	\$ 33.619	\$ 44.492,55	\$ 10.874	32%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 759.486.829	\$ 245.644.368
FERRETERIA LA ESPAÑOLA	\$ 32.200	\$ 0	\$ 0	\$ 2.737	\$ 50	\$ 1.236	\$ 36.223	\$ 44.492,55	\$ 8.270	23%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 818.313.793	\$ 186.817.404
FERRETERIA GRANADINA	\$ 30.500	\$ 0	\$ 600	\$ 2.644	\$ 50	\$ 1.236	\$ 35.030	\$ 44.492,55	\$ 9.463	27%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 791.351.435	\$ 213.779.763
FERRETERIA MATECONS	\$ 29.900	\$ 0	\$ 0	\$ 2.542	\$ 50	\$ 1.236	\$ 33.728	\$ 44.492,55	\$ 10.765	32%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 761.937.953	\$ 243.193.245
PROMEDIOS							\$ 33.283	\$ 44.492,55	\$ 11.210	34%	22.591	\$ 1.005.131.197	\$ 751.888.346	\$ 253.242.851

Fuente: Contrato 531 de 2023-Cotizaciones de Proveedores.
Elaboró: Equipo Auditor



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

La anterior situación se presentó por deficiencias en los Estudios Previos realizados por funcionarios de la Secretaria de Planeación, Infraestructura y Medio Ambiente y a incorrecta decisión del contratista al cobrar un valor por encima de los precios mercado.

Controversia presentada por los Ex funcionarios

Dando respuesta a la observación asociada al contrato 531 de 2023, nos permitimos informar las condiciones contempladas por la entidad Durante de análisis del mercado, por lo cual es pertinente resaltar que la entidad realizo un estudio de mercado serio y profundo acorde a las condiciones de la época en que se llevó a cabo el proceso contractual, mediante la solicitud de cotizaciones y verificación de valores en la tienda VIRTUAL DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE.

El primer punto a tratar hace referencia las cotizaciones solicitadas por la entidad a diferentes proveedores de la región.


Con el fin de establecer el valor del mercado bajo las condiciones necesarias para llevar a cabo el suministro de cemento de uso general, se realizaron cotizaciones con proveedores de la zona, donde se solicita tener en cuenta aspectos administrativos como los son los impuestos pólizas y demás gastos derivados del proceso, de igual forma se solicita de manera explícita que el valor presentado debe incluir cargue y descargue de este material en lugar solicitado por la entidad, adicional meten deben contemplar o proyectar un valor estable durante un plazo de ejecución del contrato.

Que luego de analizado el mercado, se obtuvo el siguiente presupuesto oficial:

ITEM	DETALLE	UNID	CANT	M&M	SANDAR S.A.S	FERRETERIA AL
				MULTISERVICIOS E INGENIERIA S.A.S	V/r Unit	V/r Unit
				V/r Unit	V/r Unit	V/r Unit
1	CEMENTO					
1.1	CEMENTO GRIS	M3	1	\$ 44,500	\$ 48,000	\$ 49,100

Derivado de este análisis se establece como valor unitario a emplear, para esto se optó por seleccionar la propuesta más baja, cuyo valor unitario contemplaba todos los gastos asociados al suministro en las condiciones requeridas por la entidad. Siendo este \$44.500 (CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS PESOS MCTE) . Se anexa a continuación imagen de esta cotización.



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	



M&M MULTISERVICIOS E INGENIERÍAS S.A.S

SOCIEDAD TÉCNICA
INGENIERÍA S.A.S.
ESPINAL, 26 DE ENERO DE 2023

SEÑORES:
ALCALDIA MUNICIPAL ESPINAL

ASUNTO: COTIZACION SUMINISTRO DE CEMENTO 50KG.

En atención a la solicitud de cotizar con nosotros el costo unitario del suministro de cemento, según las especificaciones brindadas por ustedes, me permito adjuntar lo siguiente:

ITEM	DETALLE	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO
1.1.	CEMENTO PORTLAND GRIS TIPO 1. BULTO DE 50KG.	UND	1	\$44.500
VALOR TOTAL IVA INCLUIDO 19%				\$44.500

1. INCLUYE TRANSPORTE, IMPUESTO Y DESCARGUE.
2. LUGAR DE ENTREGA: Bodega de nuestra empresa ó se entrega donde esta sea solicitada.




MONICA LILIANA PALMA
R/LEGAL M&M MULTISERVICIOS E INGENIERIA S.A.S.
NIT: 900.692.181-8

Las condiciones solicitadas por la entidad como requisito en las cotuizacion, se realizan con el fin de minimizar los posibles riesgos del proceso, como lo son:

Página **39** de **48**

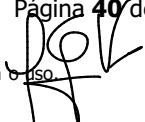



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

- *la variación (incremento) del valor durante la ejecución del plazo, teniendo en cuenta los antecedentes de volatilidad del valor del cemento asociados a diferentes factores, razón por la cual se solicita presenta un precio que puedan garantizar durante el transcurso del año.*
- *El costo asociado al almacenamiento, transporte cargue y descargue deberá estar incluido en el valor del bulto de cemento lo anterior considerando que la entidad no cuenta con la infraestructura adecuada para realizar el acopio del material en condiciones apropiadas ni personal para prestar la seguridad del mismo, por lo cual la entidad solicita solo las cantidades necesarias para ser descargadas en la fecha y lugar establecido por los supervisores. Los supervisores están la libertad de solicitar la cantidad requerida sin restricción mínima, de igual manera el suministro deberá cumplirse en cualquier fecha pactada. Sin incurrir un costo adicional.*
- *Costos administrativo e impuesto derivados*

De igual manera el personal de apoyo realizo la consulta del acuerdo macro para el suministro de cemento gris de uso general , donde se analizan los valores unitarios los cuales no contemplan el IVA ni costo de estampillasya que serian un valor agregado, de igual manera hacer claridad en que si incluyen el costo del transporte, no se podrian garantizar las otras condiciones requeridas por la entidad.

DESCRIPCION	UT SOLUCION FERRETERA PARA COLOMBIA	FF SOLUCIONES S.A	JEM SUPPLIES	UT ESTUDIOS 010	SOLUCIONES INTEGRALES UNION S.A.S	DISERRA S.A.S	PROMEDIO
CEMENTO	\$ 29,836.00	\$ 74,530.00	\$ 38,287.00	\$ 43,948.00	\$ 35,967.00	\$ 29,046.00	
IVA	\$ 5,668.84	\$ 14,160.70	\$ 7,274.53	\$ 8,350.12	\$ 6,833.73	\$ 5,518.74	
TOTAL	\$ 35,504.84	\$ 88,690.70	\$ 45,561.53	\$ 52,298.12	\$ 42,800.73	\$ 34,564.74	\$49,903.44



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

ITEM	CODIGO CCE	DESCRIPCION	UNIDAD	PROVEEDORES ACUERDOS MARCO TVEC							VALOR UNITARIO COTIZADO POR EL MUNICIPIO
CONTRATAR EL SUMINISTRO DE CEMENTO GRIS TIPO 1 PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO DENOMINADO "CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO Y PLANIFICACION DE LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE EL ESPINAL"											
ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD	DESCRIPCION TVEC	U.T. SOLUCIÓN FERRETERA PARA COLOMBIA	FF SOLUCIONES S.A.	JEM SUPPLIES S.A.S	UT ESTUDIOS 019	SOLUCIONES INTEGRALES UNIÓN S.A.S.	DISERRA S.A.S.	
1	CEMENTO GRIS	UND	35.548	Cemento Gris 50KI - (De Uso General Para Construcción)	\$ 29.836	\$ 74.530	\$ 38.287	\$ 43.948	\$ 35.967	\$ 29.046	\$ 44.500


Finalmente se deja constancia de que los precios consultados en el acuerdo marco no incluyen el IVA, tal y como se observa a continuación: "Los valores contemplan los gastos de transporte y asociados a estos. NO incluye el IVA. Lo que podría ocasionar un cuantioso gasto para la entidad, en caso de tener que acudir a este instrumento de compra.

REGIÓN 6				Los valores contemplan los gastos de transporte y asociados a estos. NO incluye el IVA.						
Item representativo	Código CCE	Descripción	Unidad	Proveedores						
				U.T. SOLUCIÓN FERRETERA PARA COLOMBIA	FF SOLUCIONES S.A.	JEM SUPPLIES S.A.S	UT ESTUDIOS 019	SOLUCIONES INTEGRALES UNIÓN S.A.S.	DISERRA S.A.S.	

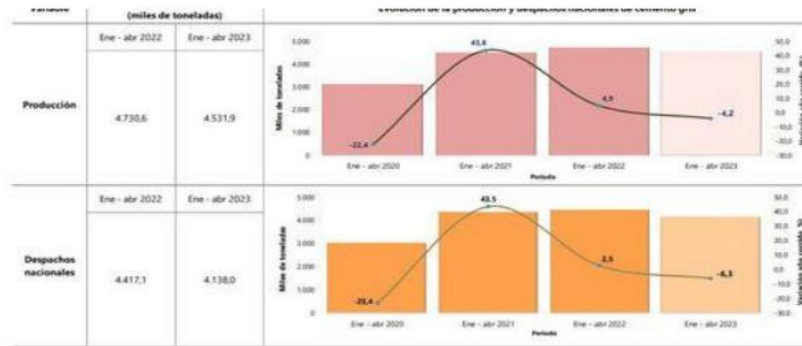
Fuente analisis del sector porceso 531 de 2023

Dentro del estudio del sector se mencionan los diferentes aspectos a tener en cuenta en los antecedentes del comportamiento del cemento, adicionalmente se anexa evidencia de la variación del cemento.

<https://www.semana.com/amp/economia/macroeconomia/articulo/la-comercializacion-de-cemento-gris-en-colombia-sigue-de-capa-caida-que-esta-pasando/202306/>

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE		
	PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025	

Asimismo, el sector de la construcción en el país ha enfrentado desafíos adicionales, como el aumento de la inflación. En abril, la inflación se situó en un 12,82 %, lo que ha ocasionado un incremento del 0,54 % en los costos de construcción en Colombia. Según el DANE, este incremento se ha atribuido en parte a los materiales de construcción, entre los que se incluye el cemento gris.



EL TIEMPO

SUSCRÍBETE CON 44% DTO



En el informe se recomienda dar traslado a la Fiscalía General de la Nación por los delitos de fraude procesal y falso testimonio de dos ejecutivas de la empresa Argos. FOTO: 123H

Para el Grupo Argos la dinámica se da por los altos costos en fletes y energía.


PORTAFOLIO


agosto 31 de 2022, 11:06 A.M.

PUBLICIDAD

Compartir

Cerrar X



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

A esta situación Cemex agrega la situación de la economía global actual y la devaluación del peso frente al dólar.

“Nuestra estructura de costos se ha visto impactada por cinco factores: crisis logística internacional, incremento en **el precio de los combustibles primarios y materias primas, incremento en costos de fletes, devaluación del peso colombiano** y la inflación interna (...) Esta tendencia al alza en el mercado, que probablemente en el corto plazo no cambie”, dijo la empresa a Portafolio.

Sobre esta dinámica, las cementeras han asegurado que entre muchos otros factores los servicios públicos y el transporte han sido los principales causantes de la fuerte subida del precio del cemento.

“Las presiones inflacionarias generaron un incremento comparable en los costos, relacionados principalmente con materia prima y energía. **Otros costos asociados a fletes y distribución, mantenimiento y mano de obra también impactaron el costo de ventas en Colombia**, donde los precios locales de cemento y concreto aumentaron 8 % y 4 %, respectivamente, año contra año”, aseguró el Grupo Argos.

<https://www.eltiempo.com/economia/sectores/inflacion-cuanto-ha-subido-el-precio-del-cemento-y-del-concreto-698736> Paula Galeano Balaguera

Aspectos técnicos determinantes omitidos por el ente de control




ANÁLISIS DE PRECIO UNITARIO PARA SUMINISTRO			UNION TEMPORAL SUMINISTRO ESPINAL 2023		
1	Cemento Gris Portland Tipo I (BULTO DE 50KG)		UND.		BULTO
MATERIALES					
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND.	CANTIDAD	VR. UNIT.	VR. PARCIAL
	Suministro de Cemento Gris Portland Tipo I - SIN IVA (BULTO DE 50KG, DE ACUERDO A ESPECIFICACION TÉCNICA EN PLEGGOS) - (Sin transporte, sin carga y descarga dentro del perímetro urbano del Espinal). Incluye la versión de precio IFC 2023	Bulto	1,00	\$ 27.000,00	\$ 27.000,00
					\$ 27.000,00
IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES					
ITEM	DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE	BASE DE LIQUIDACION		VR. PARCIAL
	Estampado adulto mayor	4,0%	\$ -44.492,55		\$ 1.779,70
	Estampado Cultura	2,0%	\$ -44.492,55		\$ 889,85
	Estampado deporte	2,0%	\$ -44.492,55		\$ 1.112,31
					\$ 3.781,87
GARANTÍAS - POLIZAS					
ITEM	DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE (PLEGGOS CONDICIONES)	BASE DE LIQUIDACION VR. FUTURO CONTRATO (\$1.281.652.385,30)	% COSTO POLIZA	COSTO POLIZA POR BULTO / TOTAL SUMINISTRO (\$8.836)
	Poliza cumplimiento del contrato	10%	\$ 128.165.239,53	0,75%	\$ 33,37
	Poliza salarios, prestaciones sociales, e indemnizaciones laborales	5%	\$ 64.082.619,77	0,75%	\$ 16,68
	Poliza de la calidad de los elementos	20%	\$ 256.330.479,09	0,75%	\$ 69,74
					\$ 119,79
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y LOGÍSTICOS					
ITEM	ACTIVIDAD	UND.	CANTIDAD	VR. UNITARIO	VR. PARCIAL POR BULTO / TOTAL SUMINISTRO (\$8.806)
	Oficina	Mes	6,00	\$ 700.000,00	\$ 4.200,00
	Coche	Mes	6,00	\$ 2.168.100,00	\$ 13.008,60
	Servicios públicos y de comunicaciones	Mes	6,00	\$ 400.000,00	\$ 2.400,00
	Uniformes, fardos, otros gastos de papelería	Gb	1,00	\$ 600.000,00	\$ 600,00
	Batiquin, camisa rigida, estribores.	Gb	1,00	\$ 1.000.000,00	\$ 1.000,00
	Elementos de seguridad y seguridad industrial	Mes	6,00	\$ 500.000,00	\$ 3.000,00
	Cargas y descargas manual	Und	1,00	\$ 800,00	\$ 800,00
	Transporte dentro del casco urbano (Puntos de intervención)	kg	50,00	\$ 40,00	\$ 2.000,00
					\$ 3.642,14
PERSONAL ADMINISTRATIVO					
ITEM	ACTIVIDAD	SUELDO MES	DEDICACION	No MESES	VR. PARCIAL POR BULTO / TOTAL SUMINISTRO (\$8.806)
	Secretaría	\$ 2.000.000	100%	6,00	\$ 12.000,00
	Contable	\$ 3.500.000	30%	6,00	\$ 6.300,00
	Apoyo técnico (almacenista) técnico o tecnólogo en obras	\$ 3.500.000	25%	6,00	\$ 5.250,00
	Vigilante (bodega)	\$ 2.400.000	50%	6,00	\$ 7.200,00
					\$ 30.750,00
Nota: De acuerdo al tipo de contrato (suministro), en la facturación de venta al contratante se deberá desglosar el valor del IVA de acuerdo al valor del costo unitario.					
SUBTOTAL COSTO DIRECTO					\$ 35.608,28
UTILIDAD 5%					\$ 1.780,41
COSTO DIRECTO					\$ 37.388,70
IVA 19%					\$ 7.103,85
TOTAL COSTO VALOR UNITARIO					\$ 44.492,55

Los argumentos esgrimidos por los ex funcionarios a la observación enunciada en la carta de observaciones emitida por la CGR, dan cuenta de la justificación técnica

Análisis de los hechos en la presente Actuación Especial de Fiscalización

Para determinar la razonabilidad del precio contractual, debe considerarse que el contratista asume una serie de costos indirectos y adicionales que no se encuentran reflejados en una simple cotización comercial, entre ellos:

1. Transporte hasta el sitio de obra en zonas urbanas o rurales.
2. Maniobras de carga y descarga.
3. Costos por almacenamiento y custodia.
4. Pólizas exigidas por el contrato.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

5. Costos financieros por flujos de caja diferidos.
6. Costos administrativos, logísticos y legales.
7. Margen de utilidad razonable, ajustado a los riesgos del contrato.

La observación formulada por la entidad de control (CGR) se fundamenta en una comparación de precios de mercado aislados, sin realizar el correspondiente desglose técnico y financiero del Análisis de Precio Unitario (APU) aplicable al ítem de suministro de cemento, tal como lo presenta el ente territorial en la controversia y en el expediente contractual, dicha comparación desatiende los principios técnicos de estructuración de costos en contratos de obra pública, así como las particularidades logísticas y de disponibilidad del material en los periodos evaluados, lo cual conduce a una conclusión técnicamente imprecisa y jurídicamente cuestionable.

Argumentos técnicos

Omisión del análisis de Precios Unitarios (APU):

La metodología de evaluación adoptada por la entidad de control desconoce que el precio del cemento en el contexto contractual no puede reducirse al valor comercial por bulto cotizado de forma aislada. En el Marco de la contratación de obra pública, todo insumo está integrado dentro de un APU que incluye componentes como:

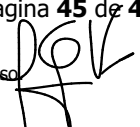
- **Costos directos:** valor del bulto del cemento, mano de obra para cargue/descargue, transporte desde la planta o proveedor hasta el sitio de obra.
- **Costos indirectos:** herramientas, equipos auxiliares, seguros, almacenamiento temporal en obra, imprevistos.
- **Utilidad y administración (AIU):** conforme a lo previsto en el pliego de condiciones y lo pactado contractualmente.


Sin este desglose, cualquier comparación directa entre un precio contratado y un precio de lista resulta metodológicamente inválida.

Condiciones logísticas y operativas

La entidad de control no consideró las condiciones específicas de disponibilidad, distancia de transporte, tiempos de entrega y urgencia operativa que condicionaron el aprovisionamiento del insumo. Factores como la ubicación de la obra, restricciones en la cadena de suministro y condiciones climáticas influyen directamente en los costos logísticos y justifican variaciones respecto al precio base del producto.

Criterios de análisis de razonabilidad de precios



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

La evaluación de razonabilidad de precios en la contratación pública debe considerar el principio de equivalencia de condiciones. Es decir, solo son comparables aquellos precios que reflejan condiciones similares de cantidad, calidad, lugar, tiempo, modalidad de contratación y condiciones de entrega. El incumplimiento de este principio invalida la comparación efectuada por el ente de control.

Análisis técnico-financiero frente a la observación:

La observación de la CGR se basa en una comparación lineal de precios unitarios sin tener en cuenta las condiciones reales de ejecución, ni las variables logísticas, contractuales, geográficas o financieras propias del contrato auditado. Esta metodología omite los fundamentos que, conforme al ordenamiento jurídico, deben sustentar un análisis técnico válido para determinar la existencia de un eventual sobrecosto.

Tal como lo establece el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el precio debe evaluarse junto con la calidad, condiciones del contrato y capacidad del oferente. A su vez, el artículo 4° de la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia del Consejo de **Estado (Sentencia del 13 de febrero de 2014, Rad. 25000-23-26-000-2000-01556-01)** señalan que no es jurídicamente válido declarar un sobrecosto exclusivamente por diferencias de precios, sin analizar el contexto de ejecución del contrato.

Además, el artículo 4° de la Ley 610 de 2000 exige que el daño patrimonial se determine con base en pruebas ciertas, objetivas y concordantes, lo cual no se configura cuando las cotizaciones comparadas no son verificables ni homogéneas en condiciones de tiempo, modo y lugar, ni contemplan la estructura completa del precio unitario contratado.

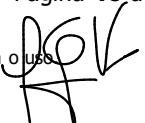
Violación al principio de análisis integral (Ley 1474 de 2011 y Ley 610 de 2000)


La valoración de un posible detrimento patrimonial debe realizarse a partir de un análisis integral, técnico y documentado, que considere todos los factores determinantes del precio y su relación con las condiciones del contrato. El estudio de mercado utilizado como soporte de la cuantificación del presunto daño de esta observación, se aparta de este principio, por cuanto realiza una comparación superficial de precios, sin analizar el entorno contractual, los soportes del APU ni la razonabilidad técnica de los valores reconocidos.

Argumentos jurídicos

Ausencia de certeza del daño (jurisprudencia del Consejo de Estado)

El Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que para que exista daño patrimonial con incidencia fiscal se requiere que el mismo sea **cierto, cuantificable y atribuible**. Una



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

comparación basada en cotizaciones de mercado no constituye prueba cierta del daño si no se demuestra que el valor pagado fue irrazonable dentro del contexto contractual y de ejecución. La **Sentencia del Consejo de Estado – Sección Tercera, Exp. 11001-03-26-000-2011-00031-00 (2018)**, establece que “*el hecho de que exista un precio más bajo en el mercado no prueba por sí solo la existencia de daño fiscal, si no se acredita su aplicabilidad real y la falta de justificación técnica o contractual del precio pagado*”.

Conclusión

El estudio de mercado realizado por la entidad contratante cumple con los lineamientos legales y técnicos exigidos por la normativa vigente, y el precio contractual resulta razonable en atención a las condiciones reales de ejecución.

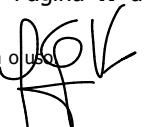
La cuantificación del daño y la incidencia fiscal establecido en el presente contrato de Suministro, carece de sustento técnico y jurídico suficiente, en tanto se basa en una comparación incompleta e impropia de precios que no considera el APU real, ni las condiciones logísticas ni de ejecución del contrato. En este sentido:


- No se configura daño cierto, ni cuantificable en los términos del artículo 4 de la Ley 610 de 2000.
- La metodología utilizada no se ajusta a los criterios establecidos por la CGR en su propia **Guía Metodológica para la Determinación del Daño Fiscal (2019)**.
- La actuación del contratista se encuentra debidamente soportada en los documentos técnicos del contrato, los análisis de precios y la trazabilidad de las adquisiciones.

Las observaciones formuladas por la CGR no se basan en un análisis técnico integral, sino en comparaciones aisladas que carecen de rigor metodológico, vulnerando los principios de objetividad, debido proceso y motivación técnica consagrados en los artículos 29 y 209 de la Constitución, el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 4° de la Ley 610 de 2000.

En consecuencia, no se configura daño patrimonial ni sobre costo, y las diferencias de precio observadas deben ser entendidas como resultado de la estructura integral de costos que implica la contratación estatal, en la que concurren factores logísticos, administrativos y de cumplimiento normativo.

De esta forma se da por desvirtuado el presunto sobre costo cuantificado por la CGR, en la carta de observaciones generada dentro de la Auditoría de Cumplimiento SGP Propósito General y FONPET vigencias 2022 y 2023



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE CONTROL FISCAL Y MEDIO AMBIENTE PROCESO: CONTROL FISCAL-CF		
	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	CÓDIGO: F102-PM-CF-04	FECHA APROBACIÓN: 07-03-2025

5- RESUMEN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En el desarrollo de la presente auditoría se estableció (02) hallazgos administrativos, de los cuales uno (01) es con incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de \$39.802.788.73 administrativa con incidencia fiscal y disciplinaria y uno (01) hallazgo administrativo con Beneficio cuantitativo como se relacionan a continuación:

Tipo de Hallazgos	Cantidad	Valor en pesos
1. Administrativos (total)	2	
2. Disciplinarios	1	
3. Penales		
4. Fiscales	1	\$ 39.802.788.73
5. Beneficios Cuantitativos	1	\$24.389.465.10

Como resultado del proceso auditor, y con el fin de programar la fase de seguimiento, el sujeto de control deberá elaborar un Plan de Mejoramiento que consigne las acciones preventivas o correctivas que, a juicio de la administración, permiten subsanar las deficiencias identificadas que dieron origen a los Hallazgos que se comunican en el presente informe.

De conformidad con lo previsto en las Resoluciones 784 de 2024, la entidad cuenta con cinco (5) días hábiles improrrogables, contados a partir del día siguiente al recibo de este informe, para remitir el plan de mejoramiento en el formato que para tal efecto se envía adjunto, a los correos institucionales: ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co

El Plan de Mejoramiento deberá incluir acciones para todos los Hallazgos formulados sin perjuicio de la incidencia que se les haya otorgado. Así mismo una vez registrado, la entidad deberá presentar los informes de avance de su ejecución, el último día hábil de los meses de febrero y julio de cada año, hasta la total terminación de las acciones programadas.



CAROLINA GIRALDO VELÁSQUEZ
Contralora Departamental del Tolima



Vo Bueno: Dra Melba Rocio Sandoval Garreño
Directora de Control Fiscal y Medio Ambiente