



## INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

### FONDO ADAPTACIÓN

EVALUACIÓN SOBRE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL FONDO ADAPTACIÓN  
EN LA ATENCIÓN DE LA OLA INVERNAL CAUSADA POR EL "FENÓMENO DE  
*LA NIÑA 2010-2011*"

CGR-CDGPIF- No. 051-2016  
Noviembre de 2016

|  |   |
|--|---|
| Contralor General de la República  | Edgardo José Maya Villazón  |
| Vicecontralora   | Gloria Amparo Alonso Másmela  |
| Contralora Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras | Martha Victoria Osorio Bonilla  |
| Directora de Vigilancia Fiscal   | María Cristina Quintero Quintero  |
| Supervisor   | José Miguel González Rodríguez  |
| Equipo de Auditores:   |   |
| Responsable Actuación Especial   | Amparo Edith Orozco Salas   |
| Integrantes del Equipo Auditor   | Graciela Rocío Abril Caballero<br>Oscar León García<br>Alexander Alfonso Amaya Ovalle<br>Diego Mauricio Riaño Suarez<br>Gilberto Alejandro Bucurú Martínez<br>Nohora María Delgado García<br>Jairo Antonio Rodríguez Beltrán<br>Deissy Paola Lizarazo Barajas |

## TABLA DE CONTENIDO

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. HECHOS RELEVANTES</b>                                      | <b>4</b>   |
| 1.1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL                             | 6          |
| 1.2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL                            | 6          |
| 1.3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO                        | 8          |
| 1.4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL                         | 18         |
| 1.5. PLAN DE MEJORAMIENTO  | 18         |
| <b>2. CONCLUSIONES Y RESULTADOS</b>                              | <b>19</b>  |
| 2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN POR SECTORES Y MEGAPROYECTOS       | 19         |
| 2.1.1. Gestión Contractual                                       | 38         |
| 2.1.2. Gestión Sectores  | 48         |
| 2.1.2.1. Sector Salud  | 48         |
| 2.1.2.2. Sector Educación  | 134        |
| 2.1.2.3. Sector Vivienda   | 175        |
| 2.1.2.4. Sector Reactivación Económica                           | 190        |
| 2.1.2.5. Sector Medio Ambiente                                   | 199        |
| 2.1.2.6. Sector Acueducto y Alcantarillado                       | 212        |
| 2.1.2.7. Sector Transporte                                       | 215        |
| 2.1.3. Megaproyectos   | 244        |
| 2.1.3.1. Megaproyecto La Mojana                                  | 244        |
| 2.1.3.2. Megaproyecto Gramalote                                  | 250        |
| 2.1.3.3. Megaproyecto Jarillón de Cali                           | 251        |
| 2.1.3.4. Megaproyecto Canal del Dique                            | 257        |
| 2.1.3.5. Megaproyecto Río Fonce                                  | 264        |
| 2.1.4. Mecanismos de Seguimiento y Control                       | 267        |
| <b>3. RECURSOS MANEJADOS EN FIDUCIAS - PATRIMONIOS AUTONOMOS</b> | <b>280</b> |
| <b>4. ANEXOS</b>   | <b>314</b> |

## 1. HECHOS RELEVANTES

Con la expedición de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, contempla que el Fondo Adaptación hará parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de desastre, de conformidad con lo contemplado en la Ley 1523 de 2012, y le amplió el ámbito de actuación, otorgándole la facultad de *“estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en coordinación con los respectivos sectores, además de los que se deriven del fenómeno de la Niña 2010-2011, con el propósito de fortalecer las competencias del Sistema y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado”*.

De igual manera en dicha ley señala que las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos del Fondo Adaptación deben garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación.

Bogotá D.C.,

Doctor  
**IVÁN MUSTAFÁ DURÁN**  
Gerente  
Fondo Adaptación  
Calle 72 No. 7 -64 Piso 10  
Edificio Acciones & Valores  
Bogotá

Asunto: Informe Final Actuación Especial de Fiscalización

Respetado doctor Mustafá Durán:

La Contraloría General de la República (en adelante la "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, así como de las Resoluciones Orgánicas 6680 de 2012 y 7130 de 2013, adelantó una Actuación Especial de Fiscalización al Fondo Adaptación, (en adelante El Fondo) en aras de evaluar la eficiencia y eficacia del Fondo en la atención de la ola Invernal causada por el "Fenómeno de la Niña 2010-2011" en las fases de recuperación, construcción y reconstrucción, con corte al 31 de diciembre de 2015.

La evaluación incluyó la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

Es responsabilidad del Fondo el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga un pronunciamiento sobre la gestión del Fondo.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA) y con las políticas y procedimientos prescritos por la CGR. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar el informe.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Actuación Especial de Fiscalización.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Fondo y en papeles de trabajo en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Fondo dentro del desarrollo de la actuación especial de fiscalización.

### **1.1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

La presente Actuación Especial de Fiscalización se enfocó a evaluar la eficiencia y eficacia del Fondo en la atención de la Ola invernal causada por el "Fenómeno de la Niña 2010-2011" en las fases de recuperación, construcción y reconstrucción con corte a 31 de diciembre de 2015. Para ello, se plantearon los objetivos que a continuación se relacionan:

- a) Frente a las 29 priorizaciones aprobadas en el CONPES 3776 del 30 de septiembre de 2013<sup>1</sup>, conocer el alcance de cada proyecto, programa o estructuración integral, con el fin de determinar su grado de cumplimiento. Así mismo, establecer la distribución de los recursos, tanto en estudios y diseños como en ejecución física de obra (incluye interventoría y supervisión), conforme a los procesos misionales del Fondo: *Gestión de Priorización y Selección de Proyectos, Gestión de Estructuración y Gestión de Ejecución y Seguimiento de Proyectos.*
- b) Evaluar la efectividad de los mecanismos de seguimiento y control en los proyectos, programas y estructuraciones integrales adelantados por el Fondo.
- c) Establecer los factores de éxito o fracaso en cada proyecto, programa y/o estructuración integral y su impacto.

### **1.2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

La actuación especial de fiscalización a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se evaluó la gestión desarrollada por el Fondo respecto de las 29 priorizaciones aprobadas en el Documento CONPES 3776 del 30 de septiembre de 2013, la inversión, ejecución, grado de avance y cumplimiento de metas en cada uno de los sectores y megaproyectos, de acuerdo con los planes de acción y el plan estratégico institucional del Fondo.

---

<sup>1</sup> *Declaratoria de Importancia Estratégica del Proyecto "Construcción y Reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional"*

En lo que respecta a la efectividad de los mecanismos de seguimiento y control en los proyectos, programas y estructuraciones integrales adelantados por el Fondo, se verificaron los informes de supervisión e interventoría, así como los controles implementados por la auditoría externa ATIP y la oficina de control interno.

Referente a la información contractual suministrada por el Fondo, a 31 de diciembre de 2015 se suscribieron 1.895 contratos por un valor inicial de \$5.279.419 millones, de los cuales se evaluaron 135 contratos por \$1.791.657 millones que equivalen al 34% del total contratado por el Fondo durante las vigencias 2011 al 2015, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Muestra de Contratación**

(Cifras en millones de pesos)

| Sector                        | Contratos   | Valor               | Muestra    | Valor               | % No.     | % Valor    |
|-------------------------------|-------------|---------------------|------------|---------------------|-----------|------------|
| Salud                         | 93          | 235.751,76          | 22         | 117.391,42          | 24%       | 50%        |
| Acueducto                     | 232         | 428.502,00          | 6          | 33.683,00           | 3%        | 8%         |
| Educación                     | 193         | 475.355,03          | 34         | 99.543,00           | 18%       | 21%        |
| Reactivación Económica        | 88          | 110.242,92          | 8          | 49.864,36           | 9%        | 45%        |
| Medio Ambiente                | 102         | 244.085,00          | 20         | 159.949,00          | 20%       | 66%        |
| Transporte                    | 203         | 1.738.854,00        | 16         | 987.414,00          | 8%        | 57%        |
| Vivienda                      | 707         | 1.368.684,26        | 5          | 9.471,32            | 1%        | 1%         |
| Jarillón de Cali              | 22          | 233.278,00          | 5          | 153.036,00          | 23%       | 66%        |
| La Mojana                     | 87          | 60.619,77           | 8          | 23.895,77           | 9%        | 39%        |
| Canal del Dique               | 24          | 113.713,00          | 2          | 67.251,00           | 8%        | 59%        |
| Gramalote                     | 104         | 230.800,00          | 6          | 77.305,00           | 6%        | 33%        |
| Rio Fonce                     | 10          | 13.315,14           | 2          | 5.851,00            | 20%       | 44%        |
| No sectorizados               | 30          | 26.218,00           | 1          | 7.002,00            | 3%        | 27%        |
| <b>Total con Sectorizados</b> | <b>1895</b> | <b>5.279.418,80</b> | <b>135</b> | <b>1.791.656,88</b> | <b>7%</b> | <b>34%</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Es importante anotar que en visitas a obra física se verificaron cinco (5) contratos por valor total de \$65.071 millones, los demás contratos se revisaron documentalmente junto con los informes de supervisión e interventoría.

Los recursos asignados para atender el Fenómeno de la Niña, mediante Documento Conpes 3776 de 2013 se estimó un presupuesto de \$9.3 billones del Presupuesto General de la Nación (en adelante "PGN"), incluidas las vigencias futuras hasta el 2017, recursos que fueron distribuidos en los diferentes sectores y megaproyectos, de lo cual el Consejo Directivo en cumplimiento de sus funciones realizó diferentes actualizaciones. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante "MHCP") apropió recursos por \$7,7 billones, de los cuales \$2,06 billones corresponde a recursos de las vigencias 2011 al 2013 y \$5,7 a vigencias futuras<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> 2014 \$1 billón; 2015 \$1,5 billones, 2016 \$2 billones y 2017 \$1,2 billones



A 31 de diciembre de 2015, el Fondo contrató \$5,4 billones que corresponde al 69.42% del total apropiado por el MHCP, de los cuales se han pagado \$2,7 billones que equivalen al 50.28% del total contratado por el Fondo, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2. Distribución de los Recursos**

(Cifras en millones de pesos)

| SECTOR                            | CONPES              | ACTUALIZACIÓN<br>CONSEJO DIRECTIVO FA | APROPIACIÓN<br>MHCP | CONTRATADO          | PAGADO              |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO    | \$ 514.300          | \$ 528.948                            | \$ 528.948          | \$ 428.502          | \$ 217.026          |
| EDUCACIÓN                         | \$ 666.700          | \$ 666.700                            | \$ 666.700          | \$ 475.355          | \$ 234.517          |
| MEDIO AMBIENTE                    | \$ 367.900          | \$ 367.868                            | \$ 367.868          | \$ 244.121          | \$ 78.958           |
| CANAL DEL DIQUE                   | \$ 1.004.800        | \$ 1.004.783                          | \$ 263.375          | \$ 113.712          | \$ 49.999           |
| GRAMALOTE                         | \$ 163.800          | \$ 328.603                            | \$ 328.603          | \$ 230.800          | \$ 80.641           |
| JARILLÓN DE CALI                  | \$ 823.000          | \$ 703.886                            | \$ 703.886          | \$ 233.279          | \$ 145.307          |
| LA MOJANA                         | \$ 600.000          | \$ 600.000                            | \$ 236.190          | \$ 60.620           | \$ 50.907           |
| RIO FONCE - SAN GIL               | \$ 15.300           | \$ 15.298                             | \$ 15.298           | \$ 12.990           | \$ 1.504            |
| REACTIVACIÓN ECONÓMICA            | \$ 478.000          | \$ 478.000                            | \$ 423.588          | \$ 110.412          | \$ 78.146           |
| SALUD                             | \$ 323.900          | \$ 323.870                            | \$ 323.870          | \$ 235.752          | \$ 92.838           |
| TRANSPORTE                        | \$ 2.110.000        | \$ 2.105.862                          | \$ 1.766.408        | \$ 1.738.854        | \$ 1.093.591        |
| VIVIENDA                          | \$ 2.117.000        | \$ 2.115.198                          | \$ 2.115.198        | \$ 1.483.700        | \$ 576.977          |
| RECURSOS Y GASTOS NO SECTORIZADOS | \$ 115.300          | \$ 60.984                             | \$ 27.268           | \$ 24.181           | \$ 11.079           |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>\$ 9.300.000</b> | <b>\$ 9.300.000</b>                   | <b>\$ 7.767.200</b> | <b>\$ 5.392.278</b> | <b>\$ 2.711.490</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De lo anterior se observa, que el Consejo Directivo del Fondo, ha realizado modificaciones presupuestales a los sectores de vivienda y transporte disminuyendo su capacidad de atención para los damnificados del fenómeno de la Niña 2010-2011.

### 1.3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La CGR como resultado de la actuación especial de fiscalización concluye que la gestión del Fondo es Desfavorable, debido a que no se han cumplido las metas para atender la población e infraestructura afectada por la ola invernal ocasionado por el fenómeno de La Niña 2010-2011, de acuerdo a los recursos asignados durante las vigencias 2011 al 2015.

El Fondo tenía como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura

de los diferentes sectores afectados por la ola invernal y demás acciones que se requirieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", e impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo<sup>3</sup>.

Sin embargo, los resultados no son satisfactorios, toda vez que se evidencian deficiencias en la planeación, formulación, priorización, estructuración y ejecución de los proyectos; debilidades en el seguimiento y monitoreo de los mismos; incumplimiento de algunos proyectos priorizados que no fueron ejecutados; obras inconclusas, desfase de tiempos de planeación, ejecución y terminación de proyectos y por ende demoras en la entrega a los beneficiarios o damnificados; inversión de recursos y tiempo en la realización de estudios de factibilidad y diseños de obras que al final no fueron priorizadas ni seleccionadas para ser ejecutadas por el Fondo. Estas limitaciones afectaron de manera significativa el cumplimiento de las metas definidas en el documento Conpes 3776 de 2013.

Adicionalmente, el proceso de seguimiento, supervisión e interventoría de los proyectos presenta debilidades al no exigir a los contratistas la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado; no verificar integralmente que las obras ejecutadas cumplieran las condiciones de calidad contratadas y se ajustaran a los requisitos previstos en las normas técnicas obligatorias; y en general no realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, no informar oportunamente los posibles hechos o circunstancias que pudieran poner en riesgo el cumplimiento de los contratos, para adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

Estos aspectos afectaron el desarrollo, ejecución y entrega de los proyectos, lo cual originó en algunas ocasiones que se declarara el incumplimiento a los contratistas.

Se evidencian debilidades en la planeación y programación para el cumplimiento de las metas consignadas en el CONPES, lo que conllevó a que se presentara desarticulación entre lo priorizado y lo ejecutado, usando tiempo y recursos en la elaboración de estudios y diseños que posteriormente no fueron ejecutados y por ende despriorizados por el Fondo, situación que afectó los resultados y por consiguiente la oportunidad de la atención a la población beneficiaria de los programas y proyectos que debía ejecutar el Fondo, en desarrollo de su cometido estatal.

---

<sup>3</sup> Decreto 4819 de 2010- artículo 1.

El plan de acción de la vigencia 2015, presentó siete (7) modificaciones, reprogramando las metas que el mismo Fondo había presentado para la aprobación del documento Conpes 3776 de 2013.<sup>4</sup>

Como resultado de la evaluación a cada uno de los sectores y megaproyectos, se presentan las siguientes conclusiones:

Para el sector salud, el Fondo se comprometió a entregar 24 Instituciones Prestadoras de Salud (en adelante "IPS") al cierre de la vigencia 2014, así: tres (3) IPS en el plan de acción 2013 y 21 IPS en el plan de acción 2014; sin embargo, solamente se entregaron tres (3) durante las dos vigencias, lo cual registra una ejecución del 13% y un incumplimiento de 21 IPS equivalente al 87%. Para la vigencia 2015, se estableció como meta 6 IPS, de lo cual solamente se entregaron tres (3) IPS, lo que significa un cumplimiento del 50%. En relación con las metas acumuladas al 2015, se registra una ejecución real del 20%, toda vez que de las 30 IPS solamente se han entregado 6 unidades; es decir, que se presenta un incumplimiento de 24 IPS que equivalen al 80%.

En el Departamento de Nariño, por ejemplo, el Fondo adoptó como mecanismo de ejecución, la contratación de Gerencias Integrales para la construcción de las IPS; no obstante esta alternativa no resultó eficaz para la atención de las necesidades de la población beneficiaria, en la medida que se logró evidenciar que los contratos fueron subrogados por el Fondo atendiendo su bajo nivel de ejecución. Adicionalmente se determinó que se cancelaron la totalidad de los recursos, sin que a la fecha, se hayan liquidado los contratos ni recibido las obras a satisfacción. Los recursos pagados y no ejecutados se constituyeron como detrimento patrimonial y se refleja en los hallazgos del informe.

Con relación a la IPS de Nuestra Señora del Carmen del Municipio de la Tola, el contrato se encuentra vencido en su plazo de ejecución, las obras se encuentran en completo abandono y sin vigilancia, con una ejecución del 37.8 % y el anticipo fue cancelado en su totalidad al contratista, de lo cual existe un saldo pendiente de amortización por \$1.463 millones, valor que se estableció como detrimento patrimonial.

Por otra parte, en el Departamento de Boyacá, Municipio de Villa de Leyva se determinaron debilidades en la ejecución de la obra, falta de control en los pagos

---

<sup>4</sup> *Plan de Acción Integral Específico para la Atención del Fenómeno de La Niña 2010-2011 (PAE) y Plan de Acción del Fondo Adaptación (...)* El Plan de Acción del Fondo Adaptación inició con el recibo de 895 postulaciones (muchas de estas apenas resultaban ser ideas o necesidades, más no proyectos debidamente formulados) por un valor cercano a los \$37 billones. Por tanto, este FONDO se dio a la tarea de identificar y priorizar las postulaciones a partir de una metodología en la cual se establecieron criterios de selección que contemplaban: i) Alineación con objetivos del FONDO, ii) Integralidad de la solución, iii) Costo y financiación y iv) Impacto del proyecto. La aplicación de la mencionada metodología permitió seleccionar 29 postulaciones. Asimismo, el Gobierno Nacional identificó la necesidad de realizar inversiones cercanas a los \$9,3 billones para financiar estas postulaciones que atienden a los ocho sectores estratégicos.

realizados al contratista, incumplimiento a las especificaciones técnicas, lo cual podría conllevar a una demolición de la obra, toda vez que el especialista en patología en concreto emitió el concepto en este sentido. El Fondo canceló las sumas por concepto de anticipo en su totalidad al contratista y a la fecha existen saldos pendientes por legalizar. Este valor también fue elevado a detrimento fiscal.

Para los Departamentos de Antioquia, Córdoba, Choco, Norte de Santander y Sucre se evidenciaron debilidades en la elaboración de los diseños y estudios técnicos de 20 IPS, lo que conllevó a que se diseñaran IPS sobredimensionadas, así mismo, fueron excluidos diseños de IPS priorizadas inicialmente por el Fondo.

Para el sector Educación el Fondo estableció como meta la entrega de 155 Sedes Educativas en el año 2014, de las cuales solamente fueron entregadas cuatro (4), lo que evidencia un incumplimiento de 151 sedes educativas que corresponde al 97%, de la meta total establecida.

Para la vigencia 2015, se modificaron las metas proyectadas de 143 a 49 sedes educativas, equivalente a una disminución de 94 sedes educativas, que representa el 66%. Respecto a las metas acumuladas al cierre de la vigencia 2015, se registra una ejecución real del 23%, toda vez, que de las 204 sedes educativas proyectadas solamente se han entregado 46 unidades; es decir, que se presenta un incumplimiento de 158 sedes educativas equivalentes al 77%.

Una de las estrategias implementadas por el Fondo para cumplir con la construcción y la reconstrucción de las sedes educativas, consistió en la celebración de convenios con las entidades territoriales. Evaluados los resultados de esta estrategia el cierre del 2015, se observó que su implementación y ejecución no ha sido exitosa, toda vez, que de los 52 convenios interadministrativos suscritos, no ha sido entregado ningún producto de la etapa de diseños y por ende ninguna sede construida, lo anterior demuestra que el fondo al contratar con las entidades territoriales la construcción y reconstrucción de las sedes educativa hace más lenta la mitigación de la ola invernal por la aplicabilidad del Estatuto General de Contratación pública que rige a dichos entes.

Para el sector vivienda se estableció como meta al cierre de la vigencia 2014, un total de 31.106 unidades para ser entregadas: 7.000 en la vigencia 2013 y 24.106 en el año 2014, sin embargo, se evidencia un cumplimiento del 21%, debido a que presenta una ejecución de 6.481 viviendas, registrando un desfase de 24.625 viviendas que equivalen al 79%.

Para la vigencia 2015, la meta proyectada e era de 11.318 unidades, sin embargo en las modificaciones al plan de acción se reprogramó realizar 5.473 viviendas;

que corresponde al 51%. No obstante, la meta no se cumplió debido a que solo se entregaron 4.005 viviendas, que corresponde al 73%.

Con respecto al cumplimiento de las metas acumuladas para las vigencias 2011 al 2015, de acuerdo con lo establecido en el Plan Estratégico, se registra una ejecución real del 29%, toda vez, que de las 36.579 viviendas programadas, solamente se han entregado 10.486 unidades; es decir, que se presenta una diferencia de 26.093 viviendas que equivalen a más del 71%.

Para la ejecución de los proyectos en este sector, el Fondo celebró 12 convenios con las diferentes Cajas de compensación Familiar para realizar las funciones de operadores zonales, por valor de \$179.702.9 millones, lo que representa un avance presupuestal del 23%. Es de resaltar que las cajas de compensación COMFACHOCO y Federación Nacional de Cafeteros de Colombia fracasaron en la ejecución del contrato, reportando 0% de avance en la construcción y entrega de vivienda. En lo que respecta a Comfaguajira, tiene una ejecución mínima del 2%.

Luego de transcurridos 5 años desde la creación del Fondo, existen 1.324 hogares pendientes de definir la modalidad, lo que significa que se trata de familias para las cuales el Fondo no ha determinado si son objeto de reubicación o reconstrucción; si son de la zona Urbana o de la zona Rural, y sobre las cuales no se han realizado intervención alguna.

De igual manera, se detectaron 652 viviendas sin financiación dentro del total de las 58.087 unidades a entregar; cifra ésta que se muestra con signo negativo, lo cual significa que se trata de hogares que no fueron priorizados, que se encuentran en los departamentos de Atlántico, Caldas, Guaviare, Boyacá, Antioquia y Valle del Cauca.

Para el sector Reactivación Económica, el documento Conpes 3776 de 2013, establece que la rehabilitación económica de los sectores agrícolas y pecuarios afectados por los efectos derivados del Fenómeno de "La Niña" 2010-2011<sup>5</sup>, se realizará entre otros, con la construcción de 4 Distritos y Adecuación de Tierras, como son: 1) Barranquillita - Bajirá, en el departamento de Antioquia, cuya intervención es drenaje y protección contra avenidas; 2) Firavitoba en el departamento de Boyacá, cuya Intervención es riego y drenaje; 3) Magará en el departamento de Santander con la Intervención de riego, drenaje y protección contra avenidas; y 4) Pamplonita en el departamento de Norte de Santander cuya Intervención es Riego, drenaje y protección contra avenidas.

---

<sup>5</sup> 603.895 hogares con pérdidas agropecuarias, 324.058 fincas afectadas, 8.902 locales comerciales, 1.309 fábricas y 1.714 bodegas

De acuerdo con los resultados de los estudios de factibilidad, el Fondo decidió excluir la ejecución de los proyectos por el bajo impacto de damnificados de la ola invernal, adicionalmente a que los proyectos se encuentran desfinanciados en \$662.174 millones, por lo cual y previa aprobación del Consejo Directivo fueron remitidos al MADR.

De lo anterior se concluye que la información inicial de los censos de damnificados del fenómeno de la Niña, que sirvió de fundamento para adelantar los contratos de estudios de factibilidad, no fue cotejada ni verificada en campo para establecer el número real de familias beneficiadas con los proyectos que pretendía desarrollar el Fondo.

En razón a lo anterior y conociendo el impacto generado por la ola invernal 2010-2011 en el territorio Colombiano por el número de damnificados, y después de invertir una suma considerable de recursos que estaban determinados para mitigar los sucesos acaecidos, se concluyó que no eran viables por el bajo impacto en las familias priorizadas, hecho que debió preverse antes de contratar los estudios de factibilidad sobre los distritos de riego.

Para el sector Medio Ambiente se evidencia que referente al cumplimiento de la meta actualización y formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (en adelante "POMCAS") a 31 de diciembre de 2015, se tenía programado realizar y formular 130 planes, de los cuales, no se ha cumplido con ninguna entrega.

En cuanto al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) la repotenciación y construcción de 457 estaciones hidrometeorológicas, se contempló como estrategia de fortalecimiento de la existente Red de Sistema de Alertas Tempranas (SAT), con el fin de que fuera un instrumento de monitoreo de variables climáticas e hídricas, acertado y confiable, que mejorara el conocimiento de la dinámica espacio temporal, especialmente en las zonas del país donde se presentaron emergencias invernales; es decir, en las cuencas hidrográficas que por sus características físicas, bióticas, sociales y económicas requieren información precisa, continua, oportuna y aplicable en la toma de decisiones.

Sin embargo, no fue posible evidenciar el cumplimiento de las expectativas propuestas por este producto, dado el aplazamiento en los términos de cumplimiento del cronograma técnico y sus repercusiones en los tiempos previstos en el convenio, lo anterior debido a los continuos retos técnicos que ha afrontado el Comité Técnico, conformado por el Fondo, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en adelante "IDEAM"), Interventor y Contratista, los cuales se han presentado desde la estructuración del proyecto, en las actividades precontractuales y contractuales, hasta la recepción y aceptación de los productos

finales, los cuales no se han ajustado a cabalidad a los parámetros técnicos y han requerido modificaciones.

Se definió, que el mejoramiento del SAT no se está ajustando a las fechas programadas por el Fondo, debido a varias razones que han impactado negativamente el proyecto; indicando con esto que *“el fortalecimiento de la red de alertas de origen hidrometeorológico como apoyo técnico al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia”* para la mitigación del riesgo por eventos hidrometeorológicos extremos en el país, no es un hecho, persistiendo la incertidumbre en el pronóstico, por cuanto las estaciones en las fases programadas no se encuentran instaladas, impactando el funcionamiento del SAT a la fecha.

En cuanto a las Estaciones Hidrometeorológicas nuevas y repotenciadas, se tenía como meta repotenciar 457 estaciones, de las cuales 178 se entregarían en el 2014 y 2019 en la vigencia 2015, sin embargo, no se ha cumplido con ninguna entrega. En conclusión al cierre de 2015 el cumplimiento es del 0%.

En cuanto a las líneas de delimitación de ecosistemas estratégicos recomendadas aunque se mantuvo la meta durante el año no se realizó la entrega de ningún producto; por lo tanto su ejecución fue del 0%.

Para el caso de las Cuencas Hidrográficas, el ordenamiento ambiental del territorio en cuencas hidrográficas, como estrategia para la reducción de las nuevas condiciones de riesgo del país mediante la formulación y/o actualización de Planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas - POMCAS, fue evaluado mediante el seguimiento realizado a diecisiete (17) convenios<sup>6</sup> y sus contratos derivados, en los cuales se pudo establecer que se encuentran en fase de aprestamiento y diagnóstico<sup>7</sup>, presentando atrasos de dos (2) y hasta seis (6) meses en el cumplimiento de las actividades propuestas, ante lo cual el Fondo ha requerido la presentación y aprobación de Planes de Contingencia y avanza en el desarrollo de reuniones técnicas para tratar los diversos temas causantes de los atrasos.

Otro factor determinante en la justificación de los atrasos, resultó ser el relacionado con las actividades requeridas para la realización de pre consulta y consulta previa con comunidades étnicas y afrodescendientes, el cual sumado al cumplimiento de los requerimientos hechos a los consultores respecto a los perfiles profesionales que ha propiciado cambios en los equipos inicialmente estructurados, impactaron en el desarrollo de actividades en la fase de aprestamiento, de la cual se han obtenido informes finales cuyos resultados han presentado discrepancias con los

<sup>6</sup> Diecisiete (17) convenios que tuvieron ejecución financiera de treinta (30) convenios celebrados, es decir los restantes trece (13) convenios no reflejaron ejecución durante la vigencia 2015.

<sup>7</sup> Fases de los POMCAS: Aprestamiento, Diagnostico, Prospectiva y Zonificación, Formulación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación.

conceptos del interventor y la Corporación, requiriendo ajustes y correcciones para la aprobación.

En relación con el impacto del sector medio ambiente en los megaproyectos, no se visualizaron resultados concretos que muestren el avance físico de las obras, que permitan mitigar el riesgo de vulnerabilidad de cada uno de ellos y el cumplimiento de las metas establecidas.

Para el caso del sector Acueducto y alcantarillado, el Fondo en desarrollo del programa nacional donde debía atender 178 intervenciones con 185 productos distribuidos en 104 acueductos y 81 alcantarillados, con corte a 31 de diciembre de 2015, entregó 14 obras de las cuales 9 corresponden a alcantarillados y 5 acueductos, lo que presenta un incumplimiento 99 acueductos y 72 alcantarillados, que equivalen al 5% y al 11% respectivamente, del total de los productos.

Con respecto a la postulación del acueducto de Yopal, el proyecto es desarrollado y ejecutado por FINDETER, y cuenta con recursos del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, de la Gobernación de Casanare y del Fondo. El valor total de la obra es de \$68.165 millones de los cuales el Fondo aportó \$17.030 millones. A la fecha FINDETER previo a la adquisición de predios y permisos ambientales realizó la contratación de obra e interventoría del mencionado proyecto, el cual se encuentra en ejecución. Es importante anotar, que respecto a los rendimientos financieros generados por el aporte realizado por el Fondo, no se realizó el seguimiento para incluir el monto de los rendimientos generados en los estados financieros del Fondo con corte a 31 de diciembre de 2015, por \$317 millones, los cuales fueron registrados hasta el 30 de junio de 2016<sup>8</sup>.

Para el caso Sector transporte, en la vigencia 2015, el Fondo realizó siete (7) modificaciones al plan de acción; modificando las metas propuestas que se habían proyectado de 215 a 171 sitios críticos<sup>9</sup>, disminuyendo la meta en 44 que corresponden al 20% de los planeados inicialmente, de igual manera el Consejo Directivo realizó una reducción de 41 sitios críticos, modificando las metas del sector transporte.

A 31 de diciembre de 2015, se han contratado cerca del 99% de los recursos apropiados, sin embargo, al revisar las metas establecidas por el CONPES 3776 de 2013, en cuanto a la estructuración de proyectos es superada, toda vez que se determinaron 4 productos y se estructuraron 5, superando la meta en un 25%. En cuanto a los sitios críticos la meta dispuesta por el CONPES, es 431 y a 2015 se ha avanzado en 277, equivalente al 64% de este producto.

<sup>8</sup> De la anterior situación, se generó un hallazgo de rendimientos financieros del sector Acueducto, que hace parte del acápite de recursos manejados en fiducias.

<sup>9</sup> Problemas puntuales generados por diferentes causas y emergencias causadas por desastres de origen natural o antrópico sobre la infraestructura de transporte existente.



La distribución de recursos y proyectos realizados por Departamentos<sup>10</sup> en el sector transporte muestra que, los departamentos más afectados por la ola invernal son los menos atendidos, como el caso de Atlántico con un (1) solo proyecto por \$79.920 millones, que representa el 4% del total de los recursos del sector; los departamentos de Córdoba, Huila, Nariño, Caquetá, Tolima, Casanare y Choqué, cada uno registra un (1) solo proyecto, donde los recursos invertidos suman \$50.111 que no alcanzan el 1% del total de los recursos del sector, contrariando los fines esenciales para lo cual fue creado el Fondo.

En cuanto al megaproyecto la Mojana, según el documento CONPES el objetivo de este Megaproyecto es la formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de la Mojana, contribución socioeconómica y climática a la actualización de la zonificación ambiental, para reducir el riesgo de origen hidrometeorológico a la población presente en esa región. El territorio en el cual se realizarán intervenciones abarca un total de 1.100.000 hectáreas aproximadamente, de los cuales el 37% del territorio es humedal permanente u ocasional.

Para este proyecto el Fondo utilizó un nuevo modelo basado en la gestión integral del riesgo, considerando el riesgo físico, la fragilidad económica de la zona y la falta de resiliencia institucional, ambiental y de adaptación, lo cual permite controlar y monitorear el riesgo total desde una perspectiva holística.

Los resultados de las fases de estudios y diseño tienen un cumplimiento del 100%; mientras que en la fase de obras, no existen avances, puesto que éstas dependen del plan de acción aprobado por el Consejo Directivo del 21 de abril de 2016. Sin embargo, a la fecha, en este megaproyecto se han ejecutado algunos proyectos de reactivación económica y social de las comunidades afectadas, al igual que acciones sectoriales de vivienda, educación, salud y saneamiento básico e intervenciones puntuales tal como la ejecución de las obras de drenaje para el reasentamiento de Doña Ana, en el municipio de San Benito Abad en el departamento de Sucre.

En lo que respecta al megaproyecto del Canal del Dique, proyecto estratégico para el desarrollo económico y ecológico de la Región Caribe, toda vez que bajo su zona de influencia se encuentran 20 poblaciones de esta región y con las inundaciones provocadas por la ola invernal 2010-2011 se vieron afectadas más de 5.500 hectáreas, a diciembre de 2015 no se evidenciaron avances en las obras; ejecutando un 3% de las obras prioritarias sin dar inicio a las obras principales. Un problema que se encontró en este proyecto fue que no obstante haberse aprobado en el Conpes un presupuesto superior al billón de pesos, a diciembre de 2015 solo se habían apropiado el 20% de estos recursos.

---

10 Fuente de información: Bases de datos de selección y priorización del Fondo e informes de gestión.

A 31 de Diciembre de 2015, están en ejecución 7 contratos correspondientes a la Fase 0, es decir, obras de mitigación del riesgo y no obras definitivas. Esto significa, que tanto en cantidad como en valor e impacto frente al megaproyecto, los citados 7 contratos, no representan el 1% de todas las obras a ejecutar y de todo el presupuesto asignado para este proyecto.

El Megaproyecto de Jarillón de Cali, es de vital importancia para la ciudad de Cali, y su ejecución involucra la participación de la Alcaldía municipal; el riesgo de inundación por los múltiples problemas que afectan este sector es inminente, sumado a los riesgos no mitigables relacionados con la población que ilegalmente se ha ubicado en la zona y que se calcula en 7.852 familias, las cuales necesitan ser reubicadas de manera prioritaria para evitar una tragedia. De acuerdo con el ya citado Conpes, los impactos económicos de una falla en este jarillón se han cuantificado en aproximadamente 7 billones. Sin embargo, a pesar de la importancia de este proyecto se han evidenciado retrasos y dificultades en las obras

El Megaproyecto Gramalote, que surgió como consecuencia de los desplazamientos de tierras ocasionados por las fuertes lluvias, el casco urbano del municipio de Gramalote (Norte de Santander) quedó parcialmente destruido, y como estrategia contempló el traslado y reubicación del Municipio. Como resultado de la evaluación realizada al megaproyecto, en materia de viviendas entregadas, la meta final prevista en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 es de 900 unidades; sin embargo, para el año 2015 el Fondo dentro de su plan de acción modificó la meta propuesta de 400 viviendas a cero (0).

En conclusión, han transcurrido cinco (5) años desde la ocurrencia del "Fenómeno de la Nina", y el megaproyecto Gramalote presenta una ejecución del 0%; incumpliendo la atención prioritaria de esta población.

En lo que se refiere al megaproyecto del Río Fonce, tiene como alcance la recuperación de represas, mitigación del riesgo con recuperación de cauce, mitigación del riesgo con demolición y construcción de puentes, mitigación del riesgo con obras de estabilización y/o reforestación, mitigación del riesgo con puente peatonal y mitigación del riesgo con manejo de aguas de escorrentía.

La ejecución del megaproyecto está pactada hasta el año 2017; la etapa de diseños y estudios se encuentra ejecutada en un 100%, pero la etapa de ejecución sigue rezagada en el inicio de la obra, sin ningún avance físico, es decir que a 31 de diciembre de 2015, no se han iniciado las obras, pese a que los contratos son de las vigencias 2013 y 2014.

Pese a la normatividad de contratación<sup>11</sup>, la estrategia implementada por el Fondo para cumplir con los objetivos misionales al celebrar convenios con Entidades Territoriales, Descentralizadas y Corporaciones Autónomas, no ha sido exitosa retrasando el avance y entrega de los proyectos.

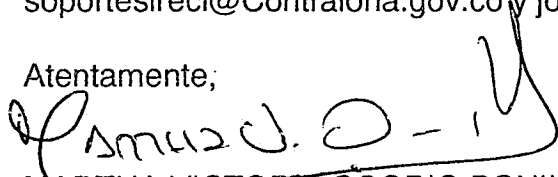
#### 1.4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Producto de la actuación especial de Fiscalización se determinaron cuarenta (40) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen alcance fiscal, veintisiete (27) con posible incidencia disciplinaria y dos (2) con otra incidencia, que serán trasladados a las instancias correspondientes.

#### 1.5. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Fondo debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 17 de la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: [soportesireci@Contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@Contraloria.gov.co) y [jose.aponte@contraloria.gov.co](mailto:jose.aponte@contraloria.gov.co).

Atentamente;



MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA  
Contralora Delegada para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Aprobó: *María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal*

Revisó: *José Miguel González Rodríguez, Supervisor*

Elaboró: *Equipo Auditor*

*Amparo Edith Orozco Salas, Responsable de Auditoría*

*Graciela Rocío Abril Caballero*

*Oscar León García*

*Alexander Alfonso Amaya Ovalle*

*Diego Mauricio Riaño Suarez*

*Gilberto Alejandro Bucurú Martínez*

*Nohora María Delgado García*

*Jairo Antonio Rodríguez Beltrán*

*Deissy Paola Lizarazo Barajas*

<sup>11</sup> Artículo 7 del Decreto 4819 de 2010, los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera que sea su índole o cuantía, se registrarán por el derecho privado.

## 2. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

La CGR como resultado de la actuación especial de fiscalización adelantada al Fondo Adaptación, evidenció:

### 2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN POR SECTORES Y MEGAPROYECTOS

En la evaluación a las metas establecidas en el documento Conpes 3776 y plasmadas en los planes estratégicos institucionales 2010-2014 y 2015-2018, se evidencian debilidades en la formulación, planeación y cumplimiento de las metas de cada uno de los sectores, así como desarticulación entre lo priorizado y lo ejecutado, conllevando el uso de tiempo y recursos en la elaboración de estudios y diseños que posteriormente no fueron ejecutados y por ende despriorizados por el Fondo.

#### Hallazgo No. 1 Cumplimiento de Metas (D)

El Decreto 4819 de 2010, en su artículo 3 señala:

*“Artículo 3°. Funciones del Consejo Directivo. Para el cumplimiento de los objetivos del Fondo, el Consejo Directivo ejercerá las siguientes funciones:*

*Adoptar el Plan de Acción preparado por los Comités a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2° del presente decreto, para la fase de recuperación, construcción y reconstrucción que se ejecutará para conjurar la crisis originada por el fenómeno de La Niña e impedir la extensión de sus efectos, el cual deberá integrarse con el Plan de Acción de las fases de atención humanitaria y rehabilitación a que alude el artículo 2° del Decreto 4702 de 2010, a efecto de garantizar su coordinación”.*

El Decreto 2482 de 2012, por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, aplicable en su integridad a las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional, organizados en los términos señalados en el artículo 42 de la Ley 489 de 1998, en su artículo 3 señala:

*“Artículo 3°. Políticas de Desarrollo Administrativo. Adóptense las siguientes políticas que contienen, entre otros, los aspectos de que trata el artículo 17 de la Ley 489 de 1998:*

- a) *Gestión misional y de Gobierno. Orientada al logro de las metas establecidas, para el cumplimiento de su misión y de las prioridades que el Gobierno defina. Incluye, entre otros, para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, los indicadores y metas de Gobierno que se registran en el Sistema de*

*Seguimiento a Metas de Gobierno, administrado por el Departamento Nacional de Planeación. (...)*

Conforme a la evaluación realizada a cada uno de los sectores y megaproyectos, se observó:

- **Sector Vivienda**

El Fondo Adaptación dentro de su Plan Estratégico Institucional 2010-2014 estableció como meta al cierre de la vigencia 2014 para el sector vivienda, un total de 31.106 unidades para ser entregadas: 7.000 en la vigencia 2013 y 24.106 en el año 2014, como se evidencia en la siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Metas Sector Vivienda 2010-2014**

| Sector/<br>Macro-<br>proyecto | Indicador                         | Meta CONPES<br>3776 de 2013 | Meta Plan<br>Acción 2012<br>(Sin PEI formulado) | Meta Plan<br>Acción 2013<br>(PEI 2013-2014) | Meta<br>Ejecutada | Meta Plan<br>Acción 2014<br>(PEI 2013-2014) | Meta<br>Ejecutada<br>2014 | Ejecución<br>2011-2014 | %<br>Ejecución |
|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---|---|-------------------|---|---------------------------|------------------------|----------------|
|                               |                                   |                             |   |   | 2013              |   |                           |                        |                |
| Vivienda                      | Soluciones de vivienda entregadas | 58.087                      | -   | 7.000                                       | 3.607             | 24.106                                      | 2.874                     | 6.481                  | 21%            |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con base en la revisión del indicador de viviendas entregadas, se evidencia un cumplimiento del 21%, debido a que registra una ejecución de 6.481 viviendas frente a la meta proyectada en los planes de acción 2013 y 2014, que suman 31.106 unidades; es decir, se registra un desfase de 24.625 viviendas que equivalen a más del 79%.

En este mismo sentido, para la vigencia 2015 el Fondo realizó siete (7) modificaciones al Plan de Acción. Para el sector vivienda, la meta proyectada que era de 11.318 unidades pasó a 5.473 viviendas; es decir, se presentó una reducción de 5.845 unidades, que corresponde al 51%. No obstante, la meta no se cumplió debido a que solo se entregaron 4.005 viviendas, que corresponde al 73%, tal como se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Versiones del Plan de Acción 2015 - Sector Vivienda**

| Versiones Plan de Acción |  | V1     | V3     | V4     | V5     | V6     | V7     | Viviendas entregadas 2015 |
|--------------------------|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|
| Sector                   | Producto                                     | ene-15 | jun-15 | jun-15 | jul-15 | sep-15 | dic-15 |                           |
| Vivienda                 | Soluciones de vivienda del sector entregadas | 11318  | 11318  | 11.318 | 8.973  | 8.973  | 5473   | 4005                      |

Fuente: Fondo Adaptación, Sector Vivienda

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con respecto al cumplimiento de las metas acumuladas para las vigencias 2011 al 2015, de acuerdo con lo establecido en el Plan Estratégico, al cierre de la vigencia

2015 se registra una ejecución real del 29%, toda vez, que de las 36.579 viviendas programadas para ejecutar durante este periodo, solamente se han entregado 10.486 unidades; es decir, que se presenta una diferencia de 26.093 viviendas que equivalen a más del 71%.

- **Sector Salud**

Para el sector Salud, dentro del Plan Estratégico 2010-2014, el Fondo se comprometió a entregar 24 Instituciones Prestadoras de Salud (en adelante "IPS") al cierre de la vigencia 2014, así: tres (3) IPS en el plan de acción 2013 y 21 IPS en el plan de acción 2014; sin embargo, solamente se entregaron tres (3) durante las vigencias 2013 y 2014, lo cual registra una ejecución del 13% y un desfase de 21 IPS que equivalen a más del 87%. A continuación se muestran las metas y ejecuciones de este sector:

**Cuadro 5. Metas Sector Salud**

| Sector/<br>Macro-<br>proyecto | Indicador | Meta PEI<br>2013-2014 | Meta Plan<br>Acción 2013<br>(PEI 2013-2014) | Ejecución | Meta Plan<br>Acción 2014<br>(PEI 2013-2014) | Ejecución | Ejecución | % Ejecución |
|-------------------------------|-----------|-----------------------|---|-----------|---|-----------|-----------|-------------|
|                               |           |                       |   | 2013      |   | 2014      | 2011-2014 | 2011-2014   |
| Salud                         | IPS       | 24                    | 3   | 1         | 21  | 2         | 3         | 13%         |

Fuente: Fondo Adaptación, Sector Vivienda

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con respecto a las metas de la vigencia 2015, y conforme al plan de acción se estableció como meta 6 IPS, de lo cual solamente se entregaron tres (3) IPS, lo que significa un cumplimiento del 50%. En relación con las metas acumuladas al 2015, se registra una ejecución real del 20%, toda vez que de las 30 IPS solamente se han entregado 6 unidades; es decir, que se presenta un desfase de 24 IPS que equivalen al 80%.

- **Sector Educación**

El Fondo en su Plan Estratégico Institucional 2010-2014 estableció como meta para el Sector Educación la entrega de 155 Sedes Educativas en el año 2014, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 6. Metas Sector Educación (Acumuladas a 2014)**

| Sector    | Indicador                      | Meta<br>CONPES<br>3776 de 2013 | Meta Plan de Acción<br>2012 | Meta Plan Acción<br>2013 | Meta<br>Ejecutada<br>2013 | Meta Plan de<br>Acción (PEI<br>2013-2014) | Meta<br>Ejecutada<br>2014 | Ejecución<br>2011-2014 | % Ejecución |
|-----------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|---|---------------------------|------------------------|-------------|
|           |                                |                                | Sin formular                | PEI 2013-2014            |                           |   |                           |                        |             |
| Educación | Sedes Cosntruidas y Entregadas | 361                            | 0                           | 0                        | 0                         | 155                                       | 4                         | 4                      | 2,58        |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con base en la revisión del indicador de sedes educativas entregadas, se evidencia una ejecución real del 2,58%, debido a que solamente se han entregado cuatro (4) sedes educativas frente a la meta de 155 unidades proyectadas, lo cual evidencia un desfase de 151 sedes educativas que corresponde a más del 97%.

Es importante precisar que en la vigencia 2015, el Fondo realizó siete (7) modificaciones al Plan de Acción; en donde para el sector Educación se modificaron las metas propuestas que se habían proyectado en 143 a 49 sedes educativas, que corresponde a una disminución de 94 sedes educativas, equivalente al 66%.

**Cuadro 7. Versiones del Plan de Acción 2015 - Sector Educación**

| Versiones Plan de Acción 2015 |   | V1     | V3     | V4     | V5     | V6     | V7     | Sedes Educativas Entregadas |
|-------------------------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------------|
| Sector                        | Producto                                    | ene-15 | jun-15 | jun-15 | jul-15 | sep-15 | dic-15 |                             |
| Educación                     | Sedes educativas reconstruidas o reubicadas | 143    | 142    | 142    | 111    | 111    | 49     | 44                          |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con respecto a las metas acumuladas al cierre de la vigencia 2015, se registra una ejecución real del 23%, toda vez, que de las 204 sedes educativas proyectadas solamente se han entregado 46 unidades; es decir, que se presenta un desfase de 158 sedes educativas que equivalen a más del 77%.

- **Sector Medio Ambiente**

Se realizó un comparativo de las metas acumuladas con el Documento Conpes 3776 de 2013, planes estratégicos institucionales 2010-2014 y 2015-2018 y los planes de acción 2013, 2014 y 2015.

Se refleja que de la actualización y formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (en adelante "POMCAS") donde se tenía que realizar y formular 130 planes a 31 de diciembre de 2015, no se ha cumplido con ninguna entrega, por lo que en el Plan Estratégico Institucional esta meta se redefinió a un total de 60 POMCAS.

En cuanto a las Estaciones Hidrometeorológicas nuevas y repotenciadas, se tenía como meta del Conpes 3776 comprar y repotenciar 457 estaciones, donde en el 2014 y 2015 se planearon realizarse 178 y 209, respectivamente.

Al revisar el cumplimiento a 31 de diciembre de 2015 no se había cumplido con ninguna entrega; sin embargo, en el Plan de Estratégico Institucional 2015-2018 se trasladó esta meta para cumplirla a partir del 2016.

En conclusión al cierre de 2015 el cumplimiento es del 0%, tal como se refleja a continuación:

**Cuadro 8. Metas Sector Medio Ambiente**

| Indicadores  | CLIENTE       | Meta CONPES 3776 de 2013 | Meta PEI 2013-2014 | META EJECUTA DA 2013 | Meta Plan Acción 2014 (PEI 2013- | META EJECUTA DA 2014 | Meta PEI 2015-2016 | Meta Plan Acción 2016 (PEI 2015- | META EJECUTA DA 2016 | Ejecución 2011-2016 | Ejecución 2011-2016 % |
|--|---------------|--------------------------|--------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|
| Indicador  |               |                          |                    |                      |                                  |                      |                    |                                  |                      |                     |                       |
| Actualización POMCA  | Conpes 3776   | 55                       | -                  | -                    | -                                | -                    | 60                 | -                                | -                    | -                   | -                     |
| Formulación POMCA  | Conpes 3776   | 75                       | -                  | -                    | -                                | -                    | -                  | -                                | -                    | -                   | -                     |
| Hectáreas de páramos delimitados   | Conpes 3776   | 2.109.667                | -                  | -                    | -                                | -                    | 24                 | 24                               | -                    | -                   | -                     |
| Estaciones hidrometeorológicas nuevas  | Conpes 3776   | 210                      | 178                | -                    | 178                              | -                    | 457                | -                                | -                    | -                   | -                     |
| Estaciones hidrometeorológicas repotenciadas   | Conpes 3776   | 247                      | 209                | -                    | 209                              | -                    | -                  | -                                | -                    | -                   | -                     |
| Hectáreas recuperadas / reforestadas   | Conpes 3776   | 11.000                   | -                  | -                    | -                                | -                    | 11.000             | -                                | -                    | -                   | -                     |
| Radares meteorológicos, instalados   | PEI 2015-2018 | -                        | -                  | -                    | -                                | -                    | 3                  | -                                | -                    | -                   | -                     |
| Estudios de riesgos y amenazas y planes de acción Transporte/ Vivien-da/ Salud/ Educación/ Saneamiento Bási-co/ Agrícola/ Ambiente/ Mojana/ Ca-nal del Dique/ Jarillón de Call | PEI 2015-2018 | -                        | -                  | -                    | -                                | -                    | 10                 | -                                | -                    | -                   | -                     |
| Modelaciones hidrológicas Mojana/ Canal del Dique/ Jarillón de Call  | PEI 2015-2018 | -                        | -                  | -                    | -                                | -                    | 3                  | -                                | -                    | -                   | -                     |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Es importante anotar que durante la vigencia 2015 el Fondo realizó siete (7) modificaciones al Plan de Acción; para el sector Medio Ambiente se modificó la meta propuesta de Estaciones Hidrometeorológicas nuevas o repotenciadas que se habían planeado de 140 a ninguna, tal como se refleja a continuación:

**Cuadro 9. Versiones del Plan de Acción 2015 - Sector Medio Ambiente**

| Versiones Plan de Acción 2015 |   | V1     | V3     | V4     | V5     | V6     | V7     | PRODUCTOS ENTREGADOS |
|-------------------------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|
| Sector                        | Producto  | ene-15 | jun-15 | jun-15 | jul-15 | sep-15 | dic-15 |                      |
| MEDIO AMBIENTE                | Líneas de delimitación de ecosistemas estratégicos recomendadas | 24     | 24     | 24     | 24     | 24     | 24     | -                    |
|                               | Estaciones hidrometeorológicas nuevas o repotenciadas           | 140    | 140    | 50     | 0      | 0      | 0      | 0                    |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En cuanto a las líneas de delimitación de ecosistemas estratégicos recomendadas aunque se mantuvo la meta durante el año no se realizó la entrega de ningún producto; por lo tanto su ejecución fue del 0%.

- **Sector Transporte**

Para la vigencia 2015, el Fondo realizó siete (7) modificaciones al plan de acción; para el sector Transporte se modificaron las metas propuestas que se habían



proyectado en 215 a 171 en sitios críticos<sup>12</sup>, disminuyendo la meta en 44 sitios críticos que corresponden al 20% de los planeados inicialmente, como se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro 10. Versiones del Plan de Acción 2015 - Sector Transporte**

| Sector     | Productos   | V1     | V3     | V4     | V5     | V6     | V7     |
|------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|            |   | ene-15 | jun-15 | jun-15 | jul-15 | sep-15 | dic-15 |
| Transporte | Sitios críticos de transporte entregados  | 215    | 215    | 215    | 171    | 171    | 171    |
|            | Diseños de obras para la reconstrucción de sitios críticos de transporte                            | 11     | 11     | 11     | 11     | 11     | 11     |
|            | Estructuraciones integrales de proyectos para la reconstrucción de la infraestructura de transporte | 5      | 5      | 5      | 5      | 5      | 5      |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De igual manera el Consejo Directivo realizó una reducción de 41 sitios críticos, sin tener la facultad para hacerlo, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro 11. Modificación Sitios Críticos - Sector Transporte**

| Sector     | Producto/Componente                    | Meta CONPES | Meta Ejecutada | Diferencia (Meta Inicial vs Meta CGRPEI) | Avance acumulado 2011-2014 | Avance         |      |      |      |      |
|------------|--|-------------|----------------|--|----------------------------|----------------|------|------|------|------|
|            |  |             |                |  |                            | Ejecutado 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Transporte | Diseños de sitios críticos entregados  | 431         | 350            | -81                                      | 379                        | 11             | 0    | 0    | 0    | 0    |
|            | Sitios críticos contratados            | 431         | 330            | -101                                     | 377                        | 11             | 0    | 0    | 0    | 0    |
|            | Sitios críticos entregados             | 431         | 350            | -81                                      | 38                         | 179            | 201  | 7    | 5    | 0    |
|            | Estructuraciones integrales entregadas | 4           | 5              | 1  | 0                          | 5              | 0    | 0    | 0    | 0    |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

A 31 de diciembre de 2015, se ha contratado cerca del 99% de los recursos apropiados, sin embargo, al revisar las meta establecidas por el CONPES 3776 de 2013, la meta relacionada con la estructuración de proyectos es superada, toda vez que se determinaron 4 productos en el Conpes, sin embargo en la vigencia 2015 se estructuraron 5 proyectos, superando la meta en un 25%. En cuanto a los sitios críticos la meta dispuesta por el CONPES, es 431 y a 2015 se ha avanzado en 277, lo atendido supera el 64% de este producto.

- **Megaproyecto Jarillón de Cali**

El Fondo en su plan estratégico institucional 2010-2014 estableció como meta para recuperar el 28% del Jarillón de Cali en el año 2014, como se evidencia en el siguiente cuadro:

<sup>12</sup> Problemas puntuales generados por diferentes causas y emergencias causadas por desastres de origen natural o antrópico sobre la infraestructura de transporte existente.

**Cuadro 12. Metas Megaproyecto Jarillón de Cali**

| Sector            | Indicador                   | Meta CONPES 3776 de 2013 | Meta Plan de Accion 2012 | Meta Plan Accion 2013 | Meta Ejecutada 2013 | Meta Plan de Accion (PEI) 2013-2014 | Meta Ejecutada 2014 | Ejecucion 2011-2014 | % Ejecucion |     |
|-------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------|-----|
| Jarrillon de Cali | Jarillón de Cali Recuperado | 100%                     | Sin formular             | 0                     | 6%                  | 6%                                  | 28%                 | 12%                 | 18%         | 64% |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con base en la revisión del indicador del Jarillón recuperado, se evidencia un nivel de cumplimiento del 18% equivalente al 64% del total de la meta del 2013-2014.

Para la vigencia 2015 el Fondo realizó siete (7) modificaciones al plan de acción; para este megaproyecto se modificaron las metas propuestas que se habían proyectado de 1.470 hogares en alto riesgo no mitigable por inundación a 736 hogares, disminuyendo la meta en 734 familias, que corresponden al 59% de las planeadas inicialmente, como se refleja en el cuadro.

**Cuadro 13. Versiones del Plan de Acción 2015 - Megaproyecto Jarillón de Cali**

| Versiones Plan de Accion 2015 |   | V1    | V3  | V4  | V5  | V6  | V7  | Numeros de Hogares | Meta no cumplida | %       |
|-------------------------------|---|-------|-----|-----|-----|-----|-----|--------------------|------------------|---------|
| Jarillón de Cali              | Número de hogares en alto riesgo no mitigable por inundación en el proyecto Jarillón de Cali reubicados   | 1.470 | 868 | 868 | 868 | 868 | 868 | 736                | 734              | 59,0476 |
|                               | Infraestructura vital, existente en el Jarillón, adaptada al escenario de inundación para un período de retorno de 500 años. (PTAR, PTAP, Estación de Bombeo Paso del Comercio) | 1     | 1   | 1   | 1   | 1   | 0   | 0                  | 0                | 0,00    |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Por otra parte en lo relacionado con la meta de la Infraestructura existente en el Jarillón, adaptada al escenario de inundación para el periodo de retorno de 500 años (PTAR, PTAP, Estación de Bombeo del Comercio) se planeó realizar esta meta al inicio del periodo, para lo cual se suscribió el contrato No. 2013-CV-0015 y se destinaron \$100.000 millones; sin embargo, al cierre del 2015 se liberaron recursos por \$55.320.2 millones y la meta fue aplazada.

A 31 de diciembre de 2015, se planeó una ejecución del 28%, sin embargo, al cierre de la vigencia se ejecutó el 19.49%.

• **Megaproyecto Canal del Dique**

Para la vigencia 2015, el Fondo realizó siete (7) modificaciones al plan de acción; para el megaproyecto Canal del Dique se modificaron las metas propuestas que se

habían proyectado de 6.894 a 1.500 metros de Diques y Jarillones nuevos para regulación del “sistema construido”, disminuyendo la meta en 5.394 metros, que corresponden al 78% de metros reducidos; de igual manera, se modificaron los metros de Diques y Jarillones Existentes para regulación del “sistema reforzados”, pasando de 11.747 a 2.800 metros disminuyendo la meta en 8.947 metros, que corresponden al 76% de metros existentes.

En cuanto a Familias que habitan zonas de riesgo no mitigable reubicadas, la meta pasó de 100 familias a ninguna familia reubicable; y finalmente, las Hectáreas afectadas de manglar y corchal del “sistema restauradas” la meta se modificó pasando de 12 hectáreas a ninguna hectárea afectada, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 14. Versiones del Plan de Acción 2015- Megaproyecto Canal del Dique**

| Sector          | Productos   | V1     | V3     | V4     | V5     | V6     | V7     |
|-----------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                 |   | ene-15 | jun-15 | jun-15 | jul-15 | sep-15 | dic-15 |
| Canal del Dique | Metros de diques y jarillones nuevos para regulación del Sistema construidos    | 6894   | 2200   | 2200   | 2200   | 1500   | 1500   |
|                 | Metros de diques y jarillones existentes para regulación del Sistema reforzados | 11747  | 2800   | 2800   | 2800   | 2800   | 2800   |
|                 | Familias en el Sistema que habitan zonas de riesgo no mitigable reubicadas      | 100    | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |
|                 | Hectáreas afectadas de manglar y corchal del Sistema restauradas.               | 12     | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

A 31 de diciembre de 2015 no se evidenciaron avances en las obras del proyecto; apenas se ejecutó un 3% de las obras prioritarias; en la estructuración y gestión del macroproyecto se ha avanzado en un 48%; y en estudios y diseños detallados en un 62%. De igual manera, se estableció que pese el Conpes haber apropiado un presupuesto superior al billón de pesos, a 2015 solo se habían apropiado el 20% de estos recursos.

- **Megaproyecto Rio Fonce**

Para la vigencia 2015, el Fondo realizó seis (6) modificaciones al plan de acción; para el megaproyecto de Río Fonce, se modificaron las metas propuestas que se habían proyectado de 2 a ninguna Represa Reforzada, que beneficiarían a los municipios de Barichara, Villanueva, Curití y Pinchote en el departamento de Santander, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 15. Versiones del Plan de Acción 2015 - Megaproyecto Rio Fonce**

| Sector    | Productos  | V1     | V3     | V4     | V5     | V6     | V7     |
|-----------|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|           |  | ene-15 | jun-15 | jun-15 | jul-15 | sep-15 | dic-15 |
| Rio Fonce | Represas reforzadas, que benefician a los municipios de Barichara, Villanueva, Curití y Pinchote | 2      | 2      | 2      | 0      | 0      | 0      |
|           | Mitigación de riesgo por manejo de aguas de escorrentía Municipio de Charalá.                    | 0      | 0      | 0      | 1      | 1      | 0      |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Este megaproyecto no contó con unas metas a seguir, toda vez que 3 de los 4 indicadores de su meta final a cumplir es 0, sin presentar justificación para retirar por completo estas metas inicialmente programadas.

- **Megaproyecto Gramalote**

Del análisis efectuado a la documentación allegada por el Fondo para la vigencia 2015, el Fondo realizó seis (6) modificaciones al plan de acción; el megaproyecto de Gramalote presenta modificaciones a las muestras propuestas retirando el 100% de los productos en 3 de las 4 metas inicialmente presentadas, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 16. Versiones del Plan de Acción 2015- Megaproyecto Gramalote**

| META | PRODUCTOS  | V1     | V3     | V4     | V5     | V6      |
|------|--|--------|--------|--------|--------|---------|
|      |  | Ene-15 | Jun-15 | Jun-15 | Jul-15 | Sept-15 |
| 1    | Equipamientos del casco urbano contratado  |        | 100    | 100    | 100    | 100     |
| 2    | Equipamientos del casco urbano construido  | 100    | 0      | 0      | 0      | 0       |
| 3    | Número de familias afectadas por el desastre beneficiadas según las condiciones del plan de reasentamiento | 400    | 0      | 0      | 0      | 0       |
| 4    | Número de viviendas entregadas en Miraflores   | 400    | 0      | 0      | 0      | 0       |

Fuente: Cifras Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Es importante resaltar que en materia de viviendas entregadas, la meta final prevista en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 es de 900 unidades; sin embargo, para el año 2015 el Fondo dentro de su plan de acción modificó la meta propuesta de 400 viviendas a cero (0).

En conclusión, han transcurrido cinco (5) años desde la ocurrencia del "Fenómeno de la Nina", y el megaproyecto Gramalote que tiene como meta final la entrega de 900 viviendas, a corte 31 de diciembre de 2015 presenta una ejecución del 0%; no ha cumplido de manera oportuna y eficiente la entrega de las viviendas a las familias, incumpliendo la atención prioritaria de esta población.

Teniendo en cuenta los anteriores resultados, y conforme a la población beneficiaria de los programas y proyectos que debe atender el Fondo, en desarrollo de su cometido estatal para el cual fue creado, se evidencian debilidades en la planeación y programación para el cumplimiento de las metas consignadas en el CONPES, documento que sustentó la asignación de recursos para cada sector y megaproyectos. Así mismo, se observan deficiencias en la gestión operativa del Fondo que afectan el cumplimiento de sus objetivos misionales y que impacta de manera directa la atención y asistencia de la población vulnerable afectada por el "Fenómeno de La Niña".

Este hallazgo se comunica con posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta del Fondo**

La Entidad en su respuesta general informa entre otras la legalidad del Consejo Directivo y los factores que han incidido en el no cumplimiento de las metas de acuerdo con lo planeado "(...) De acuerdo con lo dispuesto con el artículo 2º del Decreto Ley 4819 de 2010 la dirección y administración del Fondo estará a cargo de un Consejo Directivo. Órgano colegiado que de acuerdo con las funciones que le asignó el artículo 3º de la norma antes citada, tiene como obligación, entre otras, la de "Adoptar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo".

También informó: "(...) con el fin de entender los ajustes y modificaciones en las metas establecidas originalmente por la entidad y el cumplimiento de las mismas, es importante tener en cuenta factores tales como: dificultad de acceso al territorio nacional, las empresas de diseños e interventoría no contaban con experiencia en estudios de riesgos y amenazas detallados, falta de mano de obra calificada en lugares remotos, modalidad de contratación descentralizada con entidades territoriales que buscaba agilizar los procesos de contratación no tuvo los resultados esperados(...)"

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta está encaminada a informar sobre la legalidad para ajustar las metas del Plan Estratégico y a señalar que el Consejo Directivo es la máxima instancia jerárquica de dirección y administración del Fondo, para adoptar y aprobar la gestión de los proyectos, mediante planes y programas que se materializan en metas de ejecución que, a su vez, se enmarcan en planes de acción, aspecto que no ha sido cuestionado por la CGR, toda vez que el hallazgo va enfocado al no cumplimiento de las metas propuestas inicialmente y no a las facultades otorgadas al Consejo Directivo del Fondo en el art 3 del decreto 4819 de 2010, sobre la adopción de los planes y proyectos que deban ajustarse con cargo a los recursos del fondo.

De igual manera, en lo que se refiere en la respuesta a las versiones del plan de acción y que los mismos están ligados al Plan Anual de Adquisiciones, es importante señalar, que efectivamente en la proyección de las metas se debe formular, planear y proyectar con base en cifras ciertas que tengan un sustento técnico, presupuestal y jurídico, con la finalidad de dar cumplimiento a que lo propuesto, refleje una planeación acorde con la misión y visión del Fondo.

Por otro lado, es importante resaltar que la creación del Fondo tuvo como finalidad atender la emergencia invernal del Fenómeno de la Niña 2010-2011, para lo cual, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 4579 y 4580 de 2010, mediante los cuales

declaró la situación de desastre nacional y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, reconociendo que los impactos relacionados no podían ser superados mediante el ejercicio de facultades ordinarias, razón por la que otorgó al Fondo la facultad de contratar bajo normas de derecho privado y al propio tiempo, estableció metas puntuales conforme a las necesidades de la comunidad afectada, situación que no ha sido satisfecha de manera oportuna debido a las diversas modificaciones planteadas por el Fondo en los planes de acción, de manera que han transcurrido 5 años desde la emergencia, y la misma no ha sido atendida, presentando un rezago significativo en el cumplimiento de las metas. Así las cosas, el hallazgo se mantiene.

### Hallazgo No. 2 Convenio 091-2012 Departamento de Antioquia (D – OI)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82<sup>13</sup> la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84<sup>14</sup> sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala:

*“El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a*

<sup>13</sup> Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.(...)

<sup>14</sup> Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

*satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”*

En el mismo sentido, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece:“(…)La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

El Fondo celebró el convenio derivado No.091-2012 con el departamento de Antioquia, que tiene por objeto definir el alcance de las actividades del convenio marco No. 078 de 2012, suscrito con el departamento de Antioquia, y establecer el monto de los recursos a girar, para la gestión de dirección y administración de los proyectos de mitigación, recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas del mismo, afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011, suscrito por \$11.908.3 millones, valor que fue modificado mediante otrosíes, quedando finalmente en \$7.245.8 millones<sup>15</sup> y ampliando la ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015.

De acuerdo con la forma de pago, se estableció la siguiente: Un primer desembolso al Departamento, correspondiente a los recursos de los años 2012 y 2013 por valor de \$6.104 millones, el cual se realizaría en un solo desembolso, previa aprobación del equipo de trabajo por parte del Comité de Coordinación del Convenio; Un segundo desembolso que se realizó el 26 de noviembre de 2013, por 528.1 millones y el tercer desembolso se realizaría en febrero del año 2015 y su monto ascendería a la suma de 613.3 millones.

*El alcance del objeto consistía en: a. Estructurar el equipo de trabajo para el desarrollo de los proyectos que se encuentran definidos desde el Fondo de Adaptación para el Departamento de Antioquia; b. Coordinar las soluciones a los daños ocasionados en los sectores de Transporte, Educación, Salud, Acueducto y Saneamiento básico, Mitigación del Riesgo, Medio Ambiente y Agricultura; c. Establecer un protocolo de seguimiento gerencial al desarrollo de los proyectos que*

---

<sup>15</sup> Valor que corresponde al equipo de trabajo de conformidad con lo establecido en la cláusula sexta del convenio así: PRIMER DESEMBOLSO: Se realizará un primer desembolso al Departamento de Antioquia, correspondiente a los recursos de los años 2012 y 2013 por valor de SEIS MIL CIENTO CUATRO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$6.104.389.545), el cual se realizará en un solo desembolso, previa aprobación del equipo mínimo de trabajo por parte del comité de coordinación del convenio. SEGUNDO DESEMBOLSO: El segundo y último desembolso, correspondientes a los recursos del año 2014 por valor de CINCO MIL OCHOCIENTOS TRES MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$ 5.803.865.753), se realizará en el mes de noviembre de 2013, previa aprobación del Comité de Coordinación. Parágrafo: Con el fin de determinar el valor correspondiente a los honorarios del equipo mínimo de trabajo y los gastos reembolsables, el Departamento debe presentar un informe que contenga el estudio de mercado y los honorarios correspondiente a cada profesional.

*se encuentran definidos desde el Fondo para el Departamento de Antioquia; d. Crear y coordinar el establecimiento de los comités directivos y operativos como estrategia de seguimiento y control del Convenio interadministrativo; e. Contratar mediante los mecanismos jurídicos que correspondan."*

De conformidad con lo establecido en la Cláusula Tercera del mencionado convenio, el Departamento tenía entre otras, las siguientes obligaciones:

*"Obligaciones Generales: "(...) 2.- Realizar la debida diligencia de los proyectos de construcción y reconstrucción de la infraestructura afectada por el fenómeno de la Niña 2010-2011, en el Departamento de Antioquia (...) 4.- Definir el plan de intervención preliminar para el departamento y su debida priorización, 5.- Realizar la debida diligencia de la información: predial, ambiental, riesgos, sectorial, de sostenibilidad de cada proyecto priorizado dentro del plan de intervención, de manera que se pueda definir el estado de maduración, perfil, pre factibilidad, factibilidad, e ingeniería dátil, y tomar las acciones que permitan su construcción o ejecución, (...) 7.- Entregar al FONDO para cada proyecto los elementos que permitan el desarrollo de los procesos de selección para la contratación de la construcción o ejecución de los mismos, (...) 10.- realizar el acompañamiento al FONDO en los procesos contractuales que se deriven, en su etapa pre-contractual, contractual y post-contractual, 11.- suministrar a **EL FONDO**, toda la información de su propiedad o documentos de soporte que se encuentren bajo su administración, independientemente del medio en el que se encuentre contenida, para la realización de los Estudios, Diseños, Ejecución y Supervisión de los proyectos aprobados por el Consejo Directivo de **EL FONDO**, previa autorización de persona natural o jurídica, en el evento en que se requiera, 12.- validar todos los resultados producto de los Estudios, Diseños, Ejecución y Supervisión de las obras y proyectos aprobados por el Consejo Directivo de **EL FONDO**, 13.- asesorar a **EL FONDO** en la elaboración de los estudios previos para la contratación y la supervisión de las interventorías necesarias para la ejecución de las obras que hacen parte de los proyectos objeto de este Convenio, (...) 15.- Ejercer la supervisión técnica, a través de sus dependencias, de los contratos y/o convenios derivados que se suscriban en desarrollo del objeto del presente Convenio Marco Interadministrativo, (...) 17.- Recibir a través de las entidades competentes, y en los casos a que haya lugar, las ejecutorias y las obras realizadas por **EL FONDO**, a través de los contratos que se suscriban en desarrollo del objeto del presente Convenio Marco Interadministrativo y/o de sus convenios y/o contratos derivados y garantizar su sostenibilidad, (...) 22.- Reportar mensualmente al Fondo Adaptación un informe de avances y dificultades de cada contrato, 23.- Verificar la ejecución de los objetos contractuales y presentar informe final en el que se dé la viabilidad de la liquidación (...)"*

Dentro de las obligaciones de supervisión, el Departamento de Antioquia se comprometió a:

*"(...) De Seguimiento: a. Apoyar la supervisión de los contratos de construcción; b. Realizar la interventoría de los diseños constructivos y de la dotación, cuando se*



requiera; c. Acompañar al interventor de la construcción en la recepción de las obras; d. Acompañar al interventor de dotación en la recepción de la dotación; e. Apoyar la supervisión de las obras y su respectiva dotación de los interventores, realizar los inventarios correspondientes y entregar las mismas a las entidades que el FONDO defina como receptoras; f. Vigilar la ejecución del trabajo de las interventorías, la disponibilidad del recurso humano adecuado y el flujo de información; g. Realizar visitas periódicas al proyecto; h. Identificar y hacer seguimiento a los riesgos específicos del proyecto y proponer las medidas correctivas a que haya lugar; i. Supervisar y actuar sobre el resultado de la auditoría a las interventorías; j. Desarrollar las actividades de socialización y comunicación que sean necesarias para la aceptación del proyecto por parte de la comunidad (...)"

De acuerdo con la ejecución física, presupuestal y avance del convenio, se evidencia lo siguiente:

Los recursos del convenio fueron desembolsados en su totalidad como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 17. Pagos Convenio No. 091-2012**

(Cifras en millones de pesos)

| Año          | SECTOR/MACROPROYECTO              | PROYECTOS INICIALES | PROYECTOS FINALES | VALOR BRUTO DE PAGO |
|--------------|-----------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| 2012 A 2015  | RECURSOS Y GASTOS NO SECTORIZADOS | 122                 | 0                 | 1.657,44            |
| 2012 A 2015  | REACTIVACION ECONOMICA            | 0                   |                   | 582,76              |
| 2012 A 2015  | EDUCACION                         | 59                  | 26                | 3.045,00            |
| 2012 A 2015  | SALUD                             | 6                   | 4                 | 1.800,00            |
| 2012 A 2015  | ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BASICO    | 5                   | 4                 | 160,58              |
| <b>TOTAL</b> |                                   | <b>192,00</b>       | <b>34,00</b>      | <b>7.245,78</b>     |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Revisados los informes de supervisión del convenio, se evidenció que el número de proyectos objeto de la Gerencia Integral ha presentado variaciones durante la ejecución de los Convenios Marco No. 078 y Derivado 091; realizando una disminución significativa de 192 a 34 proyectos definitivos, en el sector Acueducto y Saneamiento Básico pasó de 5 a 4 proyectos, en el sector Educación se pasó de 59 a 26 proyectos y en el sector Salud de 6 a 4 proyectos.

**Cuadro 18. Consolidado - Modificaciones al Plan de Intervención**

| 2012 |     | 2013 |     |     |     | 2014 |     |     |     |     | 2015 |     |     |     |
|------|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| Nov  | Dic | Abr  | Sep | Nov | Dic | Feb  | Mar | May | Jul | Ago | Feb  | Mar | May | Ago |
| 192  | 120 | 131  | 75  | 58  | 43  | 42   | 41  | 42  | 43  | 42  | 37   | 36  | 35  | 34  |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Para el desarrollo del objeto contractual, el Departamento conformó un equipo de trabajo, el cual fue aprobado por el Fondo para la realización de las

actividades necesarias para la ejecución de los convenios, teniendo a su cargo las obligaciones de:

1. Verificación y Validación de afectación
2. Estructuración TCC (Diseño)
3. Interventoría Diseño
4. Estructuración TCC (Obra)
5. Supervisión a Interventoría de Obra

No obstante, el pago de los 7245.79 millones y transcurrido el tiempo de ejecución del convenio, solamente se cumplieron las siguientes fases:

- Para el caso de acueducto se priorizaron cuatro (4) intervenciones y el resultado de cumplimiento de todos los pasos, es el siguiente:

**Cuadro 19. Plan de Intervención (Acueducto y Saneamiento Básico)**

| PLAN DE INTERVENCIÓN (Acueducto y Saneamiento Básico) |                                |   |                           |           |                                     |
|---|--------------------------------|---|---------------------------|-----------|-------------------------------------|
| Nº  | Sector                         | Proyecto  | Municipio                 | Subregión | Estado                              |
| 1   | Acueducto y Saneamiento Básico | Reparación y recuperación de acueducto urbano.  | Amagá                     | Suroeste  | En liquidación Contrato de Diseños. |
| 2   | Acueducto y Saneamiento Básico | Daños bocatoma, desarenador, redes de conducción, emisarios finales de alcantarillados en acueductos y alcantarillados rurales. | Cañasgordas               | Occidente | En liquidación Estudios y Diseños   |
| 3   | Acueducto y Saneamiento Básico | Recuperación del sistema de acueducto de la vereda San Francisco.   | San Pedro de los Milagros | Norte     | En liquidación Estudios y Diseños   |
| 4   | Acueducto y Saneamiento Básico | Obras de reconstrucción de la bocatoma Buenavista   | Briceño                   | Norte     | Suscrito Convenio                   |

Fuente Informe Departamento de Antioquia

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Al realizar el cruce de las obligaciones contractuales frente a las presentadas en el informe de la supervisión, se observa que para este sector solamente se llegó a la fase de estudios y diseños, sin que se evidencie el inicio de la construcción de las obras, ni tampoco la interventoría y supervisión de las mismas, las cuales hacían parte del objeto contractual a cargo del Departamento de Antioquia. Esto significa, que comparado con las fases antes mencionadas, quedaron sin ejecutar las fases de estructuración y supervisión – interventoría de las obras, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 20. Fases sin Ejecución**

| Municipio                 | Verificación y Validación de afectación | Estructuración TCC (Diseño) | Interventoría Diseño | Estructuración TCC (Obra) | Supervisión a Interventoría de Obra |
|---------------------------|---|-----------------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Amaga                     | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |
| San Pedro de los Milagros | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |
| Cañas gordas              | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |
| Briceño                   | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para el sector Educación, donde se tenían 26 proyectos definitivos, el informe de supervisión del Departamento arrojó los siguientes resultados:

**Cuadro 21. Plan de Intervención (Educación)**

| PLAN INTERVENCIÓN (Educación) |                                       |             |            |  |
|-------------------------------|---------------------------------------|-------------|------------|--|
| No                            | Proyecto                              | Municipio   | Subregión  | Estado   |
| 1                             | CER San francisco                     | Andes       | Suroeste   | En ejecución de Obra   |
| 2                             | CER Cienaguita                        | Angelopolis | Suroeste   | En ejecución de Obra   |
| 3                             | Colegio Divino niño + EU la Esperanza | caucasia    | Bajo Cauca | En ejecución de Obra   |
| 4                             | EUI La Victoria                       | caucasia    | Bajo Cauca | En ejecución de Obra   |
| 5                             | CER la arboleda sede principal        | concordia   | Suroeste   | En ejecución de Obra   |
| 6                             | CER San jose sede principal           | concordia   | Suroeste   | En ejecución de Obra   |
| 7                             | CER la bucana                         | la pintada  | Suroeste   | En ejecución de Obra   |
| 8                             | CER La Argentina                      | Nariño      | Oriente    | En ejecución de Obra   |
| 9                             | CER La gómez                          | Pueblorico  | Suroeste   | En ejecución de Obra   |
| 10                            | CER Arenillal                         | Sansón      | Oriente    | En ejecución de Obra   |
| 11                            | CER La balsita                        | Cañasgordas | Occidente  | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 12                            | CER Saden Guacamayas                  | Chigorodó   | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 13                            | CER Barranquillita                    | Chigorodó   | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 14                            | CER La Esmeralda                      | Dabeida     | Occidente  | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 15                            | CER Antadó                            | Dabeida     | Occidente  | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 16                            | Colegio San Rafael de Camparussia     | Dabeida     | Occidente  | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 17                            | CER Limoncillo                        | Necocli     | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 18                            | CER San pablo                         | Apartado    | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 19                            | CER Botija abajo                      | Cañasgordas | Occidente  | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 20                            | EUI el playón                         | Carepa      | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 21                            | CER La Honda                          | Liboriana   | Occidente  | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 22                            | Liceo Murindó                         | Murindó     | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 23                            | CER Jose Antonio Galan                | Mutatá      | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 24                            | IE Nueva Granada                      | Turbo       | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 25                            | IE Pueblo bello                       | Turbo       | Urabá      | En ejecución de Estudios y Diseño                                  |
| 26                            | ERI La esmeralda (Unit)               | caucasia    | Bajo Cauca | Pendiente por acta de inicio de obra ( falta permisos ambientales) |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se aprecia, las intervenciones presentan los resultados de ejecución de estudios y diseños y ejecución de obras, que comparada con las fases, quedaría pendiente por realizar la estructuración de obras y la supervisión de las mismas, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 22. Fases sin Ejecución**

| Descripción   | Verificación y Validación de afectación | Estructuración TCC (Diseño) | Interventoría Diseño | Estructuración TCC (Obra) | Supervisión a Interventoría de Obra |
|---|---|-----------------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Grupo I (10 Sedes)<br>En ejecución de Obra                | X                                       | X                           | X                    | X                         | No                                  |
| Grupo II (16 Sedes)<br>En ejecución de Estudios y Diseños | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En lo que respecta al sector Salud, se definieron cuatro (4) proyectos de los cuales los contratos de diseños están en liquidación así:

**Cuadro 23. Plan de Intervención (Salud)**

| PLAN INTERVENCIÓN (Salud) |        |  |           |           |                                  |
|---------------------------|--------|--|-----------|-----------|----------------------------------|
| No                        | Sector | Proyecto   | Municipio | Subregion | Estado                           |
| 1                         | Salud  | Centro de Salud Gualco                               | Abejorral | Oriente   | Enliquidacion Contrato de Diseño |
| 2                         | Salud  | Centro de salud Pantanillo                           | Abejorral | Oriente   | Enliquidacion Contrato de Diseño |
| 3                         | Salud  | Centro de salud Don Bosco - Correg. Currulao         | Turbo     | Urabá     | Enliquidacion Contrato de Diseño |
| 4                         | Salud  | Centro de Salud Felix Londoño - Correg Nueva Colonia | Turbo     | Urabá     | Suscrito Convenio                |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De igual manera, al confrontarlo con las obligaciones contractuales, se evidencia lo siguiente:

**Cuadro 24. Fases sin Ejecución**

| Municipio             | Verificación y Validación de afectación | Estructuración TCC (Diseño) | Interventoría Diseño | Estructuración TCC (Obra) | Supervisión a Interventoría de Obra |
|-----------------------|---|-----------------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Turbo (Nueva Colonia) | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |
| Turbo (Currulao)      | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |
| Abejorral             | X                                       | X                           | X                    | No                        | No                                  |
| Abejorral             | X                                       | X                           | X                    | NO                        | No                                  |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se puede observar, en ejecución de las funciones asignadas al Departamento, se realizó la verificación de 192 proyectos, se procedió a estructurar los expedientes de cada proyecto, con el fin de definir el plan de intervención preliminar, en el cual se definió a la fecha, la ejecución de 34 proyectos en el departamento de Antioquia y desarrolló las labores de interventoría de diseños y la supervisión de los mismos, quedando sin desarrollar las fases de estructuración, supervisión e interventoría de las obras, etapas que son vitales y definitivas en la culminación de los proyectos para la atención de los damnificados por el fenómeno de la Niña.

De otro lado, y teniendo en cuenta que el convenio fue pagado en su totalidad, se genera incertidumbre sobre los recursos cancelados por el Fondo, por actividades no cumplidas ni prestadas por el Departamento de Antioquia, referentes a la estructuración, supervisión e interventoría de los 34 proyectos, definidos en el desarrollo del convenio.

Estas situaciones se generan debido a la falta de planeación, supervisión e incumplimiento del clausulado contractual, por lo que se presenta una gestión antieconómica, debido al cumplimiento parcial de las obligaciones a cargo del Departamento, situación que conlleva a que estos proyectos no cumplan con el cometido afectando a la comunidad beneficiaria de los mismos.

Teniendo en cuenta que no se cumplió con la totalidad del objeto contractual y se canceló el 100% del valor contratado y el contrato se encuentra terminado, se presenta este hallazgo con posible incidencia disciplinaria conforme a lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, situación que denota falta de supervisión por parte del Fondo y un presunto incumplimiento de las funciones de control y seguimiento por parte del Fondo.

### **Respuesta del Fondo**

*“El Fondo Adaptación suscribió con la Gobernación de Antioquia el convenio marco 078 de agosto 28 de 2012 y el derivado 091 del 20 de noviembre de 2012. La Gobernación expidió el decreto 3396 del 17 de 2012 (sic) por medio del cual se causa novedades en la planta global de cargos y en el manual específico de funciones y competencias laborales de la administración departamental, en cuyos considerando g, h; i, j y k expresan lo siguiente:*

*(..) g. Mediante acta de inicio convenio derivado 091 de 2012 del convenio marco 078 de 2012 celebrado entre el Fondo Adaptación y el Departamento de Antioquia se define el comité de coordinación para el Fondo.*

*h. Mediante acta de inicio N°01 el comité de coordinación convenio derivado 091 del convenio marco 078 de 2012 Fondo Adaptación – Gobernación de Antioquia – se define y aprueba el equipo mínimo de trabajo para la ejecución del convenio*

*i. Previo estudio técnico se hace necesario reforzar la planta del DAPARD, con el fin de fortalecer la gestión de dirección y administración de los proyectos de mitigación, recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas del departamento de Antioquia afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011.*

*j. Para la creación de las plazas se cuenta con el certificado de disponibilidad presupuestal N° 3200218121 del 12 de diciembre de 2012, documento expedido por la Dirección de Presupuestos de la Secretaría de Hacienda*

*k. De acuerdo con las actuales condiciones organizacionales en aras de mejorar la gestión administrativa y la eficiencia en la ejecución de los procesos, se hace necesario modificar la planta de cargos y el manual específico de funciones y competencias laborales de la administración departamental.*

*De acuerdo a lo anterior es claro que una vez suscrito el convenio y de acuerdo a lo definido por el comité de coordinación se creó una planta temporal de personal para ejecutar las acciones derivadas del convenio marco 078 de 2012 y el convenio derivado 091 de 2012, durante la ejecución del convenio y previa decisión del comité de coordinación en el momento en que se requirió se definió el monto máximo que aporta el Fondo Adaptación que fue \$11.908.255.298 como consta en el otrosí N°1; también se ajustó el personal y los costos asociados mediante la suscripción del otrosí N°2 del 26 de diciembre de 2014 donde se ajusta el monto máximo a aportar por el Fondo en \$7.245.788.927; para la etapa de liquidación se hizo nuevamente un ajuste de la planta de personal necesaria en esta etapa de los convenios para lo cual se suscribió el otrosí N°4.*

*El valor pagado por el Fondo a la Gobernación soporta el costo de la planta de personal necesaria para ejecutar las actividades y no el valor acordado por productos como sugiere la comunicación de la Contraloría. La supervisión por parte del Fondo se ejerció cumpliendo el manual de interventoría y producto de esa supervisión se hicieron los ajustes requeridos para la correcta ejecución de las actividades a cargo de la Gobernación y prueba de ello son*

*las actas del comité de coordinación suscritas y los otros les firmados que permitieron el ajuste del personal vinculado de acuerdo a la necesidad en la ejecución de las actividades a cargo de la Gobernación de Antioquia."*

### **Análisis de la respuesta**

El Fondo en su respuesta argumenta: *"el valor pagado por el Fondo a la Gobernación soporta el costo de la planta de personal necesaria para ejecutar las actividades y no el valor acordado por productos como sugiere la comunicación de la Contraloría"*

No obstante el objeto del Convenio 091 del 2012 establecía: *"El presente Convenio tiene por objeto definir el alcance de las actividades del Convenio Marco 078 de 2012 y establecer el monto de los recursos a girar al DEPARTAMENTO, y su forma de desembolso, para la gestión de dirección y administración de los proyectos de mitigación, recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas del departamento de Antioquia afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, de conformidad con las postulaciones aprobadas por el Consejo Directivo del Fondo (...)"*

*(...) ALCANCE DEL OBJETO: El alcance del presente convenio derivado comprende los siguientes aspectos:*

- a. Estructurar el equipo de trabajo para el desarrollo de los proyectos que se encuentran definidos desde el Fondo de Adaptación para el Departamento de Antioquia.*
- b. Coordinar las soluciones a los daños ocasionados en los sectores de Transporte, Educación, Salud, Acueducto y Saneamiento básico, Mitigación del Riesgo, Medio Ambiente y Agricultura.*
- c. Establecer un protocolo de seguimiento gerencial al desarrollo de los proyectos que se encuentran definidos desde el Fondo de Adaptación para el Departamento de Antioquia.*
- d. Crear y coordinar el establecimiento de los comités directivos y operativos como estrategia de seguimiento y control del Convenio Interadministrativo.*
- e. Contratar mediante los mecanismos jurídicos que correspondan"*

En este sentido, la conformación de la planta de personal hace parte del alcance y no del objeto del contrato, por lo tanto no es un argumento válido; adicionalmente el contrato contemplaba unas obligaciones para el Departamento de Antioquia como cumplir con las fases de verificación y validación de afectación, estructuración TCC (diseño), interventoría diseño, estructuración TCC (obra) y supervisión a interventoría de obra, las cuales no se cumplieron en su totalidad, al punto que no se atendió de manera eficaz a los damnificados por la ola invernal.

Dada la complejidad del programa y la evaluación adelantada en esta actuación especial de Fiscalización, la CGR evaluará la posibilidad de adelantar una actuación fiscal de mayor alcance sobre el mismo, para lo cual dará el traslado a la Gerencia

Departamental Colegiada de Antioquia de esta Contraloría, para su conocimiento y fines pertinentes.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene tal como se comunicó.

### **2.1.1. Gestión Contractual**

El régimen contractual del Fondo es de derecho privado, tal como está establecido en el artículo 7<sup>16</sup> del decreto 4819 de 2010, y mediante la resolución 01 de 2012, modificada con la resolución 836 de 2015, se adopta el manual de contratación y supervisión del Fondo, en su artículo 22 procedimientos de selección, establece “...El Fondo Adaptación adelantará la contratación necesaria para el cumplimiento eficiente y eficaz de su objeto, con observancia de los principios consagrados en el artículo 1 del Decreto 2962 de 2011 y haciendo uso de los siguientes procedimientos de selección: 1. SELECCIÓN DIRECTA. Procedimiento mediante el cual se seleccionara de manera directa al contratista, atendiendo los precios de mercado y considerando criterios que aseguren la satisfacción de las necesidades del Fondo Adaptación y la selección objetiva. 2. CONVOCATORIA CERRADA. Procedimiento mediante el cual se recibirán ofertas de proponentes previamente determinados mediante estudio de mercado, y en el cual se seleccionara entre ellas al contratista con base en factores objetivos definidos previamente por el Fondo Adaptación en la correspondiente convocatoria. 3. CONVOCATORIA ABIERTA. Procedimiento en el cual se recibirán ofertas de cualquier proponente que cumpla con las condiciones de participación establecidas previamente, y se seleccionará entre ellas al contratista con base en factores objetivos definidos por el Fondo Adaptación...”

De acuerdo con la información contractual suministrada por el Fondo se realizó un análisis donde se describen las principales variaciones y tendencias de la composición de los contratos (modalidad de contratación, tipo de contratos, valor inicial, valor pagado, valor modificado, valor liquidado y concentración de contratista) a 31 de Diciembre de 2015.

A continuación señalamos el número de contratos realizados por el Fondo en el periodo 2011 a 2015, el valor inicial de estos, las modificaciones, y el valor liberado en las liquidaciones<sup>17</sup>, el total contratado y cuánto se ha pagado del valor total. Es importante precisar, que para llegar al valor total, se suma el valor inicial con el valor de modificaciones (adiciones o disminuciones) menos los valores de los contratos liquidados ( $VT = VI + VM - VL$ ), así:

Durante las vigencia 2011 a 2015, el Fondo ha celebrado 1.865 contratos por un valor inicial de \$5.249.316 millones, distribuidos en cada uno de los sectores y

---

<sup>16</sup> Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera que sea su índole o cuantía, se regirá por el derecho privado, y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política

<sup>17</sup> Los valores de los contratos liquidados hace referencia a los saldos liberados por el Fondo a la terminación y liquidación del contrato.

megaproyectos, de lo cual ha cancelado \$2.694.604 millones, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 25. Contratos Fondo Adaptación 2011-2015**

(Cifras en millones de pesos)

| No de Contratos | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total     | Vr pagado    |
|-----------------|-----------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| 1865            | \$ 5.249.316                | \$ 250.676    | \$ 75.077    | \$ 5.424.914 | \$ 2.694.604 |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

La modalidad más utilizada por el Fondo desde 2011 al 2015 es la contratación directa, donde se han celebrado 1.682 contratos que equivalen al 90% del total de contratos; en segundo lugar se encuentra el criterio denominado "N/A<sup>18</sup>" que no corresponde a ninguna modalidad de selección, en la cual hay 101 contratos, que equivalen al 5%; posteriormente está la modalidad convocatoria abierta con 65 contratos que representan el 4%, y por último la convocatoria cerrada con 16 contratos que corresponden al 1% del total de la contratación, como se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro 26. Modalidad de Contratación**

(Cifras en millones de pesos)

| MODALIDAD            | No de Contrato | % contratación | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado (adiciones o disminuciones) | Vr liquidado     | Vr total            | Vr pagado           |
|----------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---|------------------|---------------------|---------------------|
| CONTRATACION DIRECTA | 1682           | 90%            | \$ 3.859.966                | \$ 205.606                                | \$ 72.206        | \$ 3.993.366        | \$ 2.024.668        |
| CONVOCATORIA ABIERTA | 65             | 3%             | \$ 955.418                  | \$ 31.200                                 | \$ 2.871         | \$ 983.747          | \$ 490.179          |
| CONVOCATORIA CERRADA | 16             | 1%             | \$ 212.941                  | \$ 13.869                                 |                  | \$ 226.810          | \$ 131.681          |
| N/A                  | 101            | 5%             | \$ 220.992                  | \$ 1                                      |                  | \$ 220.991          | \$ 48.057           |
| VIATICO              | 1              | 0%             | \$ -                        |   |                  | \$ -                | \$ 19               |
| <b>TOTAL</b>         | <b>1865</b>    | <b>100%</b>    | <b>\$ 5.249.316</b>         | <b>\$ 250.674</b>                         | <b>\$ 75.077</b> | <b>\$ 5.424.913</b> | <b>\$ 2.694.604</b> |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Nota: El valor final de los contratos resulta de sumar el valor inicial más las modificaciones menos el valor liquidado.

En cuanto a los recursos de la contratación directa, inicialmente se comprometieron \$3.859.966 millones, se presentaron modificaciones (adiciones y/o disminuciones) por \$205.606 millones, y se liquidaron contratos por un valor \$72.206 millones, para un total de \$3.993.366 millones, lo que equivale al 74% del valor total contratado, que asciende a \$5.424.913 millones, de los cuales se han pagado \$2.024.668 millones.

En la modalidad convocatoria abierta los recursos iniciales fueron de \$955.418 millones, con modificaciones (adiciones y/o disminuciones) de \$31.200 millones, para un total comprometido \$983.747 millones, que equivalen al 18% del total contratado, y se liquidaron contratos por valor de \$2.871 millones, de los cuales se han pagado \$490.179 millones.

<sup>18</sup> No aplica



En cuanto a la modalidad Convocatoria Cerrada los recursos iniciales fueron de \$212.941 millones, con modificaciones (adiciones y/o disminuciones) de \$13.869 millones, para un total comprometido \$226.810 millones, que equivalen al 4% del total comprometido, de los cuales se han pagado \$131.681 millones.

En la modalidad N/A los recursos iniciales fueron de \$220.992 millones, con una disminución de \$1 millón, para un total comprometido \$220.991 millones, que equivalen al 4% del total comprometido, de los cuales se han pagado \$48.057 millones.

Finalmente, se presenta un concepto de Viático por un valor pagado de \$19 millones.

De acuerdo con la información reportada por el Fondo, el comportamiento de la contratación por Sectores y Megaproyectos, fue la siguiente:

**Cuadro 27. Contratación y Ejecución presupuestal por Sectores y Megaproyectos**

*(Cifras en millones de pesos)*

| SECTOR                            | APROPIACIÓN         | CONTRATADO          | VALORES AMPARANDO CONVENIOS MARCO | % CONTRATADO VS APROPIADO | PAGADO              | % PAGADO VS CONTRATADO |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------|------------------------|
| TRANSPORTE                        | \$ 1.766.408        | \$ 1.738.854        |                                   | 98%                       | \$ 1.093.591        | 63%                    |
| RECURSOS Y GASTOS NO SECTORIZADOS | \$ 27.268           | \$ 24.181           |                                   | 89%                       | \$ 11.079           | 46%                    |
| RIO FONCE - SAN GIL               | \$ 15.298           | \$ 12.990           |                                   | 85%                       | \$ 1.504            | 12%                    |
| ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO    | \$ 528.948          | \$ 428.502          |                                   | 81%                       | \$ 217.026          | 51%                    |
| SALUD                             | \$ 323.870          | \$ 235.752          |                                   | 73%                       | \$ 92.838           | 39%                    |
| EDUCACIÓN                         | \$ 666.700          | \$ 475.355          |                                   | 71%                       | \$ 234.517          | 49%                    |
| GRAMALOTE                         | \$ 328.603          | \$ 230.800          |                                   | 70%                       | \$ 80.641           | 35%                    |
| VIVIENDA                          | \$ 2.115.198        | \$ 1.483.700        | \$ 2.374.922                      | 70%                       | \$ 576.977          | 39%                    |
| MEDIO AMBIENTE                    | \$ 367.868          | \$ 244.121          |                                   | 66%                       | \$ 78.958           | 32%                    |
| CANAL DEL DIQUE                   | \$ 263.375          | \$ 113.712          |                                   | 43%                       | \$ 49.999           | 44%                    |
| JARILLÓN DE CALI                  | \$ 703.886          | \$ 233.279          |                                   | 33%                       | \$ 145.307          | 62%                    |
| REACTIVACIÓN ECONÓMICA            | \$ 423.588          | \$ 110.412          |                                   | 26%                       | \$ 78.146           | 71%                    |
| LA MOJANA                         | \$ 236.190          | \$ 60.620           |                                   | 26%                       | \$ 50.907           | 84%                    |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>\$ 7.767.200</b> | <b>\$ 5.392.278</b> | <b>\$ 2.374.922</b>               |                           | <b>\$ 2.711.490</b> |                        |

*Fuente Fondo Adaptación*

*Elaboró: Equipo Auditor CGR*

A 31 de diciembre de 2015, al Fondo le han apropiado \$7.767.200 millones de los cuales se han celebrado contratos por \$5.392.278 millones y \$2.374.922 millones en convenios marco, y se han pagado \$2.711.490 millones.

Al realizar el comparativo de los recursos contratados frente a los apropiados, se resalta el Sector Transporte con una apropiación de \$1.766.408 millones, de los cuales se ha contratado el 98% por \$1.738.854 millones y se ha pagado el 63% por \$1.093.591 millones de lo contratado; por su parte, el sector de Vivienda que es el más representativo con una apropiación de \$2.115.198 millones se ha contratado el

70% por \$1.483.700 millones, de los cuales se han pagado \$576.977<sup>19</sup> millones que equivalen al 39% de lo contratado.

De la revisión a la base de datos de la contratación durante las vigencias 2011 a 2015, se observó que los operadores zonales del sector vivienda han celebrado numerosos contratos con el mismo contratista, situación que pone en riesgo los recursos del Fondo al ser concentrados exclusivamente en una sola persona jurídica, lo cual no es consecuente con los principios reguladores que establece el Decreto 2962 de 2011 que reglamentó el artículo 7 del Decreto 4819 de 2010 y estableció que los contratos que celebre el Fondo se registrarán por los principios de igualdad, selección objetiva, buena fe, planeación, análisis de riesgo, calidad, economía, transparencia, publicidad, equidad y solemnidad de los contratos, como se refleja en el siguiente cuadro, donde se observa que los Operadores Zonales COMFAGUAJIRA y COMFACESAR realizaron 57 contratos.

**Cuadro 28. Concentración de Contratos en un mismo Contratista**

| SECTOR /OPERADORES ZONALES    | CANTIDAD DE CONTRATOS | CONTRATISTA                                | TOTAL CONTRATOS |
|-------------------------------|-----------------------|--|-----------------|
| COMFAGUAJIRA                  | 50                    | GESTORES & CONSULTORES G&C LTDA            | 57              |
| COMFACESAR                    | 7                     |  |                 |
| COMFANDI                      | 25                    | CONSORCIO VIVIENDA PARA TODOS OLA INVERNAL | 25              |
| COMFAGUAJIRA                  | 13                    | FUNDACOM                                   | 15              |
| COMFENALCO CARTAGENA          | 2                     |  |                 |
| COMFACESAR                    | 9                     | UNION TEMPORAL FABRICASAS LINDARAJA        | 9               |
| ACUEDUCTO, TRANSPORTE Y SALUD | 10                    | GIOVANNA MERCEDES PORTILLO                 | 10              |
| ACUEDUCTO, TRANSPORTE Y SALUD | 10                    | G.O.C SUCURSAL COLOMBIA                    | 9               |

Fuente: Fondo Adaptación - Elaboro Grupo Auditor.

### Hallazgo No. 3 Modalidades de Contratación

En virtud de lo contemplado en el artículo 7 del Decreto 4819 de 2010, los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera que sea su índole o cuantía, se registrarán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 al 18 de la Ley 80 de 1993 y al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

Mediante Resolución 01 de 2012, modificada con la Resolución 836 de 2015, se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación, y en su artículo 22 Procedimientos de Selección, establece:

*"...El Fondo Adaptación adelantará la contratación necesaria para el cumplimiento eficiente y eficaz de su objeto, con observancia de los principios consagrados en el*

<sup>19</sup> El valor pagado corresponde a lo realmente ejecutado por el Fondo, es decir, desembolsado por el patrimonio autónomo.

artículo 1 del Decreto 2962 de 2011 y haciendo uso de los siguientes procedimientos de selección: 1. SELECCIÓN DIRECTA. Procedimiento mediante el cual se seleccionará de manera directa al contratista, atendiendo los precios de mercado y considerando criterios que aseguren la satisfacción de las necesidades del Fondo Adaptación y la selección objetiva. 2. CONVOCATORIA CERRADA. Procedimiento mediante el cual se recibirán ofertas de proponentes previamente determinados mediante estudio de mercado, y en el cual se seleccionará entre ellas al contratista con base en factores objetivos definidos previamente por el Fondo Adaptación en la correspondiente convocatoria. 3. CONVOCATORIA ABIERTA. Procedimiento en el cual se recibirán ofertas de cualquier proponente que cumpla con las condiciones de participación establecidas previamente, y se seleccionará entre ellas al contratista con base en factores objetivos definidos por el Fondo Adaptación...”

Al revisar la base de datos que contiene la matriz contractual, diferente a las modalidades antes mencionadas el Fondo utiliza el concepto “N/A” que no se encuentra establecido en el manual, donde referencia diferentes tipos de contratos como: contratos de terceros, consultoría, convenios derivados, contratos de ejecución y construcción, contratación directa, contratación directa y otros. Adicionalmente aparece un concepto de contrato denominado “viatico y gastos de viaje”. El total de estos contratos es 101 y suman \$220.991 millones con sus respectivas modificaciones, de los cuales se han pagado \$47.757 millones.

Por otra parte, al confrontar la ejecución contractual por sectores y megaproyectos frente al comportamiento por modalidad de contratación antes descrita, se presentan diferencias, como son:

**Cuadro 29. Diferencia base de datos 2011-2015**

(Cifras en millones de pesos)

| CONCEPTOS             | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total     | Vr pagado    |
|-----------------------|-----------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| VALORES POR SECTOR    | \$ 5.392.278                |               |              | \$ 5.392.278 | \$ 2.711.490 |
| VALORES POR MODALIDAD | \$ 5.249.316                | \$ 250.676    | \$ 75.077    | \$ 5.424.914 | \$ 2.694.604 |
| DIFERENCIA            | \$ 142.962                  | -\$ 250.676   | -\$ 75.077   | -\$ 32.637   | \$ 16.886    |

Fuente Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Es importante precisar que la información analizada corresponde a la entrega en respuesta al oficio AE FA-001 requerimientos 3, 4, 6 y 7. De igual manera, para llegar al valor total, se suma el valor inicial con el valor de modificaciones menos los valores de los contratos liquidados<sup>20</sup> ( $VT = VI + VM - VL$ ), el valor pagado es el reportado por el Fondo en los dos (2) requerimientos.

Como se puede observar, en el valor inicial de los contratos en las dos bases de datos (\$5.392.278 millones - \$5.249.316 millones), se presenta una diferencia de \$142.962 millones; al realizar la operación antes descrita para llegar al valor total

<sup>20</sup> Los valores de los contratos liquidados hace referencia a los saldos liberados por el Fondo a la terminación y liquidación del contrato.

(\$5.249.316 millones + \$250.676 millones - \$75.077 millones) arroja como resultado \$5.424.914 millones, que es un mayor valor de la base de datos; en cuanto a los pagos la diferencia es de \$16.886 millones.

Estas situaciones se presentan por el indebido diligenciamiento de las bases de datos referidas a la matriz contractual, lo que genera que el Fondo no cuente con información veraz, actualizada y consistente para la planeación y toma de decisiones en el cumplimiento de sus metas.

### Respuesta del Fondo

*“El concepto “N/A” que se encuentra en la información contractual del instrumento de seguimiento corresponde a aquellas resoluciones mediante las cuales se realiza las compras de los predios, que no hacen parte de los tipos de contratación establecidos.*

*En cuanto a la diferencia que se presenta entre el valor contratado de la entidad que corresponde a los \$5.392 billones de pesos (sic) y el valor de contratación por modalidad que fue calculado de la base de datos “Requerimientos 3 y 4” presenta los valores netos de contratación por sector sin incluir los valores correspondientes a contratos transversales de la entidad denominaos no sectorizados.”*

### Análisis Respuesta:

La respuesta del Fondo no desvirtúa el hallazgo, toda vez que al revisar los objetos de los contratos que aparecen en la modalidad N/A, encontramos contratos que no corresponden a Resoluciones de compra de los predios, como por ejemplo:

1. 2013-CV-0054-2-14-0978 *“Diseño y construcción de 8 sedes educativas (grupo i) de los municipios barranco de Loba, Cicuco, Córdoba, El Peñón, Montecristo, Pinillos (2) y San Jacinto del cauca en el departamento de Bolívar”.*
2. 2013-CV-0054-2-14-0980 *“Diseño y construcción de 6 sedes educativas (grupo i) de los municipios Hatillo de Loba (2), Mompox (2), San Fernando y Talaigua Nuevo en el departamento de Bolívar.”*
3. 2015-C-0196 *“EL CONTRATISTA se compromete a la prestación de servicios de alquiler, aseo, mantenimiento, instalación y retiro de baños portátiles en las instituciones educativas”.*
4. 2012-C-0096-15-B649 *“Construir 17 viviendas vip para el plan de intervención vivienda Moniquirá Villa Elizabeth 001 en el municipio de Moniquirá (Boyacá)”.*
5. 2015- CV-0005-15-0598 *“Realizar la construcción de las obras de reforzamiento de los tramos de Jarillón margen izquierda canal interceptor sur entre abscisas K0+000 A K3+895 Y K 5 +075+ A K 7+450 Y Obras complementarias: obras de control de erosión marginal en la margen izquierda del Rio Cauca en las Abscisas K7 + 500, K8 +000 Y K 10 + 425; en desarrollo de la licitación pública CVC No. 05 DE 2015”*

Lo anterior incumple lo establecido en Resolución 01 de 2012, modificada con la Resolución 836 de 2015, donde se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación, y su artículo 22 Procedimientos de Selección, ya que el Fondo utiliza la modalidad "N/A" que no se encuentra establecida en la normatividad antes mencionada, donde selecciona diferentes tipos de contratos como: contratos de terceros, consultoría, convenios derivados, contratos de ejecución y construcción, contratación directa, contratación directa y otros. El total de los contratos son 101 y suman \$220.991 millones con sus respectivas modificaciones, y se han pagado \$47.757 millones.

En cuanto a las diferencias presentadas, el Fondo señala que éstas obedecen a que los requerimientos 3 y 4 presentan los valores netos de contratación por sector sin incluir los valores correspondientes a contratos transversales, pero no relaciona ni el número del contrato, ni los valores de los mismos, para poder establecer la diferencia, razón por la cual el hallazgo se mantiene.

#### **Hallazgo No. 4 Gestión Archivística (D- OI)**

La Ley 594 de 2000, por la cual se reglamente la Ley General de Archivo, en sus artículos 4, 24 y 26 señala:

*"ARTÍCULO 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:*

*a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley; (...)*

*ARTÍCULO 24. Obligatoriedad de las tablas de retención. Será obligatorio para las entidades del Estado elaborar y adoptar las respectivas tablas de retención documental. (...)*

*ARTÍCULO 26. Inventario documental. Es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases."*

El manual de archivo y correspondencia del Fondo tiene como objetivo establecer la reglamentación que permita la adecuada administración documental en materia de producción, gestión y trámite, organización, transferencia, disposición

documental, preservación, valoración y disposición final. *"Es un instrumento que establece la metodología aplicable para conservar la memoria de FONDO ADAPTACIÓN y es una herramienta administrativa que permite dar un adecuado y correcto manejo de su acervo documental. Permite contar con una guía básica que contenga los procesos generales para la recepción y radicación de la correspondencia que entra y sale de la Entidad, así como, las técnicas básicas para la conservación adecuada de los archivos y establecer principios mínimos que deben seguir los servidores públicos y particulares en la consulta de los documentos que reposan en la entidad."*

Analizados los archivos de los expedientes de contratación, se evidenció incumplimiento de la Ley 594 de 2000, referente al manejo del inventario documental, debido a que algunas carpetas carecen de lista de chequeo y rótulos, así como no reposan los documentos que soportan técnica, financiera, jurídica y operativamente las actuaciones surtidas por el Fondo. De igual manera, los documentos que reposan en los expedientes contractuales no se encuentran ordenados, atendiendo la secuencia propia de su producción, ni archivados cronológicamente; no están depuradas y están archivados en carpetas sin identificar, sin foliación ni inventario documental, debido a la falta de control y supervisión en el archivo y manejo documental del Fondo, lo que impide la consulta efectiva y oportuna del expediente contractual, así como posible pérdida y/o deterioro en la documentación.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento del artículo 4º de la Ley 594 de 2000, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **Respuesta del Fondo:**

*"El Fondo en su respuesta argumenta que fueron pocas las evidencias que se encontraron respecto a los lineamientos de administración del acervo documental y gestión de archivos anteriores a septiembre de 2014, razón por la cual al nueva administración solicitó dar cumplimiento a lo establecido en la ley 594 de 2000. El Fondo incluyó dentro de su plan de acción, metas relacionadas con la gestión documental de la entidad, encaminadas a tener los archivos debidamente organizados y digitalizados en un gestor documental, metas que en su primera fase 2015, estaban limitadas por temas presupuestales, a contar con todos los instrumentos legales exigidos por el AGN para administración de la gestión documental de la entidad (Programa de Gestión Documental, tablas de retención o valoración documental) y el levantamiento del proceso y sus procedimientos, entre otros.*

*A finales de la vigencia 2014, el Fondo Adaptación, en cabeza de la Secretaria General, estableció un Plan de Acción que incluyó la celebración de un nuevo contrato para la prestación de servicios de administración documental, que incluyó: radicación, clasificación, distribución, digitalización, reprografía, organización, insumos necesarios para la gestión, consulta, préstamo, custodia, transporte, administración del aplicativo del sistema de gestión documental y arriendo de espacios físicos para la administración del patrimonio documental de la entidad, de conformidad con las obligaciones y la normatividad archivística vigente y las políticas internas en materia documental. Lo anterior con el fin de mitigar los riesgos*

*inherentes a la administración de la gestión documental tales como; pérdida y deterioro de la documentación entre otros y garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas expedidas por el AGN.*

*Durante la vigencia 2015, y como resultado de las medidas adoptadas por la entidad en materia de gestión documental y los procedimientos establecidos, el Fondo Adaptación garantizó que la Gestión Documental cada vez esté más alineada con la normatividad vigente, así como las condiciones de custodia idóneas para la administración y conservación documental, e inicio y culminó la fase I del plan de acción documental con la elaboración, socialización y publicación del PGD, de las TRD y del proceso correspondiente.*

*La fase II se desarrollará en las vigencias 2016 y 2017, de acuerdo con los planes establecidos en el PINAR. Por último se espera que, para el mes de diciembre de 2018, el cien por ciento (100%) del archivo documental de la entidad este organizado, digitalizado y alineado a la normativa vigente.*

*Argumenta que en pro del mejoramiento continuo y en desarrollo de la estrategia documental, la entidad ha desarrollado las siguientes actividades: La expedición de la circular 017 de 2015, elaboró y socializó las tablas de retención documental, programa de gestión documental para la producción, recepción, distribución, consulta, organización, recuperación y disposición final de la información.*

*Durante el primer semestre de 2016 (periodo de transición), el Equipo de Trabajo de Gestión Documental, ha identificado acciones de mejora, que fortalecerán el proceso de Gestión Documental, a la fecha está elaborando la versión 2 del PGD, con el fin de corregir las acciones de mejora identificadas en el periodo de transición. De igual manera es importante resaltar que la información producida por el Fondo Adaptación, en las vigencias 2015 y 2016, se encuentra clasificada y almacenada en orden de producción y/o recepción sin foliación, toda vez que es un archivo de gestión.*

*De igual manera señalan que realizó la caracterización del proceso de Gestión de Información y Comunicación, presentando el alcance de los procesos y subprocesos. Así mismo, ha generado el anteproyecto del Plan Institucional de Archivo, instrumento que permitirá a la entidad realizar una adecuada planeación de la función archivística."*

### **Análisis de la Respuesta:**

La respuesta no desvirtúa el hallazgo, toda vez que el Fondo acepta que a septiembre de 2014 fueron pocas las evidencias encontradas por la nueva administración respecto a los lineamientos de administración del acervo documental y gestión de archivos, situación que fue observada en la revisión de los expedientes contractuales de las vigencias 2012 al 2015, donde se establece que las mismas no cumplen con los requisitos establecidos en el manual adoptado por el Fondo, y lo consagrado en la Ley 594 de 2000, referente al archivo cronológico, depuración, identificación, foliación e inventario documental de los expedientes contractuales, situación que no asegura la custodia, guarda y cuidado de los mismos, más aún cuando son expedientes de contratos que se encuentran terminados y liquidados:

Aunque en la vigencia 2015, según el Fondo se han adoptado medidas en materia de gestión documental y han realizado la elaboración, socialización y publicación

del programa de gestión documental y las tablas de retención documental, esta práctica no es evidenciada en las carpetas entregadas al Equipo Auditor, pese a que se revisaron expedientes de la vigencia 2015.

De otro lado, el Fondo argumenta que a finales de la vigencia 2014 estableció un plan de acción que incluyó la celebración de un nuevo contrato para la prestación de servicios de administración documental, que incluyó "*radicación, clasificación, distribución, digitalización, reprografía, organización, insumos necesarios para la gestión, consulta, préstamo, custodia, transporte, administración del aplicativo del sistema de gestión documental y arriendo de espacios físicos (...)*"; sin embargo, no se evidencia el avance en estas actividades a cargo del contrato de archivo, toda vez que los expedientes entregados y revisados por parte del Equipo Auditor, se encontraban en carpetas deterioradas, sin identificación y foliación y estaban en cajas que no guardan las condiciones establecidas por el Archivo General de la Nación, lo que afectó la funcionalidad en la consulta del expediente contractual.

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta la afectación en la consulta del expediente contractual, el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

## 2.1.2. Gestión Sectores

### 2.1.2.1. Sector Salud

El Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante "MSPS") postuló ante el Fondo 233 IPS para ser intervenidas en todo el País. Una vez realizado el proceso interno de priorización, estas necesidades fueron postuladas ante el Consejo Directivo del Fondo y se seleccionaron 67 IPS y un muro de contención para el Hospital San Francisco en Ibagué (Tolima), para un total de 68 intervenciones, de lo cual se beneficiarán con asistencia médica una población aproximada de 2.050.853 habitantes en 18 departamentos y 94 municipios, con una inversión de \$363.600 millones.

De las 68 intervenciones seleccionadas por el Consejo Directivo y determinadas en el documento CONPES 3776 de 2013, en 14 departamentos y 58 municipios con 1.835.562 beneficiarios, fueron excluidas siete (7)<sup>21</sup> que al momento de realizar la validación no fueron afectadas por el fenómeno de la Niña y 17<sup>22</sup> IPS desfinanciadas, según acta No. 066 del 21 de abril de 2016.

<sup>21</sup> Puesto de Salud Santa Sofía- Leticia; Ese Hospital Local de Cicuco Bolívar, Centro de Salud de Curbaradó - Carmen del Darién Chocó; Centro de Salud Bete - Medio Atrato Chocó, Centro de Salud de Andagoya Medio San Juan Chocó, Centro de Salud Belén de Bajirá - Riosucio Chocó, Centro de Salud San José de Albán - San José de Albán Nariño.

<sup>22</sup> Antioquia: Ese Hospital San Bartolomé - Murindó; Hospital La Misericordia - Nechí; Bolívar: Hospital Local Manuela Pabuenta - Arenal; Ese Centro de Salud Francisco Javier de Margarita - Margarita; Ese Hospital San Martín de Loba - San Martín de Loba; Ese Hospital Local Santa Rosa de Lima - Santa Rosa; ESE Salud Comcamas de Montecristo- Montecristo; Córdoba : Centro de Salud Las Flores -Lorica; Chocó: Centro de Salud Palestina- Palestina; Hospital Local de Riosucio;



De acuerdo con el Plan Estratégico 2010-2014, el Fondo se comprometió a entregar 24 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) al cierre de la vigencia 2014, así: tres (3) IPS en el plan de acción 2013 y 21 IPS en el plan de acción 2014; sin embargo, solamente se entregaron tres (3), 1 en el 2013 y 2 en el 2014, lo cual registra una ejecución del 13% del total de la programadas, dejando de ejecutar 21 IPS equivalente al 87%. A continuación se muestran las metas y ejecuciones de este sector:

**Cuadro 30. Cumplimiento de metas sector salud**

| Sector/<br>Macro-<br>proyecto | Indicador | Meta PEI<br>2013-2014 | Meta Plan<br>Acción 2013<br>(PEI 2013-2014) | Ejecución | Meta Plan<br>Acción 2014<br>(PEI 2013-2014) | Ejecución | Ejecución | % Ejecución |
|-------------------------------|-----------|-----------------------|---|-----------|---|-----------|-----------|-------------|
|                               |           |                       |   | 2013      |   | 2014      | 2011-2014 | 2011-2014   |
| Salud                         | IPS       | 24                    | 3   | 1         | 21  | 2         | 3         | 13%         |

Fuente: Fondo Adaptación, Sector Vivienda

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Conforme al Plan de acción de 2015, se estableció como meta 6 IPS, de lo cual solamente se entregaron tres (3) IPS, lo que significa un cumplimiento del 50%.

En relación con las metas acumuladas al 2015, que suman 30 IPS, únicamente se han entregado 6, presentando un desfase de 24 IPS que equivalen al 80%.

De la información contractual del sector salud, se observó que se han suscrito 91 contratos y convenios por valor de \$235.751.7 millones, de lo cual se han celebrado 13 convenios interadministrativos por valor de \$82.406.2 millones, que no reflejan ejecución presupuestal ni física, y que afecta en un 35% lo comprometido a cargo del sector salud.

Una de las estrategias implementadas por el Fondo para cumplir con la construcción y la reconstrucción de las IPS fue la celebración de convenios con los Municipios y Departamentos, la cual no ha sido exitosa, debido a que las entidades territoriales se encuentran sujetas a la normatividad contemplada en el estatuto general de la contratación pública, adicionado a la demora en la entrega de estudios y diseños por parte del Fondo y demás documentos necesarios para iniciar el proceso licitatorio, y construcción de las obras.

### Hallazgo No. 5 Convenios Interadministrativos sector salud (D)

Mediante Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública presentada con ocasión del fenómeno de la Niña desatado en todo el país, lo que

*Magdalena: ESE Hospital Local Cerro de San Antonio- Cerro de San Antonio; ESE Hospital Local de Concordia y ESE Hospital Local San José- Prueblo Viejo; Norte de Santander: Centro de Salud Divino Niño de Cucutilla; IPS Centro de Salud Puerto Santander; Sucre: Centro de Salud Coveñas – Coveñas; ESE Centro de Salud El Roble.*

constituyó un desastre natural, por lo cual se hizo necesario recurrir al mecanismo excepcional para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El Decreto 4819 de 2010, en su artículo 3 establece las funciones del Consejo Directivo del Fondo, artículo que fue modificado mediante Decreto 764 de 2013, que a su tenor establece: "*Funciones del Consejo Directivo. Para el cumplimiento de los objetivos del Fondo, el Consejo Directivo ejercerá las siguientes funciones: (...) 8.- Identificar, estructurar y gestionar los proyectos, la ejecución de procesos contractuales, definir los mecanismos para la disposición y transferencia de recursos*".

En virtud de lo anterior, el Consejo Directivo del Fondo en su sesión No. 28 del 11 de abril de 2013, autorizó al Gerente celebrar convenios con los Municipios y Departamentos del país, para intervenir la construcción, reconstrucción, y recuperación de la infraestructura de los sectores de educación, salud y acueducto y alcantarillado, en la zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011.

El Fondo para el Sector Salud, suscribió al cierre de la vigencia 31 de diciembre de 2015, 91 contratos y convenios por \$235.751.8 millones, de los cuales 13 son convenios interadministrativos por \$82.406.2 millones con diferentes Entes Territoriales (Departamentos y Municipios), con el objeto de realizar la construcción y dotación de IPS los cuales presentan las siguientes situaciones:

- Los convenios interadministrativos no presentan ejecución física ni presupuestal; sin embargo, los valores afectan en un 35% sobre lo comprometido a cargo del sector Salud, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 31. Total Contratos Sector Salud**

(Cifras en pesos)

| SECTOR SALUD                |                 |                         |                |             |
|-----------------------------|-----------------|-------------------------|----------------|-------------|
| Total Contratos y convenios | Valor Final     | Convenios sin ejecutar  | Valor          | % Ejecución |
| 91                          | 235.751.760.166 | 13 Interadministrativos | 82.406.212.422 | 35%         |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Los convenios fueron suscritos durante los meses de julio, octubre y noviembre de 2013, lo que significa que han transcurrido entre 26 y 30 meses, sin que se lleve a cabo su ejecución, por lo cual se han tenido que prorrogar constantemente los convenios, situación que se ha presentado debido a que el Fondo no ha cumplido con la entrega de los estudios y diseños definitivos, para que se inicien las construcciones de las IPS respectivas.
- Revisados los certificados de disponibilidad de recursos, se observa que desde el año 2013 se encuentran comprometidos \$82.406.2 millones, sin que

a la fecha se hayan ejecutado los recursos o se hayan liberado para invertirlos en proyectos de otros sectores, con el fin de cumplir con los objetivos misionales para lo cual fue creado el Fondo.

Estas situaciones van en contravía de las políticas, lineamientos y objetivos misionales establecidos por el Fondo al no entregar de manera oportuna y efectiva los estudios y diseños de las IPS a construir, comprometiendo recursos, sin que se lleve a cabo la ejecución de los mismos; situación que afecta de manera directa a los damnificados por el fenómeno de la Niña, con el consecuente impacto social en la comunidad, por tratarse de proyectos que amparan a las personas con menores recursos que dependen del régimen subsidiado, obligación que se encuentran a cargo del Estado.

Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **Respuesta del Fondo:**

*"Mediante oficio E- 2016-004489 el Fondo argumenta que para el sector salud, durante la vigencia 2013 se suscribieron trece (13) convenios de los cuales cinco compartidos con los sectores de educación y Acueducto.*

*Al cierre de la vigencia 2015 cinco (5) convenios habían finalizado el plazo de ejecución y en el año 2016 finalizó y en otro se excluyó el componente de salud. A la fecha se tienen 6 convenios vigentes para los municipios de Guaranda, Coveñas, en Sucre, Canalete, Lorica en Córdoba; Tibú Norte de Santander; Miraflores Boyacá, Chimichagua César, y Utica en Cundinamarca.*

- El convenio suscrito con el departamento de Sucre, finaliza su ejecución el 30 de julio de 2016 y buscará excluir el componente de salud, en atención a que el centro de Salud de Coveñas fue despriorizado.*
- El convenio 025 suscrito con el departamento de Córdoba, durante la vigencia 2015, el Fondo entregó los diseños definitivos a la Gobernación de Córdoba del CAMU Canalete; se actualizó el estudio de mercado para la dotación del CAMU Santa Teresita de Lorica y se definieron las especificaciones técnicas de los bienes objeto de dotación. Se revisaron en forma conjunta los pliegos para las contrataciones, en virtud de los cuales se celebraron los contratos Nos. 219 y 286 de 2016 para la dotación del CAMU Santa Teresita de Lorica y la construcción del CAMU Canalete, respectivamente.*
- El convenio No. 046 suscrito con el Municipio de Tibú- Norte de Santander durante el 2015 y primer semestre de 2016, el Municipio de Tibú mediante el radicado R-2016-015648 del 13 de junio de 2016, entregó el certificado de disponibilidad presupuestal número 160379 del 10 de mayo de 2016 por valor de \$700 millones que corresponden a la cofinanciación aportada por el municipio para la ejecución del proyecto.*
- Convenio 163 de 2013, suscrito con el departamento de Boyacá solicitó la prórroga teniendo en cuenta que el proyecto fue incluido en el Plan Departamental de Desarrollo*

2016-2019, con el fin de asignarle los recursos de cofinanciación. Se acordó prorrogar por seis meses tiempo durante el cual el departamento adelantará las actividades: Presentar el proyecto al OCAD regional, acorde con el procedimiento establecido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías; Incorporarlo en el presupuesto del Departamento y emitir el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y revisar las condiciones técnicas del proyecto y adelantar con el municipio la adecuación del Lote para el proyecto.

- *Convenio 178 de 2013 suscrito con el Municipio de Chimichagua, el 2 de junio de 2016, se modificó el convenio incorporado el aporte del Municipio por valor de 300 millones, soportados en el certificado de disponibilidad presupuestal No. 248 del 21 de abril de 2016 para la ejecución del proyecto.*
- *Convenio 179 de 2013 suscrito con el Municipio de Utica Cundinamarca se realizaron las siguientes gestiones: Entrega por parte del Fondo al Municipio de: Anteproyectos arquitectónicos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social; modelo para la elaboración de los pliegos de condiciones, requerimientos técnicos y especificaciones del sector salud al Fondo. El departamento de Cundinamarca aportó recursos por \$1.033.42 millones a través de la secretaria de salud – La Empresa Social del Estado Hospital Salazar de Villeta y la Alcaldía Municipal de Utica. Durante el 2016, se han realizado reuniones con el alcalde informando sobre el estado del convenio y las estrategias para impulsar la ejecución del mismo. En la actualidad se está a la espera del proyecto de estudios previos, la definición del proyecto, para el tratamiento de las aguas residuales y su descarga, así como la disponibilidad de los servicios públicos del lote donde se desarrollará el proyecto.*

*Frente a los convenios que han finalizado el plazo de ejecución se han adelantado labores tendientes a su liquidación y consecuente liberación de recursos:*

- *Convenio 054 de 2013 suscrito con el departamento de Bolívar finalizó el 22 de octubre de 2015, el 8 de abril de 2016, se suscribió el acta de liquidación y se liberaron los recursos por \$17.851.36 millones.*
- *Convenio 026 de 2013, suscrito con el departamento de Magdalena, mediante otrosí No. 5 suscrito el 29 de enero de 2016, se excluyó el componente de salud y se liberaron los recursos por valor de \$8.811.1 millones.*
- *Convenio 028 de 2013 suscrito con el Departamento de Norte de Santander finalizó el 16 de febrero de 2016, se encuentra en etapa de liquidación y se liberarán los recursos por valor de \$6.206.43 millones.*
- *Convenio 042 de 2013, suscrito con el Municipio de Lorica, el plazo venció el 27 de noviembre de 2014, el 19 de mayo de 2015 se suscribió el acta de liquidación y se liberaron los recursos por valor de \$1.015.42 millones.*
- *Convenio 017 de 2013, suscrito con el Municipio de El Roble finalizó el 28 de noviembre de 2014, y la secretaria General, mediante radicado 2015800001861 del 14 de abril de 2015, remitió al municipio el acta de liquidación final del convenio, sin que a la fecha la entidad territorial la haya suscrito.*

- *Convenio 180 de 2013, suscrito con el Municipio de Santa Rosa Bolívar finalizó el 12 de diciembre de 2015, se encuentra en etapa de liquidación y se liberarán los recursos por valor de \$5.496.11 millones.*
- *Convenio 181 de 2013, suscrito con el Municipio de Tiquisio Bolívar finalizó el 12 de diciembre de 2015, se encuentra en etapa de liquidación y se liberarán los recursos por \$5.510.74 millones*

*Como se evidencia se han ejecutado todas las acciones para proteger los recursos vinculados en los convenios interadministrativos garantizando por parte de las entidades territoriales el cierre financiero y las obligaciones a cargo de estas.*

### **Análisis Respuesta:**

Analizada la respuesta donde se detallan las acciones por cada uno de los convenios celebrados por el Fondo con los diferentes Entes Territoriales, se hacen las siguientes precisiones:

Frente a los convenios 054 de 2013 suscrito con el departamento de Bolívar; 026 de 2013 con el departamento de Magdalena; 028 de 2013 con el departamento de Norte de Santander; 042 de 2013 con el Municipio de Loricá (Córdoba); 017 de 2013 con el Municipio de El Roble (Sucre); 180 de 2013 con el Municipio de Santa Rosa (Bolívar) y 181 de 2013 con el Municipio de Tiquisio (Bolívar), que han finalizado el plazo de ejecución y se han adelantado labores de liquidación por parte del Fondo; en primer lugar es importante señalar que los mismos no cumplieron con el objetivo para el cual fueron celebrados los convenios y apropiados los recursos, toda vez que después de transcurrido un tiempo considerable se llegó a la finalización de los mismos sin cumplir con el objeto del convenio.

En segundo lugar, y de acuerdo con lo evidenciado en la respuesta, estas gestiones fueron adelantadas durante la vigencia 2016, lo que significa que a corte 31 de diciembre de 2015, se encontraban vigentes y con recursos comprometidos, reflejando una ejecución no cierta del 35% en el cumplimiento de metas, cuando en realidad los convenios no registraban ningún avance.

Ahora bien, en cuanto a los recursos comprometidos y que a la fecha están en proceso de liberación, se reitera que los mismos con corte a 31 de diciembre de 2015, estaban apropiados para la ejecución de estos convenios, sin que el Fondo pudiese hacer uso para otros proyectos o sectores, en cumplimiento de la misión asignada para la atención del fenómeno de la Niña. Igual situación se presenta con el convenio celebrado con el Municipio de Coveñas, que si bien finalizaba el 30 de julio de 2016, se va a excluir del sector salud, toda vez que el proyecto fue despriorizado.

Referente a los convenios vigentes No. 025 suscrito con el departamento de Córdoba; 046 con el Municipio de Tibú (Norte de Santander), 163 de 2013 con el departamento de Boyacá; 178 de 2013 con el municipio de Chimichagua (Cesar); 179 de 2013 con el municipio de Utica (Cundinamarca), se observan gestiones adelantadas por el Fondo durante la vigencia 2016, lo que significa que a 31 de diciembre de 2015 no registraban ningún avance.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

### **Hallazgo No. 6 Ejecución del Contrato 2013-C-0058 COMFAMILIAR Nariño (F y D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*"

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia." (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

- c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.
- d. Responderá por los resultados de su gestión.
- e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda. (Subrayado nuestro)

El 27 de abril de 2013 el Fondo Adaptación suscribió el contrato No. 2013-C-0058 con la Caja de Compensación Familiar de Nariño (en adelante "COMFAMILIAR Nariño"), con el objeto de ejecutar la Gerencia Integral de la primera fase del proyecto de construcción y dotación de seis (6) IPS<sup>23</sup>, afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, localizadas en el departamento de Nariño, por \$1.975.2 millones, con una duración de 18 meses, contados a partir del acta de inicio, suscrita el 23 de mayo de 2013.

Sobre el mencionado convenio se suscribieron dos (2) otrosíes: el primero el 11 de diciembre de 2013, por el cual se excluye el proyecto del Hospital San José del municipio de San José de Albán (Nariño) y se aumenta el valor del presupuesto de obra de los proyectos restantes; y el segundo, prorrogar por seis (6) meses el plazo de ejecución y adicionar en \$590.3 millones, para un total final del convenio de \$2.565.5 millones.

La gestión integral del convenio consistía en realizar las actividades de "Contratación": relacionadas con la estructuración, selección y adjudicación de contratación de construcción, interventoría y dotación de los proyectos de las seis (6) IPS; "Gestión", actividades necesarias para la eficiente y eficaz ejecución, terminación, y liquidación de los proyectos de construcción, interventoría y dotación de las IPS; "Coordinación", relacionados con la planeación, presupuesto, administración, organización y dirección del proyecto; y "supervisión, vigilancia y control en campo" y particularmente la de las interventorías, verificando el cumplimiento de metas y la congruencia entre lo planificado y lo ejecutado, el cumplimiento del tiempo, calidad y recursos estimados, siendo el responsable ante el Fondo, del éxito de los mencionados proyectos.

Revisada la ejecución física y presupuestal del contrato, se observó lo siguiente:

- COMFAMILIAR Nariño celebró diez contratos de obra e interventoría, de los cuatro (4) contratos de obra suscritos el 30 de diciembre de 2013 iniciaron entre 6 y 10 meses después.
- Pese a las obligaciones contempladas para COMFAMILIAR Nariño, de ser el responsable del éxito de los proyectos de las IPS; los contratos de obra e

<sup>23</sup> Hospital Sagrado Corazón de Jesús en el Municipio del Charco, Hospital San Antonio Municipio de Barbacoas, Hospital Divino Niño Municipio de Tumaco, Hospital San pablo de Ricaurte Municipio de Ricaurte, Hospital San José Municipio de San José de Albán, Centro de Salud San Isidro Municipio el peñol, departamento de Nariño.

interventoría fueron subrogados por el Fondo Adaptación, durante los meses de abril y mayo de 2015, cuando tenían una baja ejecución física representada entre el 0% y 37% de los diez (10) contratos, lo que significa que hubo una ejecución acumulada promedio del 9.25% entre los contratos de obra e interventoría.

- Revisados los pagos al cierre de la vigencia 2015, se le han cancelado \$1.754.2 millones, lo que representa el 68% del valor del contrato, sin que a la fecha se hubiese cumplido con el objeto del convenio, el cual *consistía en la gestión integral de los proyectos referente a las actividades de contratación, gestión, coordinación, supervisión, vigilancia y control en campo, siendo el responsable del éxito de los proyectos*; sin embargo, los contratos fueron subrogados al Fondo Adaptación con un avance acumulado del 9,25% en obra
- Pese a la baja ejecución y a la subrogación de los contratos, el Fondo no hizo uso de lo contemplado en la Cláusula Décima Primera, que contempla la Cláusula Penal Pecuniaria, donde el consultor se obliga a pagar al Fondo, por el simple retardo, una pena equivalente al 0.5%, sin que esta reemplace la obligación principal, ni su indemnización compensatoria, o el 10% del valor del contrato, por la no ejecución de todas o algunas de las obligaciones.
- De acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Quinta del contrato, que establece la duración en 18 meses y el Otrosí No. 2 que lo prorroga en seis (6) meses más, el contrato se encuentra vencido desde el 22 de mayo de 2015, sin que hasta la fecha se haya dado por terminado y/o liquidado el contrato; adicionalmente, las pólizas que amparaban el cumplimiento del contrato y la calidad del servicio, se encuentran vencidas desde el 23 de noviembre de 2015.
- A la fecha no se observan gestiones administrativas, contractuales, legales y financieras para la terminación y liquidación del contrato.

Estas situaciones evidencian deficiencias en la planeación, seguimiento, supervisión y vigilancia a los contratos celebrados por el Fondo Adaptación, creando impacto negativo a nivel social, por tratarse de IPS que estarían al servicio de la comunidad menos favorecida. Así mismo, los hechos van en contravía de los principios esenciales de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia, economía, contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política y aplicables al Fondo Adaptación, en virtud de lo contemplado en la Resolución No. 001 de 2012, Manual de Contratación y Supervisión.

Por lo anterior, este hallazgo se comunica con connotación fiscal por detrimento patrimonial en la suma de \$1.754.2 millones, que representa el 68% del valor del contrato cancelado al contratista sin que hubiese cumplido con el objeto del contrato, que consistía *en la gestión integral de los proyectos consistente en las*



actividades de contratación, gestión, coordinación, supervisión, vigilancia y control en campo, siendo el responsable del éxito de los proyectos; sin embargo, los contratos debido a la baja gestión y ejecución fueron subrogados por el Fondo Adaptación con un avance acumulado del 9,25% en obra.

También se comunica con posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

**Respuesta del Fondo:**

"El Fondo en su respuesta hace una distribución de las principales actividades relacionadas con el contrato No. 058-2013 y narra las adiciones y modificaciones presentadas en el otrosí 1 y 2, de la siguiente manera:

**DISTRIBUCIÓN DE COSTOS DEL CONTRATO**

Para el contrato inicial se determinó la siguiente distribución de costos:

| CONCEPTO  | VALOR                   |
|---|-------------------------|
| Costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades | \$1.451.135.112         |
| Costos reembolsables  | \$251.625.000           |
| IVA   | \$272.441.618           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>\$ 1.975.201.730</b> |

En el Otrosí No 01 se estableció reducir de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades en \$37.744.080, e incrementarlos en costos reembolsables, así:

| CONCEPTO  | VALOR                   |
|---|-------------------------|
| Costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades | \$1.451.135.112         |
| Costos reembolsables  | \$251.625.000           |
| IVA   | \$272.441.618           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>\$ 1.975.201.730</b> |

Con el Otrosí No 02 la distribución se incrementó, así:

| CONCEPTO  | VALOR                 |
|---|-----------------------|
| Costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades | \$416.771.772         |
| Costos reembolsables  | \$92.094.710          |
| IVA   | \$81.418.637          |
| <b>TOTAL</b>  | <b>\$ 590.285.119</b> |

La distribución de costos del valor total del contrato es la siguiente:

| CONCEPTO                               | VALOR           |
|--|-----------------|
| Costos directos de personal y equipos, | \$1.830.162.804 |

| CONCEPTO                                 | VALOR                  |
|--|------------------------|
| administración, imprevistos y utilidades |                        |
| Costos reembolsables                     | \$381.463.790          |
| IVA                                      | \$353.860.255          |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>\$2.565.486.849</b> |

**FORMA DE PAGO**

El contrato establece que los costos del mismo se pagan de la siguiente manera:

El 70% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades en mensualidades iguales.

El 30% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades con base en productos o hitos específicos (Actas de inicio de obra de contratos de obra, interventoría y dotación de equipos médicos, Actas de liquidación de contratos de obra, interventoría y dotación de equipos médicos, Acta de recibo y liquidación del Contrato 058 de 2013)

Costos reembolsables con legalización de los gastos mensuales.

De acuerdo con lo anterior, los pagos se efectuaban, así:

| CONCEPTO  | VALOR                  |
|---|------------------------|
| Mensualidades el 70% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades     | \$ 1.486.092.197       |
| Productos o hitos el 30% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades | \$ 636.896.656         |
| Costos reembolsables  | \$ 442.497.996         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>\$2.565.486.849</b> |

Los informes mensuales, de acuerdo con lo establecido en las obligaciones, como mínimo debían contener:

- a. Principales actividades desarrolladas por la consultoría en cada área, que se encuentre bajo la supervisión técnica.
- b. Gestión realizada por cada una de las entidades y/o empresas que intervengan en la formulación, estructuración e implementación del Plan de acción.
- c. Problemas técnicos y soluciones planteadas en cada área.
- d. Productos entregados, comentarios y sugerencias al respecto por parte de la gerencia.
- e. Actas de reunión y/o ayudas de memoria.
- f. Oficios de aprobación de productos.
- g. Conclusiones y recomendaciones.

Como respuesta a las observaciones sostienen que "El acta de inicio del contrato se suscribió el 23 de mayo de 2013 y el plazo finalizó el 22 de mayo de 2015, en los 24 meses de ejecución ha tenido tres (3) supervisores, de los cuales 22 meses estuvieron a cargo de Jaime Rodrigo Vélez, Asesor Sectorial de Salud, y Andrés González, Asesor Externo, quienes no manifestaron incumplimientos a las obligaciones por parte del consultor, y

autorizaron en los informes de supervisión y cumplimiento todos los pagos que han sido realizados a Comfamiliar, señalando que verificaron el cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Los valores cobrados y los pagos autorizados, por los citados supervisores, corresponden a:

| CONCEPTO  | VALOR CONTRATO         | VALOR AUTORIZADO          |
|---|------------------------|---------------------------|
| 22 mensualidades correspondientes al 70% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades | \$ 1.486.092.197       | \$1.365.997.417,69        |
| Productos o hitos el 30% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades                 | \$ 636.896.656         | \$229.282.796,00          |
| Costos reembolsables  | \$ 442.497.996         | \$80.720.851,00           |
| Costos de contratos*  |                        | \$78.161.350,00           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>\$2.565.486.849</b> | <b>\$1.754.162.414,69</b> |

\* Estos valores se cancelaron por contratos de topografía y estudios de suelos de los lotes de los cinco (5) proyectos a cargo de Comfamiliar.

En razón a que los informes de los supervisores, hasta marzo de 2015, no daban cuenta de incumplimientos en la gestión no obstante las dificultades en la ejecución de los proyectos, evidenciadas con los bajos porcentajes de avance de las obras, los cuales no eran significativos frente al tiempo de ejecución, se tomó la decisión por parte del Fondo de subrogar la posición de contratante, retomando directamente los contratos derivados, logrando a la fecha corregir la mayoría de las falencias en la gestión y culminar las obras de infraestructura física en tres (3) de los cinco (5) proyectos que tenía a cargo Comfamiliar.

A partir de abril de 2015 para la supervisión se designó al Ing. Guillermo José Arcila Soto, Asesor de la Subgerencia de Estructuración, quien no ha autorizado el pago de los cobros realizados por Comfamiliar, por los meses de abril y mayo de 2015, en razón a que solicitó aclaraciones y ampliación de los informes y aunque Comfamiliar ha realizado ajustes a los mismos, a la fecha no han sido autorizados por no reunir la totalidad de los requisitos establecidos contractualmente.

De acuerdo con lo anterior, y toda vez que hasta marzo de 2015 no hay evidencias de incumplimientos, registrados por los anteriores supervisores, y que en los meses de abril y mayo de 2015 no se evidenciaron incumplimientos de las obligaciones por parte del Consultor, no se realizó ninguna acción al respecto.

Es importante precisar que, en el proceso de liquidación del Contrato suscrito con Comfamiliar, se han evidenciado los siguientes aspectos, relacionados con los pagos autorizados, sobre los que se han solicitado aclaraciones con el fin de determinar si los pagos son procedentes o no y, en dado caso, adelantar las correspondientes actuaciones legales:

El 26 de agosto de 2015 mediante oficio radicado 20155000043481, dirigido a Comfamiliar se solicitó: (Anexo No. 8)

- Aclarar el trámite de la cuenta de cobro por 12 actas de inicio suscritas de los contratos de obra e interventoría, cuando efectivamente se suscribieron 10, en razón a que el proyecto de San José de Albán no fue objeto de contrato de construcción e interventoría, por lo que se solicitó su reintegro.

- *Acreditar de la autorización del personal para laborar en el contrato en los meses de noviembre de 2014 a mayo de 2015, de acuerdo con lo previsto en el Otrosí No. 02.*

*El 27 de agosto de 2015 se realizó reunión<sup>24</sup>, en las oficinas de Comfamiliar Nariño, en la que se discutió el oficio 20155000043481 y se acordó:*

- *Realizar el reintegro del mayor valor cobrado y recibido, toda vez que efectivamente se realizó un mayor cobro por actas de inicio.*
- *Presentar la sustentación del personal que laboró desde noviembre de 2014 hasta mayo de 2015, con la debida aprobación del supervisor.*
- *Enviar el Informe Final preliminar del contrato.*

*El 2 de septiembre de 2015 se requirió al anterior Supervisor, Arq. Andrés González, presentar explicaciones sobre lo encontrado e informado en el oficio 20155000043481 a Comfamiliar y se solicitó respuesta antes del 11 de septiembre de 2015. (Anexo No. 9)*

- *El 2 de junio de 2016 mediante oficio remitido al anterior Supervisor, Arq. Andrés González, se le reiteró lo siguiente: (Anexo No. 10)*

*"(...)*

*1. Revisados los informes mensuales presentados por Comfamiliar<sup>1</sup> <Los cuales fueron aprobados para su pago, a partir del 26 de diciembre de 2013, cuando se notificó a Comfamiliar, mediante la comunicación 2014150004151, que usted se desempeñaría como supervisor del contrato>, dentro del proceso de liquidación del Contrato 058-2013, se encontró que los mismos no contienen los mínimos exigidos al contratista en el numeral 28 de la cláusula tercera de las obligaciones del contratista, el cual exige, entre otros, los siguientes componentes y documentos a ser presentados en forma mensual:*

- Principales actividades desarrolladas por la consultoría en cada área, que se encuentre bajo la supervisión técnica.*
- Gestión realizada por cada una de las entidades y/o empresas que intervengan en la formulación, estructuración e implementación del plan de acción.*
- Problemas técnicos y soluciones planteadas en cada área.*
- Productos entregados, comentarios y sugerencias al respecto por parte de la gerencia.*
- Actas de reunión y/o ayudas de memoria.*
- Oficios de aprobación de productos.*
- Conclusiones y recomendaciones.*

*Así mismo, no se evidencia en los informes mensuales el detalle de las actividades planteadas a desarrollar en el Plan Estratégico presentado por Comfamiliar en su propuesta y aprobado por el Fondo, entre otros:*

- Seguimiento y control de obra e interventoría de cada una de las obras mediante*

<sup>24</sup> *Con asistencia por parte de Comfamiliar del Ing. Víctor Hugo Moran, Director del Contrato, el Ing. Hernán Enríquez, El Dr. Estaban Sarasty, asesor Jurídico, la Dra. Diana Onofre, asesora Jurídica, y por parte del Fondo el Ing. Guillermo J. Arcila S., Supervisor del Contrato.*

- visitas de seguimiento periódico (mensual) con software especializado.
- b. Realización y entregas de informes mensuales especificando el balance del presupuesto de cada uno de los contratos.

Dado lo expuesto, me permito solicitarle remitir los informes y soportes documentales de los pagos que le autorizó a Comfamiliar, hasta marzo de 2015, en los que se evidencie el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Contrato 058 de 2013.

Revisado el Otrosí No 02 del Contrato 058 de 2013, suscrito por el Fondo con Comfamiliar el 21 de marzo de 2014, en la cláusula tercera se modificó la forma de pago, estableciendo lo siguiente:

"(...)

1. Se cancelará solo el valor del recurso humano que sea utilizado para la ejecución del contrato de acuerdo a lo presentado en la propuesta del CONSULTOR, previa autorización y aprobación del Supervisor del contrato y se pagará sólo durante el plazo de la prórroga que se va a autorizar (6 meses), teniendo en cuenta el perfil, dedicación y experiencia requerida en los estudios previos que hacen parte integral del contrato n° 058 de 2013 y de la presente modificación.

A continuación se relacionan los profesionales que están descritos en los estudios previos:

(...)

2. Para efectos de certificar lo anterior el Supervisor del contrato revisará las hojas de vida aportadas por la consultoría y certificará el cumplimiento de lo requerido por EL FONDO y la dedicación presentada en la propuesta del CONSULTOR.

Para proceder al pago, **EL CONSULTOR** deberá anexar mes vencido como mínimo los siguientes documentos o certificaciones:

- i. Solicitud de autorización del recurso humano, este deberá cumplir con el perfil y experiencia exigido por **EL FONDO**
- ii. Aprobación emitida por el Supervisor del contrato
- iii. Certificación de supervisión y cumplimiento del informe mensual por parte del supervisor del contrato
- iv. Factura debidamente diligenciada de acuerdo con los requerimientos del **FONDO**
- v. Certificación por medio de la cual acredite que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007
- vi. Y todos los demás documentos requeridos por **EL FONDO** en el momento de presentación de las cuentas

(...)

Todos los documentos para los pagos que deben efectuarse al **CONSULTOR** requieren del aval o aprobación del respectivo supervisor.

(...)” Subraya fuera de texto

Revisados los pagos que autorizó a Comfamiliar no se encuentra evidencia de la acreditación de los requisitos establecidos en el Otrosí No. 2, por lo tanto, le solicito allegar los documentos que soportan los pagos, en relación con la autorización previa del recurso humano y las dedicaciones en cada mes, y las certificaciones que emitió luego de verificar el cumplimiento de los perfiles requeridos.

Se precisa que ésta información fue solicitada a Comfamiliar, en los siguientes términos:

*"Me permito indicarle que el oficio y los anexos que legalizan el personal utilizado en desarrollo del contrato No cumplen con lo establecido en la cláusula tercera del otrosí del contrato 058 suscrito entre otros:*

- 1.-En el anexo se incluye personal no autorizado en el otrosí como el conductor.
- 2.-No se incluye la dedicación del personal.
- 3.-Se incluye personal con utilización doble como coordinador e ingeniero de proyectos.
- 4.-No se discrimina en cuales proyectos se utilizara el personal y su dedicación.
- 5.-No se acredita en la certificación del supervisor que los profesionales cumplen con el perfil y experiencia descritos en el otrosí.
- 6.-No se tienen en cuenta los periodos de suspensión de los proyectos los causales afectan la dedicación y número de profesionales en los mismos.

*Dado lo anterior no son procedentes ni los soportes ni la certificación del supervisor.*

*Quedamos atentos a su ajuste y corrección para continuar con el proceso de liquidación del contrato."*

*Para su conocimiento adjuntó copia de la respuesta de Comfamiliar, suscrita por el Director del proyecto, aclarando que no fue aportado soporte alguno.*

*Revisado el pago que autorizó por concepto de suscripción de las actas de inicio de los contratos de obra e interventoría de las obras a cargo de Comfamiliar se evidencia que fue autorizado el pago del monto total del contrato sin descontar el valor correspondiente a las actas de inicio de los contratos de obra e interventoría del proyecto del Municipio de San José de Albán; proyecto que de acuerdo con el Otrosí No. 1 del Contrato 058 de 2013 fue excluido, por lo que le solicito explicar los motivos por los cuales autorizó el pago del mayor valor.*

*Finalmente, me permito precisar que de acuerdo con las obligaciones de su contrato, entre otras le correspondía ejercer la supervisión de conformidad con el Manual de Supervisión e Interventoría del Fondo, dejar constancia escrita de todas sus actuaciones e informar al Fondo las acciones que pudieran afectar el desarrollo de los proyectos y contratos a su cargo, así como hacer seguimiento, revisión y control al cumplimiento de las obligaciones y cronogramas de los contratos objeto de supervisión.*

*De los hechos hasta ahora evidenciados frente al Contrato No. 058 de 2013, los cuales fueron detallados en la presente comunicación, se puede concluir el incumplimiento de las obligaciones que le fueron designadas como supervisor del referido contrato.*

*Teniendo en cuenta la gravedad de lo evidenciado, la respuesta al presente deberá ser allegada en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, contados a partir del recibo.  
(...)"*

- *El 20 de junio de 2016 mediante comunicación E-2016-004275, dirigida a Comfamiliar se reitera las siguientes solicitudes: (Anexo No. 11)*

*"(...)*

1. *Enviar los informes mensuales y soportes documentales, en los que se evidencie el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Contrato 058 de 2013, y el detalle*

*de las actividades realizadas, de acuerdo con lo presentado en el Plan Estratégico aprobado para los proyectos de El Charco, Tumaco, El Peñol, Ricaurte, Barbacoas y San José de Albán.*

- 2. Dar respuesta a la solicitud de aclaración sobre los contratos y pagos realizados a los contratistas UNIGARRO SANTACRUZ YOVANY EDUARDO y INGELAND SOLUCIONES S.A.S.*
- 3. Manifiestar por escrito la aceptación de Comfamiliar de devolver el mayor valor cobrado y pagado por concepto de Actas de Inicio de los contratos de obra e Interventoría de los proyectos a cargo de la Gerencia, aceptada en la reunión del 27 de agosto de 2015.*
- 4. Enviar el informe complementario conforme a los mínimos solicitados.  
(...)"*

*En relación con las gestiones para la liquidación del contrato se precisa que se iniciaron una vez finalizado el plazo de ejecución, a continuación se relacionan algunas de las desarrolladas por el Supervisor, Ing. Guillermo José Arcila S.:*

*Durante la vigencia 2015 y 2016 hacen una relación de todas las gestiones y requerimientos realizados al supervisor y Comfamiliar Nariño, para que complementen los informes, la sustentación del personal utilizado en el contrato, información complementaria sobre los rediseños estructurales realizados, el trámite de cuenta de cobro por 12 actas de inicio suscritas de los contratos de obra e interventoría, cuando efectivamente se suscribieron 10, en razón a que el proyecto de San José de Albán no fue objeto de contrato de construcción e interventoría, por lo que se solicitó su reintegro, sustentación del personal que laboró desde noviembre de 2014 a mayo de 2015, con la debida aprobación del supervisor en los siguientes 15 días, requerimiento a Comfamiliar para que explique con cargo a qué recursos del contrato realizó contratos y autorizó pagos para Unigarro Santacruz Yovany Eduardo e Ingeland Soluciones S.A.S. por levantamiento topográfico y estudio de suelos de los proyectos, en razón a que no estaban relacionados en el reporte de cobros y pagos enviados del Contrato 058-2013 y demás gestiones adelantadas por el sectorial de Salud.*

*Las actividades descritas evidencian las gestiones de supervisión, seguimiento y vigilancia que se han realizado no sólo para la liquidación del contrato, sino para verificar los recursos cancelados, que fueron autorizados por anteriores supervisores, con el propósito de determinar si es procedente el inicio de actuaciones legales para su recuperación.*

*Adicionalmente, buscando garantizar los principios esenciales de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia y economía, desde la finalización del contrato se ha solicitado a Comfamiliar que allegue la documentación que soporta la gestión realizada y como resultado del juicioso análisis de la información recibida se han realizado múltiples requerimientos que han permitido identificar las falencias en la ejecución y supervisión de dicho contrato, tarea que ha sido dispendiosa, dado que como se puede observar la información se entrega de manera parcial, a la fecha no se tiene la totalidad, y con deficiencias lo que ha dificultado la labor".*

### **Análisis de respuesta:**

Analizada la respuesta remitida por el Fondo, el hallazgo se mantiene con las mismas incidencias en que fue formulada, por las siguientes razones.

En primer lugar, como se aprecia a lo largo de la respuesta, el Fondo es consiente del incumplimiento de cada una de las obligaciones a cargo de los supervisores del contrato No. 058 de 2013, y ha sido reiterativo en los oficios dirigidos al arquitecto en su calidad de supervisor del contrato, donde se solicita aclaración sobre la aprobación de los informes presentados por la firma contratista, los cuales sirvieron de sustento para el respectivo pago de las mensualidades del contrato.

En este sentido, se trae a colación el oficio de fecha 2 de junio de 2016, dirigido al supervisor de la época, donde se solicitan aclaraciones respecto de los informes finales y financieros, especificación de las actividades desarrolladas por la consultoría en cada área, estructuración e implementación del plan de acción; entrega de informes mensuales especificando el balance del presupuesto de cada uno de los contratos. Así mismo requiere aclaraciones sobre los pagos por actividades no realizadas como el caso de pago autorizado por las actas de inicio de la IPS de san José de Albán, proyecto que fue excluido según otrosí No. 1.

Como se evidencia, los supervisores de la gestión integral a cargo del Fondo, no realizaron las labores de control, seguimiento y vigilancia permanente sobre el proyecto, de conformidad con lo previsto en la Resolución No. 01 de 2012, la cual consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre los contratos, concepto que se robustece en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción.

En segundo lugar, para las vigencias 2015 y 2016 el Fondo hace una descripción cronológica sobre cada uno de los requerimientos realizados al contratista para el cumplimiento de los requisitos esenciales y aclaraciones de facturas de pagos mensuales.

Todas estas situaciones evidencian el incumplimiento por parte del contratista en la gestión integral de los proyectos, tal y como se reflejó en el hallazgo expuesto.

Ahora bien, pese a que se han adelantado todas las acciones por parte del funcionario responsable del sector Salud, sobre requerimientos tanto al contratista como a los supervisores de la época, para que cumplan con las directrices de los informes, justifiquen los pagos, se dé inicio al proceso de liquidación, no se han adelantado las acciones legales para declarar el incumplimiento de las obligaciones establecidas de la gestión integral por parte del Contratista, situaciones que conllevaron a declarar el detrimento por todo el valor cancelado al contratista.



**Hallazgo No. 7 Contrato Derivado 2013-C-0058-001-2014 subrogado 2015-C-093 (D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados*".

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia." (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*

*d. Responderá por los resultados de su gestión.*

*e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda." (Subrayado fuera de texto)*

El Consejo Directivo del Fondo en su sesión No. 28 del 11 de abril de 2013, autorizó al Gerente celebrar convenios con los Municipios y Departamentos del país, para intervenir la construcción, reconstrucción, y recuperación de la infraestructura de los sectores de educación, salud, saneamiento básico y acueducto y alcantarillado en la zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011.

El Consejo Directivo en sesión del 28 de febrero de 2013, aprobó la suscripción del Contrato de Consultoría No. 058, con COMFAMILIAR Nariño, para realizar la gerencia *integral de la primera fase del proyecto de construcción y dotación de la IPS afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 Localizadas en el Departamento de Nariño*".

Dentro del marco contractual del contrato de consultoría, COMFAMILIAR Nariño celebró el contrato derivado 2013-C-0058-001-2014, con el objeto de realizar la construcción de la ESE Hospital Sagrado Corazón en el Municipio de El Charco (Nariño) por valor de \$11.080.022.077, con una duración de 9 meses, contados a partir del acta de inicio suscrita el 16 de octubre de 2014.

Para el desembolso del anticipo se constituyó un patrimonio autónomo, al cual se le giró un anticipo del 30% del valor del contrato el 28 de noviembre de 2014, por \$3.324.006.623.

Revisada la ejecución física y presupuestal del contrato, se observó lo siguiente:

- A la fecha de la actuación especial de fiscalización (31/08/16), el contrato registra un avance físico de apenas el 1.2%, lo que significa que no ha dado cumplimiento al objeto contractual, después de transcurridos 20 meses desde la suscripción del acta de inicio del contrato.
- Pese a no haber realizado ejecución ni avance sobre la obra, los recursos del anticipo por \$3.324.006.623 y los rendimientos financieros por \$49.408.441,59<sup>25</sup>, se encuentran depositados en el patrimonio autónomo, sin que el Fondo pueda hacer uso de ellos, toda vez que a la fecha no ha realizado las acciones legales para dar por terminado el contrato de manera unilateral o anticipada, declarar la caducidad administrativa o la nulidad del contrato, requisito sine qua non sin el cual la Fiduciaria no retorna los recursos al Fondo, conforme a lo establecido en la Cláusula Tercera<sup>26</sup> del contrato de fiducia, celebrado para la conformación del patrimonio autónomo.
- El término de duración del contrato expiró el 17 de noviembre de 2015, y a la fecha no se han realizado acciones contractuales, legales, financieras para dar por terminado y liquidado el contrato.

<sup>25</sup> A corte marzo 2016 según Balance General para el Fideicomiso Productos y Servicios de Ingeniería.

<sup>26</sup> TERCERA. OBJETO Y FINALIDAD. El presente contrato de fiducia tiene por objeto y finalidad : (...) (iv) la transferencia a favor de la entidad contratante de los recursos entregados por concepto de anticipo así como de sus remanentes cuando la entidad contratante le notifique el acto administrativo en que se declare la terminación unilateral o anticipada del contrato de obra, la caducidad administrativa o la nulidad del contrato de obra

- Dentro del expediente único suministrado al Equipo Auditor<sup>27</sup>, las garantías que amparan el anticipo y el cumplimiento del contrato se encuentran vencidas desde el 2 de octubre de 2015 y el 2 de febrero de 2016, respectivamente, sin que las mismas se hubiesen renovado de conformidad con las actas de suspensión del mencionado contrato.
- El Fondo Adaptación no cuenta con archivos físicos ni digitales sobre el contrato 001-2014, que documenten la ejecución contractual presentada entre la firma contratista y COMFAMILIAR Nariño, pese a que se evidencia un incumplimiento del objeto contractual.

Las anteriores situaciones evidencian deficiencias en la planeación, seguimiento, supervisión y vigilancia sobre los procesos contractuales celebrados por el consultor COMFAMILIAR Nariño, lo que conlleva a que se presenten incumplimientos contractuales, creando impacto negativo en la comunidad, al no cumplir con el fin último que es la construcción de la IPS, además de tener una congelación de los recursos en la fiduciaria, que si bien están generando unos rendimientos financieros, no se cumple con el cometido estatal para el cual fueron destinados.

Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria, en virtud de lo consagrado en el artículo 83<sup>28</sup> de la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción y en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta del Fondo:

El Fondo en la respuesta sostiene:

*“En razón a que los informes de los supervisores del Contrato 058 de 2013 suscrito con Comfamiliar, hasta marzo de 2015, no daban cuenta de dificultades en la ejecución de los proyectos y que los porcentajes de avance de las obras no eran significativos frente al tiempo de ejecución, se tomó la decisión de subrogar la posición contratante en los contratos derivados, logrando a la fecha corregir la mayoría de las falencias en la gestión y culminar*

<sup>27</sup> Contrato subrogado 093-2015

<sup>28</sup> Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

las obras de infraestructura física en tres (3) de los cinco (5) proyectos que tenía a cargo Comfamiliar.

El proyecto de construcción del Hospital de El Charco presentó múltiples dificultades en su ejecución y, pese al trabajo realizado durante las vigencias 2014 y 2015 con la participación del constructor, la interventoría, la supervisión, el Departamento de Naríño y el Fondo, no fue posible rescatarlo; las siguientes son las más representativas que incidieron en la ejecución del contrato:

- Entre enero y octubre de 2014, en razón a las condiciones del lote entregado por el Municipio de El Charco, el cual estaba afectado por inundación de las mareas del océano pacífico, fue necesario ajustar el proyecto presentado originalmente por el Departamento, a través del Instituto Departamental de Salud de Naríño – IDSN, y en septiembre de 2014, en concertación con el IDSN, se aprobaron los ajustes arquitectónicos del proyecto original y se firmó el acta de inicio de la obra el 16 de octubre de 2014.
- El contratista entre el 16 de octubre de 2014 y 21 de julio 2015 actualizó los diseños de ingeniería y el presupuesto de obra debido a los cambios obligados por el Lote y su falta de acceso, conservándose el presupuesto del contrato de \$11.080 millones.
- En abril 10 de 2015 se realizó en Tumaco un Comité Regional de Seguimiento - CORES en el cual el Departamento se comprometió a aportar los recursos para garantizar la construcción del acceso vial al lote del proyecto, vía que el municipio no ha construido, no obstante corresponder a una de sus obligaciones del Convenio No. 009 del 2013.
- El municipio de El Charco, en el CORES, se comprometió a construir la infraestructura de servicios públicos (red de acueducto, red de alcantarillado, planta de tratamiento de aguas residuales y red energía), indispensable para la construcción y funcionamiento del Hospital.
- El 21 de julio de 2015 se reinició el contrato de obra, sin solución a la vía de acceso, por parte de la Gobernación, y la planta de tratamiento de aguas residuales, por parte del municipio de El Charco.
- El 17 de noviembre de 2015 la interventoría, previa solicitud del contratista, recomendó al Fondo suspender el Contrato 093 de 2015 desde el 17 hasta el 27 de noviembre de 2015, en razón a que no se encontraba cerrado el balance financiero del proyecto por definiciones pendientes de APU y, por consiguiente, no se había suscrito el acta de cierre de la etapa de preconstrucción para iniciar la obra.

La Subgerencia de Estructuración, según memorando I-2015- 000060, por recomendación del Sector Salud, solicitó a Secretaría General la suspensión del contrato.

- El 26 de noviembre de 2015 se realizó reunión en el Fondo en la cual se revisaron los temas pendientes que motivaron la suspensión y se evidenció que no habían elementos suficientes que permitieran acordar los puntos, por lo que se determinó prorrogar la suspensión desde el 27 de noviembre hasta el 14 de diciembre de 2015.

La Subgerencia de Estructuración, según memorando I-2015- 000335, por recomendación del Sector Salud, solicitó a Secretaría General prorrogar la suspensión del contrato.

- *El 9 de diciembre de 2015 se realizó reunión y se revisaron los temas pendientes que dieron origen a la suspensión, evidenciando que no habían elementos suficientes que permitieran acordar los puntos, toda vez que el contratista no presentó las sustentaciones correspondientes, por lo que se determinó prorrogar la suspensión desde el 14 hasta el 18 de diciembre de 2015.*

*La Subgerencia de Estructuración, según memorando I-2015- 000982, por recomendación del Sector Salud, solicitó a Secretaría General prorrogar la suspensión del contrato.*

- *El contratista se negó a suscribir los actos administrativos de suspensión del contrato, no obstante los había solicitado, por lo que el Contrato 2013-C-0058-001-2014, subrogado 2015-C-0093 finalizó su plazo de ejecución el 18 de noviembre de 2015.*

*Las actividades que se han realizado, desde el Sector Salud, con ocasión de la finalización del plazo de ejecución del Contrato 2013-C-0058-001-2014, subrogado 2015-C-0093, frente al presunto incumplimiento por parte del contratista Productos y Servicios de Ingeniería – PSI y la recuperación de los recursos girados a título de anticipo, son las siguientes:*

- *El 14 de enero de 2016, el Supervisor del Fondo a cargo de los proyectos del departamento de Nariño, mediante correo electrónico, solicitó a G.O.C. Sucursal Colombia y al Supervisor, Asociación Nariñense de Ingenieros, copia de la carta de notificación del siniestro del contrato enviada a la compañía de Seguros Liberty y requirió la presentación del informe soporte del incumplimiento, para remitirlo a Secretaría General del Fondo.*
- *El 1° de febrero de 2016, la interventoría, G.O.C. Sucursal Colombia, con el oficio GOC-CEXS-029-16, informó a Liberty Seguros que no hubo avance de obra y se presentó un presunto incumplimiento del contrato por vencimiento del mismo.*
- *El Fondo recibió, con el radicado número R-2016-003655 del 11 de febrero de 2016, el informe final de interventoría del Contrato 093-2015.*
- *Se solicitó al supervisor, Asociación Nariñense de Ingenieros, mediante correo electrónico del 12 de febrero de 2016, el análisis y concepto respecto al informe final del Contrato 093-2015 presentado por G.O.C. Sucursal Colombia.*
- *La Asociación Nariñense de Ingenieros, con oficio CF-142-115 del 16 de febrero de 2016, presentó su concepto sobre el informe.*
- *El 18 de febrero del 2016 se enviaron a G.O.C Sucursal Colombia, mediante oficio radicado E-2016-001018, las observaciones del Supervisor y el Fondo frente al informe final presentado.*
- *El 18 de febrero del 2016, la Asesora Sectorial de Salud, remitió a Secretaria General, con radicado I-2016-001022, el informe presentado por G.O.C Sucursal Colombia, las observaciones del Supervisor Asociación Nariñense de Ingenieros y se informó de la solicitud de ajuste solicitada a G.O.C. Sucursal Colombia.*
- *La Interventoría de G.O.C Sucursal Colombia, con radicado R-2016-005774 del 1° de marzo de 2016, remitió el informe ajustado, de acuerdo con la solicitud realizada.*

- El 3 de marzo de 2016, mediante memorando con radicado I-2016-001383, se remitió a Secretaría General para su análisis, concepto y trámite el informe de presunto incumplimiento presentado por la interventoría, G.O.C Sucursal Colombia.
- El 4 de mayo se realizó una Mesa de Trabajo con asistencia de Liberty Seguros, la interventoría del Contrato, Secretaría General y el Sector Salud del Fondo, con el fin de analizar la situación jurídica y técnica del Contrato 093-2016
- La interventoría, con base en lo acordado en la mesa de trabajo del 4 de mayo, presentó un informe complementario, con radicado R-2016-014253 del 26 de mayo, donde establecen los montos de los perjuicios ocasionados al Fondo por los conceptos de daño emergente y lucro cesante.
- El 27 de mayo, mediante el radicado I-2016-003271, se remitió a la Secretaría General el informe complementario presentado por G.O.C. Sucursal Colombia solicitando continuar con el trámite de incumplimiento.

En lo relacionado con el anticipo los recursos están depositados en la Fiduciaria BBVA, así:

- **Anticipo:** Fue girado a la Fiduciaria BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA del contratista por valor de \$3.324.006.623.00 con fecha de causación del 28 de noviembre de 2014, correspondientes al 30% del valor del contrato.
- **Rendimientos del anticipo:** Los rendimientos del anticipo se encuentra en la Fiduciaria BBVA dado que el contrato de fiducia en la cláusula segunda establece que se giraran al FONDO "...dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la completa amortización del anticipo".
- **Valor Rendimientos:** El valor reportado por la Fiduciaria por rendimientos Financieros del anticipo, con corte 30 de marzo de 2016, es de \$49.408.441,59
- **Uso del anticipo por parte del contratista:** Dado que el contrato no superó la etapa de pre construcción la Interventoría no autorizó el giro de ninguna suma al contratista, es decir, la totalidad del anticipo se encuentra en la Fiduciaria del BBVA.
- **Recuperación de los Recursos:** En la cláusula tercera se establece que el contrato de fiducia tiene por objeto y finalidad, entre otros, "la transferencia a favor de la Entidad Contratante de los recursos entregados por concepto de Anticipo así como de sus remanentes cuando la Entidad Contratante le notifique el acta administrativo en que se declare la terminación unilateral o anticipada del Contrato de Obra, la caducidad administrativa o la nulidad del Contrato de Obra."

Secretaría General se encuentra estructurando las acciones legales frente al incumplimiento del Contrato 2013-C-0058-001-2014, subrogado 2015-C-0093.

Las actividades descritas evidencian las gestiones de supervisión, seguimiento y vigilancia que se realizaron para la ejecución del proyecto, así mismo las realizadas en relación con el presunto incumplimiento del contratista, buscando la protección de los recursos y el cumplimiento de las políticas, lineamientos y objetivos misionales establecidos por el Fondo."

## Análisis de la Respuesta:

Analizada la Respuesta del Fondo donde expresan las múltiples dificultades con el proyecto de la construcción de la ESE Hospital Sagrado Corazón en el Municipio de El Charco (Nariño) y la imposibilidad de rescatarlo pese a las gestiones adelantadas, se valida el hallazgo en el sentido que el Fondo es conecedor de todas las debilidades, baja ejecución y fracaso del proyecto. En cuanto a la relación cronológica de las actuaciones adelantadas por el Fondo, es pertinente resaltar que si bien se han realizado diversas actividades y gestiones de supervisión, seguimiento, monitoreo y vigilancia en el proyecto, y se han presentado los informes de incumplimiento del contrato por parte de la interventoría, el Fondo no ha adelantado las acciones legales necesarias para declarar el incumplimiento del contratista y recuperar los dineros depositados en el patrimonio autónomo constituido para el manejo del anticipo y los rendimientos financieros generados.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

### Hallazgo No. 8 Contrato No. 0034-2014 (F y D)

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*"

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia." (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*“PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*

*d. Responderá por los resultados de su gestión.*

*e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.” (Subrayado fuera de texto)*

El 23 de abril de 2014 el Fondo Adaptación suscribió el contrato No. 2014-C-0034, con la Asociación Nariñense de Ingenieros con el objeto de ejecutar la Gerencia Integral del proyecto de construcción, interventoría y dotación de seis (6) IPS<sup>29</sup>, afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, localizadas en el Departamento de Nariño, por \$1.885.748.623, con una duración de 15 meses contados a partir del acta de inicio, la cual fue suscrita el 24 de enero de 2014.

La gestión integral del convenio consistía en realizar las actividades de **Contratación**: relacionadas con la estructuración, selección y adjudicación de contratación de construcción, interventoría y dotación de los proyectos de las 6 IPS; **Gestión**, actividades necesarias para la eficiente y eficaz ejecución, terminación, y liquidación de los proyectos de construcción, interventoría y dotación de las IPS; **Coordinación**, relacionados con la planeación, presupuesto, administración, organización y dirección del proyecto; **supervisión, vigilancia y control en campo** y particularmente la de las interventorías, verificando el cumplimiento de metas y la congruencia entre lo planificado y lo ejecutado, el cumplimiento del tiempo, calidad y recursos estimados, siendo el responsable ante el Fondo, del éxito de los mencionados proyectos.

Revisada la ejecución física y presupuestal del contrato, se observó lo siguiente:

- La Asociación Nariñense de Ingenieros por ser el responsable del éxito de los proyectos, celebró 12 contratos, 6 de obra y 6 de interventoría para la ejecución e interventoría de las IPS, los cuales fueron subrogados por el Fondo el 30 de abril de 2015, con una ejecución física mínima representada entre el 0% y el 1.73%, lo que refleja una baja ejecución acumulada del 0.28% entre los contratos de interventoría y los de obra.

<sup>29</sup> 1. Centro de Salud Saúl Quiñonez en el Municipio de Magüi Payán; 2. Centro de Salud Las Mercedes en el Municipio de Roberto Payán; 3. Hospital Camilo Hurtado Cifuentes en el Municipio de Olaya Herrera; 4. Centro Salud San Francisco en el Municipio de Mosquera; 5. Centro de Salud la Tola en el Municipio de La Tola; 6. Centro de Salud Señor del Mar en el Municipio de Francisco Pizarro Departamento de Nariño.



- Revisados los pagos al cierre de la vigencia 2015, se le cancelaron \$1.232.022.468, lo que representa el 65% del valor del contrato, sin que a la fecha se hubiese cumplido con el objeto del convenio, el cual *consistía en la gestión integral de los proyectos referente a las actividades de contratación, gestión, coordinación, supervisión, vigilancia y control en campo, siendo el responsable del éxito de los proyectos*; sin embargo, los contratos fueron subrogados al Fondo Adaptación con un avance acumulado del 0,28% en obra.
- Al cierre de la vigencia 2015, la póliza que ampara el cumplimiento del contrato, se encuentra vencida desde el 23 de octubre de 2015.
- Pese a la baja ejecución y a la subrogación de los contratos, el Fondo no hizo uso de la Cláusula Séptima, que contempla la sanción penal pecuniaria, donde el consultor se obliga a pagar al Fondo, por el simple retardo, una pena equivalente al 0.5% sobre el valor del contrato, sin que esta reemplace la obligación principal, ni su indemnización compensatoria, o el 10% del valor del contrato por la no ejecución de todas o algunas de las obligaciones.
- A la fecha de este informe, revisado el expediente físico no se observan gestiones administrativas, contractuales, legales y financieras para la terminación y liquidación del contrato, teniendo en cuenta que el plazo para la ejecución expiró desde noviembre de 2015 y no se obtuvo el éxito de ninguno de los proyectos.

Estas situaciones evidencian deficiencias en la planeación, seguimiento, supervisión y vigilancia a los contratos celebrados por el Fondo, creando impacto negativo a nivel social por tratarse de las IPS que estarían al servicio de la comunidad menos favorecida. Así mismo, en contravía de los principios esenciales de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia, economía, contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política, y aplicables al Fondo, en virtud de lo contemplado en la Resolución No. 001 de 2012, que adopta el Manual de contratación y supervisión.

Estos hechos evidencian un alcance fiscal por detrimento patrimonial en la suma de \$1.232.022.468, que corresponde al 65% del valor del contrato cancelado al contratista sin que se cumpliera con el objeto contractual que consistía en la gestión integral referente a las actividades de *contratación, gestión, coordinación, supervisión, vigilancia y control en campo, siendo el responsable del éxito de los proyectos*; sin embargo, los contratos fueron subrogados por el Fondo debido a la baja gestión y avance físico de las obras. Es importante anotar, que de las obras contratadas por la Asociación nariñense de Ingenieros, algunas se

encuentran en procesos de incumplimiento por parte del Fondo debido a que las mismas fueron abandonadas.

También se constituye una posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

**Respuesta del Fondo:**

*"El Fondo en su respuesta relaciona las principales actividades en el desarrollo del contrato No. 034 de 2014, suscrito con la Asociación Nariñense de Ingenieros – ANI, de la siguiente manera:*

*La distribución de costos del valor total del contrato es la siguiente:*

| <b>CONCEPTO</b>  | <b>VALOR</b>            |
|--|-------------------------|
| <i>Costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades</i> | <i>\$ 1.485.058.663</i> |
| <i>Costos reembolsables</i>  | <i>\$ 400.689.960</i>   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>\$ 1.885.748.623</b> |

*De acuerdo con lo anterior, los pagos se efectuaban, así:*

| <b>CONCEPTO</b>  | <b>VALOR</b>            |
|--|-------------------------|
| <i>Mensualidades el 70% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades</i>     | <i>\$ 1.039.541.064</i> |
| <i>Productos o hitos el 30% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades</i> | <i>\$ 445.517.599</i>   |
| <i>Costos reembolsables</i>  | <i>\$ 400.689.960</i>   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>\$ 1.885.748.623</b> |

*Los informes mensuales, de acuerdo con lo establecido en las obligaciones, como mínimo debían contener:*

- a) Principales actividades desarrolladas por la consultoría en cada área, que se encuentre bajo la supervisión técnica.*
- b) Gestión realizada por cada una de las entidades y/o empresas que intervengan en la formulación, estructuración e implementación del Plan de acción.*
- c) Problemas técnicos y soluciones planteadas en cada área.*
- d) Productos entregados, comentarios y sugerencias al respecto por parte de la gerencia.*
- e) Actas de reunión y/o ayudas de memoria.*
- f) Oficios de aprobación de productos.*
- g) Conclusiones y recomendaciones.*

*El contrato inició el 24 de enero de 2014 y finalizó el 28 de abril de 2015, en los 15 meses de ejecución tuvo dos (2) supervisores, de los cuales 14 meses estuvieron a cargo de Andrés González, Asesor Externo, quien no manifestó incumplimientos a las obligaciones por parte*

del consultor, y autorizó en los informes de supervisión y cumplimiento los pagos, señalando que verificó el cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Los valores cobrados y los pagos autorizados, corresponden a:

| CONCEPTO  | VALOR CONTRATO          | VALOR AUTORIZADO       |
|---|-------------------------|------------------------|
| 14 mensualidades correspondientes al 70% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades | \$ 1.039.541.064        | \$ 970.238.361         |
| Productos o hitos el 30% de los costos directos de personal y equipos, administración, imprevistos y utilidades                 | \$ 445.517.599          |                        |
| Costos reembolsables  | \$ 400.689.960          | \$261.784.107          |
| <b>TOTAL</b>  | <b>\$ 1.885.748.623</b> | <b>\$1.232.022.468</b> |

A partir de abril de 2015 para la supervisión se designó al Ing. Guillermo José Arcila Soto, Asesor de la Subgerencia de Estructuración, teniendo en cuenta que hasta marzo de 2015 no hay evidencias de incumplimientos registrados por el anterior supervisor, y que en el mes de abril de 2015 no se evidenciaron incumplimientos de las obligaciones por parte del Consultor, no se realizó ninguna acción al respecto.

Es importante precisar que en el proceso de liquidación del Contrato suscrito con la Asociación Nariñense de Ingenieros – ANI, se han evidenciado los siguientes aspectos, relacionados con los pagos autorizados, sobre los que se han solicitado aclaraciones con el fin de determinar si los pagos son procedentes o no y, en dado caso, adelantar las correspondientes actuaciones legales:

- El 18 de junio de 2015 se envió correo electrónico solicitando ajustar los informes presentados de los meses de marzo y abril de 2015, toda vez que no correspondían a lo establecido en el contrato. (Anexo No. 12)
- El 18 de mayo de 2016 se envió correo señalando: "Con el fin de continuar con el proceso de liquidación del contrato No 034-2014 me permito solicitarle enviar una relación de los cobros realizados por la ANI indicando en cada uno de ellos: la fecha, el valor cobrado y el concepto con el fin de conciliar los registros con los datos suministrados del área financiera del Fondo." (Anexo No. 13)
- El 7 de junio de 2016 se remitió a la ANI el oficio E-2016-003798 precisando que, revisados los pagos efectuados con cargo al contrato por concepto de gastos reembolsables, no se encontraron los soportes requeridos, y se solicitó enviar los soportes para cada uno de los cobros realizados. (Anexo No. 14)
- El 9 de junio de 2016, con radicado E-2016-003911, se envió oficio al Arq. Andrés González, anterior supervisor del contrato, reiterándole lo siguiente: (Anexo No. 15)

"(...) Teniendo en cuenta lo anterior, y en su calidad de supervisor del Contrato No. 034 de 2014 suscrito por el Fondo Adaptación con la Asociación Nariñense de Ingenieros, me permito solicitarle aclarar los siguientes aspectos, evidenciados en el proceso de la liquidación del referido contrato:

1. Revisados los pagos autorizados al Contrato 034 de 2014 se encontró que en lo

correspondiente a "Otros Costos Directos" no están los soportes y facturas que sustentan el pago, como lo establece la forma de pago del contrato, la cual al respecto dispone lo siguiente:

"(...)

3. El valor correspondiente a otros costos directos será pagado con la presentación de la respectiva factura y soportes correspondientes, previa aprobación de la supervisión del contrato.

Para proceder al pago, el CONSULTOR deberá anexar como mínimo los siguientes documentos o certificaciones:

- a. Factura debidamente diligenciada.
- b. Acta de pago.
- c. Certificación de aprobación del informe mensual por parte del supervisor del contrato.
- d. Certificación por medio de la cual acredite que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.
- e. Y todos los demás documentos requeridos por el Fondo en el momento de presentación de las cuentas.  
(...)"

2. Los pagos autorizados por concepto de "Otros costos directos" en todos los periodos del contrato se realizaron como una cuota mensual, por un valor resultado de dividir el total del rubro de "otros costos directos" en quince (15) meses, sin que se hayan aportado los documentos que los soportan, entre ellos, la autorización previa del supervisor.

Dado lo expuesto, me permito solicitarle remitir los soportes documentales de los pagos que le autorizó a la Asociación Nariñense de Ingenieros, por concepto de "Otros costos directos", en los que se evidencie el cumplimiento de lo establecido en el Contrato 034 de 2014.

Se precisa que ésta información fue solicitada a la Asociación Nariñense de Ingenieros, en los siguientes términos:

"Como parte del proceso de la liquidación del contrato 034 de 2014, se revisaron los pagos realizados al Contrato 034-2014 en donde se evidenció que en los pagos correspondientes a Otros Costos Directos no se remitieron los soportes y facturas que sustentan el pago, tal y como lo exige la forma de pago del contrato, la cual al respecto dispone lo siguiente:

El FONDO pagará al CONSULTOR el valor del contrato de la siguiente forma:

(...) c) El valor correspondiente a otros costos directos será pagado con la presentación de la respectiva factura y soportes correspondientes, previa aprobación de la supervisión del contrato.

Revisados los pagos correspondientes a todos los periodos del contrato se realizaron pagos mensuales iguales cuyo monto es el resultado de dividir el valor total del rubro de "otros costos directos" en quince (15) meses, sin que se hayan aportado los documentos que soporten estos Otros costos directos.

*Por lo anterior le solicito remitir las facturas y soportes que evidencien los gastos realizados mes a mes con cargo a las gestiones autorizadas en el contrato, para efectos de validación y aprobación por parte de esta supervisión, esto como un requisito indispensable para continuar con el trámite de la liquidación del contrato 034-2014.*

*Es de anotar que aquellos montos pagados que no tengan el debido soporte y no sean objeto de aprobación por parte de la supervisión deberán ser objeto de reembolso al FONDO de manera inmediata.  
(...)”*

*Finalmente, me permito precisar que de acuerdo con las obligaciones de su contrato, entre otras le correspondía, ejercer la supervisión de conformidad con el Manual de Supervisión e Interventoría del Fondo, dejar constancia escrita de todas sus actuaciones e informar al Fondo las acciones que pudieran afectar el desarrollo de los proyectos y contratos a su cargo, así como hacer seguimiento, revisión y control al cumplimiento de las obligaciones y cronogramas de los contratos objeto de supervisión.*

*De los hechos hasta ahora evidenciados frente al Contrato No. 034 de 2014, los cuales fueron detallados en la presente comunicación, se puede concluir el incumplimiento de las obligaciones que le fueron designadas como supervisor del referido contrato.*

*Teniendo en cuenta la gravedad de lo evidenciado, la respuesta al presente deberá ser allegada en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, contados a partir del recibo.  
(...)”*

- *El 20 de junio de 2016, mediante oficio radicado E-2016-004284, se solicitó a la ANI el envío de los informes y soportes documentales de los pagos que le han sido autorizados en los que se evidencie el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato, y el detalle de las actividades realizadas, de acuerdo con lo presentado en el plan estratégico aprobado para los proyectos de Mosquera, Francisco Pizarro, Magüi Payán, Roberto Payán, y Olaya Herrera. (Anexo No. 16)*

*En relación con las gestiones para la liquidación del contrato se precisa que se iniciaron una vez finalizado el plazo de ejecución, a continuación se relacionan algunas de las desarrolladas por el Supervisor, Ing. Guillermo José Arcila S.:*

#### **VIGENCIA 2015**

- *El 6 de junio se solicitó, por parte de la Asesora Sectorial de Salud, un informe sobre las inconsistencias evidenciadas en las validaciones realizadas por la Sociedad de Colombiana de Ingenieros – SCI en los proyectos a cargo de la ANI.*
- *El 18 de junio, a través de correo electrónico, se solicitó ajustar los informes presentados de los meses de marzo y abril de 2015 de acuerdo con lo establecido en las obligaciones del contrato.*
- *El 27 de julio la ANI presentó las cuentas de cobro correspondientes a los meses de marzo y abril de 2015.*
- *El 21 de agosto, a través de correo electrónico, se reiteró a la ANI que no se ha recibido el borrador del Informe Final del contrato, ni el informe financiero para*

avanzar en la liquidación del contrato.

- El 26 de octubre, se remitió correo a la ANI indicando: "Como es de su conocimiento el próximo 28 de octubre se vence el plazo para liquidación bilateral del contrato 034-2014 suscrito con la ANI, en la fecha solo se ha recibido el informe final en borrador al cual se le realizaron observaciones y no se ha presentado al FONDO el informe definitivo, por lo anterior no se ha podido adelantar el proceso de liquidación del contrato.

Le solicito allegar el informe correspondiente antes del próximo 28 de octubre de 2015".

- El 11 y 18 de noviembre, mediante correos electrónicos, se reitera a la ANI que no ha presentado el Informe Final del Contrato.
- El 20 de noviembre, mediante radicado R-2015-001091, la ANI radica el Informe Final del contrato.

#### **VIGENCIA 2016**

- El 20 de enero se reitera que no se ha recibido el informe complementario solicitado en lo referente a: "los estudios técnicos y la validación de la SCI que en la fecha no se ha recibido, le solicitó entregarlo antes del 22 de enero a medio día vía correo."
- El 21 de enero la ANI envía la revisión de los presupuestos de los proyectos a su cargo.
- El 19 de febrero se reitera a la ANI que no ha entregado el Informe complementario sobre los estudios técnicos y la validación de la SCI a los proyectos.
- El 8 de marzo, mediante comunicación E-2016-001534, se reitera que el Informe Final está pendiente de aprobación, en razón a que no se ha recibido el informe complementario solicitado y se da plazo hasta el 11 de marzo para su presentación.
- El 15 de abril, nuevamente, mediante oficio E-2016-002425, se reitera la solicitud del informe complementario:
- El 15 de abril, mediante correo electrónico, la ANI señala que entregará el informe el 18 de abril.
- El 18 de mayo se remite correo electrónico, señalando: "Con el fin de continuar con el proceso de liquidación del contrato No 034-2014 me permito solicitarle enviar una relación de los cobros realizados por la ANI indicando en cada uno de ellos: la fecha, el valor cobrado y el concepto con el fin de conciliar los registros con los datos suministrados del área financiera del Fondo."
- El 26 de mayo, se remite la comunicación E-2016-003582, con la cual se solicita el envío de los expedientes de los proyectos a cargo de la ANI y de la gestión contractual del Contrato 034, dado que no hay evidencia de su remisión al Fondo.
- El 7 de junio se reitera, mediante correo electrónico, la solicitud del envío de los

expedientes del Contrato 034.

- El 7 de junio se remite el oficio E-2016-003798 a la ANI donde se indica que revisados los pagos efectuados por concepto de gastos reembolsables no se encontraron los soportes requeridos, y se solicitó enviar los soportes para cada uno de los cobros realizados.
- El 9 de junio la Asesora Sectorial de Salud, mediante radicado E-2016-003911 dirigido al Arq. Andrés González, nuevamente, solicita remitir los soportes que le permitieron certificar y autorizar los pagos a la ANI por concepto de gastos reembolsables, en razón a que no están los soportes y facturas que sustentan los pagos, y en todos los periodos del contrato se realizaron como una cuota mensual, por un valor resultado de dividir el total del rubro de "otros costos directos" en quince (15) meses, sin que se hayan aportado los documentos que los soportan, entre ellos, la autorización previa del supervisor.
- El 13 de junio la ANI remitió por correo electrónico el Informe Final complementario para revisión.
- El 15 de junio se remitieron, a través de correo electrónico, las observaciones y ajustes requeridos al Informe Complementario.
- El 15 de junio en razón a que no se ha recibido la relación de cobros solicitada a la ANI, se le envió por correo electrónico, la información de los pagos efectuados por el Fondo, con el fin de que se concilie con los cobros realizados por la ANI y presente la información.
- El 20 de junio de 2016, mediante oficio radicado E-2016-004284, se solicitó a la ANI el envío de los informes y soportes documentales de los pagos que le han sido autorizados en los que se evidencie el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato, y el detalle de las actividades realizadas, de acuerdo con lo presentado en el plan estratégico aprobado para cada uno de los proyectos.
- El 23 de junio se recibió el expediente correspondiente al proyecto de Olaya Herrera para su radicación en el Fondo, en la fecha está en revisión la documentación enviada para verificar el cumplimiento de la Circular 17 de 2015 del Fondo, en cuanto a normas de archivo y correspondencia.
- El 24 de junio la ANI presentó el Informe Complementario ajustado, el cual se encuentra en revisión.

Las actividades descritas evidencian las gestiones de supervisión, seguimiento y vigilancia que se han realizado no sólo para la liquidación del contrato, sino para verificar los recursos cancelados, que fueron autorizados por el anterior supervisor, con el propósito de determinar si es procedente el inicio de actuaciones legales para su recuperación.

Adicionalmente, buscando garantizar los principios esenciales de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia y economía, desde la finalización del contrato se ha solicitado a la Asociación Nariñense de Ingenieros – ANI que allegue la documentación que soporta la gestión realizada y como resultado del juicioso análisis de la información recibida se han realizado múltiples requerimientos que

*han permitido identificar las falencias en la ejecución y supervisión de dicho contrato, tarea que ha sido dispendiosa, dado que como se puede observar la información se entrega de manera parcial, a la fecha no se tiene la totalidad, y con deficiencias lo que ha dificultado la labor."*

### **Análisis de la respuesta:**

El Fondo en su respuesta hace una descripción de las principales actividades presentadas en el desarrollo del Contrato No. 034 de 2014, así como la distribución del valor del contrato, lo cancelado al contratista y los requisitos mínimos que deben contener los informes mensuales. De igual manera hace un relato ordenado y cuidadoso de todas las actividades desarrolladas tanto en el avance del proyecto como para el proceso de liquidación. A lo largo de la respuesta se ratifica el incumplimiento del funcionario encargado de la supervisión, y el Fondo es conocedor de estos hechos, por lo cual, mediante oficio de fecha 9 de junio de 2015 dirigido al arquitecto se reitera que:

*"...Revisados los pagos autorizados al Contrato 034 de 2014 se encontró que en lo correspondiente a "Otros Costos Directos" no están los soportes y facturas que sustentan el pago, como lo establece la forma de pago del contrato..." "Los pagos autorizados por concepto de "Otros costos directos" en todos los periodos del contrato se realizaron como una cuota mensual, por un valor resultado de dividir el total del rubro de "otros costos directos" en quince (15) meses, sin que se hayan aportado los documentos que los soportan, entre ellos, la autorización previa del supervisor. (...) De los hechos hasta ahora evidenciados frente al Contrato No. 034 de 2014, los cuales fueron detallados en la presente comunicación, se puede concluir el incumplimiento de las obligaciones que le fueron designadas como supervisor del referido contrato." (Subrayado fuera de texto)*

Como se deduce de lo anterior, existe un incumplimiento a las funciones explícitas del supervisor relacionadas con el seguimiento técnico, administrativo, contable y jurídico sobre la ejecución del contrato, e inobservancia a los principios de eficiencia, economía y eficacia pilares en las funciones de la supervisión y por los cuales debía velar para que los recursos fueran ejecutados de manera adecuada, así como verificar el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, aspectos que no fueron cumplidos por el supervisor a cargo.

En relación con el vencimiento de las pólizas, del plazo contractual y la no aplicación de la cláusula penal pecuniaria, el Fondo guarda silencio.

Es importante anotar, que pese a que se han realizado múltiples requerimientos para la liquidación del contrato y se evidencia el seguimiento del supervisor como de la asesora sectorial de salud, el Fondo no ha iniciado las acciones legales necesarias para declarar el incumplimiento del contratista, y las obligaciones a cargo del supervisor.



Así las cosas, el hallazgo se mantiene con las mismas incidencias que fue formulado.

**Hallazgo No. 9 Ejecución de Obra La Tola - Contrato Derivado 002-O-2014 Subrogado 2015-C-0075 (F y D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*"

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia." (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*

*d. Responderá por los resultados de su gestión.*

*e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda." (Subrayado nuestro)*

El Consejo Directivo del Fondo en su sesión No. 28 del 11 de abril de 2013, autorizó al Gerente celebrar convenios con los Municipios y Departamentos del país, para intervenir la construcción, reconstrucción y recuperación de la infraestructura de los sectores de educación, salud, saneamiento básico y acueducto y alcantarillado en la zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011.

Dentro del marco contractual del contrato de consultoría, la Asociación Nariñense de Ingenieros celebró el contrato derivado 002-O-2014, con el objeto de realizar la construcción de la IPS Nuestra Señora del Carmen del Municipio de La Tola, Departamento de Nariño, por valor de \$7.368.605.872, con una duración de 10 meses, contados a partir del acta de inicio suscrita el 3 de diciembre de 2014.

Para el desembolso del anticipo se constituyó un patrimonio autónomo con Fiduciaria Davivienda, a la cual se le giró el anticipo del 30% del valor del contrato el 7 de mayo de 2015 por \$2.210.581.762 y se le giraron otros pagos por actas parciales de obra por \$1.745.420.534, para un total girado al contratista de \$3.956.002.296.

Revisada la ejecución física y presupuestal del contrato, se observó lo siguiente:

- A la fecha de la actuación especial de fiscalización, el contrato presenta una ejecución del 37.8% de avance físico, lo que significa que no se dio cumplimiento al objeto contractual, pese haber transcurridos 17 meses desde la suscripción del acta de inicio del contrato.
- El anticipo del 30% del valor del contrato por \$2.210.581.762 fue girado al patrimonio autónomo Fiduciaria Davivienda, que de acuerdo con el plan de inversión fue cancelado en su totalidad al contratista y de lo cual existe un saldo pendiente de amortización por \$1.462.544.387, como se aprecia a continuación:

| Contrato IPS Ntra Sra del Carmen La Tola |                  |                            |                |                     |
|--|------------------|----------------------------|----------------|---------------------|
| VI. Contrato                             | Anticipo 30%     | VI. Girado actas parciales | VI. Amortizado | Saldo sin amortizar |
| \$7.368.605.872                          | \$ 2.210.581.762 | \$ 1.745.420.534           | \$ 748.037.374 | \$ 1.462.544.387    |

- El término de duración del contrato expiró el 27 de noviembre de 2015, y a la fecha no se han realizado acciones contractuales, legales, financieras para dar por terminado y liquidado el acuerdo contractual.
- Dentro del expediente único del Contrato subrogado 079-2015 suministrado al Equipo Auditor, las garantías que amparan el anticipo y el cumplimiento del contrato se encuentran vencidas desde el 11 de enero de 2016, y fue

reportado a la Aseguradora hasta el 6 de mayo de 2016, sin que las mismas se hubiesen renovado.

- El Fondo no cuenta con archivos físicos ni digitales sobre la ejecución del contrato 002-O-2014, realizado por la Asociación Nariñense de Ingenieros, pese a que se evidencia un incumplimiento del objeto contractual.
- A la fecha de la revisión del expediente contractual por parte del Equipo auditor de la CGR, la obra se encuentra abandonada, según lo informado por la interventoría de acuerdo con el oficio A&C- 220316 fechado el 22 de marzo de 2016.

Las anteriores situaciones evidencian deficiencias en la planeación, seguimiento, supervisión y vigilancia sobre los procesos, lo que conlleva a que se presenten incumplimientos contractuales, creando impacto negativo en la comunidad, al no cumplir con el fin último que es la construcción de la IPS, además de mantener una congelación injustificada de los recursos en la fiduciaria, que si bien están generando unos rendimientos financieros, no se cumple con el cometido estatal para el cual fueron destinados.

Estos hechos originan una presunta connotación fiscal por detrimento patrimonial por \$1.462.544.387, cuantía que resulta como diferencia entre el valor cancelado por el anticipo frente al valor amortizado, situación que devela una gestión antieconómica, de conformidad con lo establecido en el artículo 6<sup>30</sup> de la Ley 610 de 2000, por la diferencia en los mayores costos cancelados.

Este hallazgo también se comunica con posible incidencia disciplinaria, en virtud de lo consagrado en el artículo 83<sup>31</sup> de la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción y en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

<sup>30</sup> "... se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado".

<sup>31</sup> **Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

## Respuesta del Fondo:

*"La entidad en su respuesta argumenta que el proyecto de construcción del Centro de Salud Nuestra Señora del Carmen de La Tola presentó múltiples dificultades en su ejecución y, pese al trabajo realizado durante las vigencias 2014 y 2015 con la participación del constructor, la interventoría, la supervisión, el Departamento de Nariño y el Fondo, no fue posible rescatarlo. Relaciona las situaciones más representativas que incidieron en la ejecución del contrato:*

- En la propuesta de implantación del proyecto se observó que el lote no tenía el largo suficiente para ubicar la edificación conforme estaba arquitectónicamente diseñada, además el levantamiento topográfico no incluía toda la información de coordenadas y altimetría necesarias, por lo que fue necesario solicitar al Municipio la ampliación del área aportada para poder ubicar la edificación sin reducir el área a construir ni modificar la disposición de los bloques.*
- Entre julio y agosto de 2014 fue necesario realizar un nuevo levantamiento topográfico del lote con todos los requerimientos técnicos.*
- En agosto de 2014 con las nuevas condiciones topográficas del lote, se propuso la alternativa de implantación del proyecto.*
- En abril 10 de 2015 se realizó en Tumaco un Comité Regional de Seguimiento – CORES en el cual el Departamento se comprometió a aportar los recursos para garantizar la construcción del acceso vial al lote del proyecto, vía que el municipio no ha construido, no obstante corresponde a una de sus obligaciones del Convenio No. 009 del 2013.*
- El municipio de La Tola, en el CORES, se comprometió a construir la infraestructura de servicios públicos (red de acueducto, red de alcantarillado, planta de tratamiento de aguas residuales y red energía) indispensable para la construcción y funcionamiento del Hospital.*
- El 23 de noviembre de 2015, la interventoría recomendó al Fondo, previa solicitud y aceptación del contratista, prorrogar el contrato por cinco (5) meses.*

*La Subgerencia de Estructuración, mediante memorando I-2015-000314 del 25 de noviembre de 2015, por recomendación del Sector Salud solicitó a Secretaría General la prórroga del contrato.*

- El 16 de diciembre de 2015 la interventoría, previa solicitud el contratista, recomendó al Fondo suspender el Contrato 075 de 2015 desde el 21 de diciembre de 2015 hasta el 11 de enero de 2016, por motivos de orden público, falta de mano de obra calificada por las festividades decembrinas, así como el cierre de producción y despachos de materiales por parte de los proveedores, lo que dificultaba el abastecimiento de material necesario para la obra.*

*- La Subgerencia de Estructuración, según memorando I-2015-001172 del 18 de diciembre de 2015, por recomendación del Sector Salud, solicitó a Secretaría General la suspensión del contrato.*

---

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

- Con la prórroga del contrato por cinco (5) meses y la suspensión, que fueron previamente solicitadas por el contratista y aprobadas por la interventoría, la fecha de terminación del Contrato 075-C-2015 era el 20 de abril de 2016.
- En atención a la renuencia del contratista para suscribir los actos administrativos de prórroga y suspensión del contrato, mediante la comunicación I-2016-001045 del 19 de febrero de 2016, se convocó una reunión con el fin de tratar el estado del Contrato 075-C-2015.
- El Supervisor del proyecto, Asociación Nariñense de Ingenieros, el 23 de febrero de 2016 solicitó a la interventoría informar sobre las posibles suspensiones del Contrato 075-2015, en razón al mínimo personal presente en obra constatado en la visita realizada del 21 y 22 de febrero de 2016.
- La interventoría el 24 de febrero de 2016 señaló, en respuesta a la supervisión, que el contratista informó su decisión de suspender unilateralmente los trabajos hasta después de la reunión solicitada al Fondo Adaptación que se llevaría a cabo el 25 de febrero de 2016.
- El 25 de febrero de 2016 se realizó la reunión con la asistencia por parte del Fondo del Gerente, Secretaria General, Subgerente de Estructuración, Asesora Sectorial de Salud y Asesor Subgerencia de Estructuración; del contratista, de la interventoría y la supervisión por parte de la Asociación Nariñense de ingenieros. En desarrollo de la reunión el Ing. Contratista manifestó su inconformidad respecto al desequilibrio del Contrato 075-2015 y su intención de no firmar la prórroga contractual y el acta de suspensión.

Al respecto, se señaló que el contratista nunca ha soportado el desequilibrio económico que manifiesta ni ha determinado el valor del mismo. No obstante, la Gerencia y la Secretaría General instaron al contratista para que analizará la situación del contrato y reconsiderará su posición indicándole, entre otras recomendaciones, que para cualquier reclamación de su parte el contrato debería estar vigente.

Como resultado de la reunión se concertó mesa de trabajo con la Secretaría General y los asesores jurídicos del contratista, para el 4 de marzo de 2016, con el propósito de buscar alternativas que garantizaran la continuidad del contrato.

- El 4 de marzo de 2016, la Asesora Sectorial de Salud mediante correo electrónico informó a Secretaría General: "Buenas tardes, como es de su conocimiento en la reunión realizada el pasado 24 <sic> de febrero, para conocer el estado de los contratos suscritos con Productos y Servicios de Ingeniería - PSI para la ejecución de las obras en los municipios de El Charco y La Tola, el representante legal de PSI se comprometió a asistir al Fondo el día de hoy, 4 de marzo, con sus abogados para reunirse en su despacho y analizar las opciones frente a los mencionados contratos.

En atención a que no se ha tenido información sobre la realización de la reunión, nos comunicamos con la supervisión de los contratos y nos informan que el representante legal de PSI no atiende llamadas telefónicas y que la Directora de Proyectos de PSI indicó que la reunión fue aplazada, sin embargo, no señaló con quién acordaron el aplazamiento."

- La interventoría, el 22 de marzo, remitió copia del oficio enviado al contratista Productos y Servicios de Ingeniería - PSI, con el que solicita explicaciones por el abandono de la obra, con copia a la Aseguradora Confianza y la Supervisión.
- Secretaría General, mediante memorando I-2016-001733 del 28 de marzo de 2016, informó

que la prórroga y la suspensión No. 02 del Contrato 075-2015 no tienen validez legal y contractual dado que no fueron firmados por las partes contractuales, por lo que para todos los efectos deben tenerse como no suscritos.

Teniendo en cuenta lo anterior el plazo de ejecución del Contrato 2014-C-0034-14-OB002, subrogado C-075-2015, finalizó el 27 de noviembre de 2015.

Las actividades que se han realizado, desde el Sector Salud, con ocasión de la finalización del plazo de ejecución del contrato, frente al presunto incumplimiento por parte del contratista Productos y Servicios de Ingeniería – PSI y la recuperación de los recursos girados a título de anticipo que no han sido amortizados, son las siguientes:

- El Sector Salud, mediante comunicación E-2016-001967 del 29 de marzo de 2016, informó a la Interventoría que la prórroga del contrato y la suspensión no fueron firmadas por el contratista Productos y Servicios de Ingeniería - PSI y que, por lo tanto, no tenían ninguna validez legal ni contractual y solicitó notificar a la aseguradora el vencimiento del contrato e informar al Fondo el estado del contrato y el balance financiero del mismo.
- Con fecha 31 de marzo de 2016, mediante correo electrónico, se le solicita a la Supervisión informar a la Alcaldía de La Tola que el contrato 075-2015 se encuentra vencido y el contratista ha abandonado la obra, solicitándole además se haga cargo de la vigilancia de la obra en tanto se adelantan las gestiones jurídicas correspondientes.
- La Asociación Nariñense de Ingenieros, mediante oficio CF-142-174 del 5 de abril, informó a la Alcaldía del Municipio de La Tola (Nariño) lo sucedido con el contrato y solicitó hacerse cargo de la vigilancia de la obra.
- El contratista, remitió por correo electrónico el oficio LT-107-IV-2016 del 7 de abril de 2016 dirigido a la interventoría, en el cual presenta las razones que tuvo para no continuar con el contrato, entre otras, "(...) y vencido el plazo contractual, se presentó un escollo insalvable para continuar con la ejecución del contrato, (...)".
- La interventoría, mediante correo electrónico remitió el oficio A&C-059-16 del 8 de abril, en respuesta al Sector Salud indicando, entre otros, que la notificación del siniestro debe hacerla la entidad contratante y que se encuentra realizando el Informe Final del contrato, por lo que envía un Informe preliminar el estado del contrato.
- El Sector Salud, mediante memorando I-2016-002132 del 12 de abril, remitió a Secretaría General el oficio enviado por la Interventoría, el Informe preliminar y el oficio allegado por el contratista, con el fin de que se notificará el siniestro a la aseguradora.
- El Sector Salud, mediante comunicación I-2016-002429 del 15 de abril de 2016, solicitó a la interventoría incorporar aspectos específicos en el informe final para el trámite del presunto incumplimiento del Contrato 075-2015.
- La interventoría, con comunicación R-2016-011545 del 29 de abril, presentó el informe frente al presunto incumplimiento.
- Se solicitó al Supervisor, Asociación Nariñense de Ingenieros, mediante correo electrónico del 5 de mayo, pronunciarse sobre el informe presentado por la interventoría.

- *La interventoría, el 6 de mayo de 2016, radicó en la Aseguradora Confianza copia del Informe de incumplimiento presentado al Fondo el 29 de abril de 2016.*
- *La interventoría presentó, mediante comunicación R-2016-015110 del 7 de junio de 2016, un informe que da alcance al presentado el 29 de abril.*
- *El 7 de junio de 2016 se recibió el memorando I-2016-003504 con el cual la Secretaría General responde el memorando remitido por el Sector Salud (I-2016-002429 del el 15 de abril), y solicita se complemente lo enviado por la interventoría.*
- *El 22 de junio, mediante comunicación E-2016-004337, se realizaron observaciones al informe presentado por la interventoría, con base en el memorando de la Secretaría General.*
- *Una vez se reciba el informe de la interventoría se trasladará a Secretaría General para que se inicien las actuaciones legales por el presunto incumplimiento del contratista.*

*Las actividades descritas evidencian las gestiones de supervisión, seguimiento y vigilancia que se realizaron para la ejecución del proyecto, así mismo las realizadas en relación con el presunto incumplimiento del contratista, buscando la protección de los recursos y el cumplimiento de las políticas, lineamientos y objetivos misionales establecidos por el Fondo.*

*Adicionalmente, buscando garantizar los principios esenciales de la contratación y de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia y economía, desde el conocimiento de la renuencia del contratista a suscribir los actos administrativos de prórroga y suspensión del contrato se han las actividades correspondientes para adelantar las acciones legales por el presunto incumplimiento.*

### **Análisis de la Respuesta:**

El Fondo en su respuesta esboza los inconvenientes presentados en la construcción del Centro de Salud Nuestra Señora del Carmen de la Tola, y el fracaso del proyecto.

De igual manera señala que en la propuesta de implantación, el lote no tenía el largo suficiente para ubicar la edificación conforme a los diseños y el levantamiento topográfico no incluía la información de coordenadas y altimetría necesaria; argumentos que contribuyen a reafirmar las deficiencias de planeación al momento de la ejecución del proyecto, toda vez que no se contaban con los estudios técnicos adecuados como altimetría y áreas para ejecutar la obra; situaciones que denotan la falta de planeación e improvisación por parte del Fondo en la ejecución de los proyectos.

Ahora bien, conforme a las gestiones realizadas por la Sectorial de Salud y la interventoría con ocasión de la finalización del plazo de ejecución del contrato y la recuperación de los recursos girados a título de anticipo no amortizado por el contratista, a la fecha de esta actuación el Fondo no ha adelantado las gestiones legales necesarias para declarar el incumplimiento al contratista y recuperar los

e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda. (Subrayado nuestro)

El Fondo suscribió un contrato de obra para la construcción de la segunda etapa de la nueva sede de la E.S.E Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Departamento de Boyacá, por un valor de \$5.601.794.586, con una duración de nueve (9) meses, contados a partir del acta de inicio suscrita el 23 de octubre de 2013.

Para el desembolso del anticipo, se constituyó un patrimonio autónomo<sup>32</sup> con CREDICORP CAPITAL FIDUCIARIA S.A., al cual se le giró el anticipo del 30% del valor del contrato el 31 de diciembre de 2013, por \$1.064.340.971 y otros pagos por actas parciales de obra por \$1.854.478.416, para un total desembolsado al contratista de \$2.918.581.291.

Revisada la ejecución física y presupuestal del contrato, se observó lo siguiente:

- El anticipo del 30% del valor del contrato por \$1.064.340.971 fue girado al patrimonio autónomo y de acuerdo con el plan de inversión fue cancelado en su totalidad al contratista, de lo cual existe un saldo pendiente de amortización por \$621.051.975, como se aprecia a continuación:

| Contrato E.S.E Hospital San Francisco de Villa de Leyva |                 |                            |                |                     |
|---|-----------------|----------------------------|----------------|---------------------|
| VI. Contrato  | Anticipo        | VI. Girado actas parciales | VI. Amortizado | Saldo sin amortizar |
| \$ 5.601.794.586  | \$1.064.102.875 | \$ 1.854.478.416           | \$ 443.050.900 | \$621.051.975       |

- Por debilidades y falta de control tanto en la interventoría del contrato como en el desembolso de los recursos por parte del área financiera, el Fondo realizó pago de las facturas Nos. 1081 y 1082 por valor de \$83.282.110, pese a que las mismas correspondían al "Sexto Corte Parcial de Obra", por lo cual se presentó un pago doble por el mismo concepto. Si bien, el 6 de agosto de 2015 se realizó la devolución de los recursos por parte del contratista, a la fecha y pese a que han transcurrido ocho (8) meses, el área financiera no ha realizado los ajustes pertinentes contables que reflejen la reversión de la operación, por lo cual se continúa evidenciando un doble pago al contratista, situación que afecta en el valor de la amortización del anticipo, reflejando diferencias en lo reportado por el interventor frente a lo registrado contablemente.

<sup>32</sup> Contrato de fiducia mercantil de administración y pagos celebrado entre CREDICORP CAPITAL FIDUCIARIA S.A y HEYMOCOL S.A.S, del 5 de diciembre de 2013.



recursos girados en calidad de anticipo sin amortizar, así como tampoco ha tomado decisiones por el abandono de la obra.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene con las mismas incidencias en que fue formulado.

**Hallazgo No. 10 Contrato No. 178-2013 ESE Hospital San Francisco Villa de Leyva (Boyacá) (F y D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*"

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia." (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

- c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*
- d. Responderá por los resultados de su gestión.*

- Aunque los estudios previos y la Cláusula Tercera del contrato establecían como plazo de ejecución nueve (9) meses<sup>33</sup>, a la fecha han transcurrido 31 meses desde la suscripción del acta de inicio, y 22 meses adicionales al plazo contractual, correspondiente al 233% del tiempo otorgado para la ejecución de la obra, sin que a la fecha se haya cumplido con el objeto contractual.
- De acuerdo con el informe de interventoría, el contrato presentó un avance de ejecución de obra del 33.7%.
- Se evidencia incumplimiento en las especificaciones técnicas de calidad del concreto, por lo que la interventoría solicitó al contratista realizar pruebas con el objeto de verificar el cumplimiento de la resistencia, así fuera con la extracción de núcleos o con ultrasonidos e índice de esclerómetro; por lo que practicadas las pruebas de ultrasonido e índice de esclerómetro y de acuerdo con la comunicación del 12 de marzo de 2015, emitida por el especialista en patología de concreto, se observó que de los 11 elementos verificados, seis (6) no cumplen con la especificaciones técnicas establecidas en la Norma Sismo Resistente NSR-10, como las columnas ejes J-1, D-8 y G2-I5, y la vigas ejes H-4, F2I1, F2-I5 y B2-C2, lo que conlleva a que la obra no se está ejecutando de acuerdo a las especificaciones técnicas exigidas contractualmente, situación que podría conllevar a la demolición de la obra.
- El día 18 de septiembre de 2015, la interventoría del contrato de obra confirmó que el contratista retiró la celaduría de la obra y a la fecha no se cuenta con el servicio de vigilancia que custodie y salvaguarde la infraestructura de la primera y segunda etapa de la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva, lo que genera riesgo de pérdida y deterioro de los materiales.

Conforme a la visita in situ de las obras, se evidenció lo siguiente:

- Las obras se encuentran en completo abandono, sin vigilancia privada y el cerramiento perimetral en lonas está destruido, lo que permite el ingreso y permanencia de animales domésticos (caballos y perros) en la parte construida de la obra, fase 1 y 2. Así mismo, se evidencia que la obra está invadida por la maleza, escombros y la valla informativa tapada por los arbustos.
- Se observa la construcción de las partes estructurales como vigas y columnas, en algunos sectores se han levantado los muros y los han revocado y se han colocado las tuberías, materiales que se encuentran sin

*33 El plazo estimado de ejecución del contrato será de nueve (9) meses, y se divide en dos etapas, así: Etapa de pre-construcción plazo estimado de un (1) mes y etapa de construcción, Plazo estimado de ocho (8) meses, contados a partir del acta de inicio de obra suscrita por las partes.*

ninguna vigilancia, por lo cual se encuentran expuestos a posibles hurtos y saqueos.

- Se evidenció material de construcción (baldosas, hierros y ladrillos) completamente a la intemperie, presentando deterioro de los mismos y en riesgo de pérdida.
- En cuanto al proceso constructivo de la obra, es importante resaltar que se observan deficiencias como: abultamiento de concreto sobre la viga y columna, hormigueros, rebabas y los acabados de los recubrimientos de los muros que podrían denotar la baja calidad.
- La no terminación y el abandono de la fase 2 de la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva por parte del Contratista del Fondo, afecta de manera directa la fase 1 construida por el Municipio, la cual se encuentra completamente terminada con los acabados e instalaciones eléctricas, agua potable y planta eléctrica y sin vigilancia por parte del municipio y/o la ESE.

- Ver el siguiente registro fotográfico:



Foto No. 1 Valla informativa del contrato



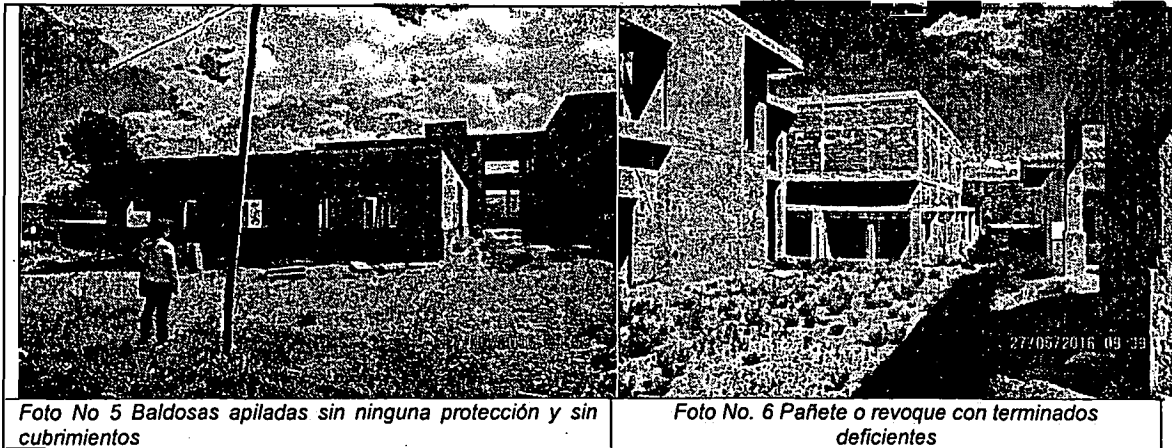
Foto No. 2 Panorama del estado actual de la obra, sin vigilancia



Foto No. 3 Bulbo de concreto sobre la viga y columna y lleno de vegetación



Foto No. 4 Hierros expuestos al agua, sin ninguna medida de seguridad



Estas situaciones evidencian deficiencias de planeación, seguimiento, supervisión y vigilancia de las obras a cargo del Fondo, al dejar las obras sociales inconclusas, lo que afecta el bienestar de la comunidad y pone en riesgo los recursos públicos invertidos.

Estos hechos generan un hallazgo con connotación fiscal por \$621.051.975, cuantía que resulta como diferencia entre el valor cancelado por el anticipo frente al valor amortizado, situación que devela una gestión antieconómica de conformidad con lo establecido en el artículo 6<sup>34</sup> de la Ley 610 de 2000, por la diferencia en los mayores costos cancelados.

Este hallazgo también se comunica con posible incidencia disciplinaria, en virtud de lo consagrado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta del Fondo:

*"El Fondo responde punto por punto, de la siguiente manera:*

1.- Sobre el saldo pendiente de amortización del anticipo por \$621.051.975, sostiene que efectivamente existe un saldo por amortizar por \$621.051.975, el cual es de conocimiento de la compañía aseguradora, quien es parte del proceso de caducidad adelantado por el Fondo Adaptación. Es pertinente aclarar que dichas sumas están garantizados con el amparo de correcta inversión y buen manejo del anticipo de la póliza entregada por el contratista a la entidad.

2.- Relacionado con el pago doble por el mismo concepto, el Fondo al evidenciar lo sucedido procedió a solicitar el reintegro del valor en cuestión al contratista, dinero que fue reintegrado por el mismo el día 6 de agosto de 2015. Dicha partida si se encuentra registrada y

<sup>34</sup> "... Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado".

contabilizada en los estados financieros económicos sociales y ambientales del Fondo Adaptación, sin que se haya incluido por parte de la fiduciaria el registro en el reporte denominado "Base de pagos", razón por la cual se procedió a solicitar el registro en el reporte mencionado, con el fin de garantizar que se revele de manera correcta la ejecución financiera.

Es importante anotar que el archivo denominado "Base de Pagos" que remite el Patrimonio Autónomo es un instrumento de control administrativo que contiene el histórico de los pagos realizados, por lo que se constituye en uno de varios insumos utilizados por el Equipo de Gestión Financiera para todos los propósitos de su competencia bien sean de consulta, análisis, depuración o validación financiera, contable, de control y seguimiento.

El Equipo de Trabajo de Gestión Financiera tiene establecido controles para el desembolso de los recursos, para el caso que nos ocupa se evidenció que son dos facturas diferentes en su número y que cuentan con los requisitos exigidos para el pago, no se puede aseverar que se hizo un pago doble por parte de financiera, situación diferente fuera si se hubiese cancelado dos veces la misma factura.

3.-En cuanto al plazo de ejecución contractual adicional (22 meses), el Fondo en su respuesta expone sobre las dificultades presentadas, como en la etapa de preconstrucción donde el contratista presentó observaciones a los niveles de los diseños, ajustes arquitectónicos y estructurales a los diseños iniciales, en especial en las bases y cimentaciones del proyecto, para adecuar los niveles arquitectónicos a la topografía del terreno y a los niveles constructivos de la primera etapa que no fue construida por el Fondo adaptación, generando suspensión del contrato del 22 de noviembre al 31 de enero de 2014.

Argumentan que posteriormente El 30 de enero 30 de 2014, (sic) cuando se dio inicio a la obra se estableció el hallazgo de un lecho hídrico (cauce de un río) abandonado que cruzaba la obra en dos de los módulos de dos pisos (hospitalización / consulta externa y Gineobstetricia/ urgencias), el cual no fue detectado en los sondeos practicados para los estudios de suelos de acuerdo con lo informado por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, lo que adicionalmente requería nuevamente ajuste estructurales a los diseños y por ende las actividades realizadas incrementaron los tiempos en el desarrollo de las actividades de construcción.

El proyecto contaba inicialmente con concepto técnico de viabilidad de la Subdirección de Infraestructura del Ministerio de Salud del 3 de agosto de 2012, cuando se solicitó la actualización del mismo frente a las situaciones presentadas; dicho ente solicitó modificar el diseño funcional para asegurar el correcto funcionamiento y adecuación a las normas de habilitación vigentes, por lo que tan sólo hasta el 16 de mayo de 2014 se obtuvo el concepto favorable de dicha entidad, lo que generó la ampliación del plazo del contrato, en 5 meses esto, es, hasta el 28 de febrero de 2015.

Posteriormente, de conformidad con lo informado por la interventoría se presentaron obras adicionales necesarias e imprescindibles para el avance de la obra, lo que generaba ajustes a los diseños sanitarios, eléctricos, hidráulicos y de instalaciones del proyecto, las cuales además requerían ítems no previstos que debían ser avalados por el constructor y la interventoría, y en consecuencia solicitan prórroga del plazo del contrato en 6 meses adicionales, quedando este en 20 meses para la ejecución, esto es hasta finales de agosto de 2015.

El 14 de mayo de 2015, la Subgerente de Estructuración y el sectorial salud del Fondo, el

*intervenitor y el contratista, en mesa de trabajo acuerdan suspender tanto el contrato de obra como el de interventoría, para efectos de definir y subsanar algunos aspectos del contrato de obra necesarios para continuar con la ejecución del mismo, dados los pendientes que no permitan desarrollar las obras de construcción y que se advertían como posibles incumplimientos por parte del contratista; para esto se definieron una serie de actividades a cumplir por parte del contratista, a través de lo que en su momento se denominó el "check list" que debía ser cumplido por el contratista, como condición para viabilizar la reanudación del contrato, lo que originó el acta de suspensión No. 2 del 15 de mayo de 2015, suspendiendo el plazo de ejecución por el término comprendido entre el 15 de mayo y el 15 de junio de 2015.*

*Con el fin de verificar el cumplimiento de las actividades acordadas, se solicita ampliar en dos (2) oportunidades la suspensión N° 2 del Contrato N° 178 de 2013, hasta el 16 de agosto de 2015, suspensiones que no afectan el plazo del contrato y que por el contrario lo llevan hasta el 28 de noviembre de 2015.*

*La Subgerencia de Estructuración, el 1° de octubre de 2015, remitió a Secretaría General informe con el cual GPO Ingeniería S.A., intervenitor del Contrato 178 de 2013, advierte "(...) incumplimientos del contratista que afectan de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencian que pueden conducir a la paralización del mismo. (...)", y se solicitó se adelantarán las acciones a que haya lugar.*

*Entre octubre y noviembre de 2015 la Secretaría General adelantó la audiencia de incumplimiento con fines de caducidad del Contrato No. 178 de 2013, suscrito entre HEYMOCOL S.A.S y el FONDO ADAPTACIÓN, dentro de la cual la firma contratista HEYMOCOL, solicitó como arreglo directo la suspensión del contrato y de la audiencia de caducidad por 3 meses, con el fin de superar los hechos que dieron origen al proceso de caducidad, en especial la entrega de las memorias de cálculo de los planos de los diseños sanitarios, eléctricos, hidráulicos, entre otros, necesarios para que el gerente del Hospital de Villa de Leyva solicitará la nueva licencia de la obra a la Secretaria de planeación del Municipio, ya que esta supuestamente se había vencido en el mes de septiembre de 2015.*

*Se suscribió la suspensión de la ejecución del contrato por 3 meses, esto es, hasta el 28 de febrero de 2016.*

*El 16 de diciembre de 2015, el contratista subsana la mayoría de los cargos formulados en la audiencia de caducidad y radica al sector salud del Fondo Adaptación los planos y las memorias solicitadas.*

*El Sector Salud a finales de diciembre de 2015, entrega ante las autoridades locales de Villa de Leyva los planos y las memorias respectivas para la nueva licencia, lo cual no se ha llevado a cabo, generando continuamente la suspensión del contrato que nos ocupa.*

*La continuidad de la construcción depende de la expedición de la nueva licencia de construcción, que está en cabeza de la Secretaria de Planeación de Villa de Leyva, que en repetidas ocasiones se le han informado los hechos y las consecuencias de parálisis que ellos generan para el proyecto.*

*De los anteriores hechos se colige, que era técnica y jurídicamente imposible para el Fondo Adaptación mantener el plazo inicial del contrato sin las prórrogas o suspensiones que se sucedieron durante la ejecución del mismo y continuar la obra contratada.*

4.- Referente a las especificaciones técnicas de calidad del concreto, el fondo manifestó que la subgerencia de estructuración, el 1 de octubre de 2015, remitió a secretaría general con el cual la interventoría advierte "(...) incumplimientos del contratista que afectan de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencian que pueden conducir a la paralización del mismo. (...)", y se solicitó se adelantarán las acciones a que haya lugar, dentro de las cuales se encuentra las bajas resistencias del concreto, por lo que entre octubre y noviembre de 2015 la Secretaría General adelantó la audiencia de incumplimiento con fines de caducidad del Contrato No. 178 de 2013, suscrito entre HEYMOCOL S.A.S y el FONDO ADAPTACIÓN, dentro de la cual se le formuló entre otros cargos, las bajas resistencias en las especificaciones del concreto. Frente a este cargo dentro de la etapa probatoria en las prácticas de pruebas, el Fondo escuchó en declaración juramentada al señor Harold Alberto Muñoz Muñoz, experto en la materia contratado por HEYMOCOL a mediados de 2015 y miembro de la Comisión Asesora permanente de Constructores Sismo resistentes, con el fin de que diera al despacho claridad en el tema.

El contratista manifestó en los descargos de la audiencia de caducidad, que en el mes de junio de 2015 en mesa de trabajo con la interventoría y la Sociedad Colombiana de Ingenieros SCI, la cual contó con la participación del señor Harold Alberto Muñoz Muñoz, informó su disposición para tomar las medidas que garanticen la durabilidad de las obras, sin que ello implique demoler, dado que el reglamento Colombiano de constructores NSR-10, Ley 400 de 1997 prevé varias alternativas para solucionar las resistencias menores a 85%, pero no habla de demolición, presentó unas alternativas que no fueron aprobadas por la interventoría debido a que el contrato prevé la demolición.

5.- En cuanto a la vigilancia para la custodia y guarda de la infraestructura de la primera y segunda etapa de la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva: Etapa I y II, manifiesta que el servicio se prestó hasta el 18 de septiembre de 2015; se reiteró al contratista sobre su responsabilidad de la vigilancia de las obras, materiales y todo lo relacionado con el objeto de su contrato, por lo que se estaría configurando un incumplimiento al contrato, siendo el siendo (sic) el contratista el único responsable de las afectaciones, hurtos, vandalismo o cualquier situación que se presente con las implicaciones legales que de éste acto se llegaran a derivar. El Fondo solicitó a la anterior administración de Villa de Leyva la vigilancia de las obras y desde inicios del año 2016 ha requerido en múltiples oportunidades al ente territorial, específicamente al Alcalde actual de Villa de Leyva, su deber de custodia de un predio de titularidad del Municipio. Se reitera de manera respetuosa al ente de control que tanto la vigilancia de la obra como el mantenimiento de la fase 1 del Hospital son facultades y obligaciones en cabeza de la Alcaldía de Villa de Leyva, circunstancia que ha sido manifestada en varias ocasiones al sr. Alcalde por parte del Fondo.

Se han presentado circunstancias de fuerza mayor para el Fondo adaptación que han retrasado el tiempo inicialmente pactado (cauce río seco, cambio normatividad hospitalaria, cambio de diseños entregados por el municipio de Villa de Leyva, etc), y que han impedido que el Fondo cumpla con el 100% del proyecto segunda fase Hospital de Villa de Leyva (no contar actualmente con una nueva licencia de construcción), por lo que actualmente nuestras medidas jurídicas tienden a la protección de los dineros públicos, adelantando la audiencia de caducidad en contra del contratista, avisos de siniestro a las aseguradora de la interventoría y del contratista, elaboración de denuncias penales que se presentaran ante la Fiscalía General de la Nación, informes a los entes de control y el estudio de una posible cesión de contrato, que sólo será viable, una vez la Alcaldía del Municipio expida la nueva licencia de construcción que incluya la modificación de los diseños iniciales."

**Análisis de la respuesta:**

Examinada la respuesta del Fondo, el hallazgo se mantiene con las connotaciones comunicadas por las siguientes razones:

En relación con el saldo pendiente de amortizar, el Fondo acepta que efectivamente existe un saldo de \$621.051.975, y que es de conocimiento de la Aseguradora, monto que no fue amortizado por la baja ejecución de las obras.

Referente al pago de las facturas 1081 y 1082 por valor de \$82.282.110, correspondiente al sexto corte parcial de obra, si bien es cierto, el Fondo solicitó el reintegro de los dineros al contratista, no es menos cierto, que esta situación devela una falta de control, seguimiento y monitoreo sobre las cuentas autorizadas tanto por el supervisor como el área financiera, encargadas de la revisión y autorización para la respectiva cancelación de las facturas al contratista.

Ahora bien, si la partida está registrada en los estados contables del Fondo han transcurrido ocho (8) meses desde el suceso sin que a la fecha se realicen los ajustes en la base de datos y estado financiero del contrato, para no seguir presentando diferencias que afectan tanto en la amortización del anticipo como en las facturas canceladas al contratista.

En cuanto a lo planteado por el Fondo de tener los controles establecidos por el área financiera para el desembolso de los recursos, "*...y que se trataron de dos facturas diferentes en su número y que cuentan con los requisitos exigidos para el pago*", el argumento no es de recibo, toda vez que no se están cuestionando los aspectos formales de las facturas presentadas por el contratista, sino cómo mediante dos documentos se esté cobrando un mismo concepto y éste no sea detectado ni por el supervisor ni mucho menos por el área financiera del Fondo, lo que significa que los controles implementados no son efectivos.

Respecto a la deficiencia encontrada en la resistencia del concreto en algunos elementos estructurales, donde informan que se contrató unos estudios con un experto en el tema y que estuvo presente durante los descargos en la audiencia de caducidad, donde informó la disposición para la toma de medidas con miras a garantizar la durabilidad de la obra, sin demoler, dado que el reglamento Colombiano de constructores NSR-10 y la Ley 400 de 1997, prevé varias alternativas para solucionar resistencia menores al 85%. El consultor presentó alternativas que no fueron aprobadas por la interventoría debido a que el contrato prevé la demolición; sin que se observe ningún análisis de esta respuesta del contratista y del informe del especialista en patología de concretos entregado al Fondo.



Por lo anterior se concluye que el Fondo no desvirtúa la baja resistencia en algunos elementos estructurales, como las columnas ejes J-1, D-8 y G2-I5, y la vigas ejes H-4, F2I1, F2-I5 y B2-C2; simplemente está exponiendo todas las actividades que ha realizado a la fecha sin obtener ningún resultado.

En lo que se refiere a la vigilancia y custodia de la infraestructura de la primera y segunda etapa de la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva, el Fondo argumenta que este servicio se prestó hasta el 18 de septiembre de 2015 y que han realizado las gestiones con el Ente Territorial; sin embargo, tanto las obras de la fase 1 como la fase 2 de la ESE se encuentran sin vigilancia y en completo abandono, situación que se evidenció en la visita realizada el 27 de junio de 2016.

Referente a las observaciones y debilidades evidenciadas en la visita in situ a la ESE, donde se evidenció el abandono de la obra, material de construcción (baldosas hierros y ladrillos) a la intemperie, abultamiento de concreto y baja calidad de las obras, el Fondo no hace alusión en su respuesta.

#### **Hallazgo No. 11 Diseños Contrato 253 de 2013 (F y D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*"

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia." (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*“PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

- c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*
- d. Responderá por los resultados de su gestión.*
- e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.” (Subrayado nuestro)*

El Fondo celebró el contrato 253 de 2013, para la elaboración de los diseños, estudios técnicos, validación de la afectación de la infraestructura de las IPS a intervenir, realizar el análisis de riesgo y/o amenaza de los lotes donde se encuentran las IPS afectadas y/o de los predios propuestos para las nuevas construcciones y la gestión predial de veinte (20) IPS, ubicadas en los departamento de Antioquia, Córdoba, Chocó, Norte de Santander, y Sucre, por \$2.347.7 millones, con un plazo de ejecución inicial de cinco (5) meses.

De conformidad con los estudios previos, se discriminaron las 20 IPS por departamento, municipio, tipo de institución y metro cuadrado por área a diseñar, como se describe a continuación:

**Cuadro 32. IPS a Intervenir - Contrato 253 de 2013**

| No.           | DEPARTAMENTO       | MUNICIPIO             | IPS   | TIPO DE INSTITUCIÓN | AREA ESTIMADA (M2) |
|---------------|--------------------|-----------------------|---|---------------------|--------------------|
| 1             | ANTIOQUIA          | TURBO                 | CENTRO DE SALUD DON BOSCO                           | CS                  | 940                |
| 2             | ANTIOQUIA          | TURBO                 | CENTRO DE SALUD SAN MIGUEL A. BUSTOS (NVA COLONIA ) | CS                  | 912                |
| 3             | CORDOBA            | CANALETE              | CAMU CANALETE                                       | HL                  | 3.221              |
| 4             | CORDOBA            | LORICA                | CENTRO DE SALUD LAS FLORES                          | CS                  | 470                |
| 5             | CHOCO              | RIOSUCIO              | HOSPITAL LOCAL DE RIOSUCIO                          | HL                  | 2867               |
| 6             | CHOCO              | RIOSUCIO              | CENTRO DE SALUD BELEN DE BAJIRA                     | CS                  | 1327               |
| 7             | CHOCO              | UNGUIA                | HOSPITAL LOCAL DE UNGUIA                            | HL                  | 1497               |
| 8             | CHOCO              | MEDIO SAN JUAN        | CENTRO DE SALUD E ANDAGOYA                          | CS                  | 1524               |
| 9             | CHOCO              | LITORAL DE SAN CARMEN | CENTRO DE SALUD                                     | CS                  | 1427               |
| 10            | CHOCO              | DEL DARIEN            | CENTRO DE SALUD DE CURBARADO                        | CS                  | 536                |
| 11            | CHOCO              | MEDIO ATRATO          | CENTRO DE SALUD BETE                                | CS                  | 450                |
| 12            | NORTE DE SANTANDER | TIBÚ                  | IPS CENTRO DE SALUD DE LA GABARRA                   | CS                  | 900                |
| 13            | NORTE DE SANTANDER | PUERTO SANTANDER      | IPS CENTRO DE PUERTO SANTANDER                      | HL                  | 1563               |
| 14            | NORTE DE SANTANDER | CUCUTILLA             | CENTRO DE SALUD DIVINO NIÑO DE CUCUTILLA            | HL                  | 788                |
| 15            | NORTE DE SANTANDER | GRAMALOTE             | HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL                        | HL                  | 578                |
| 16            | SUCRE              | GUARANDA              | ESE CENTRO DE SALUD DE GUARANDA                     | HL                  | 2686               |
| 17            | SUCRE              | MAJAGUAL              | CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL                         | HL                  | 3273               |
| 18            | SUCRE              | SUCRE                 | ESE HOSPITAL SANTA CATALINA DE SENA                 | HL                  | 3578               |
| 19            | SUCRE              | EL ROBLE              | ESE CENTRO DE SALUD EL ROBLE                        | HL                  | 1632               |
| 20            | SUCRE              | COVENAS               | CENTRO DE SALUD COVENAS                             | HL                  | 2053               |
| AREA ESTIMADA |                    |                       |   |                     | 32,222             |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El 25 de abril de 2014 se suscribe el otrosí No.1 y en el Parágrafo Primero de la Cláusula Segunda que estipula el valor del contrato, se establece que: *“El valor de los productos entregables relacionados con los diseños podrán variar cuando los metros cuadrados de diseño, estimados inicialmente por el Ministerio de Salud y Protección Social que fueron presentados en el estudio previo, sean mayores o menores a los del cuadro de áreas del plano arquitectónico aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social. En el evento en que haya lugar a reajustar el valor de los productos a diseñar, este se realizará de acuerdo con el valor del metro cuadrado (m2) ofertado por el contratista”.*

El 9 de marzo de 2015 se firma el Otrosí No. 4, se adiciona el valor del contrato en \$194 millones al componente de productos entregables del contrato, quedando el valor del contrato en \$2.836.5 millones; se prorroga en tres (3) meses y 15 días adicionales, quedando en 17 meses y 15 días. De igual manera, se modifica la Cláusula Quinta referente a la Forma de Pago de Productos Entregables, de la siguiente manera *“...Los productos 6<sup>35</sup>, 7<sup>36</sup>, 8<sup>37</sup>, 9<sup>38</sup> y 10<sup>39</sup> se modifican en el presente otrosí, según el siguiente criterio: 1.- Valor del producto base según el precio definido en el otrosí No. 3, cuyo valor base de metro cuadrado es de \$62.502.88 para los metros cuadrados contratados iniciales de cada IPS; 2.- Valor adicional por el incremento de metros cuadrados de cada IPS, según el precio definido en el contrato inicial, cuyo valor base de metro cuadrado es de \$56.427.56 para los metros cuadrados adicionales a los contratados inicialmente, de acuerdo al cuadro de áreas aprobados el MSPS; 3.- Redistribución de costos fijos atribuibles a la extensión del contrato y de reconocimiento de diseños de ingeniería de otra IPS que no será culminada”.*

El 11 de agosto de 2015 se suscribe el acta de liquidación parcial de común acuerdo del contrato No. 253 de 2013, incluyendo como concluido el objeto para las IPS de Centro de Salud Las Flores del Municipio de Lorica (Córdoba); Hospital Local de Riosucio del Municipio de Riosucio (Chocó), Centro de Salud Belén de Bajirá del Municipio de Riosucio (Chocó), Centro de Salud Palestina del Municipio de Litoral de San Juan (Chocó), IPS Centro de Salud de la Gabarra Municipio de Tibú (Norte de Santander), Centro de Salud Divino Niño de Cucutilla del Municipio de Cucutilla (Norte de Santander), ESE Centro de Salud de Guaranda del Municipio de Guaranda (Sucre), ESE Hospital Santa Catalina de Sena del Municipio de Sucre (Sucre), ESE Centro de Salud El Roble del Municipio de El Roble (Sucre), Centro de Salud Coveñas del Municipio de Coveñas (Sucre).

<sup>35</sup> “Elaboración del programa médico arquitectónico y anteproyecto de arquitectura de cada IPS para la presentación en el Ministerio, avalado por la interventoría”.

<sup>36</sup> Aprobación del Ministerio del anteproyecto de arquitectura (Concepto técnico de pertinencia o similar).

<sup>37</sup> Elaboración y primera entrega completa a la interventoría del diseño arquitectónico, estructural, eléctrico y TIC, hidráulico, sanitario y de gas natural, de gases medicinales y de ventilación mecánica y aire acondicionado de cada IPS. Incluye plano (plantas, cortes, fachadas, detalles constructivos), memorias y especificaciones técnicas.

<sup>38</sup> Aprobación de interventoría del diseño arquitectónico, estructural, eléctrico y TIC, hidráulicos, sanitario y de gas natural, de gases medicinales y de ventilación mecánica y aire acondicionado de cada IPS, incluye planos (plantas, cortes, fachadas, detalles constructivos) memorias y especificaciones técnicas.

<sup>39</sup> Consolidación de las especificaciones técnicas de construcción, las cantidades, el presupuesto y la programación de obra. Incluye cotizaciones y análisis de precios unitarios.

Verificado el estado final de los productos contratados por el contratista, a la fecha se tiene lo siguiente:

De las 20 IPS contratadas por parte del Fondo para realizar la elaboración de los diseños, estudios técnicos, validación de la afectación de la infraestructura, realizar el análisis de riesgo y/o amenaza de los lotes donde se encuentran las IPS afectadas y/o de los predios propuestos para las nuevas construcciones y la gestión predial, se tiene lo siguiente:

- Cuatro (4) de las IPS fueron excluidas porque no fueron afectadas por la ola invernal, conforme a los estudios adelantados por el contratista, de lo cual se pagó únicamente el Centro de Salud Belén de Bajirá en Riosucio (Chocó), toda vez que las demás validaciones fueron realizadas por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 33. IPS Excluidas**

(Cifras en pesos)

| Departamento | Municipio         | Nombre de Proyecto              | Estado de Diseños     | Observaciones generales | Valor Contratado de Proyecto | Inversión Pendiente Contratación | Inversión Total Estimada por Proyecto | Estado del contrato | Estado Actual |
|--------------|-------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------|
| CHOCÓ        | CARMEN DEL DARIEN | CENTRO DE SALUD DE CURBARADO    | Validación afectación | Excluido por afectación | 0                            | 0                                | 0                                     |                     | excluida      |
| CHOCÓ        | MEDIO ATRATO      | CENTRO DE SALUD BETE            | Validación afectación | Excluido por afectación | 0                            | 0                                | 0                                     |                     | excluida      |
| CHOCÓ        | MEDIO SAN JUAN    | CENTRO DE SALUD DE ANDAGOYA     | Validación afectación | Excluido por afectación | 0                            | 0                                | 0                                     |                     | excluida      |
| CHOCÓ        | RIOSUCIO          | CENTRO DE SALUD BELEN DE BAJIRA | Validación afectación | Excluido por afectación | 7.728.589                    | 0                                | 7.728.589                             | acta de liquidación | excluida      |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- De las 20 IPS contratadas, solamente se van a ejecutar nueve (9) de las cuales se relaciona el presupuesto aprobado, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 34. IPS a Ejecutar**

(Cifras en pesos)

| Departamento                      | Municipio | Nombre de Proyecto                            | Estado de Diseños     | Observaciones generales | Valor Contratado de Proyecto | Inversión Pendiente Contratación | Inversión Total Estimada por Proyecto | Estado del contrato      | Estado Actual |
|-----------------------------------|-----------|---|-----------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|---------------|
| ANTIOQUIA                         | TURBO     | CENTRO DE SALUD DON BOSCO (Currulao)          | Diseños completos     | Para contratar Obra     | 235.119.821                  | 6.559.929.133                    | 6.795.048.953                         | Gobernación de Antioquia | Priorizada    |
| ANTIOQUIA                         | TURBO     | CENTRO DE SALUD FELIX LONDOÑO (Nueva Colonia) | Diseños completos     | Para contratar Obra     | 233.359.622                  | 7.244.058.457                    | 7.477.418.079                         | Gobernación de Antioquia | Priorizada    |
| CHOCÓ                             | UNGUIA    | HOSPITAL LOCAL DE UNGUIA                      | Diseños completos     | Para contratar Obra     | 283.917.864                  | 10.301.594.078                   | 10.585.511.943                        |                          | Priorizada    |
| CORDOBA                           | CANALETE  | CAMU CANALETE                                 | Diseños completos     | Para contratar Obra     | 212.046.232                  | 9.333.650.083                    | 9.545.696.314                         | 0                        | Priorizada    |
| NORTE SANTANDER                   | GRAMALOTE | HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL                  | Diseños completos     | En obra                 | 361.368.662                  | 6.439.701.696                    | 6.801.070.358                         |                          | en Obra       |
| NORTE SANTANDER                   | TIBÚ      | IPS CENTRO DE SALUD DE LA GABARRA             | Anteproyecto ajustado | Para contratar Obra     | 143.443.140                  | 5.621.567.633                    | 5.765.010.773                         | acta de liquidación      | Priorizada    |
| SUCRE                             | GUARANDA  | ESE CENTRO DE SALUD DE GUARANDA               | Anteproyecto ajustado | Para contratar Diseños  | 92.750.237                   | 9.059.065.970                    | 9.151.816.207                         | acta de liquidación      | Priorizada    |
| SUCRE                             | MAJAGUAL  | CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL                   | Diseños completos     | Para contratar Diseños  | 285.665.783                  | 11.194.700.533                   | 11.480.366.316                        |                          | Priorizada    |
| SUCRE                             | SUCRE     | ESE HOSPITAL SANTA CATALINA DE SENA           | Anteproyecto ajustado | Para contratar Diseños  | 90.206.235                   | 9.405.065.970                    | 9.495.272.205                         | acta de liquidación      | Priorizada    |
| Valor de los proyectos en diseños |           |   |                       |                         | 1.937.877.596                |                                  |                                       |                          |               |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Ahora bien, de acuerdo con el acta No. 066 del 21 de abril de 2016, el Consejo Directivo del Fondo aprobó por unanimidad la exclusión de las siguientes IPS, por cuanto no se contaba con los recursos necesarios para llevar a cabo su construcción; es decir, estaban desfinanciadas porque con lo diseñado por el contratista se triplicaba el valor de la construcción; sin embargo, se realizaron trabajos por parte del contratista, tales como: estudios complementarios, anteproyectos sin ajustar, anteproyectos ajustados, diseños completos, actividades por las cuales el Fondo pagó la suma de \$890.9 millones, con recursos destinados para la atención del fenómeno de la Niña 2010-2011, estudios y documentos que de acuerdo con la información reportada por el Fondo serían remitidos a los diferentes Entes Territoriales, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 35. IPS Excluidas por el Consejo Directivo**

*(Cifras en pesos)*

| Departamento                     | Municipio           | Nombre de Proyecto                   | Estado de Diseños        | Area m2 Inicial MSPS en Jul 2012 | M2 de Diseño IPS | M2 Definitivos | Valor Contratado de Proyecto | Inversión Pendiente Contratación | Inversión Total Estimada por Proyecto | Estado Actual |
|----------------------------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|------------------|----------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------|
| CHOCÓ                            | LITORAL DE SAN JUAN | CENTRO DE SALUD DE PALESTINA         | Estudios complementarios | 1.427                            | 2.007,30         | 1.624,79       | 81.084.057                   | 6.599.215.475                    | 6.680.299.532                         | excluida      |
| CHOCÓ                            | RIOSUCIO            | HOSPITAL LOCAL DE RIOSUCIO           | Anteproyecto sin ajustar | 2867                             | 2730,4           | 2433,684       | 119.238.117                  | 10.416.320.880                   | 10.535.558.997                        | excluida      |
| CORDOBA                          | LORICA              | CENTRO DE SALUD LAS FLORES           | Estudios complementarios | 470                              | 1073,47          | 1037,256       | 63.850.265                   | 4.546.295.410                    | 4.610.145.675                         | excluida      |
| NORTE SANTANDER                  | CUCUTILLA           | CENTRO DE SALUD DIVINO NIÑO DE       | Anteproyecto sin ajustar | 788                              | 2283,92          | 1506,846       | 145.681.033                  | 6.239.674.568                    | 6.385.355.601                         | excluida      |
| NORTE SANTANDER                  | PUERTO SANTANDER    | IPS CENTRO DE SALUD PUERTO SANTANDER | Diseños completos        | 1563                             | 2460,14          | 2084,676       | 290.623.517                  | 8.422.918.352                    | 8.713.541.870                         | excluida      |
| SUCRE                            | COVEÑAS             | CENTRO DE SALUD COVEÑAS              | Anteproyecto ajustado    | 2053                             | 3504             | 2430,384       | 95.160.195                   | 10.154.526.227                   | 10.249.686.422                        | excluida      |
| SUCRE                            | EL ROBLE            | ESE CENTRO DE SALUD EL ROBLE         | Anteproyecto ajustado    | 1632                             | 3122,15          | 1758,768       | 95.271.852                   | 7.140.078.397                    | 7.235.350.249                         | excluida      |
| VALOR CANCELADO DE LOS PROYECTOS |                     |                                      |                          |                                  |                  |                | 890.909.036                  |                                  |                                       |               |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- De otro lado, analizados los metros cuadrados de diseño de las IPS priorizadas por el Fondo, se observan diseños completos, anteproyectos ajustados que deben ser nuevamente adecuados por el Fondo, debido a que los metrajes diseñados por el contratista no se ajustan a los lineamientos impartidos por el MSPS, ni a las necesidades de la comunidad, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 36. IPS a Ajustar**

*(Cifras en pesos)*

| Departamento    | Municipio | Nombre de Proyecto                  | Estado de Diseños     | Observaciones generales | Area m2 Inicial MSPS en Jul 2012 | M2 de Diseño IPS | M2 Definitivos |
|-----------------|-----------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------------------|------------------|----------------|
| CHOCÓ           | UNGUIA    | HOSPITAL LOCAL DE UNGUIA            | Diseños completos     | Para contratar Obra     | 1.497,00                         | 2.505,05         | 2.321,75       |
| CORDOBA         | CANALETE  | CAMU CANALETE                       | Diseños completos     | Para contratar Obra     | 3.221,00                         | 2.334,92         | 1.964,03       |
| NORTE SANTANDER | TIBÚ      | IPS CENTRO DE SALUD DE LA GABARRA   | Anteproyecto ajustado | Para contratar Obra     | 900,00                           | 2.149,90         | 1.572,85       |
| SUCRE           | GUARANDA  | ESE CENTRO DE SALUD DE GUARANDA     | Anteproyecto ajustado | Para contratar Diseños  | 2.686,00                         | 3.292,00         | 2.178,73       |
| SUCRE           | MAJAGUAL  | CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL         | Diseños completos     | Para contratar Diseños  | 3.273,00                         | 4.057,63         | 2.663,50       |
| SUCRE           | SUCRE     | ESE HOSPITAL SANTA CATALINA DE SENA | Anteproyecto ajustado | Para contratar Diseños  | 3.578,00                         | 3.292,00         | 2.178,73       |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Ahora bien para los casos del Hospital Local de Unguía (Chocó) y CAMU de Canalete (Córdoba), donde fueron entregados diseños completos por parte del contratista, los mismos deben ser ajustados conforme a los lineamientos del MSPS, a las condiciones del terreno y las necesidades de la comunidad. Igual situación se presenta con el Centro de Salud de Majagual (Sucre), con el agravante que los diseños se encuentran sobredimensionados en 1.394.13 m<sup>2</sup>, debido a que el contratista diseñó 4.057.63 m<sup>2</sup> y deben ser ajustados a 2.663.50 m<sup>2</sup>, y por su sobredimensión en área no es posible su ajuste, motivo por el cual deben ser nuevamente contratados por el Fondo. Por estos diseños definitivos (anteproyectos aprobados por interventoría y el MSPS, y diseños completos) el Fondo canceló \$214.8 millones, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 37. Valores cancelados**

| Conceptos                        | Majagual           |
|----------------------------------|--------------------|
| Anteproyecto aprobado por Inter. | 29.409.429         |
| Anteproyecto aprobado por MSPS   | 45.951.170         |
| Diseños completos de proyecto    | 139.404.345        |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>214.764.944</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las anteriores situaciones reflejan debilidades en la planeación y falta de claridad en las especificaciones entregadas al contratista para la elaboración de los diseños, dejando a la potestad del mismo el número de metros a diseñar, situación que conllevó necesariamente a que se estructuran IPS sobredimensionadas, lo cual se presentó debido a que se canceló por metro cuadrado, de conformidad con lo contemplado en los Otrosíes No. 1 y 4 del mencionado contrato.

Por lo tanto, sumado el valor de los 11 proyectos que no se van a ejecutar y que fueron excluidos, por los cuales el Fondo pago con recursos provenientes a ola invernal fenómeno de la niña por \$890.9 millones y el valor de los \$214.8 millones de los diseños que deben volver a realizar, resulta un detrimento total por \$1.105.7 millones; recursos que no serán utilizados, toda vez que los mismos se encuentran sobredimensionados, hecho que constituye una posible connotación fiscal debido a una gestión ineficaz, antieconómica desplegada por el Fondo, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 y con posible incidencia disciplinaria conforme al numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002

### Respuesta del Fondo:

*"El Fondo en su respuesta hace referencia a cada uno de los acontecimientos presentados de la siguiente manera: Para el otrosí No. 1 menciona el decreto de creación del Fondo, aclarando que también debía adelantar las acciones tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección de la población de las amenazas que están sucediendo. Para dar cumplimiento al objeto del Fondo, se suscribió el contrato 253 de 2013 para la elaboración de los diseño, estudios técnicos entre otros de las 20 IPS.*

La estructuración de éste proceso contractual se basó en la información remitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y, como consecuencia, en los estudios previos se incluyeron los metros cuadrados de las áreas para cada IPS relacionados por el Ministerio en sus postulaciones. Es relevante señalar que, tal como se indicó en los estudios previos, estos metros cuadrados eran estimados, toda vez que correspondían a las proyecciones realizadas por el Ministerio en las postulaciones. Se expone el alcance de cada componente como: Validación de la afectación de la ola invernal, elaboración de los estudios de amenaza y riesgo, evaluación de los predios propuestos, levantamiento topográfico, inspección visual de las conexiones de redes de servicios públicos. Se procedía con el estudio de gestión predial y los respectivos estudios de suelos.

Con lo anterior el consultor debía realizar el Programa Médico Arquitectónico (PMA), el cual determina finalmente cual es el área de construcción, con base en los servicios que prestará la IPS, y es el soporte para la elaboración del anteproyecto arquitectónico. Por lo anterior, es que los metros de las áreas incluidas en los estudios previos eran estimados y sólo era posible determinarlos con exactitud una vez surtido el proceso de elaboración y aprobación de los estudios de: i) Validación, ii) Análisis de Amenazas y Riesgos, iii) Levantamiento Topográfico; iv) Gestión Predial y v) Estudio de Suelos.

Durante el desarrollo de los PMA y los anteproyectos de arquitectura, se evidenció que los diseños tendrían mayores superficies a las estimadas en los Estudios Previos, originado básicamente en los siguientes motivos:

- Los requerimientos funcionales entregados por el MSPS correspondían a requerimientos de la red viabilizada vigente en el año 2013, y no a la infraestructura que fue afectada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.
- La aplicación de la normativa de diseño y habilitación de las IPS generó mayores áreas a las que las IPS tenían, en el momento de la afectación, para cumplir con la misma función o poder obtener la habilitación necesaria.

Otro aspecto que influyó, que fue posterior a la suscripción del contrato 253 de 2013, fue el cambio en la normatividad de habilitación, toda vez que para la época en que el MSPS postuló las IPS estaban vigentes las Resoluciones, presentándose modificaciones a la normatividad de habilitación de las IPS, con la correspondiente incidencia en el tamaño de las áreas a diseñar. Así las cosas, la norma vigente implicó que los diseños se realizaran con mayores áreas para cumplir con las exigencias de habilitación, toda vez que se requieren servicios complementarios que implican crecimiento del área de los servicios de salud, no siendo discrecional para la Entidad, toda vez que es una exigencia legal que debe cumplirse para la consecución de la habilitación de las IPS. Estas circunstancias obligaron a modificar la forma de pago del Contrato No. 253 de 2013, toda vez que los productos entregables relacionados con los diseños podían variar frente a los estimados inicialmente por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales sirvieron de base para la elaboración de los estudios previos y la contratación, y, en ese momento, sólo una vez aprobado el anteproyecto arquitectónico por parte del Ministerio se podrían determinar los metros finales.

- Referente al otrosí No. 4, el Fondo expone las circunstancias que lo llevaron a la suscripción dentro de las cuales están los cambios en los PMA y los diseños como consecuencia de la aplicación de las nuevas normas de habilitación, a los requerimientos funcionales presentados por el MSPS fue necesario adicionarles las áreas complementarias, indispensables para la prestación de los servicios, por lo cual el consultor debió confirmar datos directamente con las entidades territoriales, circunstancia

que además de implicar mayores tiempos, ya que se dependía de la celeridad e interlocutor de cada IPS, generó un exceso de solicitudes para ser analizadas y determinar si realmente eran necesarias y así proceder a la incorporación de las mismas en los diseños.

Finalizando la vigencia 2014, se determinó que los diseños estaban siendo realizados con superficies mucho mayores a las estimadas, en primer lugar, como consecuencia de la aplicación de las nuevas normas de habilitación y, en segundo lugar, en algunos casos las áreas cambiaron, durante la ejecución del proyecto, por el desarrollo normal que tiene un diseño. Lo anterior, presentó una alerta por el desfinanciamiento del Contrato 253 de 2013, al cual habría que adicionarle recursos para poder culminar la totalidad de los diseños, además, del desfinanciamiento de las obras de construcción las cuales serían de áreas mucho mayores a las estimadas por el Ministerio, y la dificultad operativa que podrían llegar a tener las IPS y las entidades territoriales para el funcionamiento de las nuevas infraestructuras, toda vez que les demandaría mayor disponibilidad de recurso humano y gasto de funcionamiento.

Por otra parte, las entidades territoriales, enteradas de la situación y de que posiblemente ellas debieran cofinanciar la construcción y sostener económicamente el funcionamiento posterior de las IPS, manifestaron su preocupación por el tamaño de las mismas.

Por lo anterior, a partir de enero de 2015, se iniciaron reuniones con el Ministerio de Salud y Protección Social, específicamente con las Subdirecciones de Prestación de Servicios de Salud y de Infraestructura, conformando un equipo de trabajo para la revisión de los requerimientos funcionales, con el impacto que ello tendría en las áreas de cada IPS, y la búsqueda de soluciones al desfinanciamiento de los proyectos.

De ese equipo de trabajo participó UNOPS, en su calidad de interventor del Contrato 253 de 2013, conjuntamente con el Fondo Adaptación. En las reuniones de trabajo que iniciaron con la revisión de los requerimientos funcionales, se derivó en el análisis de otros aspectos como el nivel tecnológico de las ingenierías de las IPS y de la dotación de las mismas, así como en la definición de criterios de diseño, en relación no sólo con la inversión necesaria para su construcción, sino fundamentalmente con la sostenibilidad de las IPS en el contexto en el cual se construirían.

Es así como en el marco de las reuniones se desarrollaron, principalmente, las siguientes acciones:

- Revisión de los requerimientos funcionales de las IPS, en conjunto con las Subdirecciones de Prestación de Servicios de Salud y de Infraestructura, acorde con la red departamental de servicios y los requisitos de habilitación en salud.
- Análisis transversal los requerimientos funcionales de todas las IPS para identificar diferencias de criterio adoptadas entre unas y otras y convenir soluciones previo a la reunión con las entidades territoriales.
- Definición de los nuevos PMA y criterios de diseño para las IPS en conjunto con la Subdirección de Infraestructura.
- Revisión de los requerimientos funcionales y nuevos PMA con las Secretarías Departamentales de Salud.



*Como consecuencia de la revisión fue necesario ajustar los diseños a los requerimientos funcionales reales en la lógica de red departamental de servicios, cumpliendo a cabalidad con los requisitos de habilitación y garantizando, de esta forma, que los proyectos se ajustan a las necesidades de la población.*

*Lo anterior resultó en diseños más eficientes, lo cual en cumplimiento del principio constitucional de economía de la administración pública, permitirá costos de construcción razonables e IPS sostenibles por parte de las entidades territoriales a cargo.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, y en consideración de los ajustes sobre los requerimientos funcionales y su consecuencia sobre los diseños, mediante el otrosí No. 4 se realizó la modificación del Contrato 253 de 2014 en el alcance, de forma que se redujo el número de productos entregables sobre algunas IPS con ajustes en sus requerimientos funcionales, y se reconocieron los avances parciales adelantados a la fecha del respectivo otrosí.*

*Referente al estado final de los productos contratados manifiestan que no o existe debilidades en la planeación de los proyectos enunciados, cuando el Fondo recibió la lista de proyectos que conformaban las postulaciones sectoriales, no había información completa sobre afectación, estado de la infraestructura, y costos de la reconstrucción o reubicación. En el caso de salud, la información de costos fue elaborada como una estimación basada en la población a atender, lo cual representaba un alto grado de variabilidad respecto de las necesidades reales de cada proyecto.*

*En ese sentido, la estructuración del contrato recoge precisamente ese nivel de variabilidad y prevé, por un lado, las actividades necesarias para identificar las IPS a intervenir (validación de la afectación), y por otro, los estudios que garantizan que las obras a adelantar cumplen con la debida gestión de riesgo orientada a evitar que se repita la afectación por invierno, estos comprenden: i) Análisis de Amenazas y Riesgos, ii) Levantamiento Topográfico; iii) Gestión Predial y iv) Estudio de Suelos. Al incluir estas actividades, desde la planeación misma del contrato, se prevenían y acotaban las más fuertes incertidumbres de los proyectos.*

*Adicionalmente, cada sector debe atender la normatividad que le es propia, para el sector salud, resultaba fundamental conocer las necesidades de servicios de las IPS así como los requisitos de habilitación. La realidad nacional muestra que un porcentaje muy bajo de IPS cumplen a satisfacción los requisitos de habilitación en salud, por lo que era altamente probable que las intervenciones del Fondo implicaran un aumento de áreas al momento de la reconstrucción. De manera que el contrato, no solo no tenía falencias de planificación, sino que reconocía esta situación y prevenía el mecanismo para regularla contractualmente evitando reclamaciones sobredimensionadas por parte de los consultores.*

*El consultor, uso como fuente para establecer el plan médico arquitectónico a los responsables de la administración de las IPS, esto es, las autoridades locales o los gerentes y funcionarios de las ESE, **esa resultaba una fuente idónea y oficial**, sin embargo, algunos requerimientos resultaron excesivos frente a los servicios de la IPS y la capacidad financiera de las ESE, situación que era imposible de prever.*

*De acuerdo con lo mencionado anteriormente, como parte del ejercicio de supervisión de la entidad se realizó la revisión del contrato y los proyectos, y como consecuencia de la revisión, fue necesario ajustar los diseños a los requerimientos funcionales reales en la lógica de la red departamental de servicios, cumpliendo a cabalidad con los requisitos de habilitación.*

Todas estas actividades son propias de un contrato con un alcance indeterminado pero determinable con base en las actividades previstas contractualmente, con base en un ejercicio de planificación que utilizó la información conocida e implementó los mecanismos para determinar la información incierta al momento de suscribir el contrato.

Por lo anterior, una vez revisada conjuntamente con el equipo técnico del Ministerio de Salud y con las autoridades locales, se determinó la realidad de los requerimientos de las IPS y se realizaron los ajustes pertinentes en el contrato de Consultoría orientados a maximizar los productos útiles dentro de la lógica económica y de sostenibilidad de las IPS.

Lo anterior resultó en diseños más eficientes, lo cual en cumplimiento del principio constitucional de economía de la administración pública, permitirá costos de construcción razonables e IPS sostenibles por parte de las entidades territoriales a cargo.

Teniendo en cuenta que el sector no contaba con los recursos suficientes para la construcción de la totalidad de las IPS, se presentó al Consejo Directivo el análisis correspondiente con información más precisa sobre los presupuestos, de acuerdo con los recursos disponibles para su financiación y los siguientes criterios:

- Si forma parte de un Macroproyecto o Reubicación
- El estado de los diseños
- Si es la única inversión prevista por el Fondo en el municipio
- Si se encuentra en una zona de postconflicto
- Si el proyecto tiene superávit
- El interés regional, municipal o ESE
- El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI
- Si cuenta con recursos de cofinanciación

Es importante precisar que para las entidades que fueron despriorizadas, los estudios elaborados se ajustan a la red departamental de servicios y a las necesidades de la población, por lo que cumplen con todos los requisitos para que sean la base para la ejecución de los proyectos.

Sin embargo, para el Fondo no es posible su ejecución en razón a que, en este momento, no cuenta con recursos para construir todos los proyectos que hacían parte de la postulación. Con el fin de obtener la mayor utilidad de los productos de la consultoría, el Fondo remitió a cada entidad sus estudios, garantizando que podrán ser utilizados por las entidades destinatarias, una vez gestionen recursos para la financiación de las obras.

Es importante señalar que en reuniones que se han sostenido con los alcaldes y gobernadores para informar sobre los resultados de la priorización han manifestado su intención de dar continuidad a los proyectos, a partir de los estudios y avances remitidos por el Fondo.

La decisión tomada por el Fondo no sólo garantiza los recursos para la ejecución de los proyectos priorizados, sino que evitó la destinación de recursos en costos de construcción para IPS que no serían sostenibles para las entidades territoriales, previniendo un detrimento al patrimonio público.

Es importante precisar que las modificaciones al Contrato 253 de 2013 correspondieron a la dinámica propia de un contrato de diseños que incluye la elaboración de estudios indispensables para su desarrollo, por lo que los mayores tiempos no pueden ser entendidos

*como debilidades en la planeación, toda vez que corresponden a factores externos que incidieron en la ejecución, entre ellos, los cambios normativos sobre la habilitación de los prestadores de servicios de salud.*

*En el mismo sentido, los incrementos en las áreas fueron consecuencia, en primer lugar, de que fue necesario partir de un estimado de área basado en población y no en el área existente afectada o necesario, y en segundo lugar, de la aplicación de las normas de habilitación, aspecto de obligatorio cumplimiento en el diseño de las IPS, toda vez que sin este requisito no sería posible su puesta en funcionamiento.*

*En consecuencia, no hay gestión ineficaz ni antieconómica, toda vez que los productos que se recibieron están ajustados a la realidad de las regiones y de su población, incorporando las normas vigentes sobre habilitación, por lo que se concluye que con la ejecución del Contrato 253 de 2013 se cumplieron los cometidos y fines esenciales del Estado y el objetivo misional del Fondo.*

### **Análisis de Respuesta:**

El Fondo en su respuesta manifiesta:

*“Es importante tener en cuenta que al Fondo le corresponde, de acuerdo con el Decreto 4819 de 2010, no sólo la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura afectada por la ola invernal, sino que también debe adelantar las acciones tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección, en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que estaban sucediendo.” (Subrayado fuera de texto)*

Es precisamente por esta competencia del Fondo, que en la estructuración y gestión de proyectos, y más específicamente desde la fase de prefactibilidad y priorización, no puede demeritar los componentes financieros y sociales; para dar cumplimiento de los fines esenciales del estado; componentes que en conjunto con los lineamientos establecidos para la infraestructura de las IPS, corresponde a la definición de metros cuadrados relacionados por el PSPS en sus postulaciones.

En otro párrafo, el Fondo indica:

*“La estructuración de este proceso contractual se basó en la información remitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y, como consecuencia, en los estudios previos se incluyeron los metros cuadrados de las áreas para cada IPS relacionados por el Ministerio en sus postulaciones.”*

En el entendido, que el MSPS como ente del Estado fija las directrices y requerimientos que deben cumplir los proyectos de infraestructura para la prestación del servicio de salud; estos no fueron modificados durante la vigencia de ejecución del contrato 253 de 2013; por lo tanto, no es justificable el aumento de áreas de diseño por esta razón.

Ahora, en cuanto al cambio de normatividad, la Resolución 2003 del 28 de mayo de 2014 del MSPS define procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicio de salud y de habilitación de servicio de salud, mas no modifica los lineamientos de infraestructura de las IPS. Se tiene cuenta que la fecha de suscripción del contrato de consultoría 253 fue el 20 de noviembre de 2013, los estudios y diseños se realizaron con la normatividad vigente a esa fecha: Resoluciones 4445 de 1996<sup>40</sup> y 1441 publicada en mayo 11 de 2013<sup>41</sup> del MSPS, que son las que se refieren a los lineamientos de área de infraestructura. Para fechas posteriores a éstas no se registran cambios en estos lineamientos.

Por otro lado, los estudios previos en el numera 3.1, en su literal a. señalan - "elaboración de los diseños y estudios técnicos: "(...) se realizaran las siguientes actividades<sup>42</sup>, para cada una de las IPS sujetas de intervención de acuerdo con los lotes definidos". Como se puede observar los diseños debían quedar de acuerdo con el área del lote y no mayores las áreas de los diseños que el área del terreno.

Por lo anteriormente expuesto la CGR no comparte la respuesta del Fondo, dado que no existe una Resolución posterior donde se modifiquen los lineamientos de área en infraestructura o requerimientos funcionales para las IPS.

En relación con la suscripción del otrosí No. 4, no existe claridad del Fondo, en cuanto a las modificaciones de requerimientos funcionales de las IPS, durante la ejecución del Contrato 253 de 2013, toda vez que la normatividad que el Fondo relaciona en su respuesta se refiere a modificaciones en procedimientos para la inscripción y habilitación de servicios de las IPS más no de requerimientos en cambios de espacios funcionales o lineamientos de infraestructura, que puedan implicar necesariamente el aumento en áreas de los proyectos, si se tiene en cuenta que el componente financiero y social del proyecto tampoco se modificó desde la priorización de los proyectos en los estudios previos.

Referente al estado final de los productos contratados, es importante anotar, que una vez verificados y analizados los criterios que aduce el Fondo para adicionar el alcance en metros cuadrados de diseño, en ejecución del contrato 253 y las variables que debe tener en cuenta el consultor al dimensionar el proyecto, como: capacidad financiera, necesidad de la comunidad, los lineamientos para la infraestructura de IPS y los requerimientos funcionales; que fueron los tenidos en

---

<sup>40</sup> Por la cual se dictan normas para el cumplimiento del contenido del Título IV de la Ley 09 de 1979, en lo referente a las condiciones sanitarias que deben cumplir las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones técnicas y administrativas.

<sup>41</sup> Por la cual se definen los procedimientos y condiciones que deben cumplir los Prestadores de Servicios de Salud para habilitar los servicios y se dictan otras disposiciones.

<sup>42</sup> Estudios de suelos, levantamiento topográfico, diseños arquitectónicos, diseños de ingeniería (...), detalles constructivos, especificaciones técnica de construcción y consolidación, presupuesto de obra consolidados y programación de obra.

cuenta desde la formulación de los estudios previos; se concluye que los cambios no fueron considerables, para justificar el aumento en el área de diseño de los proyectos e imposibilitar la materialización de los mismos, dejando sin utilidad los diseños elaborados y requiriendo ser nuevamente ajustados, conforme a las necesidades y capacidades convenientes.

*El Fondo aduce que para las IPS despriorizadas, los estudios se ajustan a las redes departamentales de servicios y a las necesidades de la población, para lo cual remitieron estos estudios y diseños a los entes territoriales para dar continuidad a los mismos, sin embargo, no se anexó soporte alguno que evidencie estas gestiones adelantadas por el Fondo, ni intenciones por parte de los entes territoriales en continuar con estos proyectos.*

*Aunado a lo anterior, el Fondo es contradictorio al señalar que los estudios y diseños de las IPS despriorizadas se ajustan a las necesidades de las regiones municipales y departamentales, sin embargo, de otro lado, indican que evitaron la destinación de recursos en construcción de IPS que no serían sostenibles para las entidades territoriales, cuando fue el mismo Fondo el que contrató los estudios y diseños de las IPS despriorizadas.*

Por lo anteriormente expuesta, la CGR no comparte la respuesta del Fondo y se mantiene el hallazgo en los mismos términos en que fue comunicado.

### **Hallazgo No. 12 Diferencia en cantidades de obra y calidad de las obras - Contrato de Obra No. 132 de 2013 (F y D)**

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82<sup>43</sup> la Responsabilidad de los Supervisores y en el párrafo 1 del artículo 84<sup>44</sup> sobre las Facultades y Deberes

<sup>43</sup> Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.(...)

<sup>44</sup> Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Párrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Párrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

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

En el mismo sentido, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

El numeral 3.6.1.4 de los estudios previos que dieron origen al contrato de obra y que forman parte integral de éste, establece dentro de las obligaciones del contratista en la etapa de construcción:

"(...)

- Ejecutar la obra dentro de los tiempos establecidos en la programación presentada, y dentro de las condiciones técnicas presentadas con la propuesta y aprobadas por el FONDO.  
(...)
- Una vez terminada la fase de construcción hacer entrega de la obra al FONDO o a quien éste designe para tal fin, garantizando el correcto funcionamiento y operatividad de la construcción. (Subrayado fuera de texto)

El numeral 3.6.1.5 del mismo documento, establece dentro de las obligaciones del contratista en la fase de liquidación:

"(...)

- Elaborar y entregar los planos record definitivos de la construcción que evidencien como quedó construido el proyecto, pueden ser los mismos que se presentaron en el diseño definitivo en el caso que no existan cambios entre los diseños previamente

---

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.*

*presentados y la construcción terminada.”*

El numeral 3.6.1 de los estudios previos que dieron origen al contrato de Interventoría y que forman parte integral de éste, establece dentro de las obligaciones del Interventor:

*(...)*

*2. Ejercer la interventoría integral, técnica, administrativa, financiera, jurídica y contable de acuerdo con la ley y normas que regulan la materia. (...)*

*26. Verificar que el contratista de obra, de acuerdo con las normas y especificaciones vigentes, se atenga a los estudios, diseños y planos, requeridos y validados para la ejecución de la obra.*

*(...)*

*28. Velar por que el contratista de obra elabore y entregue los planos record de la obra construida, los cuales deben incluir todas las modificaciones realizadas durante la ejecución del proyecto.*

*(...)*

*36. Efectuar con el Director de Obra y de Interventoría y el Supervisor del contrato una visita previa al recibo de las obras, para el efecto de determinar el estado de la obra que se va a recibir, con la suscripción del Acta respectiva.”*

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*“DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia.” (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*“PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

- c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.
- d. Responderá por los resultados de su gestión.
- e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda. (Subrayado nuestro)

El Fondo Adaptación, el 15 de julio de 2013, suscribió Contrato de Obra No. 132 de 2013, con la sociedad de inversiones y construcciones Valencia Enciso, con el objeto de "elaborar los diseños arquitectónicos detallados definitivos, los estudios y diseños técnicos de ingeniería y la construcción en sistema constructivo industrializado liviano de tres (3) IPS, para los municipios de Luruaco – centro de salud Arroyo de Piedra-, Campo de la Cruz – puesto de salud Bohórquez-, y Manatí-puesto de salud las compuertas-, en el departamento del Atlántico." Este contrato se terminó el 14 de abril de 2014 y se liquidó el 17 de julio de 2014.

En visita al sitio de las obras realizada por la CGR, durante los días 05 al 08 de julio de 2016, con el acompañamiento de un funcionario delegado del Fondo Adaptación, para verificar las obras objeto del contrato No. 132 de 2013, se observó:

- 1- Diferencias entre las cantidades de obra pagadas conforme al acta final de fecha abril 04 de 2014 y la verificación selectiva de cantidades de obra físicamente existentes al momento de la visita, por valor de \$55.093.804, de acuerdo con siguientes cuadros:

**Cuadro 38. Diferencia en cantidades de obra IPS Arroyo de Piedra Luruaco (Atlántico)**

(Cifras en pesos)

| IPS - ARROYO DE PIEDRA - LURUACO - ATLANTICO<br>Fuente: ACTA CANTIDADES FINALES ABRIL 04-2014 |   |     |          |                   | VERIFICACION POR LA CGR EN VISITA A LA OBRA |            |                |   |
|---|---|-----|----------|-------------------|---|------------|----------------|---|
| ITEM  | DESCRIPCIÓN   | UN  | VALOR UN | CANTIDAD<br>FINAL | CANT.                                       | DIFERENCIA | VALOR<br>TOTAL | OBSERVACIONES   |
| 6.2   | Aislado piso en cemento pobre                         | m2  | 18.500   | 280,45            | 261,1                                       | 19,37      | 377.715        | Faltante en área de jardín (6,68 x 2,90), según anexo de la respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, corresponde al suministro de material, no instalado por cambio de diseño - No se retira la incidencia fiscal porque la actividad es cantidad de obra entregada instalada, se ajusta la cantidad conforme a la memoria entregada por la Interventoría. |
| 8.21  | Suministro e instalación sanitario                    | un  | 280.000  | 9                 | 8   | 1          | 280.000        | Faltante observada en visita obra por la CGR, según anexo de respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, indica que el sanitario faltante corresponde al baño mujeres del campamento; el ítem del campamento ya tiene incluido el baño.   |
| 9.8   | Tubería pvc de 4"                                     | un  | 18.500   | 231               | 150,8                                       | 80,21      | 1.483.885      | Faltante por que no se evidencio red de aguas lluvias en visita al sitio de la CGR (Codos pvc s 4"), se observa que las bajantes descargan a la superficie, el anexo de la respuesta de la interventoría, no desvirtúa la observación. Se corrigió cálculo de operación matemática.   |
| 9.13  | Accesorio pvc de 4"                                   | un  | 14.500   | 46                | 41  | 5          | 72.500         | Faltante por que no se evidencio red de aguas lluvias, se observa que las bajantes descargan a la superficie. El anexo de la respuesta de la Interventoría no desvirtúa la observación.   |
| 9.19  | Caja de inspección de 0,60 x 0,60                     | un  | 145.000  | 17                | 5   | 12         | 1.740.000      | Faltante por que no se evidencio cajas de red de aguas lluvias, se observa que las bajantes descargan a la superficie, según respuesta la interventoría indica: Las cajas se encuentran unas bajo placa de andenes posteriores y laterales, otras en zona verde ocultas por tierra y pasto, no se logró verificar lo indicado en fotos, se mantiene el faltante.            |
| 9.27  | Suministro e instalación de totalizadora de acometida | un  | 265.000  | 1                 | 0   | 1          | 265.000        | Faltante por que no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 15.27   | CAJA PARA TOTALIZADORA DE ACUEDUCTO MEDIDOR 3/4"      | UND | 150.000  | 1                 | 0   | 1          | 150.000        | Faltante por que no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |



|                               |                               |     |           |        |       |       |            |   |
|-------------------------------|-------------------------------|-----|-----------|--------|-------|-------|------------|---|
| 15,28                         | TRAMPA DE GRASAS              | UND | 250.000   | 1      | 0     | 1     | 250.000    | Faltante por que no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la Interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 15,29                         | CAJA DE AFORO AGUAS PATOGENAS | UND | 350.000   | 1      | 0     | 1     | 350.000    | Faltante por que no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la Interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 16,25                         | BOMBA DE INCENDIO LIDER 10 HP | UND | 8.452.000 | 1      | 0     | 1     | 8.452.000  | Faltante por que no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la Interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 16,26                         | BOMBA DE INCENDIO JOCKEY 2HP  | UND | 1.356.000 | 1      | 0     | 1     | 1.356.000  | Faltante por que no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la Interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 18,12                         | PISO EN PORCELANATO 60 X 60   | M2  | 76.000    | 280,45 | 261,1 | 19,37 | 1.472.120  | Faltante en área de jardín (6,68 x 2,90), según anexo de la respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, corresponde al suministro de material, no instalado por cambio de diseño - No se rebra la incidencia fiscal porque la actividad es cantidad de obra entregada instalada, se ajusta la cantidad conforme a la memoria entregada por la interventoría |
| TOTAL COSTOS DIRECTOS DE OBRA |                               |     |           |        |       |       | 16.249.220 |   |
| ADMINISTRACION                |                               |     |           |        |       |       | 15%        | 2.437.383   |
| IMPREVISTOS                   |                               |     |           |        |       |       | 3%         | 487.477   |
| UTILIDAD                      |                               |     |           |        |       |       | 3%         | 487.477   |
| SUB TOTAL                     |                               |     |           |        |       |       |            | 19.661.556  |
| IVA SOBRE LA UTILIDAD         |                               |     |           |        |       |       | 16%        | 77.996  |
| VALOR TOTAL                   |                               |     |           |        |       |       |            | 19.739.552  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

### Cuadro 39. Diferencia en cantidades de obra IPS Las Compuertas Manatí (Atlántico)

(Cifras en pesos)

| IPS - LAS COMPUERTAS - MANATÍ - ATLANTICO<br>Fuente: ACTA CANTIDADES FINALES ABRIL 04-2014 |   |        |           | VERIFICACION POR LA CGR EN VISITA A LA OBRA |                     |            |             | OBSERVACIONES  |
|--|---|--------|-----------|---|---------------------|------------|-------------|--|
| ITEM   | DESCRIPCION   | UNIDAD | VALOR UN  | CANTIDAD FINAL                              | CANTIDAD VERIFICADA | DIFERENCIA | VALOR TOTAL |  |
| 6,2  | Alistado piso en cemento pobre  | m2     | 19.500    | 280,45                                      | 254,1               | 26,31      | 513.045     | Faltante en área de jardín, verificado en visita al sitio de la obra por la CGR, el anexo de la Respuesta del Fondo no desvirtúa la observación. Se ajusta la cantidad faltante con la cantidad indicada A14=26.31 m2.   |
| 8,21   | Suministro e instalación sanitario  | un     | 280.000   | 9   | 8                   | 1,00       | 280.000     | Faltante observada en visita obra por la CGR, según anexo de respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, indica que el sanitario faltante corresponde al baño mujeres del campamento; el ítem del campamento ya tiene incluido el baño.  |
| 9,16   | Suministro e instalación bajante para canal tipo amazonas para aguas lluvias                  | m      | 22.000    | 15  | 11,25               | 3,75       | 82.500      | Faltante observada en visita obra por la CGR, según anexo de respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, indica que corresponde a la bajante #4, no se observó esta bajante en visita al sitio de la obra, la foto #4 del anexo de la Interventoría confirma que no existe esta bajante. Se ajusta la cantidad conforme a memoria de cantidades. |
| 9,19   | Caja de inspección de 0,60 x 0,60   | un     | 145.000   | 17  | 8                   | 9,00       | 1.305.000   | Faltante observada en visita al sitio de la obra.  |
| 9,27   | Suministro e instalación de totalizadora de acometida   | un     | 265.000   | 1   | 0                   | 1,00       | 265.000     | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 15,18  | POCETA DE ASEO  | UND    | 250.000   | 3   | 1                   | 2,00       | 500.000     | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. El anexo de la respuesta de la Interventoría no desvirtúa la observación, se indica solo 1 caja y se pagaron tres cajas.   |
| 15,27  | CAJA PARA TOTALIZADORA DE ACUEDUCTO MEDIDOR 3/4"  | UND    | 150.000   | 1   | 0                   | 1,00       | 150.000     | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 15,28  | TRAMPA DE GRASAS  | UND    | 250.000   | 1   | 0                   | 1,00       | 250.000     | Faltante por que no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.  |
| 15,29  | CAJA DE AFORO AGUAS PATOGENAS   | UND    | 350.000   | 1   | 0                   | 1,00       | 350.000     | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 16,25  | BOMBA DE INCENDIO LIDER 10 HP   | UND    | 8.452.000 | 1   | 0                   | 1,00       | 8.452.000   | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 16,26  | BOMBA DE INCENDIO JOCKEY 2HP  | UND    | 1.356.000 | 1   | 0                   | 1,00       | 1.356.000   | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 17,01  | SUMINISTRO E INSTALACION DE ESPEJOS BISELADOS 3mm, DIMENSIONES=50X80, TIPO PELADAR O SIMILAR. | UND    | 42.000    | 6   | 5                   | 1,00       | 42.000      | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. El anexo fotográfico de la Interventoría confirma este faltante.   |
| 18,12  | PISO EN PORCELANATO 60 X 60   | M2     | 76.000    | 280,45                                      | 254,1               | 26,31      | 1.999.560   | Faltante en área de jardín, verificado en visita al sitio de la obra por la CGR, el anexo de la Respuesta del Fondo no desvirtúa la observación. Se ajusta la cantidad faltante con la cantidad indicada A14=26.31 m2.   |
| TOTAL COSTOS DIRECTOS DE OBRA  |   |        |           |   |                     |            | 15.545.105  |  |
| ADMINISTRACION   |   |        |           |   |                     |            | 15%         | 2.331.766  |
| IMPREVISTOS  |   |        |           |   |                     |            | 3%          | 466.353  |
| UTILIDAD   |   |        |           |   |                     |            | 3%          | 466.353  |
| SUB TOTAL  |   |        |           |   |                     |            |             | 18.809.577   |
| IVA SOBRE LA UTILIDAD  |   |        |           |   |                     |            | 16%         | 74.617   |
| VALOR TOTAL  |   |        |           |   |                     |            |             | 18.884.194   |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Cuadro 40. Diferencia en cantidades de obra IPS Bohórquez Campo de la Cruz (Atlántico)**

(Cifras en pesos)

| IPS BOHORQUEZ CAMPO DE LA CRUZ - ATLANTICO<br>Fuente: ACTA CANTIDADES FINALES ABRIL 04-2014 |  |      |            |                | VERIFICACION POR LA CGR EN VISITA A LA OBRA |            |             |  |
|---|--|------|------------|----------------|---|------------|-------------|--|
| ITEM  | DESCRIPCION                                      | UNID | VALOR UNID | CANTIDAD FINAL | CANT  | DIFERENCIA | VALOR TOTAL | OBSERVACIONES  |
| 6.2   | Allistado piso en cemento pobre                  | m2   | 19.500     | 280,45         | 261,1                                       | 19,37      | 377.715     | Faltante en área de Jardín (6,68 x 2,80), según anexo de la respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, corresponde al cambio de diseño - No se retira la incidencia fiscal porque no se ejecutó esta actividad; se ajusta la cantidad conforme a la memoria entregada por la Interventoría. |
| 8.21  | Suministro e instalación sanitario               | un   | 280.000    | 9              | 8   | 1          | 280.000     | Faltante observada en visita obra por la CGR, según anexo de respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, indica que el sanitario faltante corresponde al baño mujeres del campamento; el ítem del campamento ya tiene incluido el baño.  |
| 9.19  | Caja de inspección de 0,60 x 0,60                | un   | 145.000    | 17             | 11  | 6          | 870.000     | Faltante observada en visita al sitio de la obra.  |
| 15.27   | CAJA PARA TOTALIZADORA DE ACUEDUCTO MEDIDOR 3/4" | UND  | 150.000    | 1              | 0   | 1          | 150.000     | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 15.28   | TRAMPA DE GRASAS                                 | UND  | 250.000    | 1              | 0   | 1          | 250.000     | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 15.28   | CAJA DE AFORO AGUAS PATOGENAS                    | UND  | 350.000    | 1              | 0   | 1          | 350.000     | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 18.25   | BOMBA DE INCENDIO LIDER 10 HP                    | UND  | 8.452.000  | 1              | 0   | 1          | 8.452.000   | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 18.28   | BOMBA DE INCENDIO JOCKEY 2 HP                    | UND  | 1.356.000  | 1              | 0   | 1          | 1.356.000   | Faltante porque no se evidencio en visita por la CGR. No se logró verificar lo indicado en fotos del anexo de la interventoría, se mantiene el faltante.   |
| 18.12   | PISO EN PORCELANATO 60 X 60                      | M2   | 76.000     | 280,45         | 261,1                                       | 19,37      | 1.472.120   | Faltante en área de Jardín (6,68 x 2,80), según anexo de la respuesta de la Interventoría de fecha agosto 16 de 2016, corresponde al cambio de diseño - No se retira la incidencia fiscal porque no se ejecutó esta actividad; se ajusta la cantidad conforme a la memoria entregada por la Interventoría. |
| TOTAL COSTOS DIRECTOS DE OBRA   |  |      |            |                |   |            | 13.557.835  |  |
| ADMINISTRACION  |  |      |            |                |   |            | 15%         | 2.033.675  |
| IMPREVISTOS   |  |      |            |                |   |            | 3%          | 406.735  |
| UTILIDAD  |  |      |            |                |   |            | 3%          | 406.735  |
| SUB TOTAL   |  |      |            |                |   |            |             | 18.404.980   |
| IVA SOBRE LA UTILIDAD   |  |      |            |                |   |            | 16%         | 65.078   |
| VALOR TOTAL   |  |      |            |                |   |            |             | 18.470.058   |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

2- Obras ejecutadas que después de la construcción fallaron y no están prestando el servicio para el cual fueron construidas, (Filtración y destrucción en cubiertas), o en inminente peligro de colapsar, (muros de cerramiento), por valor de \$19.799.211, de acuerdo con siguientes cuadros:

**Cuadro 41. Estabilidad de la Obras IPS Arroyo de Piedra Luruaco (Atlántico)**

(Cifras en pesos)

| Estabilidad de las obras IPS Arroyo de Piedra Luruaco Atlántico |   |      |            |          |             |  |           |
|---|---|------|------------|----------|-------------|--|-----------|
| ITEM  | DESCRIPCION   | UNID | VALOR UNID | CANTIDAD | VALOR TOTAL | OBSERVACIONES  |           |
| 3.10  | Muro de cerramiento en bloque de cemento.   | m2   | 35.000     | 46,62    | 1.631.700   | 7 módulos de 3,00 x 2,2 presentan fallas estructurales.  |           |
| 14.3  | Luminaria de sobreponer/descolgar abierta Cuerpo en lamina. Bombillo Fluorescente T5 54W - 3200 Kelvin Balasto electrónico 2x54W Multivoltaje | UND  | 150.000    | 1,00     | 150.000     | Luminaria de sobreponer no sirve, fallo por daños ocasionados de la filtración en placa de cubierta. |           |
| 18.2  | MANTO IMPERMEABILIZANTE CON FOIL DE ALUMINIO  | M2   | 25.000     | 14,74    | 368.500     | Falla por filtraciones en el manto impermeabilizante.  |           |
| TOTAL COSTOS DIRECTOS DE OBRA                                   |   |      |            |          |             | 2.150.200  |           |
| ADMINISTRACION  |   |      |            |          |             | 15%  | 322.530   |
| IMPREVISTOS   |   |      |            |          |             | 3%   | 64.506    |
| UTILIDAD  |   |      |            |          |             | 3%   | 64.506    |
| SUB TOTAL   |   |      |            |          |             |  | 2.601.742 |
| IVA SOBRE LA UTILIDAD   |   |      |            |          |             | 16%  | 10.321    |
| VALOR TOTAL   |   |      |            |          |             |  | 2.612.063 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Cuadro 42. Estabilidad de la Obras IPS Las Compuertas  
 Manatí (Atlántico)**

(Cifras en pesos)

| Estabilidad de las obras IPS Las Compuertas Manatí Atlántico |   |     |          |          |                  |  |
|--|---|-----|----------|----------|------------------|--|
| ITEM   | DESCRIPCION   | UN  | VALOR UN | CANTIDAD | VALOR TOTAL      | OBSERVACIONES  |
| 9,8  | Tubería pvc-s de 4"   | un  | 18.500   | 17,00    | 314.500          | La redes de aguas residuales y aguas lluvias, al lado derecho de la construcción y se observan rotas, y no tienen recubrimiento del terreno. |
| 14,3   | Luminaria de sobreponer/descolgar abierta Cuerpo en lámina. Bombillo Fluorescente T5 54W- 3200 Kelvin Balasto electrónico 2x54W- Multivoltaje | UND | 150.000  | 1,00     | 150.000          | Luminaria de sobreponer no sirve fallo por daños ocasionados de la filtración en placa de cubierta.  |
| 18,2   | MANTO IMPERMEABILIZANTE CON FOIL DE ALUMINIO  | M2  | 25.000   | 14,74    | 368.500          | Falla por filtraciones en el manto impermeabilizante.  |
| 18,19  | CUBIERTA ALVEOLAR PREGOLA ENTRADA PRINCIPAL   | M2  | 81.000   | 31,28    | 2.533.680        | Fallo la cubierta: se fracturo el acrílico y fue retirado parcialmente, la otra parte está instalada pero presenta fallas .                  |
| <b>TOTAL COSTOS DIRECTOS DE OBRA</b>                         |   |     |          |          | <b>3.366.890</b> |  |
| ADMINISTRACION   |   |     | 15%      |          | 505.002          |  |
| IMPREVISTOS  |   |     | 3%       |          | 101.000          |  |
| UTILIDAD   |   |     | 3%       |          | 101.000          |  |
| SUB TOTAL  |   |     |          |          | 4.073.683        |  |
| IVA SOBRE LA UTILIDAD  |   |     | 16%      |          | 16.160           |  |
| VALOR TOTAL  |   |     |          |          | 4.089.843        |  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Cuadro 43. Estabilidad de la Obras IPS Bohórquez  
 Campo de la Cruz (Atlántico)**

(Cifras en pesos)

| Estabilidad de las obras IPS Bohórquez Campo de la Cruz Atlántico |  |    |           |          |                   |   |
|---|--|----|-----------|----------|-------------------|---|
| ITEM  | DESCRIPCION                                  | UN | VALOR UN  | CANTIDAD | VALOR TOTAL       | OBSERVACIONES   |
| 3,7   | Muro de cerramiento en bloque de cemento.    | m2 | 35.000,00 | 177,17   | 6.200.950         | 21 módulos de 2,60 x2,4 que fallaron estructuralmente y requiere reparación |
| 18,19   | CUBIERTA ALVEOLAR PREGOLA ENTRADA PRINCIPAL  | M2 | 81.000,00 | 52,00    | 4.212.000         | Fallo la cubierta: Presenta filtraciones                                    |
| 18,2  | MANTO IMPERMEABILIZANTE CON FOIL DE ALUMINIO | M2 | 25.000,00 | 14,74    | 368.500           | Falla por filtraciones en el manto impermeabilizante                        |
| <b>TOTAL COSTOS DIRECTOS DE OBRA</b>                              |  |    |           |          | <b>10.781.450</b> |   |
| ADMINISTRACION  |  |    | 15%       |          | 1.617.218         |   |
| IMPREVISTOS   |  |    | 3%        |          | 323.444           |   |
| UTILIDAD  |  |    | 3%        |          | 323.444           |   |
| SUB TOTAL   |  |    |           |          | 13.045.555        |   |
| IVA SOBRE LA UTILIDAD   |  |    | 16%       |          | 51.751            |   |
| VALOR TOTAL   |  |    |           |          | 13.097.305        |   |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- 3- Obras ejecutadas que no prestan el servicio para el cual fueron construidas, porque no se realizó la totalidad de las actividades necesarias del sistema; las redes contra incendio fueron construidas pero no existen las bombas y la conexión a la red de suministro de agua, por valor de \$97.635.297, como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 44. Obras que no están prestando la utilidad**

(Cifras en pesos)

| ITEM  | DESCRIPCIÓN  | UN  | VALOR UN  | CANTIDAD FINAL | VALOR TOTAL       |
|-------|--|-----|-----------|----------------|-------------------|
| 16,1  | TUBERIA HG 3" Y/O BLAZE MASTER IMPORT  | ML  | 78.500    | 5,00           | 392.500           |
| 16,2  | ACCESORIOS HG 3" Y/O BM  | UND | 35.000    | 6,00           | 210.000           |
| 16,3  | VALVULA DE PIE DE 3"   | UND | 360.000   | 2,00           | 720.000           |
| 16,4  | TUBERIA HG 2 1/2" Y/O BM   | ML  | 65.000    | 2,00           | 130.000           |
| 16,5  | ACCESORIOS HG 2 1/2" Y/O BM  | UND | 35.000    | 4,00           | 140.000           |
| 16,6  | TUBERIA PVC P 2 1/2" Y/O BM  | ML  | 28.000    | 42,50          | 1.190.000         |
| 16,7  | ACCESORIOS PVC P 2 1/2" Y/O BM   | UND | 14.000    | 15,00          | 210.000           |
| 16,8  | REGISTRO DE PASO DIRECTO 3"  | UND | 250.000   | 2,00           | 500.000           |
| 16,9  | REGISTRO PASO DIRECTO 2 1/2"   | UND | 220.000   | 3,00           | 660.000           |
| 16,1  | REGISTRO PASO DIRECTO 1 1/2"   | UND | 150.000   | 3,00           | 450.000           |
| 16,11 | CHEQUE 2 1/2"  | UND | 480.000   | 3,00           | 1.440.000         |
| 16,12 | TUBERIA ACERO SH 10 UNION ANTIANDALICA 2 1/2" Y/O BM   | ML  | 75.000    | 24,00          | 1.800.000         |
| 16,13 | ACCESORIOS CONEXIÓN 2 1/2"   | UND | 30.000    | 35,00          | 1.050.000         |
| 16,14 | TUBERIA ACERO SH 10 UNION ANTIANDALICA 2 " Y/O BM  | ML  | 65.000    | 3,00           | 195.000           |
| 16,15 | ACCESORIOS CONEXIÓN 2 "  | UND | 25.000    | 70,00          | 1.750.000         |
| 16,16 | TUBERIA ACERO SH 10 UNION ANTIANDALICA 1 1/2" Y/O BM   | ML  | 55.000    | 4,00           | 220.000           |
| 16,17 | ACCESORIOS CONEXIÓN 1 1/2"   | UND | 22.000    | 6,00           | 132.000           |
| 16,18 | TUBERIA ACERO SH 10 UNION ANTIANDALICA 1 1/4" Y/O BM   | ML  | 50.000    | 10,00          | 500.000           |
| 16,19 | ACCESORIOS CONEXIÓN 1 1/4"   | UND | 20.000    | 12,00          | 240.000           |
| 16,2  | TUBERIA ACERO SH 10 UNION ANTIANDALICA 1" Y/O BM   | ML  | 45.000    | 85,00          | 3.825.000         |
| 16,21 | ACCESORIOS CONEXIÓN 1"   | UND | 18.000    | 80,00          | 1.440.000         |
| 16,22 | VALVULA DE MARIPOSA 2 1/2"   | UND | 520.000   | 1,00           | 520.000           |
| 16,23 | VALVULA DE CHEQUE 2 1/2"   | UND | 450.000   | 1,00           | 450.000           |
| 16,24 | SENSOR DE FLUJO 2 1/2"   | UND | 2.500.000 | 1,00           | 2.500.000         |
| 16,27 | PUNTO GABINETE CON ACCESORIOS TIPO 1   | UND | 135.000   | 1,00           | 135.000           |
| 16,28 | PUNTO ROCIADOR DE PUESTA RAPIDA  | UND | 35.000    | 27,00          | 945.000           |
| 16,29 | APARATO GABINETE CON ACCESORIOS TIPO 1   | UND | 2.500.000 | 1,00           | 2.500.000         |
| 16,3  | APARATO ROCIADOR DE PUESTA RAPIDA  | UND | 40.000    | 27,00          | 1.080.000         |
| 16,31 | TAPON CON NIFLE HG 1 1/2"  | UND | 28.000    | 1,00           | 28.000            |
| 16,32 | TAPON CON NIFLE 1 1/2"   | UND | 15.000    | 30,00          | 450.000           |
| 16,33 | ABRAZADERA 2 1/2"  | UND | 8.000     | 20,00          | 160.000           |
| 16,34 | ABRAZADERA 2 "   | UND | 7.500     | 2,00           | 15.000            |
| 16,35 | ABRAZADERA 1 1/2"  | UND | 7.000     | 4,00           | 28.000            |
| 16,36 | ABRAZADERA 1 1/4"  | UND | 6.500     | 10,00          | 65.000            |
| 16,37 | ABRAZADERA 1"  | UND | 6.000     | 120,00         | 720.000           |
|       | <b>TOTAL COSTOS DIRECTOS DE OBRA</b>   |     |           |                | <b>26.790.500</b> |
|       | ADMINISTRACION   |     | 15%       |                | 4.018.575         |
|       | IMPREVISTOS  |     | 3%        |                | 803.715           |
|       | UTILIDAD   |     | 3%        |                | 803.715           |
|       | <b>SUB TOTAL</b>   |     |           |                | <b>32.416.505</b> |
|       | IVA SOBRE LA UTILIDAD  |     | 16%       |                | 128.594           |
|       | <b>VALOR TOTAL POR CADA IPS</b>  |     |           |                | <b>32.545.099</b> |
|       | <b>VALOR TOTAL PARA LAS TRES IPS ( ARROYO DE PIEDRA - LURUACO, LAS COMPUERTAS-MANATÍ, Y BOHORQUEZ - CAMPO DE LA CRUZ</b> |     |           |                | <b>97.635.297</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El resultado de la sumatoria de los valores enunciados anteriormente es de \$172.528.312. Ver cuadro resumen de valores

**Cuadro 45. Resumen Valores**

*(Cifras en pesos)*

| NUMERALES                                      | OBRA                             | VALOR (\$)  |
|--|----------------------------------|-------------|
| 1- DIFERENCIA EN CANTIDADES DE OBRA            | IPS ARROYO DE PIEDRA - LURUACO   | 19.739.552  |
|  | IPS COMFUERTAS - MANATÍ          | 18.884.194  |
|  | IPS BOHORQUEZ - CAMPO DE LA CRUZ | 16.470.058  |
| SUBTOTAL                                       |                                  | 55.093.804  |
| 2- FALLAS EN ESTABILIDAD DE LAS OBRAS          | IPS ARROYO DE PIEDRA - LURUACO   | 2.612.063   |
|  | IPS COMFUERTAS - MANATÍ          | 4.089.843   |
|  | IPS BOHORQUEZ - CAMPO DE LA CRUZ | 13.097.305  |
| SUBTOTAL                                       |                                  | 19.799.211  |
| 3- OBRAS CONSTRUIDAS QUE NO ESTAN PRESTANDO LA | IPS ARROYO DE PIEDRA - LURUACO   | 32.545.099  |
|  | IPS COMFUERTAS - MANATÍ          | 32.545.099  |
|  | IPS BOHORQUEZ - CAMPO DE LA CRUZ | 32.545.099  |
| SUBTOTAL                                       |                                  | 97.635.297  |
| VALOR TOTAL                                    |                                  | 172.528.312 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En la verificación de los documentos que soportan las actividades ejecutadas, se compararon los planos record entregados por el contratista de obra, mediante radicado No. 20148100118342 de 19 de junio de 2014, que fueron validados por la interventoría y no evidencian las obras tal como quedaron construidas al terminar el proyecto; por ejemplo: en los planos de planta general de desagües, aguas negras, patógenas y lluvias, se indica que la red aguas lluvias se construyó en tubería PVCS de 4" y cajas de inspección de 60x60; sin embargo, en la visita a la obra se observó que esta red no fue construida y las aguas lluvias descargan a la superficie y conducen al exterior en canaletas superficiales; también, se indican cuatro (4) equipos de bombeo (2 agua potable y 2 RCI), y se observaron en visita solo dos (2) equipos de bombeo para el agua potable; y la red contra incendio no tiene equipos de bombeo, ni conexión a suministro de agua.

En el mismo sentido, los planos de las redes hidráulicas y sanitarias, presentan inconsistencias al compararlos con los planos arquitectónicos; en la planta general hidráulica y sanitaria se indica una cocineta y trampa de grasas, que no están en los planos arquitectónicos, tampoco fueron evidenciados en la construcción.

Estos hechos denotan incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en los normas y los contratos anteriormente mencionados; refleja falta de control y seguimiento oportuno por parte de la interventoría y supervisión del contrato; al momento de verificar y cuantificar las memorias de cantidades de obra físicamente ejecutadas y al suscribir los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin verificar que el contenido de los mismos correspondiera a la realidad.

La inadecuada e inoportuna gestión de la supervisión e interventoría en la ejecución del contrato de obra No. 132 de 2013 en las situaciones previamente señaladas, conllevan a que se genere un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$172.528.312

Es preciso mencionar que a la fecha no se han hecho exigibles las garantías que amparan el señalado contrato de obra, como la póliza de cumplimiento y de estabilidad de obra.

Este hallazgo se comunica con una posible connotación fiscal, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 y con posible incidencia disciplinaria conforme al numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta del Fondo**

*(...)*

*Es importante aclarar que a partir de la entrega de las obras su operación, cuidado, conservación y mantenimiento corresponde al municipio y a la respectiva ESE a la que pertenece cada sede, (...)*

*En este sentido, compete tanto al municipio como a la ESE tomar las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar, para garantizar la operación, cuidado, conservación y mantenimiento de las mismas.*

*(...)*

*Desde la fecha de entrega de las IPS a los responsables, departamento, municipios y ESE, hasta la fecha presente el Fondo no ha recibido información alguna señalando deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras, sólo con ocasión del acompañamiento de las visitas realizadas por la Contraloría se pusieron en evidencia las actuales fallas.*

*En cuanto a las observaciones relacionadas con los resultados de las visitas a los sitios de obra, se tiene lo siguiente:*

#### **1. DIFERENCIAS ENTRE CANTIDADES DE OBRA INDICADAS EN EL ACTA FINAL Y LA VERIFICACIÓN**

*(...)*

*Para la vigilancia permanentemente de la correcta ejecución del Contrato 132 de 2013 se suscribió con la Sociedad Colombia de Arquitectos – Regional Atlántico el Contrato 229 de 2013 que tiene por objeto realizar la interventoría integral a la ejecución de las obras. En el informe final de interventoría, radicado 20148100137152 del 15 de julio de 2014, se indica lo siguiente: (Se anexa copia magnética)*

- *La interventoría verificó que el contratista cumplió con todas las obligaciones contractuales.*
- *Se entregaron los planos finales a los Gerente de las ESE de Campo De La Cruz, Luruaco y Manatí.*

*Además, entre los documentos anexos del informe final de interventoría, se incluyen las actas suscritas entre el contratista, la interventoría y los respectivos Gerentes de las ESE, receptoras de las infraestructuras, que dan cuenta de los siguientes aspectos:*

- Estado de los trabajos de conexión de los servicios públicos que estaba a cargo de los Gerentes de cada ESE.
- Entrega de los soporte documentales del trámite ante Electricaribe para la conexión definitiva.
- Revisión de todos los espacios de las IPS, señalando que no se encontró ninguna novedad.
- Entrega de los planos finales de cada IPS: Arquitectónicos, Hidráulicos, Sanitarios, red Contra Incendio.
- Entrega de los manuales de mantenimiento y funcionamiento, garantías de las bombas y equipos instalados que hacen parte de la infraestructura.

(...)

En la Tabla No. 2 – IPS Compuertas – hay ítems a los que no aplica la observación de diferencia de cantidades, toda vez que en el análisis la Contraloría lo limita a un componente y en el ítem se aplican a otras actividades de la obra, tal es el caso del concreto ciclópeo, concreto para vigas y el refuerzo, cuya observación se orienta exclusivamente a la no existencia del cerramiento como único componente de la obra que requiere de dichos ítems, sin tener en cuenta, en primer lugar, que ésta IPS no incluía el cerramiento, y, en segundo lugar, que el mismo ítem es utilizado en otras actividades de obra como por ejemplo la cimentación, en ese orden, las diferencias no son las que se señalan.

Por otra parte, la diferencia observada en las bombas contraincendio, para las tres IPS, no corresponde a la realidad, toda vez que tal como se evidencia en las actas de recibo por parte de los respectivos Gerentes de las ESE, no había elementos pendientes de suministrar, adicionalmente, en la visita se observaron algunos elementos almacenados en los depósitos de las IPS de Compuertas y Bohórquez, lo cual conlleva a concluir que el retiro de estos fue posterior a la entrega de las infraestructuras.

De acuerdo con lo anterior, y toda vez que las IPS fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de las obligaciones contractuales, aspectos que fueron verificados por parte de la interventoría, y los Gerentes revisaron la totalidad de las áreas de cada una de las ESE, como se evidencia en las actas de recibo, y expresamente señalaron que no había ninguna novedad, no compartimos que se concluya, por la Contraloría, que se denota incumplimiento de las obligaciones contractuales y que se refleja falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión, toda vez que las obras fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de los requisitos.

Adicionalmente, se reitera que desde la fecha de entrega de las IPS a los responsables, departamento, municipios y ESE, hasta la fecha presente el Fondo no ha recibido información alguna señalando deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras, sólo con ocasión del acompañamiento de las visitas realizadas por la Contraloría se pusieron en evidencia las actuales fallas.

No obstante lo anterior, y en atención a las diferencias señaladas por la Contraloría, como resultado de las visitas realizadas, mediante la comunicación E-2016-005732 del 8 de agosto de 2016, se requirió a la Sociedad Colombia de Arquitectos – Regional Atlántico, con el propósito de aclarar lo señalado por la Contraloría, entre otros, frente a:

- Las inconsistencias en los planos record de las obras que fueron entregados a cada ESE.
- Las diferencias entre las cantidades de obra indicadas en el acta final de fecha abril 04 de 2014 (que soporta los pagos realizados) y los resultados de la verificación de cantidades de obra físicamente existentes realizada por la Contraloría.

(...)

## 2. OBRAS EJECUTADAS QUE FALLARON DESPUÉS DE LA CONSTRUCCIÓN

(...)

Como se ha mencionado las obras que fueron objeto de visita por parte de la CGR, con el acompañamiento de un funcionario del Fondo, se terminaron y entregaron en abril de 2014 y a partir de la entrega de las obras su operación, cuidado, conservación y mantenimiento corresponde al municipio y a la respectiva ESE a la que pertenece cada sede.

Por lo anterior, compete tanto al municipio como a la ESE tomar las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar, para garantizar la operación, cuidado, conservación y mantenimiento de las mismas, además, la Secretaría Departamental de Salud, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, es responsable de organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.

Se insiste en el hecho de que desde la fecha de entrega de las IPS a los responsables, departamento, municipios y ESE, hasta la fecha presente el Fondo no ha recibido información alguna señalando deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras, sólo con ocasión del acompañamiento de las visitas realizadas por la Contraloría se pusieron en evidencia las actuales fallas.

Adicionalmente, como se ha mencionado, en el informe final de interventoría, radicado 20148100137152 del 15 de julio de 2014, se observa lo siguiente:

- La interventoría verificó que el contratista cumplió con todas las obligaciones contractuales.
- Se entregaron los planos finales a los Gerente de las ESE de Campo De La Cruz, Luruaco y Manatí.

(...)

Con base en las falencias evidenciadas por parte de la Contraloría en las visitas realizadas, con el acompañamiento de un funcionario del Fondo, se concluye que las mismas se generan como consecuencia de no haber adoptado las medidas preventivas y correctivas, para garantizar la operación, cuidado, conservación y mantenimiento las infraestructuras, es importante reiterar que estas medidas son responsabilidad tanto del municipio como de la ESE.

Es de público conocimiento que las obras pueden presentar algunas falencias en el tiempo, pero muchas de ellas son ocasionadas por la falta de cuidado y mantenimiento que, de acuerdo con los resultados de las visitas de la Contraloría, es el común denominador en las tres IPS.

Se reitera que desde la fecha de entrega de las IPS a los responsables, departamento, municipios y ESE, hasta la fecha presente el Fondo no ha recibido información alguna señalando deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras, sólo con ocasión del acompañamiento de las visitas realizadas por la Contraloría se pusieron en evidencia las actuales fallas, por lo que no compartimos que se concluya, por la Contraloría, que se denota incumplimiento de las obligaciones contractuales y que se refleja falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión, toda vez que las obras fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de los requisitos.



No obstante lo anterior, y en atención a las diferencias señaladas por la Contraloría, como resultado de las visitas realizadas, mediante la comunicación E-2016-005732 del 8 de agosto de 2016, se requirió a la Sociedad Colombia de Arquitectos – Regional Atlántico, con el propósito de aclarar lo señalado por la Contraloría, entre otros, frente a las obras ejecutadas que después de la construcción fallaron, no están prestando el servicio para el cual fueron construidas (Filtración y destrucción en cubiertas), o en inminente peligro de colapsar, (muros de cerramiento).

(...)

### **3. OBRAS EJECUTADAS QUE NO PRESTAN EL SERVICIO PARA EL CUAL FUERON CONSTRUIDAS**

(...)

Se reitera que las obras que fueron objeto de visita por parte de la CGR, con el acompañamiento de un funcionario del Fondo, se terminaron y entregaron en abril de 2014, como se ha mencionado, en el informe final de interventoría, radicado 20148100137152 del 15 de julio de 2014, se observa que:

- La interventoría verificó que el contratista cumplió con todas las obligaciones contractuales.
  - En los anexos del informe final de interventoría, se incluyen:
    - i) Las actas suscritas entre el contratista, la interventoría y los respectivos gerentes que dan cuenta de los siguientes aspectos:
      - Estado de los trabajos de conexión de los servicios públicos que estaba a cargo de los gerentes de cada ESE.
      - Entrega de los soporte documentales del trámite ante Electricaribe para la conexión definitiva.
      - Revisión de todos los espacios de las IPS, señalando que no encontró ninguna novedad.
      - Entrega de los planos finales de cada IPS: Arquitectónicos, Hidráulicos, Sanitarios, red Contra Incendio.
      - Entrega de los manuales de mantenimiento y funcionamiento, garantías de las bombas y equipos instalados que hacen parte de la infraestructura.
- (...)

De acuerdo con lo anterior, las IPS fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de las obligaciones contractuales, aspectos que fueron verificados por parte de la interventoría, y los Gerentes revisaron la totalidad de las áreas de cada una de las ESE y expresamente señalaron que no había ninguna novedad, ni que se encontrara pendiente la entrega de ningún equipo.

La única actividad que se encontraba pendiente era, precisamente, la prueba de la red contraincendios, toda vez que los Gerentes de las respectivas ESE aún no habían concluido los trámites para la conexión de los servicios públicos, entre ellos, energía y agua, indispensables para la realización de las mencionadas pruebas.

De acuerdo con lo anterior, no se comparte la afirmación de que las obras ejecutadas no prestan el servicio para el cual fueron construidas por no haber realizado la totalidad de las actividades, toda vez que, tal como se evidencia en las actas de recibo por parte de los respectivos Gerentes de las ESE, no había elementos pendientes de suministrar y la conexión de los servicios públicos estaba a cargo de los Gerentes de las ESE, no del contratista de las obras.

Ahora, los soportes documentales de las entregas de las infraestructuras y las actas firmadas por los Gerentes, conllevan a concluir que el retiro de las bombas de las redes contraincendios fue posterior a la entrega de las infraestructuras, por lo que se insiste en que a partir de la entrega de las obras su operación, cuidado, conservación y mantenimiento corresponde al municipio y a la respectiva ESE a la que pertenece cada sede.

Por lo anterior, compete tanto al municipio como a la ESE tomar las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar, para garantizar la operación, cuidado, conservación y mantenimiento de las mismas, además, la Secretaría Departamental de Salud, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, es responsable de organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.

De acuerdo con lo anterior, las IPS fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de las obligaciones contractuales, aspectos que fueron verificados por parte de la interventoría, y los Gerentes revisaron la totalidad de las áreas de cada una de las ESE y expresamente señalaron que no había ninguna novedad.

Con base en las falencias evidenciadas por parte de la Contraloría en las visitas realizadas, con el acompañamiento de un funcionario del Fondo, se concluye que las mismas se generan como consecuencia de no haber adoptado las medidas preventivas y correctivas, para garantizar la operación, cuidado, conservación y mantenimiento las infraestructuras, es importante reiterar que estas medidas son responsabilidad tanto del municipio como de la ESE.

No obstante lo anterior, y en atención a las diferencias señaladas por la Contraloría, como resultado de las visitas realizadas, mediante la comunicación E-2016-005732 del 8 de agosto de 2016, se requirió a la Sociedad Colombia de Arquitectos – Regional Atlántico, con el propósito de aclarar lo señalado por la Contraloría, entre otros, frente a las obras ejecutadas que no prestan el servicio para el cual fueron construidas, porque no se realizó la totalidad de las actividades necesarias; las redes contra incendio fueron construidas pero no se suministraron las bombas y la conexión a la red de suministro de agua.

#### **4. PLANOS RECORD**

"(...)

En atención a las diferencias señaladas por la Contraloría, como resultado de las visitas realizadas, mediante la comunicación E-2016-005732 del 8 de agosto de 2016, se requirió a la Sociedad Colombiana de Arquitectos – Regional Atlántico, con el propósito de aclarar lo señalado por la Contraloría, entre otros, frente a los planos record en razón a que los que obran en el expediente están fechados en el año 2013 y las obras se entregaron en abril de 2014, además, no se encuentran suscritos por la interventoría y el contratista.

Mediante radicado 2016-022419 de fecha 19/08/2016, suscrito por el Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Atlántico, indica:

"Se anexan los planos record, con fecha actualiza a 28 de mayo de 2014, fecha de su actualización, solicitamos una disculpa por equivocación con un archivo anterior. Los anteriores suscritos por la interventoría y el constructor."

## 5. AUSENCIA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

*(...)*

*Con base en las falencias evidenciadas por parte de la Contraloría en las visitas realizadas, con el acompañamiento de un funcionario del Fondo, se concluye que las mismas se generan como consecuencia de no haber adoptado las medidas preventivas y correctivas, para garantizar la operación, cuidado, conservación y mantenimiento las infraestructuras, es importante reiterar que estas medidas son responsabilidad tanto del municipio como de la ESE.*

*Es de público conocimiento que las obras pueden presentar algunas falencias en el tiempo, pero muchas de ellas son ocasionadas por la falta de cuidado y mantenimiento que, de acuerdo con los resultados de las visitas de la Contraloría, es el común denominador en las tres IPS.*

*Se reitera que desde la fecha de entrega de las IPS a los responsables, departamento, municipios y ESE, hasta la fecha presente el Fondo no ha recibido información alguna señalando deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras, sólo con ocasión del acompañamiento de las visitas realizadas por la Contraloría se pusieron en evidencia las actuales fallas, por lo que no se comparte la conclusión de la Contraloría al afirmar, por una parte, que se denota incumplimiento de las obligaciones contractuales y, por otra parte, que se refleja falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión, toda vez que las obras fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de los requisitos.*

*En razón a que el Fondo nunca fue informado sobre deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras, era imposible que se hiciera exigibles las garantías que amparan la estabilidad de la obra.*

*En consecuencia, no es posible afirmar que la gestión de la supervisión y de la interventoría fue inadecuada e inoportuna, como tampoco concluir que de la ejecución del Contrato 132 de 2013, en las situaciones señaladas por la Contraloría, conllevaron a generar un detrimento patrimonial, toda vez que las evidencias de las actas de entregas y el recibo por parte de los Gerentes de las ESE dan cuenta de la entrega en debida forma de las infraestructuras, adicionalmente, se reitera que desde la fecha de entrega de las IPS a los responsables, departamento, municipios y ESE, hasta la fecha presente el Fondo no ha recibido información alguna señalando deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras."*

### **Análisis de la Respuesta:**

El Fondo en su respuesta, manifiesta:

*"Para la vigilancia permanentemente de la correcta ejecución del Contrato 132 de 2013 se suscribió con la Sociedad Colombia de Arquitectos – Regional Atlántico el Contrato 229 de 2013 que tiene por objeto realizar la interventoría integral a la ejecución de las obras. En el informe final de interventoría, radicado 20148100137152 del 15 de julio de 2014, se indica lo siguiente: (Se anexa copia magnética)*

- La interventoría verificó que el contratista cumplió con todas las obligaciones contractuales.

- Se entregaron los planos finales a los Gerente de las ESE de Campo De La Cruz, Luruaco y Manati (subrayado fuera de texto)

Pese a que el Fondo, a través del funcionario comisionado que participo en la visita al sitio de las obras, que se realizó durante los días 05 al 08 de julio de 2016, con el acompañamiento de los delegados que representaron a cada una de las Empresas Sociales de Estado responsables de la operación de las IPS y el delegado de la Secretaría de Salud del Departamento del Atlántico, donde evidenciaron los faltantes en cantidad de obra, la no puesta en servicio de la red contra incendio por falta de equipos de bombeo, las fallas de estabilidad de algunos elementos de las construcciones y las inconsistencias en los planos record, como quedo consignado en las actas de visita y en los registros fotográficos; con pleno conocimiento de estos hechos, aun así el Fondo argumenta que: "(...) no compartimos que se concluya, por la Contraloría, que se denota incumplimiento de las obligaciones contractuales y que se refleja falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión, toda vez que las obras fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de los requisitos."

De esta forma, el Fondo manifiesta que la interventoría cumplió con sus obligaciones, aun con las inconsistencias evidenciadas por su delegado, que difieren con lo expresado en el informe final de interventoría; por ejemplo, aceptar que el interventor revisó los planos record que les entregaron a cada ESE, no es conforme a lo observado en visita, que registra que estos no se ajustan a las obras finalmente construidas, por citar dos inconsistencias, se indica en los planos que se construyeron redes de aguas lluvias en tubería PVC S y no se evidencio que existiera la red de tubería PVC S de aguas lluvias, (las aguas lluvias vierten a la superficie), e indicar en los planos instalación de equipos de bombeo de red contraincendios, y no se evidencio que estos alguna vez fueron instalados, o que los representantes de las ESE y la Secretaria de Salud del Atlántico hubieran manifestado haberlos observado antes en el sitio de las obras.

En cuanto a los numerales con incidencia fiscal comunicados, se tiene que una vez analizados los argumentos de la respuesta del Fondo y los anexos allegados por la interventoría, aclaran algunas diferencias en cantidades de obra por lo que se realizaron los respectivos ajustes en los cuadros que determinan el cálculo de la cuantía; otros valores permanecen, porque aunque la interventoría manifiesta que cuando fueron entregados contaban con toda la infraestructura física, los participantes en la visita, como: el funcionario comisionado del Fondo, los delegados de las Empresas Sociales del Estado-ESE y la Secretaria de Salud del Departamento del Atlántico, observaron el faltante reportado en el hallazgo.

Además, en el entendido que a partir de la entrega de las obras su operación, cuidado, conservación y mantenimiento corresponde al municipio y a la respectiva ESE a la que pertenece cada sede; sus representantes en la visita no manifestaron su existencia y funcionamiento con anterioridad a la visita de los equipos de la red

contra incendio y las redes de aguas lluvias, tampoco se registran evidencias que permitan inferir que alguna vez fueron instalados.

De otro lado, argumenta el Fondo en su respuesta que:

*"(...) le compete tanto al municipio como a la ESE tomar las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar, para garantizar la operación, cuidado, conservación y mantenimiento de las mismas, (...) Se insiste en el hecho de que desde la fecha de entrega de las IPS a los responsables, departamento, municipios y ESE, hasta la fecha presente el Fondo no ha recibido información alguna señalando deficiencias o mal funcionamiento en las infraestructuras, sólo con ocasión del acompañamiento de las visitas realizadas por la Contraloría se pusieron en evidencia las actuales fallas.*

*Adicionalmente, como se ha mencionado, en el informe final de interventoría, radicado 20148100137152 del 15 de julio de 2014, se observa lo siguiente:*

- *La interventoría verificó que el contratista cumplió con todas las obligaciones contractuales.*
- *Se entregaron los planos finales a los Gerente de las ESE de Campo De La Cruz, Luruaco y Manatí"*

El Fondo en su respuesta no muestra gestión para revisar con el contratista y la interventoría las obligaciones que les asisten en referencia a la garantía de la estabilidad de la obra y solo se limita a trasladar la obligación a los responsables de la operación y mantenimiento, (departamento, municipios y ESE), sin realizar un análisis técnico que permita sustentar las causas que generaron esas fallas, y por ende los responsables de atender esta reparación.

En el radicado 2016-022419 de fecha 19 de agosto de 2016, suscrito por el Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Atlántico, que el Fondo anexa en su respuesta, donde argumentan que las fallas que se presentan en los muros de cerramiento es posible que sean porque: *"(...) se ve que talaron la rama que en proyección daría contra la esquina que presenta falla, es posible que este elemento se haya recostado y con los fuertes vientos que azotan la región haya causado el daño hoy evidenciado por ustedes"*; situación que no fue evidenciada en visita a la obra y el comentario de la causa de los fuertes vientos, los debe resistir el muro toda vez que la obra debe cumplir con los criterios de la norma NSR-10, por lo anterior no es aceptada esta justificación.

En cuanto a las fallas por filtraciones en las cubiertas, argumenta en el oficio que es por falta de mantenimiento y lo evidenciado en la visita al sitio de la obra se denoto muy baja pendiente tanto en el manto impermeabilizante con foil de aluminio, como en la cubierta alveolar pergola de la entrada principal que presentaban apozamiento de agua lluvia.

Es de aclarar, que las fallas evidenciadas en el desarrollo de la visita son generadas por deficiencias en el proceso de construcción, y no debido a la falta de mantenimiento.

En lo referente a las obras ejecutadas que no prestan el servicio para el cual fueron construidas, debido a que no se realizó la totalidad de las actividades necesarias; en lo concerniente a las redes contra incendio, las cuales fueron construidas pero no se suministraron las bombas y la conexión a la red de suministro de agua, por valor de \$97.6 millones.

Ahora bien, el Fondo en su respuesta reitera que:

*“En el informe final de interventoría, radicado 20148100137152 del 15 de julio de 2014, se indica lo siguiente: (Se anexa copia magnética)*

- *La interventoría verificó que el contratista cumplió con todas las obligaciones contractuales.*
- *Se entregaron los planos finales a los Gerente de las ESE de Campo De La Cruz, Luruaco y Manatí”*

*(...) las IPS fueron entregadas cumpliendo con la totalidad de las obligaciones contractuales, aspectos que fueron verificados por parte de la interventoría, y los Gerentes revisaron la totalidad de las áreas de cada una de las ESE y expresamente señalaron que no había ninguna novedad, ni que se encontrara pendiente la entrega de ningún equipo.*

*La única actividad que se encontraba pendiente era, precisamente, la prueba de la red contraincendios, toda vez que los Gerentes de las respectivas ESE aún no habían concluido los trámites para la conexión de los servicios públicos, entre ellos, energía y agua, indispensables para la realización de las mencionadas pruebas.”*

Sin embargo, lo evidenciado por los participantes en la visita al sitio de las obras, como el funcionario comisionado por el Fondo, los representantes de las respectivas ESE y los representantes de la Secretaría de Salud del Departamento de Atlántico, como se consignó en las respectivas actas de visita, que los equipos de bombeo de la red contra incendio no estaban instalados, solo se observaron las puntas de los tubos para conectar los mencionados equipos de bombeo; por lo tanto, es imposible la operación de estos equipos para atender una emergencia de incendio. Se aclara además que tampoco se observaron evidencias que permitan inferir que alguna vez hubiesen sido instalados.

Conforme a lo anterior se mantiene la incidencia fiscal, enunciada en el numeral 3 del hallazgo y se adiciona en lo correspondiente al ítem 16,24 Sensor de Flujo de 2 ½”, que se retiró del numeral 2 del presente hallazgo, pero que se adiciona en el siguiente cuadro de obras que no están prestado la utilidad para la cual fueron construidas:

En cuanto a los planos record, el Fondo manifiesta:

*"(...) se requirió a la Sociedad Colombia de Arquitectos – Regional Atlántico, con el propósito de aclarar lo señalado por la Contraloría, entre otros, frente a los planos record en razón a que los que obran en el expediente están fechados en el año 2013 y las obras se entregaron en abril de 2014, además, no se encuentran suscritos por la interventoría y el contratista." (Subrayado nuestro).*

La CGR no comparte la respuesta del Fondo puesto que los planos record fechados del 18 de noviembre de 2013, adjuntos al oficio de radicado 20148100118342 del 16 de junio de 2014, sí se encuentran suscritos por el profesional del contratista que los elaboró y el oficio suscrito por el representante legal del contratista SOCICON LTDA; planos que fueron también verificados en visita al sitio de las obras, impresos en las IPS de Luruaco y Manatí y en medio digital en la IPS de Campo De La Cruz; los cuales no son consistentes con las obras finalmente construidas.

De otra parte, el Fondo en su respuesta adjunta un oficio con radicado 2016-022419 de fecha 19 de agosto de 2016 suscrito por el Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Atlántico, donde consta el envío de los planos finales con fecha del 28 de mayo de 2014, firmados y sellados por el profesional que los elaboró y el contratista, así mismo no se evidencia la firma por parte de la interventoría encargada de aprobar los planos finales.

Finalmente, no se evidencia ningún anexo que registre que los planos finales fueron entregados a las Empresas Sociales del Estado, encargadas de su operación y mantenimiento, para la utilidad final de esta información.

### **Hallazgo No. 13 Contrato de Interventoría CFA-001 de 2014 (D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: *"(...) La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

La Resolución No. 001 de 2012, por el cual se adopta el manual de contratación del Fondo Adaptación establece en su artículo 42: *"Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual". "... Por su parte la interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento*

especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen”.

Dentro del marco del contrato de consultoría celebrado entre el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar - COMFAMILIAR Nariño, ésta suscribió el contrato CFA-001 de 2014, con el objeto de ejercer la interventoría integral del contrato No. 001 de 2014, para la construcción de la ESE Centro Hospital Sagrado Corazón en el Municipio de El Charco (Nariño), por un valor de \$522 millones.

El contrato estableció la siguiente forma de pago: 60% del valor del contrato se pagará en función del progreso o adelanto de la obra y respecto al valor total de la misma y el 40% restante, cuando se cumpla la liquidación del contrato, cláusula que fue modificada mediante otrosí No. 1, donde se determinó que el Fondo cancelaría a la interventoría un 20% del valor total del contrato al mes siguiente a la fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de interventoría y obra, respectivamente, previa presentación del informe de avance de la misma. (Subrayado y cursiva fuera de texto).

Mediante orden de pago externa No. 4254 del 19 de diciembre de 2014, se canceló al interventor el 20% del contrato correspondiente a \$104.4 millones; sin embargo, revisada la ejecución del contrato de obra referente a la Construcción de la ESE Centro Hospital Sagrado Corazón y sobre la cual se ejercía la interventoría, presenta un avance físico del 1.2%, aunado a que la obra se encuentra paralizada y reportado el incumplimiento ante la aseguradora respectiva; por lo tanto, no se observa un avance de obra que justifique el valor cancelado al interventor.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades en la planeación contractual, al cancelar sumas sin el debido avance de obra sobre la cual se ejercía la interventoría, lo que puede generar que el proyecto no se desarrolle conforme a los lineamientos técnicos establecidos.

Este hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria por las debilidades detectadas en la interventoría y supervisión de los contratos, conforme a lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Respuesta del Fondo:**

*El Fondo en su respuesta sostiene que la firma GOC sucursal Colombia suscribió con COMFAMILIAR Nariño, en virtud del contrato de mandato No. 058 de 2013 celebrado con el Fondo, el contrato CFA- 001-2014 del 1° de julio de 2014, subrogado por el contrato 2015-C-0097, con el objeto de ejercer la interventoría integral del Contrato de obra 001 de 2014 para la construcción del Hospital Sagrado Corazón del municipio de El Charco – Nariño. El valor del contrato de interventoría se estableció en \$521.986.080 y la forma de pago pactada fue la siguiente:*



- *Por avance de obra 60% del valor del contrato*
- *El 40% restante al cumplimiento del plan de liquidación, así:*
  - *20% a la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra*
  - *20% a la fecha de la suscripción del acta de liquidación del contrato de interventoría .*

*Mediante el Otrosí No. 1, del 1° de julio de 2014, se modificó la forma de pago, así:*

- *20% del valor total del contrato, al mes siguiente de la firma del acta de inicio del contrato de obra y de interventoría, previa presentación del informe de avance*
- *Por avance de obra 60% del valor del contrato*
- *El 20% restante al cumplimiento del plan de liquidación, así:*
  - *Con la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra el 10%*
  - *A la fecha de la suscripción del acta de liquidación del contrato de interventoría el 10%*

*Las actas de inicio de los contratos de obra e interventoría se suscribieron el 16 de octubre de 2014.*

*El 16 de diciembre de 2014 se recibió con el radicado 20148100274782 la factura 416 correspondiente al primer pago del contrato de interventoría, sin embargo, en los documentos anexos al oficio remitario no se incluye el Informe No 01 correspondiente al contrato de interventoría del Charco CFA-001-2014 de G.O.C. Sucursal Colombia.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se requirió a la interventoría remitir copia del radicado del informe y se requerirá al supervisor en el mismo sentido.*

#### **Análisis de Respuesta:**

El Fondo en su respuesta hace mención a la suscripción del contrato cuyo objeto era ejercer la interventoría integral al contrato de obra No. 001 de 2014 y señalan que mediante otrosí No. 1, se modificó la forma de pago estableciendo que el *"...20% del valor total del contrato, al mes siguiente de la firma del acta de inicio del contrato de obra y de interventoría, previa presentación del informe de avance; por avance de obra 60% del valor del contrato, El 20% restante al cumplimiento del plan de liquidación, así: con la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra el 10% y a la fecha de la suscripción del acta de liquidación del contrato de interventoría el 10%"*.

Como se aprecia en el hallazgo y en la respuesta al mismo, mediante otrosí No. 1 se modificó la forma de pago, contemplando que se *cancelaría el 20% del valor del contrato al mes siguiente de la firma del contrato de obra e interventoría, previa presentación del informe de avance;* sin embargo, revisado el expediente contractual y la orden de pago externa No. 4254 con sus respectivos soportes, no se observó informe sobre el avance de las obras sobre las cuales se ejercía la interventoría por parte del contratista, requisito sine qua non para cancelar el 20%. (Cursiva y subrayado fuera de texto).

Lo anterior se valida con la respuesta del Fondo, donde acepta que en la factura correspondiente al pago no se incluía el informe correspondiente al contrato de interventoría, por lo cual se requirió al contratista y al supervisor al respecto.

Adicionalmente, el contrato de obra sobre el cual se ejercía la interventoría solamente presentó un avance físico del 1.2% y en la actualidad la obra se encuentra paralizada y reportado el incumplimiento ante la aseguradora respectiva, por lo cual no se observa un avance de obra que justifique el valor cancelado al interventor.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que no fue desvirtuado, el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue formulado.

### Hallazgo No. 14 Ejecución y avance del Contrato 005-2014

El Fondo celebró el contrato 005 de 2014, con el objeto de elaborar los diseños arquitectónicos detallados definitivos, estudios preliminares, diseños técnicos de ingeniería y ejecutar las obras en sistema constructivo industrializado liviano "RBS" de dos (2) IPS para los corregimientos de Guaico y Pantanillo del Municipio de Abejorral en el Departamento de Antioquia, con una duración de seis (6) meses y por un valor de \$1.375.7 millones, distribuidos de la siguiente manera:

**Cuadro 46. Resumen de Costos**

(Cifras en pesos)

| CUADRO RESUMEN DE COSTOS PARA CADA UNA DE LAS IPS EN ABEJORRAL |                                    |  |                       |                                      |                                      |
|--|------------------------------------|--|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
|  | VALOR DE LOS<br>DISEÑOS<br>ETAPA I | VALOR DE LA<br>OBRA ETAPA II<br>PROYECTADO | VALOR AIU<br>ETAPA II | VALOR IVA<br>SOBRE LAS<br>UTILIDADES | VALOR ETAPAS I<br>Y II<br>PROYECTADO |
| PUESTO DE SALUD DE GUAICO                                      | \$ 99.835.140                      | \$ 385.319.900                             | \$142.260.107         | \$6.165.118                          | \$ 633.580.265                       |
| PUESTO DE SALUD PANTANILLO                                     | \$ 99.835.140                      | \$ 471.548.575                             | \$163.155.807         | \$7.544.777                          | \$ 742.084.299                       |
| COSTOS DIRECTOS DE DISEÑO + OBRA + AIU                         |                                    |  |                       |                                      | \$ 1.375.664.564                     |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Mediante otrosíes Nos. 1 y 2 se proroga el plazo para un total de 11 meses y 15 días, es decir hasta el 24 de enero de 2015 y se modifica del rubro de obras al de honorarios por diseños la suma de \$26 millones por concepto de reajuste. El 24 de marzo se suscribe el acta de finalización de la Etapa 1 diseños por \$233.9 millones, con la cual se recibe a satisfacción por parte de la interventoría de diseño.

El 21 de mayo de 2015, el contratista presenta derecho de petición al Fondo, donde pone en conocimiento que la fecha de vencimiento del contrato es el 22 de mayo de 2015 y que no ha recibido respuesta sobre los ajustes económicos por los costos preexistentes y la utilidad de la obra, como consecuencia de los daños y perjuicios basado en la ecuación contractual por \$531.6 millones ante lo cual el Fondo no accede a ninguna de las solicitudes presentadas por el contratista.

El 2 de diciembre de 2015, el apoderado del contratista presenta solicitud de conciliación extrajudicial por incumplimiento al contrato No. 005 de 2014 y pretende el reconocimiento por \$866.3 millones, ante lo cual, el 2 de marzo de 2016, en la

Procuraduría 12 Judicial II para Asuntos Administrativos, se declara fallida la audiencia de conciliación y se da por surtido el trámite conciliatorio extrajudicial.

A la fecha de la Actuación Especial de Fiscalización<sup>45</sup> han transcurrido 14 meses desde la finalización de duración del contrato, lo que evidencia una parálisis en la ejecución de las obras de los Puestos de Salud de Guaico y Pantanillo en el Departamento de Antioquia, debido a la indebida planeación en la estructuración de los proyectos, situación que genera impacto negativo en la misión y visión del Fondo al no subsanar los efectos ocasionados por el fenómeno de la Niña que afecta a 4.284 personas beneficiadas con la construcción de estas obras.

### **Respuesta del Fondo:**

*“El Fondo en su respuesta señala que el contrato se suspendió desde el 23 de enero de 2015, justificado en la necesidad de reajustar el presupuesto de obra teniendo en cuenta el incremento de las áreas de los proyectos y que estaba pendiente la expedición de la resolución que otorgaba los permisos ambientales por parte de la Corporación Autónoma Regional para las Cuencas de los Ríos Negro y Nare –CORNARE– para iniciar la obra. ...El reinicio del contrato estaba previsto para el 22 de mayo de 2015, no obstante, considerando, que aún se encontraba en proceso de revisión los presupuestos de obra, por parte de la Gerencia de Antioquia, teniendo en cuenta que su incremento superaba el 100% de lo inicialmente previsto, fue la voluntad del contratista no suscribir una nueva suspensión al contrato y dar por terminado el mismo por vencimiento de su plazo de ejecución.*

*De acuerdo con lo anterior y en concordancia con los compromisos adquiridos en el Comité de junio de 2015, desde el Sector Salud se le requirió al DAPARD, entre otros, realizar el análisis de los precios unitarios, presentados por el Contratista Hennessy Smart Business, para la construcción de las dos IPS de Abejorral, toda vez que superan el 100% del presupuesto inicialmente estimado y están por encima de los promedios que se han manejado en obras de las mismas especificaciones, con condiciones de acceso más complicadas, e incluso zonas con problemas de orden público, en donde el promedio del m<sup>2</sup> es de \$3,2 millones frente a \$5,7 millones presupuestado por la firma Contratista y avalado por la Gerencia.*

*En julio de 2015 se dio respuesta al Contratista Hennessy Smart Business sobre la reclamación presentada, así:*

- No acceder a la solicitud de reconocimiento económico por reajuste económico en la etapa de diseños, por cuanto la misma se encuentra finalizada, tal como se establece en las actas suscritas por las partes.*
- No acceder a la solicitud de reconocimiento económico por costos administrativos de dos (2) meses, toda vez que de acuerdo con lo establecido en las actas de suspensión del contrato se acordó por las partes: “**CLÁUSULA SEGUNDA:** La suspensión del contrato N° 005 de 2014 no genera el reconocimiento de suma de dinero alguna a favor del **CONTRATISTA.**”*
- No acceder a la solicitud de reconocimiento económico por la utilidad de proyectos en obra con IVA; toda vez que de acuerdo al régimen jurídico aplicable (teoría de la imprevisión), el*

<sup>45</sup> 30 de julio de 2016.

*desequilibrio económico no puede versar sobre la reducción o la pérdida de la utilidad esperada, por cuanto este pertenece a la esfera propia del contratista, además sobre actividades que nunca ejecutó el contratista.*

- *No acceder a la solicitud de reconocimiento económico por pólizas pagadas, por cuanto su constitución y actualización se encontraba a cargo del contratista.*

*Al contratista se le informó que frente a la decisión procedía el recurso de reposición, el contratista no hizo uso de este derecho. En agosto de 2015, se citó a la Gerencia de Antioquia a una mesa de trabajo con el fin de evaluar el estado de los proyectos vinculados en los Convenios suscritos con el Departamento de Antioquia. En diciembre de 2015 una vez evaluada la información, entregada por el DAPARD, sobre los presupuestos definitivos de las obras se reiteró a la Gerencia la solicitud de revisar los presupuestos asignados a cada proyecto para construcción, interventoría y dotación y, con base en los resultados, priorizar los proyectos a ejecutar garantizando el cierre financiero de cada uno.*

*Se solicitó a la Gerencia remitir:*

- *Presupuestos de los proyectos de Guaico y Pantanillo en Abejorral y Currulao y Nueva Colonia en Turbo, revisados y ajustados con base en los parámetros señalados, garantizando el cierre financiero de los proyectos.*
- *Priorización de los proyectos a realizar, detallando la asignación de los recursos en cada etapa, esto es, diseño, construcción, interventoría y dotación.*
- *Para cada proyecto los elementos que permitan el desarrollo de los procesos de selección para la contratación de la construcción o ejecución de los mismos.*

*De otra parte, el 2 de diciembre de 2015 se recibió la comunicación R-2015-002411 correspondiente a la solicitud de conciliación prejudicial por incumplimiento de Contrato No. 005 de 2014 y pagos de reajuste económico, sobrecostos y otros, por lo que se le requirió a la Gerencia concepto técnico y jurídico sobre la solicitud de conciliación prejudicial presentada, ante la Procuraduría General de la Nación, por el contratista Hennessy Smart Business S.A.S.*

*El 17 de diciembre de 2015, el Sector Salud, presentó concepto técnico señalando que no es viable conciliar en el marco de la solicitud de conciliación prejudicial presentada por la firma Hennessy Smart Business S.A.S., toda vez que ya sea señalado al contratista que no es posible acceder a las solicitudes de reconocimiento económico por: Reajuste económico en la etapa de diseños, por cuanto la misma se encuentra finalizada y el Fondo se encuentra a paz y salvo por dicho concepto; Costos administrativos de 2 meses, toda vez que de acuerdo a lo establecido en las actas de suspensión del contrato se acordó que las mismas no generaban el reconocimiento de suma de dinero alguna a favor del contratista; Utilidad de proyectos en obra con IVA, en razón a que de acuerdo con el régimen jurídico aplicable (teoría de la imprevisión), el desequilibrio económico no puede versar sobre la reducción o la pérdida de la utilidad esperada, por cuanto este pertenece a la esfera propia del contratista, además sobre actividades que nunca ejecutó el contratista y pólizas pagadas, por cuanto su constitución y actualización se encontraba a cargo del contratista.*

*En este orden de ideas, no se comparte la afirmación de la Contraloría sobre impacto negativo en la misión y visión del Fondo, toda vez que el departamento de Antioquia a la fecha no ha entregado la información requerida sobre los presupuestos, lo cual impide que se ejecuten las obras de los puestos de salud de Guaico y Pantanillo en el municipio de Abejorral.*

*Es importante precisar que la revisión de los presupuestos, por parte del Departamento de Antioquia, es indispensable para la ejecución de las obras, con el propósito de proteger los recursos asignados y evitar que se incurra en gestiones ineficaces y antieconómicas, permitiendo que se subsanen los efectos ocasionados por el fenómeno de la Niña y se beneficie la comunidad con la construcción de las obras."*

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta proferida por el Fondo, el hallazgo se mantiene, toda vez, que si bien es cierto se han adelantado gestiones de supervisión sobre los diseños para los Puestos de Salud de Guaico y Pantanillo, no es menos cierto, que el contrato No. 005 de 2014, contemplaba las dos etapas, diseños y construcción, para lo cual se estableció un plazo de seis meses, prorrogándose a 11 meses y 15 días, (sin tener en cuenta las suspensiones del contrato), y a la fecha han transcurrido 14 meses desde la terminación del contrato y solamente se ha entregado los diseños, aunado a que existe un posible litigio judicial, situación que afecta de manera directa la ejecución y avance en las obras.

Referente a los diseños entregados por el contratista, llama la atención a este organismo de control como la gerencia integral DAPARD<sup>46</sup>, encargada de realizar la coordinación sectorial (verificación a las edificaciones, determinar la viabilidad, la estructuración de los proyectos e interventoría) que imparte una aprobación a diseños y precios unitarios que no solamente superan el 100% del presupuesto inicialmente estimado, sino que superan en un 78% el valor del metro cuadrado, los promedios manejados por el Fondo, en obras con las mismas especificaciones, con condiciones de acceso complicadas y en territorio con problemas de orden público, situación que evidencia falta de seguimiento, monitoreo, vigilancia y control por parte de la gerencia integral.

Ahora bien, es importante señalar que el fin último, que es la entrega, dotación y habilitación de los puestos de salud en beneficio de los habitantes, se han visto afectados por el incumplimiento de las obras.

#### **2.1.2.2. Sector Educación**

Este sector se encarga de la construcción y reconstrucción de las instituciones educativas afectadas por la Ola Invernal de 17 departamentos y 283 municipios; donde los estudiantes afectados ascendieron a 164.276, de los cuales el 69% son del área rural y el 31% del área urbana.

---

<sup>46</sup> Departamento Administrativo del sistema de prevención, atención y recuperación de desastres - Convenio interadministrativo No. 078 de 2012 y convenio derivado 091 de 2012 con la Gobernación de Antioquia.

El Fondo priorizó la postulación presentada por el Ministerio de Educación Nacional por \$666.700 millones, aprobada en el acta No. 5 del Consejo Directivo del Fondo de fecha 10 de octubre de 2011, mediante la estrategia DICE<sup>47</sup>, donde se señala que se afectaron 1.100 Instituciones: el 89% en zona rural y el 11% en zona urbana.

De esta postulación el Fondo priorizó 361 sedes educativas, tal como quedó indicado en el documento CONPES 3776 de 2013. La atención se enfocó en 17 departamentos<sup>48</sup> y 189 municipios, de lo cual se benefician 62.771 alumnos, equivalente al 39,4% del total afectado. Al cierre de la vigencia 2015, la meta fue reprogramada por el Fondo a 304 sedes educativas, de las cuales el 76,32% se encuentran ubicadas en los departamentos de: Cundinamarca, Bolívar, Magdalena, Córdoba, Antioquia, Sucre, Nariño, Chocó y Valle del Cauca; y el 23,69% en Cauca, Huila, Santander, Atlántico, Norte de Santander, Caldas, Cesar y Guajira, para beneficiar a 53.938 alumnos.

Para la elegibilidad de los proyectos se tuvieron en cuenta cuatro (4) aspectos relevantes: a). El nivel de afectación del municipio de acuerdo al IAM (Índice de Afectación Multivariable); b). La condición predial del lote a intervenir; c). La clasificación del lote respecto de su situación de amenaza y riesgo y; d). La cobertura a nivel de municipio respecto del departamento.

A 31 de diciembre de 2015 el presupuesto aprobado para el Sector Educación fue \$666.700 millones; el presupuesto comprometido fue \$475.355 millones y el pagado sumó \$234.517 millones, que equivale a una ejecución del 71% en compromisos y el 49% del total pagado<sup>49</sup>. Es importante resaltar que en este sector se tiene una donación del Gobierno de Francia por \$1.296 millones y la cofinanciación con la Gobernación del Atlántico por \$164 millones, para un total de presupuesto de \$668.162 millones.

Para este sector se han suscrito 193 contratos por \$475.355 millones, donde se destaca que el 52% corresponden a contratos de obra, el 22% contratos de terceros<sup>50</sup> y el 26% restante lo conforman los contratos de interventoría, consultoría, interadministrativos, entre otros. En cuanto a las modalidades de contratación se observó la siguiente distribución, donde se resalta que la modalidad con mayor participación fue la convocatoria abierta.

<sup>47</sup> Con el fin de articular los servicios prestados por el ICBF, Coldeportes y el Ministerio de Cultura alrededor de la sede educativa, estrategia que denominada DICE (Deporte, Infancia, Cultura y Educación).

<sup>48</sup> 17 Departamentos: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander, Sucre y Valle del Cauca.

<sup>49</sup> El valor pagado corresponde a los contratos suscritos a 31 de diciembre de 2015, sobre los cuales se reflejan pagos parciales, finales, pago anticipado y anticipos.

<sup>50</sup> Clasificados por el Fondo en la matriz contractual como contratos de terceros bajo la modalidad la contratación directa.

**Cuadro 47. Modalidad de contratación**

| Modalidad de Contratos | No de Contratos | Valor Final       | % Participación |
|------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| CONTRATACION DIRECTA   | 162             | 166.543,21        | 35              |
| CONVOCATORIA CERRADA   | 2               | 12.235,21         | 3               |
| CONVOCATORIA ABIERTA   | 25              | 253.737,22        | 53              |
| N/A.                   | 4               | 42.839,39         | 9               |
| <b>Total</b>           | <b>193</b>      | <b>475.355,03</b> | <b>100</b>      |

Fuente: Fondo Adaptación Elaboró: Equipo Auditor CGR

Al realizar un seguimiento al cumplimiento de metas acumuladas a 31 de diciembre de 2015, se observa que se han entregado 46 instituciones educativas; es decir, el 13% con relación al CONPES y de acuerdo a las metas acumuladas a 31 de diciembre de 2015 presenta un cumplimiento del 23%.

**Cuadro 48. Metas acumuladas**

| Sector    | Producto /Componente         | Meta CONPES | Meta financiada | Diferencia (Meta financiada vs Meta CONPES) | Avance acumulado 2011 - 2014 | PLANEADO       |      |      |      |      | Metas cumplidas 2011 a 2015 | Ejecución Sedes entregadas /meta financiada |
|-----------|------------------------------|-------------|-----------------|---|------------------------------|----------------|------|------|------|------|-----------------------------|---|
|           |                              |             |                 |   |                              | Ejecutado 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |                             |   |
| Educación | Sedes educativas entregadas. | 361         | 304             | -57   | 4                            | 42             | 78   | 136  | 44   | 0    | 46                          | 13  |

Fuente: Fondo Adaptación Elaboró: Equipo Auditor CGR

De las 46 sedes entregadas a 31 de diciembre de 2015, se han beneficiado 6.975 alumnos, ubicado en los departamentos de Nariño, Córdoba, Huila, Bolívar, Sucre, Cauca y Cundinamarca, que equivale al 13% de los 53.938 beneficiarios priorizados en las 304 sedes viabilizadas con recursos.

De acuerdo a la contratación por componente empleado por Fondo se han destinado los siguientes recursos para el sector educación, conforme al siguiente cuadro:

**Cuadro 49. Contratación por componente**

| Contratación por Componente  | Costo Estimado por Etapa | Contratación Acumulada 2011-2014 | Total Contratación Acumulada Enero - Diciembre 2015 | Total contratación Acumulada Diciembre 2015 | % Participación |
|------------------------------|--------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------|
| 1. Verificación y Definición | \$ 21.395                | \$ 14.857                        | \$ 1.301  | \$ 16.158                                   | 3,40            |
| 2. Diseño                    | \$ 41.866                | \$ 33.632                        | \$ 2.735  | \$ 36.368                                   | 7,65            |
| 3. Previo Obra               | \$ 15.114                | \$ 8.294                         | \$ 4.004  | \$ 12.298                                   | 2,59            |
| 4. Ejecución                 | \$ 579.172               | \$ 375.832                       | \$ 27.644   | \$ 403.476                                  | 84,88           |
| 5. Entrega                   | \$ 9.153                 | \$ 5.771                         | \$ 1.285  | \$ 7.056                                    | 1,48            |
| <b>Total</b>                 | <b>\$ 666.700</b>        | <b>\$ 438.386</b>                | <b>\$ 36.969</b>                                    | <b>\$ 475.355</b>                           | <b>100,00</b>   |

Fuente: Fondo Adaptación Elaboró: Equipo Auditor CGR

Una de las estrategias implementadas por el Fondo para cumplir con la construcción y la reconstrucción de las sedes educativas, se aprobó por Consejo Directivo del Fondo en su sesión No. 28 del 11 de abril de 2013, celebrar convenios con las entidades territoriales, estrategia alineada con el compromiso que el Presidente de la República anunció en el Consejo de Gobernadores, celebrado el 14 de enero del 2013 y en la primera Cumbre Ordinaria de Gobernadores realizada el 18 de febrero del 2013 en San Andrés.

Evaluado los resultados de esta estrategia el cierre del 2015 se observó que su implementación y ejecución no ha sido exitosa, toda vez, que de los 52 convenios interadministrativos suscritos a 31 de diciembre de 2015, por \$16.777 millones, 15 por \$9.937 millones que equivalente al 59% del total recursos contratados no ha sido entregado ningún producto de la etapa de diseños y por ende ninguna sede construida.

### **Hallazgo No. 15 Reporte de Información del Sector Educación**

La Ley 87 de 1993 en su artículo 2o. establece los objetivos del sistema de control interno en sus literales e, f y g señalan: *“e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.”*

El Manual de Calidad del Fondo tiene como finalidad: *“Describir el Sistema de Gestión de la Calidad implementado por el Fondo, para el aseguramiento de la calidad en sus productos y servicios, enmarcado en los estándares de calidad en la gestión pública de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009”*

Al confrontar las bases de datos de contratos y los instrumentos de seguimiento de Planeación a 31 de diciembre de 2015 para el Sector Educación, se encontraron diferencias entre el valor del contrato<sup>51</sup> y el valor reportado por área financiera, en los contratos Nos. 2012 C-0024, 2012 C-0059, 2013 C-234, 2014 C-028 y 2015 C-0005, como se observa en el siguiente cuadro:

---

<sup>51</sup> De acuerdo con la matriz contractual del Fondo, el valor del contrato corresponde al valor inicial, modificaciones, adiciones y liquidación, denominado valor jurídico.



**Cuadro 50. Diferencias entre el Valor Jurídico y el Financiero**

(Cifras en millones de pesos)

| No. Contrato | VALOR INICIAL | MODIFICACIONES | LIQUIDACION | Valor Jurídico | Valor financiera | DIFERENCIA   | PAGOS         |
|--------------|---------------|----------------|-------------|----------------|------------------|--------------|---------------|
| 2012-C-0024  | 115           | 16             | 27          | 103            | 87               | 16           | 103           |
| 2012-C-0059  | 748           | 8              | 264         | 491            | 753              | (261)        | 756           |
| 2013-C-0234  | 5.789         | 123            | 17          | 5.895          | 5.912            | (17)         | 5.839         |
| 2014 C0028   | 11.513        | -              | -           | 11.513         | 10.525           | 989          | 3.247         |
| 2015-C-0005  | 83            | 7              | -           | 91             | 83               | 7            | 76            |
| 2013-C-0059  | 23            | 235            | -           | 318            | 23               | 295          | 18            |
| <b>Total</b> |               |                |             | <b>18.411</b>  | <b>17.382</b>    | <b>1.028</b> | <b>10.039</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

La situación anterior presenta incertidumbre en el valor de los contratos, siendo esta base el soporte de los compromisos a 31 de diciembre de 2015, lo cual se generó por debilidades de control en los procesos de conciliación entre las áreas Financiera y Jurídica del Fondo.

### Respuesta del Fondo

*"Para el caso del Contrato 2012 C-0024 la Entidad informa que el contrato si tuvo amparo presupuestal con los CDR No 10 del 14 de marzo de 2012 por \$99.180.000, 035 del 8 de mayo de 2012 por \$15.513.770 y 036 del 9 de mayo de 2012 por \$ 15.868.000 y que este último es el valor del IVA que quedó plasmado en el Otro Si No 1 y además explico que (...) "La información mencionada anteriormente se encuentra registrada en la hoja del instrumento "Modificaciones Contratos y Conv", sin embargo se encuentra una diferencia con la hoja de "avance detallado" del mismo instrumento, originada por una liberación de la constancia de disponibilidad presupuestal n.º 36 dada en diciembre de 2015, es decir, con posterioridad a la fecha de suscripción del acta de liquidación del contrato n.º 024 de 2012, la cual tuvo lugar el 18 de septiembre de 2013.*

*Esta situación fue identificada en las mesas de trabajo de calidad de la información, las cuales se adelantan desde enero de 2016, dando como resultado la conciliación de las fuentes. Y ahora bien, se advierte que para mejorar las conciliaciones entre las bases de datos del área financiera, y el área jurídica, desde el mes de enero de 2016, se vienen implementando Mesas de trabajo entre los diferentes sectores y las áreas"*

### Análisis de la Respuesta

Analizada la respuesta del Fondo con sus respectivos soportes del contrato 2012 C-0024, el hallazgo permanece, toda vez, que persisten las diferencias entre el valor jurídico y el financiero, presentadas en el Instrumento de seguimiento y en la base de datos de contratos, situación que conlleva a presentar inseguridad en la información reportada por el Fondo, la cual sirve de base para controlar y medir la ejecución del Fondo en el cumplimiento de las metas.

Al respecto, el Fondo informa que esta diferencia quedó superada en el mes de enero de 2016 conforme a la conciliación de las áreas; sin embargo, no anexó soporte de la conciliación realizada.

### **Respuesta del Fondo**

*Para el caso del contrato 2012 C-0059 informa. En este sentido aunque para efectos fiscales se pactó el valor del contrato en la suma de \$747.913.490 IVA INCLUIDO, igualmente el fondo se comprometió a reconocer los excedentes en el metraje hasta la suma de \$803.088.000, que era la suma que debía haberse registrado en la matriz contractual para efecto de llevar el control contractuales.*

*En el Otrosí n.º 3 del 14 de noviembre de 2012, se modificó el valor del contrato que para efectos fiscales quedó en la suma de \$752.510.753 y se conservó la regla establecida en el párrafo primero de reconocer los excedentes hasta la suma de \$803.088.000, con cargo a los certificados Nos. 0013 de fecha 3 de abril de 2012 y 0043 de fecha 30 de mayo de 2012 que sumaban en total \$1.020.000.000.*

*Como a la finalización del contrato se presentó una ejecución de \$755.617.329,36, acorde con los excedentes establecidos en el párrafo primero de la cláusula octava del contrato 059 de 2012 modificada por la cláusula primera del otro si No. 3, el valor liberado que se presenta en la liquidación es de \$264.382.670,64 y que corresponde a la diferencia entre el valor respaldado presupuestalmente \$1.020.000.000 y el valor ejecutado \$755.617.329, lo que implica aclarar en tal sentido la liquidación correspondiente.*

### **Análisis de la Respuesta**

Para el caso del Contrato No. 2012 C-0059, analizada la respuesta del Fondo es de recibo por parte del Equipo Auditor, en el sentido que existe soporte para el pago de los \$3.106.576. En lo relacionado con las diferencias evidenciadas en las bases de datos permanece en el hallazgo, toda vez que el área Jurídica registra el valor total de liberación enunciado en el acta de liquidación, el cual presenta error, debido a que tomaron como base el valor total del CDR y no el valor del contrato; sin embargo, el área financiera no registra el documento hasta que sea corregida el acta de liquidación. Estas situaciones reflejan inseguridad en la información reportada por el Fondo, la cual sirve de base para controlar y medir la ejecución del Fondo en el cumplimiento de las metas.

### **Respuesta del Fondo**

*"Para el caso del Contrato 2013 C-234 informa la Entidad que es importante destacar que el proceso que surten las liquidaciones dentro de las bases de datos de la entidad, inicia en el área jurídica a través de la legalización del acta de liquidación del contrato y posteriormente se genera la modificación presupuestal de ser necesario. En este sentido, entorno a la liquidación del contrato 2013 C-0234, al 31 de diciembre de 2015 se había adelantado el proceso contractual de manera satisfactoria; el proceso presupuestal, el cual tiene como producto generar la liberación de los recursos en mención (\$16.890.626), se encontraba en*

*ejecución. Dicho proceso finalizó en el mes de enero de 2016. Esto se observa al revisar en el instrumento su hoja de "Modificaciones Contratos y Conv", la cual ya evidencia la aplicación de la liquidación y en la hoja "Avance Detallado" donde se encuentra en proceso de reflejarse."*

### **Análisis de la Respuesta**

Para el caso del Contrato 2013 C-234, el hallazgo se mantiene, toda vez que el acta de liquidación se suscribió el 30 de noviembre de 2015 y el área financiera aplicó la liberación el 13 de enero de 2016, por \$16.9 millones, situación que conlleva a presentar inseguridad en las información reportada por el Fondo, la cual sirve de base para controlar y medir la ejecución del Fondo en el cumplimiento de las metas.

### **Respuesta del Fondo**

*"Para el caso del contrato No. 2014 C-028 el Fondo informó que esta situación fue identificada en las mesas de trabajo de calidad de la información, las cuales se adelantan desde enero de 2016. A partir de esto, se adelantó la revisión del valor contractual por parte del área jurídica y el valor presupuestal por el área financiera generando como resultado el ajuste de las fuentes de información. A la fecha la diferencia se encuentra superada."*

### **Análisis de la Respuesta**

En el contrato No. 2014 C-028 el hallazgo permanece teniendo en cuenta que el periodo a auditar es hasta el 31 de diciembre de 2015, y el ajuste fue posterior.

### **Respuesta del Fondo**

*"Para el Contrato No. 2015 C-0005 dentro del cumplimiento del trámite normal, al 31 de diciembre de 2015 se había adelantado el proceso contractual, entorno a la adición del contrato 2015-C-0005; el proceso presupuestal, el cual se da con posterioridad al trámite jurídico, se encontraba en ejecución. Dicho proceso de registro de adición presupuestal se finalizó al comienzo del año 2016, agregando \$7.100.000 al contrato en mención."*

### **Análisis de la Respuesta**

Para el Contrato No. 2015 C-0005 el hallazgo permanece, debido a que fueron evidenciadas las diferencias con corte a 31 de diciembre de 2015.

### **Hallazgo No. 16 Convenios Interadministrativos Sector Educación (D)**

El Decreto 4819 de 2010, por el cual se crea el Fondo Adaptación en su artículo 3 establece la funciones del Consejo Directivo, artículo que fue modificado mediante Decreto 764 de 2013, que a su tenor establece: "*Funciones del Consejo Directivo. Para el cumplimiento de los objetivos del Fondo, el Consejo Directivo ejercerá las siguientes*

funciones: (...) 8. *Identificar, estructurar y gestionar los proyectos, la ejecución de procesos contractuales, definir los mecanismos para la disposición y transferencia de recursos*".

Teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 7 de la Ley 489 de 1998 sobre la Descentralización Administrativa. *"En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma, el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación.*

El artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*, el Fondo vio necesario involucrar a las entidades territoriales en el proceso de reconstrucción de la infraestructura local afectada por Fenómeno de "La Niña 2010-2011"; teniendo en cuenta entre otros aspectos, que los artículos primero y segundo de la Ley 1523 de 2012 definen la *"gestión del riesgo como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible"*; así mismo, esta norma establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano.

En virtud de lo anterior, el Consejo Directivo del Fondo en su sesión No. 28 del 11 de abril de 2013, autorizó al Gerente celebrar convenios con los Municipios y Departamentos del país, para intervenir la construcción, reconstrucción, y recuperación de la infraestructura de los sectores de educación, salud, saneamiento básico y acueducto y alcantarillado, en la zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011.

El Fondo para el sector de Educación a 31 de diciembre de 2015, celebró 193 contratos por valor de \$475.355 millones. Del total contratado, 52 contratos corresponden a la modalidad de contratos interadministrativos con entes territoriales por valor de \$16.777 millones, los cuales presentan las siguientes situaciones:

- De los 52 convenios interadministrativos, 45 presentan un avance ejecutado promedio del 21% y presupuestal del 0%, toda vez que no se ha realizado pago alguno a los entes territoriales. Esta situación afecta en un 3,5% los recursos comprometidos para el sector de educación reportado en las metas de cumplimiento.

- De otra parte, se observan 7 contratos por valor de \$8.115.millones, de los cuales a 31 de diciembre de 2015, se presentan demoras en la celebración de los contratos derivados, no cumpliendo con el objeto para los cuales fueron suscritos y se mantuvieron recursos comprometidos por este valor, en un periodo entre 12 y 24 meses; incluso a 31 de diciembre de 2015 no se habían liberado los recursos, afectando el cumplimiento de metas de las sedes educativas priorizadas en estos departamentos y municipios.

**Cuadro No. 51. Contratos con demoras en los Contratos Derivados**  
(Cifras en millones de pesos)

| Código Contrato | Contratista                          | Valor final Cto Ppal       | CDR comprometido   | Avance Ejecutado   | Avance presupuestal | CDR Liberado             | Observacion   |
|-----------------|--------------------------------------|----------------------------|--------------------|--|---------------------|--------------------------|---|
| 2013-CV-0019    | MUNICIPIO DE GUARANDA                | \$ 5.229.364.420,00        | 35 09/05/2013      | 2% NOTA: EN LIQUIDACIÓN  | 0%                  | 24/10/2014               | No se cumplió con el objeto del contrato  |
| 2013-CV-0036    | MUNICIPIO DE ABREGO                  | \$ 122.145.013,00          | 77 23/05/2013      | 2% NOTA: EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN DE CONVENIO POR SEDE, NO VIABLE | 0%                  | Sin Liberar a 31/12/2015 | El lote donde se debía realizar la intervención no era de propiedad del municipio. El Municipio no dispuso de otro terreno para dar cumplimiento al objeto del convenio.                              |
| 2013-CV-0063    | MUNICIPIO DE RIOAHACHA               | \$ 1.480.272.487,00        | 377 del 14/08/2013 | 2%   | 0%                  | 14/08/2015               | los estudios iniciales de amenaza establecieron que existieron un alto riesgo frente al fenómeno y el municipio no consiguió otro lote que cumpliera las especificaciones no se cumplió con el objeto |
| 2013-CV-0114    | MUNICIPIO DE ANOLAIMA - CUNDINAMARCA | \$ 248.361.816,00          | 298 del 8/11/2013  | 20%  | 0%                  | Sin Liberar a 31/12/2015 | No se ha cumplió con el objeto del contrato   |
| 2013-CV-0134    | MUNICIPIO DE GUADUAS-CUNDINAMARCA    | \$ 555.603.548,00          | 301 del 8/11/2013  | 2.0% RECOMENDADA A LIQUIDAR  | 0%                  | Sin Liberar a 31/12/2015 | No se ha cumplió con el objeto del contrato   |
| 2013-CV-0137    | MUNICIPIO EL ROSARIO - N             | \$ 147.352.263,00          | 317 del 8/11/2013  | 2.0% RECOMENDADA A LIQUIDAR  | 0%                  | Sin Liberar a 31/12/2015 | No se ha cumplió con el objeto del contrato   |
| 2013-CV-0139    | MUNICIPIO DE AGUSTIN CODAZZI-CESAR   | \$ 331.609.611,00          | 297 de 8/11/2013   | 2%   | 0%                  | 30/09/2015               | No cumplió con el objeto del contrato   |
| <b>Total</b>    |                                      | <b>\$ 8.114.709.158,00</b> |                    |  |                     |                          |   |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- De igual manera, se observan 11 contratos interadministrativos<sup>52</sup> algunos con sus derivados, cuyo avance oscila entre el 0% y el 42%, donde el certificado de disponibilidad de recursos (CDR) estuvo disponible desde 2013 y al cierre de diciembre de 2015, en algunos casos, no se habían suscrito los contratos con los terceros, lo cual afecta el cumplimiento de metas de las sedes educativas priorizadas en estos departamentos y municipios.

Por otra parte, se observa que el tiempo entre la fecha de suscripción del contrato y la fecha del acta de inicio, en algunos casos, supera los seis (6) meses.

<sup>52</sup> CV 0078 de 2013, CV 104 de 2014, CV 0115 de 2015, CV 036 de 2013, CV 0038 de 2013, CV 0097 de 2013, CV 0063 de 2013, CV 00102 de 2013, CV 0019 de 2013, CV 018 de 2013 y CV 0125 de 2013.

**Cuadro 52. Contratos Fecha de Suscripción Vs Fecha Acta de Inicio**

(Cifras en millones de pesos)

| Numero del Contrato   | Fecha de Suscripción | Valor       | CDR                            | Fecha Acta de Inicio | Numero de Dias Suscripción y Acta de Inicio | Avance Ejecutado             | Avance presupuestal |
|-----------------------|----------------------|-------------|--------------------------------|----------------------|---|------------------------------|---------------------|
| Convenio 018 del 2013 | 08/07/2013           | \$ 5.444,32 | 24 09/05/2013                  | 10/09/2013           | 64  | 32%                          | 0                   |
| 2013-CV-0018-14-COP11 | 07/07/2014           | \$ 5.444,32 | 24, 04/05/2015                 | 28/07/2014           | 21  | 12%                          | 1%                  |
| 2013-CV-0019          | 08/07/2013           | \$ 5.229,38 | 35 09/05 2013                  | 10/09/2013           | 64  | 2%                           | 0                   |
| 2013CV0036            | 31/07/2013           | \$ 122,15   | 77, 23 de mayo de 2013         | 13/09/2013           | 44  | 2%                           | 0                   |
| 2013-CV-0038          | 31/07/2013           | \$ 127,88   | 78 ,31/07/2013                 | 24/09/2013           | 55  | 27                           | 0                   |
| 2013-CV-0038-14-172   | 10/05/2014           | \$ 127,88   | 78 ,31/07/2013                 | 26/03/2015           | 320   | 7%                           | 0                   |
| 2013-CV-0053          | 08/11/2013           | \$ 1.480,27 | 377 del 14/08/2013             | 04/12/2013           | 26  | 2                            | 0                   |
| 2013 CV 0078          | 08/11/2013           | \$ 966,77   | 318,318 y 320 del 8/11/2013    | 19/12/2013           | 41  | 7%                           | 0%                  |
| 2013 CV 0078 CM005    | 27/10/2013           | 52          | 318 y 319 del 8/11/2013        | nd                   | nd  | 0%                           | 0%                  |
| 2013-CV-0097          | 08/11/2013           | \$ 5.687,60 | 314 del 8 de noviembre de 2013 | 04/12/2013           | 26  | 22                           | 1                   |
| 2013-CV-0097-14-1     | 27/08/2014           | \$ 5.687,60 | 314 del 27 de agosto de 2014   | nd                   | nd  | 2                            | 0                   |
| 2013-CV-0102          | 08/11/2013           | \$ 1.487,48 | 336 8/11/2013                  | 19/12/2013           | 41  | 42%                          | 0                   |
| 2013-CV-0102-14-180   | 31/03/2014           | \$ 1.466,53 | 336 31/03/ 2014                | 06/05/2015           | 401   | 22%                          | 0                   |
| 2013-CV-0104          | 08/11/2013           | \$ 274,78   | 299 del 8/11/2013              | 11/12/2013           | 33  | 20%                          | 0                   |
| 2013-CV-0104-15-037   | 07/06/2013           | \$ 274,78   | nd                             | nd                   | nd  | 0%                           | 0                   |
| 2013-CV-0114          | 08/11/2013           | \$ 248,38   | 298 del 8/11/2013              | 11/12/2013           | 33  | 20%                          | 0                   |
| 2013-CV-0115          | 08/11/2013           | 511,57      | 316 8/11/2013                  | 19/12/2013           | 41  | 10                           | 0                   |
| 2013 CV 0115.14.449   | 15/09/2014           | \$ 42,45    | nd                             | nd                   | 0   | 0                            | 0                   |
| 2013-CV-0134          | 08/11/2013           | 558         | 301 del 8/11/2013              | nd                   | -   | 2.0% RECOMEN DADA A LIQUIDAR | 0                   |
| 2013-CV-0137          | 08/11/2013           | 147         | 317 del 8/11/2013              | nd                   | -   | 2.0% RECOMEN DADA A LIQUIDAR | 0                   |
| 2013-CV-0139          | 08/11/2013           | 332         | 297 de 8/11/2013               | 04/12/2013           | 26  | 2%                           | 0                   |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Estas situaciones van en contravía de las políticas, lineamientos y objetivos misionales establecidos por el Fondo al no tener de manera oportuna y efectiva los diseños y realizar las construcciones de las sedes educativas por parte de las entidades territoriales comprometiendo recursos, sin que se lleve a cabo la ejecución de los mismos; situación que afecta de manera directa a los damnificados por el fenómeno de la Niña, con el consecuente impacto social en la comunidad, por tratarse de proyectos que amparan a las personas con menores recursos, obligación que se encuentran a cargo del Estado

Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**Respuesta del Fondo**

*"El Fondo en su respuesta mencionan algunas de las obligaciones del Ente Territorial como "Contratar la ejecución de los proyectos definidos, conforme los alcances, requisitos y características de cada sector, Contratar los Estudios Detallados de Amenaza y Riesgos, los Estudios y Diseños y la construcción de obra de los proyectos educativos; Incluir los parámetros suministrados por el FONDO, "Alcance técnico general de la gestión del riesgo para intervenciones del Fondo Adaptación directas o descentralizadas" y Estudio Inicial de Amenaza" en la contratación de los Estudios Detallados de Riesgo y Amenazas.*

*Además el Fondo Adaptación divide su respuesta en seis ítems a saber: Convenios liquidados por no viabilidad técnica o jurídica, Convenio liquidado por inconsistencia en el proceso de contratación del ente territorial, Convenios liquidados de mutuo acuerdo y que se contrataron directamente por el fondo y actualmente están en ejecución, Convenios que*

*no presentaron avance por parte del contratista y que el ente territorial no mostró interés en su permanencia, Convenios que a pesar de las dificultades continúan en ejecución y presentan avance o voluntad del ente territorial por mantenerlos vigentes, Convenio con un bajo avance por parte del contratista y que requiere una comunicación del ente territorial para su permanencia.*

*En cada uno de los Ítems explica el detalle de lo que se avanzado en cada uno y las dificultades de ejecución."*

*Convenios liquidados por No viabilidad técnica o jurídica:*

*En los siguientes convenios al realizar los EIAR (Estudios iniciales de Amenaza y Riesgo) se presentó que los lotes suministrados por las entidades territoriales no cumplían con los requerimientos técnicos para la ejecución de los proyectos en condiciones que permitieran garantizar la mitigación de los riesgos, y al no recibir nuevos lotes o como en el caso específico del convenio 125, en el cual la información de un nuevo lote se entregó de manera extemporánea, se procedió a liquidar o iniciar el proceso de liquidación de los convenios, con lo cual los mismos no presentan avance alguno o registran variación ya que no están vigentes.*

*Convenio liquidado por inconsistencia en el proceso de contratación del ente territorial.*

*Este convenio se liquidó, ya que a pesar que el municipio suscribió el contrato derivado, al realizar la interventoría la revisión del mismo, se pudo observar que no se atendían o tenían en cuenta los requerimientos del convenio interadministrativo firmado entre el ente territorial y el Fondo Adaptación poniendo en riesgo la ejecución o cumplimiento de la reconstrucción de la sede educativa de manera que cumpliera las necesidades expresadas. Por lo anterior, no presenta avance, ya que está liquidado.*

*Convenios que no presentaron avance por parte del contratista y que el ente territorial no mostró interés en su permanencia:*

*Estos convenios se encuentran en proceso de liquidación, por las razones expuestas, por lo cual no presentan avance.*

| <b>Municipio o Gobernación</b> | <b>Convenio</b> | <b># Proceso contratación</b> | <b>No. Contrato</b> | <b>Observaciones</b>   |
|--------------------------------|-----------------|-------------------------------|---------------------|--|
| ARBOLEDAS                      | 38              | <u>PSAMC-005-2014</u>         | 172 - 2014          | <i>El contrato derivado se liquidó por parte del municipio en el mes de diciembre de 2015 justificando temas de orden público. Por lo tanto, se procedió a dar trámite a la liquidación del convenio, en la actualidad se adelanta dicho proceso.</i>  |
| EL ROSARIO                     | 137             | N/A                           | N/A                 | <i>El municipio no radico en ninguna ocasión el plan de actividades ni el cronograma de contratación y después de transcurrido a la fecha ocho (8) meses desde la suscripción del convenio se solicita liquidar el convenio puesto que en reiteradas ocasiones la Gerencia ha solicitado dichos documentos a través de correo electrónico del 26 de abril de 2014 y en visita al</i> |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  | municipio el 13 de agosto de 2014, en donde se generó el compromiso de entrega para el 19 de agosto de 2014, pero estos documentos no fueron entregados a la Gerencia. |
|--|--|--|--|--|

Convenios que a pesar de las dificultades continúan en ejecución y presentan avance o voluntad del ente territorial por mantenerlos vigentes:

Estos convenios están en ejecución y tienen avances periódicos.

| Municipio o Gobernación | Convenio | # Proceso contratación      | No. Contrato       | No. Contrato  |
|-------------------------|----------|-----------------------------|--------------------|---|
| YUMBO                   | 102      | <u>LP-SI-002-2014</u>       | 180-10-02-002-2014 | El convenio se proroga en dos oportunidades el con el fin de culminar con la etapa de estudios y diseños. A la fecha el convenio registra un avance del 98% y se solicita proroga por el término de un mes para culminar con la fase de estudios y diseños. A la fecha se encuentra en proceso de aprobación del presupuesto y especificaciones técnicas. |
| MAJAGUAL                | 18       | <u>licitación 3 de 2014</u> | 11 DE 2014         | El acta de inicio se suscribió el 10 de septiembre de 2013 para la etapa de diseños. En la actualidad presenta un avance del 63%.   |

Convenio con un bajo avance por parte del contratista y que requiere una comunicación del ente territorial para su permanencia:

Este convenio se venció el 10 de junio de 2016 ya que el avance reportado por el contratista es muy bajo para el tiempo de ejecución transcurrido. En la actualidad el convenio original ha entrado en proceso de liquidación y se espera conocer las condiciones del ente territorial respecto a la contratación derivada, para proceder a la toma de decisiones al respecto.

|          |     |                      |             |   |
|----------|-----|----------------------|-------------|---|
| CHAGUANÍ | 104 | <u>LP 001 - 2015</u> | 037 de 2015 | Se aprueba cronograma y plan de trabajo en el mes de septiembre de 2014. En febrero de 2015 el Municipio publica el proceso de contratación, y se firma contrato el 17 de marzo de 2015, el cual tuvo acta de inicio el 6 de julio de 2015. El 16 de septiembre de 2015 el municipio y el contratista informan sobre la sesión del contrato sin haber presentado ningún avance en los estudios y diseños, el cual tiene nueva acta de inicio el día 7 de diciembre de 2015. |
|----------|-----|----------------------|-------------|---|

### Análisis de la Respuesta

El Fondo argumenta su respuesta en 6 ítems a saber: 1.- Convenios liquidados por no viabilidad técnica o jurídica, 2.- convenio liquidado por inconsistencia en el proceso de contratación del ente territorial, 3.- convenios liquidados de mutuo acuerdo y que se contrataron directamente por el Fondo y actualmente están en ejecución, 4.- convenios que no presentaron avance por parte del contratista y que el ente territorial no mostró interés en su permanencia, 5.- convenios que a pesar



de las dificultades continúan en ejecución y presentan avance o voluntad del ente territorial por mantenerlos vigentes, 6.- convenio con un bajo avance por parte del contratista y que requiere una comunicación del ente territorial para su permanencia; los cuales se explican de la siguiente manera:

1.- Convenios liquidados por no viabilidad técnica o jurídica:

Con relación a la respuesta si bien es cierto, que para algunos municipios el primer lote que se consiguió no cumplía con las especificaciones técnicas, no es menos cierto, que el periodo empleado para la consecución de los lotes fue amplio, situación que afectó la ejecución de los convenios, toda vez que se presentaron periodos superiores a 20 meses, sin tener en cuenta que se trataba de emergencias que debían ser atendidas en el menor tiempo posible. Es así que a 31 de diciembre de 2015, los convenios suscritos con las entidades territoriales como Capitanejo, Guaduas, Abrego, Anolaima que presentaron avances entre el 2% y el 20% no habían sido liquidados a esta fecha. Para el caso de Riohacha, y el Agustín Codazzi los avances no superaron el 2% y se demoraron en liberar recursos aproximadamente en 20 meses.

2.- Convenio liquidado por inconsistencia en el proceso de contratación del ente territorial

Analizada la información se observó que no hubo la suficiente coordinación entre el Fondo y la entidad territorial para que en el momento de contratar el Municipio cumpliera los términos y lineamientos del Fondo, referente a los pliegos de condiciones, conceptos de viabilización del terreno. Los recursos se demoraron en liberar 15 meses.

3.- Convenios liquidados de mutuo acuerdo. El Fondo contrató directamente:

A 31 de diciembre de 2015, los convenios fueron liquidados con los municipios de Samaniego y Buesaco, los cuales estuvieron vigentes aproximadamente 20 meses sin obtener el cumplimiento del objeto contractual. El Fondo en su respuesta reconoce *"el Fondo, observó que el ente territorial consciente de los problemas internos para su ejecución, de mutuo acuerdo procedió a su liquidación"*

La CGR observó que la estrategia de Contratar con las Entidades descentralizadas no efectiva más aún cuando la normatividad que le creó al Fondo le permitía contratar directamente.

4.- Convenios que no presentaron avance por parte del contratista y que el ente territorial no mostró interés en su permanencia:

Para el caso del Municipio de Arboleda no se observó gestión y se presentó deficiencias en la supervisión debido a que el ente territorial expone problemas de orden público y no se encuentra certificación de esta situación. En el caso del convenio de Rosario se observó que la gestión fue del 2%.

5.- Convenios que a pesar de las dificultades continúan en ejecución y presentan avance o voluntad del ente territorial por mantenerlos vigentes:

Analizados los convenios con los Municipios de Yumbo y Majagual se observa que el avance fue menor al 30%; así mismo los convenios derivados tardó 12 meses en la suscripción y a 30 de agosto de 2016, no ha sido entregado el primer producto relacionado con los diseños.

6.- Convenio con bajo avance por parte del contratista y que requiere una comunicación del ente territorial para su permanencia.

La Entidad en su respuesta acepta que el avance es mínimo *“este convenio se venció el 10 de junio de 2016 ya que el avance reportado por el contratista es muy bajo para el tiempo de ejecución transcurrido. En la actualidad el convenio original ha entrado en proceso de liquidación y se espera conocer las condiciones del ente territorial respecto a la contratación derivada, para proceder a la toma de decisiones al respecto”*

Analizada la respuesta del Fondo, el hallazgo permanece toda vez, que al revisar detalladamente los convenios con las entidades territoriales se observó que el tiempo establecido en la ejecución de estos osciló entre los 20 y 32 meses sin obtener productos finales tanto en diseños como sedes construidas. Así las cosas, se observó que la estrategia de contratar con las entidades descentralizadas no fue efectiva, más aún, cuando la normatividad que le creó al Fondo le permitía contratar directamente, en virtud de lo contemplado en el artículo 7 del Decreto 4819 de 2010 le permitía al Fondo contratar de manera más expedita por el derecho privado.

Por lo tanto, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

#### **Hallazgo No. 17 Saldo por Pagar del Contrato C-107 de 2013 (D)**

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*“DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta*

*ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia.* (Subrayado fuera de texto)

De igual manera, el artículo 47 reza:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada*  
*d. Responderá por los resultados de su gestión*  
*e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.* (Subrayado fuera de texto)

El Fondo celebró el contrato 2013 C-107 por \$9.150,7 millones, cuyo objeto es "realizar el diseño y la construcción de las sedes educativas escuela San José de Belén Municipio de Astrea (Cesar), Centro Educativo Nuestra Señora del Carmen en el municipio de Chimichagua (Cesar), Escuela Urb Mix San Antonio Municipio de Gamarra (Cesar), Escuela Mix No. 1 en el municipio de Gamarra (Cesar) y el Colegio Comunal Agropecuario en el Municipio de el Banco (Magdalena), suscrito el 8 de agosto de 2013 con una duración de 14 meses inicialmente.

A 31 de diciembre de 2015, este contrato tiene un avance del 30% y luego de cinco (5) prórrogas y cinco (5) suspensiones y debido al incumplimiento en la entrega de los productos de la etapa de diseños; se amplió el plazo a 33 meses y 11 días.

Debido a los múltiples incumplimientos del contrato reportados por la Interventoría y por el Supervisor, el Fondo aplicó la cláusula penal pecuniaria del 5% sobre el valor del contrato y de acuerdo con la propuesta de arreglo directo presentada por el contratista, el 14 de noviembre de 2014, acordaron entre las partes un reconocimiento económico a favor del Fondo, la culminación de requisitos y la cesión del contrato, la cual se dio el 15 de enero de 2015.

En el contrato de cesión en el considerando No. 6, se estableció lo siguiente : "El arreglo directo aceptado por el Fondo donde el cedente ofreció una compensación

*económica por concepto de la cláusula penal por \$449.390.521 y el mayor valor de la interventoría de diseño hasta el 15 de diciembre de 2014 por \$281.583.305 que asciende a la suma total de \$730.973.826 y se acordó que el 50% de dicha suma que corresponde a \$365.486.913 se pagaría por el cesionario, en la fase de construcción del contrato a través de descuentos en las actas de recibo parcial que sean presentadas por este último”.*

Revisados los pagos del cedente relacionados con el 50% de la cláusula penal y del tiempo adicional de la interventoría que equivale a \$365 millones, se encontró que se ha cancelado \$171 millones (según consecutivo No. 25690322), los cuales fueron consignados en la cuenta del Banco de Occidente del Fondo; el saldo restante de \$194.035.180,83 se debe descontar de la factura 0024 de mayo 14 de 2015.

Al revisar la copia de la citada factura, se observa un valor bruto de \$213 millones, que descontando los impuestos respectivos como retención en la fuente del 11% por \$20 millones, retención del IVA por \$4 millones y retención del ICA por \$1 millón para un total de \$25 millones; quedaría un saldo de \$188 millones, suma que comparada con los \$194 millones, quedaría un valor pendiente por \$6 millones. Adicionado a lo anterior, la factura fue presentada por el contratista desde el 15 de enero de 2015, es decir, 19 meses, sin que a la fecha se haya dado el trámite respectivo para el pago, debido al extravío de la misma.

De otra parte, teniendo en cuenta que el monto total de sanción establecido en la aceptación de la cesión de contrato, a cargo del cedente corresponde a la suma de \$365.486.915,83, se establece que la sumatoria de los documentos allegados por el contratista para efectuar el pago de esta sanción (consignación y factura 0024), no compensan el monto total establecido; quedando, una vez se tramite la factura, un valor pendiente por \$6 millones, obligación que debe ser cumplida de conformidad con lo establecido en el parágrafo único<sup>53</sup> de la cláusula cuarta del documento de cesión, suscrito el 28 de noviembre de 2014.

Estas situaciones se presentan debido a las debilidades de control interno en el área financiera por la pérdida de la factura, así como falta de interventoría y supervisión del contrato, lo que genera demoras en las entrega de las obras afectando a los beneficiarios damnificados por el fenómeno de la Niña, e incertidumbre sobre la legalización de los recursos pendientes de pago.

El presente hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

<sup>53</sup> Parágrafo Único- cláusula cuarta: Solidaridad: los cesionarios se obligan de manera solidaria a cumplir con todas y cada una de las obligaciones económicas que se consignen en el presente contrato en cabeza de los promitentes cedentes.

## Respuesta del Fondo

*"El Fondo Informa que no hay menoscabo, disminución y que no se ha lesionado el Patrimonio y establece que "La factura mencionada fue devuelta por las siguientes razones:*

- No adjuntar cumplimiento de la interventoría de diseño a las obligaciones emanadas del contrato 107 de 2013, debidamente suscrito.*
- La radicación fue realizada directamente por el contratista sin ser verificada por el interventor de diseño*
- El valor neto de la factura no cubre los valores adeudados por el Contratista según documento de cesión".*

*"El acuerdo a que se llegó con el contratista y que quedó legalizado en la cesión, establece como período del recaudo, la etapa de construcción la cual no ha iniciado aún, sin embargo a la fecha se han recaudado \$171.451.735 y el saldo se hará en el momento en que se dé inicio a la etapa de construcción.*

*Se solicitará oficialmente al grupo financiero de la Secretaría General, la liquidación de la retención e impuestos a que hubiere lugar para el pago pendiente, asegurando así que se cubra el valor total acordado con el contratista, para lo cual éste deberá emitir una nueva factura y tramitarla con el lleno de requisitos para proceder al pago."*

*Adicionalmente explicó: "Teniendo como referencia lo enunciado en el concepto jurídico de la Contraloría General de la República 2015EE0016790 del 17 de febrero de 2015, "...existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó..."*

*De acuerdo a lo anterior y para el caso que nos ocupa no hay prueba que hubo un menoscabo de dineros públicos, como tampoco un incumplimiento a lo pactado en el documento de cesión ya que se establece que el pago debe hacerse en la etapa de construcción descontando de las actas de recibo parcial de obra que a la fecha no ha iniciado; es de anotar que aunque la etapa de construcción no ha iniciado y por lo tanto a la fecha no hay actas parciales de obra tramitadas ya se han recaudado \$171.451.735 de los \$365.486.915,83 equivalente a un 46.9%."*

## Análisis de la Respuesta

El contrato de aceptación de la cesión en el considerando 6 establece como propuesta de arreglo directo que el CEDENTE ofreció una compensación económica por concepto de cláusula penal por \$449 millones y el mayor valor de la interventoría de diseño hasta el 15 de diciembre de 2014 por \$281 millones, llegando a la suma total de \$730 millones. Así mismo, se acordó que el 50% de dicha suma que corresponde a \$365 millones, se pagaría por el CESIONARIO, en la fase de construcción del contrato, a través de descuentos en las actas de recibo parcial de obra que sean presentadas por este último.

En la cláusula cuarta del contrato de aceptación de la cesión estableció: *"Entre el Cedente y el Cesionario son solidariamente responsables ante el pago de la suma de \$365.486.913, corresponde al 50% del ofrecimiento económico a título de compensación,*

realizado por el CEDENTE dentro de las sesiones de la audiencia por el posible incumplimiento del contrato 107 de 2013.” No obstante, el cesionario acepta expresamente que el Fondo descuenta dicha suma de las actas de recibo parcial de obra, en los términos acordados entre el Fondo y el cesionario.

Cabe anotar que el Fondo en su respuesta manifiesta que solicitará al área financiera la liquidación de la retención e impuestos respectivos y que requerirá al contratista para que emita una nueva factura que cubra el valor total, teniendo en cuenta la solidaridad establecida en el parágrafo único de la cláusula cuarta del contrato de cesión.

Pues bien, mediante la comunicación E-2016-007901 del 14 de octubre de 2016, se allegó el soporte del pago que realizó el cedente por \$6.8 millones al Fondo, lo cual se considera un posible beneficio de auditoría.

No obstante, y debido a los incumplimientos por parte del contratista en la entrega de los productos referentes a diseños y obras, se mantiene la incidencia disciplinaria.

#### **Hallazgo No. 18 Supervisión Contrato 125 (D)**

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 84 señala:

**“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.**

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

Del análisis efectuado a los informes de interventoría del mes de diciembre de 2015 a julio de 2016, del expediente del contrato 125 de 2013<sup>54</sup>, y pese a que ya fueron entregadas formalmente a la comunidad las sedes educativas, los informes de

<sup>54</sup> Contrato 125 de 2013, contratista: Unión Temporal VECO, Objeto El contratista se compromete a realizar, de conformidad con los términos y condiciones contractuales de la convocatoria abierta FA-CA-0072013, los cuales, junto con la propuesta del CONTRATISTA, forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última, el Diseño (etapa 1. Estudio de Riesgos, Desarrollo de Diseños, Estudios Técnicos y Trámites) y la construcción (etapa 2. Ejecución de Obras, Socialización y Entrega en Funcionamiento) de las sedes educativas del grupo 19 indicadas en el anexo 2 de los términos y condiciones contractuales a saber

interventoría señalan reiterados incumplimientos por parte del contratista, como se indican a continuación:

- *Incumplimientos de las actividades correspondientes a la valla informativa en las sedes educativas.*
- *El contratista no cuenta con el personal encargado área sissoma<sup>55</sup>, no existe punto ecológico ni punto de encuentro y la señalización de la ruta de evacuación y en general de la obra es insuficiente.*
- *Dotación incompleta, falta y/o no uso de los elementos de seguridad para trabajo en alturas, inexistencia de permisos de trabajo de altura.*
- *Permisos de disposición de materiales y escombros.*
- *Presentación de los certificados de calidad de los materiales usados en obra y los diferentes ensayos de laboratorio que permitan hacer el acta de terminación de la obra*
- *En la Escuela Rural Naranjal, según informes de interventoría “se evidencia pequeñas filtraciones de agua a través de la ventanas y muros a las aulas de la sede educativa, así mismo, se evidenció que en el desnivel de las losas de piso de la rotonda central y el andén frontal al centro de recursos que permiten que parte dl agua de corriente ingrese a dicha aula.”*
- *En la Escuela Rural de Miraflores - Municipio del Playón, ante la inactividad de la obra, la comunidad ingresa al aula para hacer uso de la misma, sin haber terminado su construcción.*
- *La Escuela Rural El Cucharro se encontró inactiva desde el mes de marzo.*

De otro lado, se genera el uso recurrente de la figura de “Otro sí” en este contrato, como se relaciona a continuación:

**Cuadro 53. Modificaciones Contrato 125**

| Documento         | Fecha                   | Plazo                                | Sedes Educativas   | Total              |
|-------------------|-------------------------|--------------------------------------|--|--------------------|
| Contrato          | 5 de julio de 2013      | 9 meses 15 días                      | Todo el contrato   |                    |
| Aprobación póliza | 6 de agosto de 2013     |                                      |  |                    |
| Acta de inicio    | 14 de agosto de 2013    | 9 meses 15 días                      | Todo el contrato   |                    |
| Otro sí 1         | 28 de mayo de 2014      | 6 meses y 29 días                    | Todo el contrato   | 16 meses y 14 días |
| Otro sí 2         | 23 de diciembre de 2014 | 6 meses                              | Todo el contrato   | 22 meses y 14 días |
| Otro sí 3         | 23 de junio de 2015     | 5 meses 19 días                      | Todo el contrato   | 28 meses y 3 días  |
| Otro sí 4         | 15 de octubre de 2015   | 2 meses                              | Escuela rural de Zúñiga, Naranjal, Santa Rita Antigua, Miraflores, Cucharro y Escuela Rural el Portachuelo | 28 meses y 3 días  |
| Otro sí 5         | 17 de noviembre de 2015 | Hasta el 17 de diciembre de 2015     | Colegio Florentino González sede II  | 28 meses y 3 días  |
| Otro sí 6         | 16 de diciembre de 2015 | Clausula 5 por el termino de 2 meses |  | 30 meses y 3 días  |
| Otro sí 7         | 29 de enero de 2016     | 45 días calendario                   | Escuela Zúñiga, Santa Rita Antigua, Portachuelo, y Camacho Carreño   | 31 meses 18 días   |

<sup>55</sup> Seguridad Industrial, salud ocupacional y medio ambiente

|           |                       |                    |   |  |
|-----------|-----------------------|--------------------|---|--|
| Otrosí 8  | 18 de febrero de 2016 | 24 días            | Escuela Portachuelo                                     | 31 meses 18 días (sin modificar plazo de contrato)       |
| Otrosí 9  | 14 de marzo de 2016   | 24 días calendario | Escuela Santa Rita                                      | 31 meses 18 días (sin modificar plazo total de contrato) |
| Otrosí 10 | 28 de marzo de 2016   | 1 mes              | Escuela de Zúñiga, Santa Rita y Colegio Camacho Carreño | 32 meses y 18 días                                       |
| Otrosí 11 | 26 de abril de 2016   | 15 días            | Escuela de Zúñiga, Santa Rita y Colegio Camacho Carreño | 15 días  |
| Otrosí 12 | 13 de mayo de 2016    |                    | Escuela de Zúñiga, Santa Rita y Colegio Camacho Carreño | Hasta el 29 de junio de 2016                             |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Sin embargo, y pese a los constantes requerimientos por parte del Interventor, no se evidencia gestión por parte del Fondo en adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el contrato, ni el uso de las correspondientes cláusulas y acciones diseñadas para tal evento.

Esta situación se genera debido a debilidades en el control y seguimiento por parte del Fondo a la ejecución del contrato, circunstancias que afectan los objetivos misionales establecidos para el Fondo, pues repercute en la meta bimestral de entregas del sector Educación; además, se genera un incumplimiento con la comunidad, debido a que las sedes que debían entregarse en 9 meses y 15 días, fueron entregadas después de 33 meses de ejecución, afectando especialmente a la población infantil, que esperan hace más de tres (3) años recibir su derecho a la educación, no solo con la entrega oportuna de las sedes educativas, sino que las mismas se encuentren en óptimas condiciones para su uso.

Este hallazgo se comunica con posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta del Fondo:

*El Fondo en su respuesta manifiesta: "(...) El régimen de contratación aplicable a los contratos suscritos por la entidad era el de derecho privado, con aplicación de los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. La anterior prerrogativa implica que: (i) los contratos que celebre el Fondo Adaptación para el cumplimiento de su objeto no estarán sujetos a las reglas de contratación estatal, sin importar ni su índole ni cuantía; (ii) que estarán vinculados por los principios de la función administrativa y de control fiscal (artículos 209 y 267 de la Constitución); (iii) en su desarrollo se dará aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, es decir, al establecimientos de cláusulas excepcionales; y (iv) en virtud del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 estarán excepcionados del Estatuto General de la Administración Pública."*



*Como se observa, la norma en comento no le asignó al Fondo dentro de las competencias otorgadas, la facultad sancionatoria para imponer multas en caso de mora o de incumplimiento parcial. Facultad que es una manifestación de coacción en cabeza de la administración pública frente a los particulares, en este caso los contratistas, con el fin de conminarlos a lograr el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.*

*Una vez esgrimidos los argumentos jurídicos que permiten determinar que el Fondo no tenía la facultad de imponer multas por incumplimientos parciales o moras del contratista, resulta procedente determinar cuáles eran los mecanismos que contemplaban los contratos para garantizar el cumplimiento de los mismos.*

*Revisado el contrato 125 de 2013, se evidencia en la cláusula decima<sup>56</sup> octava, Lo anterior significa que las partes, con el fin de garantizar el interés público y el cumplimiento de las obligaciones pactadas, acordaron en principio pactar mecanismos que solucionarán de manera expedita los conflictos contractuales que se presentaran durante la ejecución del contrato.*

*Y es por ello, que frente a los incumplimientos informados por la firma interventora, se generaron fórmulas de arreglo en donde se apremia al contratista a pagar la mayor permanencia de la interventoría de obra, en una suma aproximada de \$751.979.099, tal y como se evidencia en los documentos contractuales; tiempos que se requieren entre otras, con el fin de superar las causas que originaron la mora en el cumplimiento y garantizar el interés público, tal y como se demuestra más adelante.*

*Ahora bien, y respecto a las actividades puntuales señaladas por el equipo auditor, es importante aclarar que a la fecha el Fondo Adaptación no ha recibido informe de la interventoría por presunto incumplimiento a las obligaciones mencionadas, con las formalidades que señala el Instructivo para el seguimiento y control de los contratos que hace parte del Manual de Contratación del Fondo Adaptación, esto es: "En caso que se defina iniciar el proceso de incumplimiento el interventor debe aportar todos los soportes para que el supervisor realice la gestión ante el área jurídica del Fondo Adaptación."*

*En cuanto a la presentación de los certificados de calidad de los materiales usados en obra y los diferentes ensayos de laboratorio, la interventoría realizó el acta de terminación de las sedes educativas Florentino González, Naranjal, Miraflores, El Cucharero y Portachuelo y se reprogramó la entrega para los días 24, 25 y 26 de mayo de 2016, para esta fecha el contratista de obra según la interventoría, cumplió con la entrega y soportes de dichos documentos, además de subsanar todas las observaciones técnicas, entre ellas "En la escuela rural naranjal, según informes de interventoría se evidencia pequeñas filtraciones de agua a través de las ventanas y muros a las aulas de la sede educativa, así mismo, se evidenció que en el desnivel de las losas de piso de la rotunda central y el andén frontal al centro de recursos que permiten que parte de agua de corriente ingrese a dicha aula."*

*No obstante, mediante comunicación E-2016 -005313 del 22 de julio de 2016 se solicitó a la interventoría de obra si persisten los incumplimientos documentados mediante informes mensuales y semanales y cuáles fueron las acciones implementadas por ellos.*

---

<sup>56</sup> "CLAUSULA DÉCIMA OCTAVA.- SOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES: Las partes en aras de solucionar el forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la ejecución del presente contrato, acudirán a los mecanismos de solución previstos en la ley, tales como el arreglo directo, la conciliación, amigable composición y transacción."

Los 12 otrosíes como lo indica el Equipo Auditor CGR, se generaron en su mayoría debido a las prórrogas que se otorgaron al contratista para lograr el cometido de entrega de las obras a satisfacción en aras del interés público, que tal y como se dijo anteriormente, le generó al contratista un pago por mayor permanencia de la interventoría de obra, que a la fecha tiene una suma acumulada aproximada de \$751.979.099, este valor se descuenta teniendo en cuenta lo indicado en los otrosíes y mediante la radicación de facturas de las actas de obra.

Los constantes requerimientos por parte del interventor, originó que el Fondo Adaptación oportunamente tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos adquiridos, por lo cual se realizaron las siguientes gestiones:

- *Visita de obra el 3 y 4 de marzo de 2016: En esta visita se evidenciaron las actividades que se estaban ejecutando en cada una de las sedes educativas Florentino González, Naranjal, Miraflores, El Cucharo y Portachuelo para la entrega en el mes de abril de 2016.*
- *Reunión 9 de marzo de 2016: Se convocó a una reunión en las instalaciones del Fondo a la interventoría y al contratista con el fin de establecer compromisos y cumplir con la entrega del mes de abril de 2016.*
- *Comunicación E-2016-002075 del 4 de abril de 2016: Se le recordó al contratista Unión Temporal Veco 1 los compromisos adquiridos en reunión del 9 de marzo y que a la fecha de la comunicación no había cumplido.*
- *Reunión con el asesor III sectorial 8 de abril de 2016: Se citó nuevamente al contratista Unión temporal Veco 1 a las instalaciones del Fondo con el fin de adquirir compromisos de entrega y cumplimiento de metas con el Asesor III Sectorial.*
- *Correo electrónico el 19 de abril de 2016: Se le recuerda al contratista la fecha de entrega de las sedes educativas y el compromiso para subsanar las observaciones finales de la interventoría.*
- *Correo electrónico del 25 de abril de 2016: El contratista no cumplió con el compromiso de subsanar las observaciones finales de cada una de las obras, motivo por el cual se solicitó a la interventoría realizar todas las actividades pertinentes para iniciar el proceso de incumplimiento y afectación a la póliza del contrato de obra.*

*El Fondo realizó el control y seguimiento a los compromisos pactados con el contratista de obra Unión Temporal Veco 1 para el cumplimiento de meta bimestral, como no subsanó las observaciones de la interventoría de obra, no se cumplió con la meta bimestral, razón por la cual se solicitó el informe por presunto incumplimiento a la interventoría de obra. Las sedes educativas Florentino González, Naranjal, Miraflores, El Cucharo y Portachuelo se entregaron en el mes de mayo de 2016 en óptimas condiciones a los entes territoriales para su uso y operación de los administrativos, estudiantes y comunidad de cada uno de los municipios de Santander."*

## **Análisis de la Respuesta**

El Fondo en su respuesta señala que el Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010 señala el objeto de creación del Fondo estableciendo que "este Fondo tiene como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y

alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales. (Negrillas fuera del texto) y que su régimen de contratación es el derecho privado en virtud de lo contemplado en el artículo 7 del mencionado decreto.

La noción "contrato estatal" se encuentra prevista en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como "todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la voluntad", lo cual implica que tal noción comprende todos los contratos que celebran las entidades y organismos del Estado, tanto los que se someten al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como los que están sujetos a regímenes especiales o al derecho privado.

En términos de la Sección Tercera del Consejo de Estado: "... es jurídicamente viable considerar que la categoría 'contratos estatales' no puede quedar exclusivamente referida a los actos contractuales que celebren las entidades del Estado relacionadas en la Ley 80 de 1993, sino que habría que reconocer que ... constituye una acertada categoría jurídica que tiene la virtud de englobar todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el estatuto general de contratación administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales. De tal manera es dable hablar genéricamente de dos tipos de contratos: 1. Contratos estatales regidos por la Ley 80 de 1993. 2. Contrato estatales especiales".

El Fondo es un establecimiento público adscrito al MHCP, creado por el Decreto Legislativo 4819 de 2010, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera y cuyo objeto comprende la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña. (...)

El Artículo 7 del decreto antes enunciado, señala: "Régimen Contractual (...) Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera sea su índole o cuantía, se regirán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. El Consejo Directivo, podrá determinar las cuantías y casos en los cuales sea necesario adelantar procesos de selección que garanticen la participación pública.

El artículo 209 de la constitución política señala que "la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones", lo cual implica que todas las entidades estatales, independientemente del régimen de contratación al

que se sometan, se encuentran vinculadas en su actividad por tales intereses y principios (...)

En ese orden de ideas, se puede afirmar respecto del Fondo y de las demás entidades estatales que cuentan con un régimen contractual diferente al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, lo que en su momento expuso la Sección Tercera del Consejo de Estado acerca de las empresas prestadoras de servicios públicos, en los siguientes términos: *"Cabe concluir, entonces, que actualmente las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos domiciliarios tienen un régimen de derecho contractual especial o mixto que no se puede enmarcar, de manera exclusiva, dentro de las normas del derecho privado, pues, dada su naturaleza, la finalidad que persiguen (interés general) y el manejo de recursos públicos, su actividad contractual se encuentra influenciada en los aspectos anotados por el derecho público, lo que implica que la actuación de ellas en este ámbito pueda ser controlada judicialmente bajo los principios de la función administrativa"*.

Los contratos celebrados por el Fondo son contratos estatales y deben sujetarse a los principios de la función administrativa.

Frente a la aplicación de la Ley 1474 de 2011, en *"la estrategia anticorrupción y atención al ciudadano 2013"*, expedida por la entidad, señala lo siguiente:

*"En la reciente legislación expedida, las medidas para la lucha contra la corrupción están contenidas en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y con esta coexisten reglamentaciones (Decreto 2641 de 2012) y legislaciones complementarias (Ley 962 de 2005, Ley 1437 de 2011, Decreto Ley 019 de 2012, entre otras), de las cuales se extraen los diferentes mecanismos relevantes que guían la gestión institucional para hacer frente a los riesgos de corrupción pública y mejorar el servicio al ciudadano, sobre el cual se debe focalizar la estrategia en todas las instituciones.*

*El Fondo dentro de sus competencias administrativas y las funciones de sus servidores públicos, ejerce la función administrativa y los principios constitucionales, en tal sentido, acoge las diferentes medidas administrativas para la lucha contra la corrupción"*

Uno de los campos más vulnerables para la ocurrencia de actos de corrupción es la contratación estatal, como quiera que constituye una de las modalidades más importantes de gestión, que compromete el patrimonio y los recursos públicos. De ahí que la Ley 1474 de 2011 manifiesta en su Artículo 83. *"Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda."*

Las situaciones aducidas por el Fondo no desvirtúan el hallazgo, pues confirma que efectivamente se presentaron incumplimientos en el desarrollo del contrato, que pese a la existencia de informes de interventoría informando dichas situaciones, el Fondo no inició acciones tendientes a hacer efectivas las garantías; las prórrogas y adiciones no excluyen de los incumplimientos ya configurados y de la posibilidad de hacer efectivo dichas cláusulas que el Fondo no justificó el motivo para no hacerlas efectivas.

Es de vital importancia recordar que fue precisamente por la necesidad de darle celeridad a la atención de la población vulnerable de la ola invernal que el Fondo fue creado, como el instrumento para su atención con régimen de contratación privado, sin que se pierda su naturaleza de contrato estatal, máxime cuando el contrato se dirige a permitir el derecho de educación a la población infantil.

En materia de supervisión contractual, teniendo en cuenta la finalidad de la creación del Fondo y sobre todo la población objeto de la contratación, exige una supervisión diligente y oportuna, que en el contrato bajo estudio no se evidenció.

El contrato fue suscrito en julio de 2013 con un plazo inicial de 9 meses, donde han pasado 3 años sin que se realice la entrega en las condiciones exigidas en el objeto contractual; sin hacer efectivas de las cláusulas y garantías, con lo cual se ha prolongado indefinidamente la oportuna atención de esta población de especial protección del Estado.

Por los motivos anteriormente expuestos el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

#### **Hallazgo No. 19 Contrato 2013 C-106 y 2013 C-108 (D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: *"(...) La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."*

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo*

estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.

Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia. (Subrayado fuera de texto)

De igual manera, el artículo 47 reza:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*

*d. Responderá por los resultados de su gestión.*

*e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.* (Subrayado nuestro)

### **Contrato 2013 C-106**

El Fondo suscribió el contrato 2013-C-106 con el objeto de realizar el Diseño (etapa 1 estudio de riesgos, desarrollo de diseños, estudios técnicos y trámites) y la Construcción (etapa 2 ejecución de obras socialización y entrega en funcionamiento) de las Sedes Educativas del Grupo 1 en el departamento del Magdalena, por un valor inicial de \$14.326 millones, más una adición de \$4.933 millones para un total de \$19.259 millones, con una duración de 14 meses, contados a partir del acta de inicio suscrita el 5 de agosto de 2013.

Este contrato ha venido prorrogándose en repetidas ocasiones, entre otros, por incumplimientos de los cronogramas tanto en la etapa de Diseño como en la de Construcción. La última modificación, es decir el Otrosí No. 3 se realizó el 02 de febrero de 2016, donde el plazo del contrato se estableció en 34 meses y 15 días calendario, es decir, hasta el 31 de octubre de 2016.

Revisada la ejecución física y presupuestal del contrato, se observó lo siguiente:

A 31 de julio de 2016 de acuerdo con el Otrosí No. 3 suscrito el 2 de febrero de 2016, los proyectos de Remolino, Pedraza y Plato presentan incumplimiento en la fecha parcial de la entrega (ver cuadro); además de avances bajos en las cinco (5)

Sedes Educativas, como consta en las actas parciales presentadas por el contratista durante los 32 meses que lleva de ejecución este proyecto.

Según lo reportado por la Interventoría en los informes durante los meses de mayo, junio y julio de 2016, se presenta improbabilidad de cumplimiento de las obras en los plazos previstos, lo que se soporta en los diferentes informes presentados en los avances de obra y en solicitudes reiteradas, para declarar el incumplimiento del objeto contractual, según lo evidenciado en los registros fotográficos. (Ver Anexo No. 1)

Aunado a lo anterior, para las Sedes de Remolino, Pedraza y Plato cuyo plazo de ejecución se encuentra vencido, los avances en las sedes educativas de la Zona Bananera con el 19% y Concordia con el 14%, cuya ejecución termina el 3 y el 31 de octubre de 2016, respectivamente, presentan una ejecución baja faltando 60 días para la finalización y terminación de la obras contratadas.

**Cuadro 54. Reporte de Avance Contrato 2013 C-106 AI 31/05/2016**

| REPORTE DE AVANCE A 31 DE MAYO DE 2015 ( PLAZO OTRO SI No 3) |            |                  |                           |              |                  |                          |
|--|------------|------------------|---------------------------|--------------|------------------|--------------------------|
| Proyecto   | inicio     | Fin del Programa | Duracion programa en días | % Programado | % Ejecución real | Plazo Etapa de Ejecucion |
| Remolino   | 09/04/2015 | 06/07/2016       | 312                       | 79,95%       | 22%              | 9 meses                  |
| Zona Bananera  | 09/04/2015 | 03/10/2016       | 375                       | 40,53%       | 19%              | 12 meses                 |
| Pedraza  | 09/04/2015 | 29/07/2016       | 329                       | 68,64        | 17%              | 9 meses                  |
| Plato  | 20/03/2015 | 17/04/2016       | 310                       | 92,96%       | 19%              | 7 meses                  |
| Concordia  | 09/04/2015 | 31/10/2016       | 395                       | 35,56%       | 14%              | 12 meses                 |
| C 106 Grupo 1  | 20/03/2015 | 31/10/2016       |                           |              | 18,2             |                          |

Fuente: Informe de interventoría

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- El Plan de Inversión relacionado con el anticipo para las cinco (5) sedes se distribuyó en materiales, mano de obra, equipos y administración, plan que fue aprobado en julio de 2015, de acuerdo a las programaciones de obra aprobadas por la interventoría, sin embargo en los diferentes informes señalan los retrasos en su ejecución.
- El Fondo giró el 4 de junio de 2015 al patrimonio autónomo el anticipo correspondiente a la etapa de construcción del 30% del valor estimado de la obra de las cinco (5) sedes por \$5.451 millones. El saldo amortizado a 31 de mayo de 2016 es de \$921 millones, monto bajo frente a las cronogramas de programación de obra, según informe de la Interventoría a mayo de 2016 en los ítems como materiales, subcontratos de obra, transporte de materiales, lo que significa que existe un saldo de \$4.530 millones pendiente de amortizar.

**Cuadro 55. Manejo del Anticipo del Contrato 2013 C-106**  
(Cifras en millones de pesos)

| Contrato No 106 de 2013 |          |                 |  |                  |                            |                 |
|-------------------------|----------|-----------------|--|------------------|----------------------------|-----------------|
| Valor Contrato          | Anticipo | Anticipo Girado | Valor Girado: otros Pagos, Diseño y Obra | Valor Amortizado | Porcentaje de amortización | Saldo amortizar |
| 19.259,57               | 5.451,17 | 4.886,63        | 2.964,54                                 | 921,03           | 16,90%                     | 4.530,14        |

Fuente: Informe de interventoría

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- A 31 de mayo de 2016 se han realizado pagos de la etapa de diseño y de construcción por valor de \$2.964 millones.
- De los cortes de obra avalados por la interventoría, se presentó un avance promedio del 18% reflejado en los siguientes ítems: 01-Preliminares, 02 Cimentación, excavaciones manual en material común y el ítem 03 concretos - Concreto ciclópeo, 04 Estructuras en concreto y 0501 Aceros y Mallas; por consiguiente, las obras están atrasadas aproximadamente en un 82% en los proyectos, adicional a que tres (3) de ellos se encuentran vencidos y a los restantes les faltan 60 días para su terminación.

Por otra parte, analizados los informes de interventoría se pudo observar que el material que ha comprado el contratista con cargo al plan de inversión se encuentra a la intemperie; no se cuenta con un centro de acopio cubierto que garantice la calidad de los materiales; así mismo las obras se encuentran paralizadas.

Referente al incumplimiento por parte del contratista en la consecución de los Permisos y Servicios Públicos, se presenta lo siguiente:

Las plantas de tratamiento de aguas residuales de las cuatro sedes Remolino, Zona Bananera, Pedraza y Concordia no se ha obtenido la certificación de obtención de vertimiento de aguas residuales ante la Corporación Autónoma Regional competente. Los servicios de Energía, Acueducto y Alcantarillado, y gas para Remolino, Zona Bananera, Pedraza, Plato y Concordia se encuentran sin obtención de servicio definitivo.

- A la fecha el Fondo no ha hecho efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria que dice: *"En caso de mora en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista, esta se obliga a pagar al Fondo por el simple retardo, una pena equivalente al cinco 5% por ciento del valor del contrato, sin que reemplace la obligación principal ni su indemnización compensatoria"*.
- Según Informe de la Interventoría con corte a mayo de 2016, se presenta un flujo de inversión de obra de acuerdo con lo programado de \$8.357 millones, de lo cual se ha ejecutado \$3.239 millones, presentado una desviación de \$5.028



millones de obra no realizada, que corresponde a una desviación promedio ejecutada del 27,54%.

**Cuadro 56. Flujo de Inversión del Contrato 2013 C-106**

(Cifras en millones de pesos)

| Proyecto             | Programada   | Ejecutada    | Desviación      |
|----------------------|--------------|--------------|-----------------|
| Remolino             | 1.680        | 866          | 813,77          |
| Desviación Acumulada | 78,94%       | 40,71%       | 38,23%          |
| Zona Bananera        | 1.505        | 896          | 609,09          |
| Desviación Acumulada | 29,12%       | 17,34%       | -11,78%         |
| Pedraza              | 1.793        | 415          | 1.378           |
| Desviación Acumulada | 53,33%       | 12,35%       | -40,98%         |
| Plato                | 1.902        | 576          | 1.326           |
| Desviación Acumulada | 83,00%       | 25,14%       | -57,86%         |
| Concordia            | 1.477        | 575          | 902             |
| Desviación Acumulada | 27,82%       | 10,83%       | -16,99%         |
| <b>TOTAL</b>         | <b>8.357</b> | <b>3.239</b> | <b>5.028,07</b> |
|                      | 45,77%       | 18,23%       | -27,54%         |

Fuente: Informe de Interventoría

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- De acuerdo con los informes de interventoría se observan incumplimientos a lo largo del periodo en presentación de informes en las fechas y con los ajustes recomendados; reclamaciones de terceros por pago de salarios; falta de asignación del equipo mínimo requerido en cada uno de sus frentes; completo suministro de materiales, maquinaria y herramienta necesaria para la correcta ejecución de obra y bajos rendimientos de ejecución.
- Revisada el acta de audiencia del 15 de diciembre de 2015, se observó que se decretaron pruebas técnicas y a la fecha no se tiene un informe técnico, lo cual dilata la toma de decisiones del Fondo con relación al incumplimiento del Contrato; más aún cuando estas pruebas deciden el pago que debe realizar el contratista por una mayor permanencia de la interventoría.

Las anteriores situaciones evidencian deficiencias en la ejecución del contrato, falta de supervisión y toma de decisiones en la vigilancia del cumplimiento del objeto contractual por parte del Fondo, lo que conlleva una gestión ineficiente e ineficaz, creando impacto negativo en la comunidad, al no cumplir con el fin último que es la construcción de las Sedes Educativas; además, los beneficiarios de estas obras según información actualizada corresponde a 2.592 estudiantes.

Por consiguiente, este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por falta de supervisión del Fondo y la no declaratoria de incumplimiento, así como la baja amortización del anticipo el cual no encuentra respaldo en las obras, aunado a que el plazo parcial venció para tres (3) sedes, de acuerdo con lo estipulado en el Otrosí No. 3.

Así las cosas, se observa una gestión ineficiente, inoportuna e ineficaz soportada en los incumplimientos de avance de obra y plazos para cumplir el objeto contractual, en virtud de lo consagrado en el artículo 83<sup>57</sup> de la Ley 1474 de 2011 y en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Ver Anexo No. 1

### **Respuesta del Fondo:**

*"(...) En relación a los atrasos presentados en la ejecución de las obras del contrato 106 de 2013, el Fondo durante el desarrollo de los comités de seguimiento contractual ha solicitado reiteradamente al contratista de obra un plan de contingencia con el fin de mitigar los atrasos de las obras, adicional a lo anterior en comunicado E-2016-002392 del 13 de abril de 2016, se solicitó a la interventoría:*

*"Teniendo en cuenta lo reportado por ustedes en el informe mensual N°11 de interventoría correspondiente al mes de febrero de 2016, con número de radicado del Fondo Adaptación R-2016-006681 del 9 de marzo de 2016 y el informe N°12 del mes de marzo de 2016, en cuanto al bajo rendimiento de las obras, falta de presencia de personal en obra, equipos, materiales e insumos, gestión de los trámites para la obtención de los servicios públicos provisionales y definitivos del proyecto, entre otros, todas estas afectaciones que inciden en la normal ejecución de las obras y podrían acarrear un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de Castell Camel S.A.S.*

*Por lo anterior, se solicita se pronuncie sobre las acciones que deba adelantar el Fondo Adaptación, con el fin de subsanar los inconvenientes informados anteriormente y garantizar la ejecución de las obras en las condiciones y plazos contractualmente establecidos.*

*Por último, se solicita se informe si existe alguna condición no imputable al contratista que haya afectado o esté afectando la normal ejecución de las obras en las sedes educativas objeto del contrato, y que pueda generar una ampliación en los plazos establecidos en el otro sí No 3 suscrito en febrero de 2016."*

*Es así que solo hasta el 17 de mayo de 2016, la interventoría mediante comunicado 2674.HMV.1025-2016, radicado Fondo R-2016-013255, emitió respuesta a la solicitud,*

<sup>57</sup> **Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

radicando "Reporte de Atrasos e Incumplimiento del Contrato 106 al 30 de abril de 2016." Una vez recibido dicho comunicado mediante memorando interno I-2016-003091 del 20 de mayo se remite a Secretaría General para el trámite correspondiente la solicitud de inicio de acciones administrativas y jurídicas que establezca dicho contrato para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Contratista.

Es así, que Secretaría General desde el mes de junio ha venido realizando las diferentes mesas de trabajo con participación de contratista, Aseguradora, Interventoría y Sector Educación con el fin de conminar al contratista y aseguradora del contrato al cumplimiento de los plazos de las obras y demás obligaciones vigentes. No obstante, el Contratista ha solicitado al Fondo mediante radicado R-2016-012705 prórroga por 90 días al contrato fundamentado en las siguientes consideraciones:

- Demoras en las aprobaciones de los giros con cargo al Plan de Inversión del Anticipo por parte de la Interventoría entre octubre y diciembre de 2015.
- Fenómenos naturales; temporada de sequía e invierno

De acuerdo con la solicitud del contratista el Fondo requirió a interventoría pronunciamiento respecto a la viabilidad de la prórroga solicitada, es así, que mediante radicado R-2016-014144 la interventoría se pronunció emitiendo concepto no favorable a dicha solicitud, razón por la cual el Fondo acogió la posición expuesta por la interventoría la cual fue comunicada al contratista mediante oficio E-2016-003663 del 1 de junio de 2016.

En consecuencia, el contratista reitera la solicitud de prórroga al Fondo en comunicado R-2016-018827 al cual se dio respuesta mediante E-2016-005401 confirmando la no viabilidad de la solicitud de acuerdo a los argumentos presentados.

Por lo, anterior se evidencia que el Fondo Adaptación, ha realizado toda la gestión necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato 106 de 2013. En relación con el manejo del anticipo por parte del contratista se aclarará que este es de total autonomía previo cumplimiento de los requisitos estipulados contractualmente los cuales son:

- Obtención de las pólizas de buen manejo de anticipo.
- Consecución de una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable.
- Aprobación por parte de la interventoría del Plan de Inversión del Anticipo

Todos estos requisitos cumplidos por el contratista, razón la por la cual la interventoría ha procedido a dar aprobación de los giros solicitados. Cabe resaltar que el bajo rendimiento en la ejecución de obra y/o amortización del anticipo no es causal de suspensión de los mismos.

De acuerdo con lo anterior es pertinente referenciar el concepto jurídico de la Contraloría General de la República 2015EE0016790 del 17 de febrero de 2015, el cual dice; "...existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó..."

Los dineros del anticipo se entregan al contratista a título de mera tenencia y conservan su condición de Fondos Públicos hasta que sean amortizados durante la ejecución del contrato, momento hasta el cual su manejo inadecuado o el cambio de su destinación dará lugar a las acciones legales correspondientes, para lo cual el Fondo Adaptación cuenta garantías vigentes.

*Teniendo en cuenta que todas las garantías constituidas a favor del Estado -sin exclusión- prestan mérito ejecutivo, no se evidencia que hubo un menoscabo de dineros público por el bajo nivel de amortización del anticipo por lo cual no se configura el detrimento mencionado por un valor de \$4.530.144.438*

*Ahora bien, el plazo total del contrato 106 de 2013, finaliza el 31 de octubre de 2016, razón por la cual a la fecha existe un incumplimiento parcial al contrato y es de conocimiento que las garantías que respaldan el cumplimiento de un contrato solo pueden hacerse efectivas cuando se presenta un incumplimiento en las obligaciones pactadas.*

*Es de reiterar que en la actualidad el Fondo Adaptación lleva a cabo un proceso de incumplimiento con fines de Caducidad al Contrato 106 de 2013 el cual se encuentra en su etapa de pruebas. Y que una vez finalizado se determinara la imputabilidad de los atrasos presentados en la ejecución del contrato. Y el cual dio origen al otrosí No 3.*

*Respecto a las pruebas técnicas decretadas en la audiencia de diciembre de 2016 se informa que actualmente se realiza la selección del perito por los partes (revisión de Hoja de vida y entrevista con los peritos preseleccionados) y que mediante auto del 28 de julio de 2016, la Secretaria General amplió la etapa probatoria adelantada en el marco de la audiencia de incumplimiento con fines de caducidad hasta el 30 de agosto de 2016.*

*De acuerdo con lo anterior, se evidencia que se ha realizado las gestiones y trámites necesarios en aras de dar cumplimiento en su totalidad a las obras contratadas por el Fondo. Si bien es cierto en la actualidad el contrato 106 de 2013 presenta un atraso del 77% la Entidad ha realizado lo correspondiente con el fin de conminar al contratista para el cumplimiento de sus obligaciones. (...)"*

### **Análisis Respuesta:**

Analizada la Respuesta del Fondo, el hallazgo se mantiene por las siguientes razones: Con relación a la adición de \$4.933 millones, cabe anotar que este ítem no fue objeto de observación; lo que se pretendió fue mostrar el valor inicial, las modificaciones y el valor final.

En cuanto a la afirmación "este Contrato ha venido prorrogándose en repetidas ocasiones por incumplimientos de los cronogramas tanto en la etapa de diseño como en la construcción", para la CGR es claro que el Contratista ha venido presentado incumplimiento en las fechas de entrega de sus productos, tal como consta en las siguientes comunicaciones: HMV 8538-2013 del 1 de noviembre de 2013, HMV 8503-2013 del 26 de noviembre de 2013, HMV 8922-2014 del 8 de enero de 2014; en estos oficios la interventoría informa los atrasos e incumplimientos que se estaban presentando en la ejecución del contrato No. 106 de 2013, recomendando el inicio de un proceso contractual sancionatorio.

Igualmente, mediante oficio No 2015200055151 del 26 de octubre de 2015, el Fondo cita al Contratista a Audiencia por incumplimiento con el fin de declarar la caducidad del contrato.

Adicionalmente, la etapa de diseños no se cumplió en la fecha prevista; por ende, los cronogramas de la etapa de construcción también se extendieron. En los catorce informes presentados a 31 de mayo de 2016 por la interventoría, se ha dejado evidencia del bajo rendimiento de las obras, falta de presencia de personal en obra, equipos, materiales e insumos, gestión de los trámites para la obtención de los servicios públicos provisionales y definitivos del proyecto, entre otros; todas estas afectaciones que inciden en la normal ejecución de las obras y podrían acarrear un incumplimiento de las obligaciones contractuales. La Interventoría en el mes de junio de 2014 con el radicado R-2016-014144 se pronunció emitiendo concepto no favorable a la solicitud de prórroga.

A pesar que el Fondo ha realizado algunas acciones para agilizar el tema de acción de incumplimiento por caducidad desde el 15 de diciembre de 2015, al 30 de julio de 2016, es decir, pasados siete (7) meses, no se tienen los resultados de las pruebas necesarias que permitan declarar el incumplimiento.

En cuanto a las explicaciones del Fondo relacionadas con la suspensión del anticipo, es pertinente aclarar que el hallazgo va encaminado a la no amortización de los dineros desembolsados de acuerdo al cronograma de obra, aunado a que en los tres (3) proyectos de Plato, Pedraza y Remolino terminaron el plazo de ejecución y se encuentran con avances del 19%, 17% y 22%, respectivamente. Si bien es cierto que el plazo final del contrato de obras es hasta el 31 de octubre de 2016, no es menos cierto que a 31 de mayo de 2016 no se ha amortizado \$4.530 millones equivalente al 83% del anticipo, incluidos los dos proyectos próximos a vencer.

Para el Ente de Control es claro que las garantías se encuentran vigentes y solo pueden hacerse efectivas cuando se presenta un incumplimiento de las obligaciones pactadas. El incumplimiento se encuentra debidamente soportado con los informes de interventoría; sin embargo, el Fondo no ha realizado gestión oportuna y eficaz para la declaratoria del siniestro y la recuperación de los recursos públicos, más aún cuando el Fondo acepta que el contrato presenta un incumplimiento del 77%. Así las cosas, se vislumbra una incertidumbre en la terminación y entrega de las obras en los dos (2) meses que restan para el vencimiento total del plazo contractual.

Por consiguiente, el hallazgo permanece con la connotación disciplinaria.

### **Contrato 2013 C-108**

El Fondo suscribió el contrato 2013-C-108 con el objeto de realizar el Diseño y Construcción de las sedes educativas en los departamentos de Magdalena, Guajira y Cesar, por un total de \$17.517 millones (incluidas las adiciones) y con una

duración de 14 meses, contados a partir del acta de inicio suscrita el 8 de agosto de 2013, este contrato ha venido prorrogándose en repetidas ocasiones, entre otras, por incumplimientos de los cronogramas tanto en la etapa de diseño como en la de construcción. La última modificación, es decir el Otrosí 2, se suscribió el 02 de febrero de 2016, donde el plazo del contrato se estableció en 34 meses y 3 días calendario; es decir, hasta el 27 de octubre de 2016; por lo cual se prorrogaron los plazos parciales de entrega de las sedes.

Revisada la ejecución física y presupuestal del contrato, se observó lo siguiente:

A 31 de julio de 2016, de acuerdo con el Otrosí No. 2 suscrito el 2 de febrero de 2016, los proyectos de Amushichon, Yotojorotschi y Juttial presentan incumplimiento en la fecha parcial de la entrega (ver cuadro); además de los bajos avances en las cinco (5) Sedes Educativas, conforme a las actas parciales presentadas por el contratista durante los 32 meses que lleva de ejecución este proyecto.

Según el reporte de la Interventoría, durante los meses de mayo, junio y julio de 2016 se presenta improbabilidad de cumplimiento de las obras en los plazos previstos, lo que se soporta en los diferentes informes presentados en los avances de obra y en reiteradas solicitudes para declarar el incumplimiento del objeto contractual, aunado a lo evidenciado en los registros fotográficos. (Ver Anexo No. 1)

De acuerdo con el último reporte de la Interventoría, se informa: *"que los rendimientos y avances reportados no son suficientes, por lo tanto la terminación de los proyectos dentro de los plazos prorrogados mediante el Otrosí No.2 es poco probable, situación que se evidencia en las marcadas, continuas y crecientes diferencias entre los % programados VS los % ejecutados que se soporta en los avances de obra"* al igual que en la solicitud que en reiteradas ocasiones se ha elevado, consistente en declarar el incumplimiento del objeto contractual, y en los registros fotográficos.

- A mayo y julio de 2016 el contrato presenta incumplimiento en el plazo parcial estipulado en el Otrosí.No. 2 suscrito el 2 de febrero de 2016, que hace parte del Contrato para las sedes de Amushichon, Yotojorotschi y Juttial con avances del 5%, 10% y 9% respectivamente; además en los bajos avances de obra en las sedes de San Zenón 10% y Pijiño 13%, las cuales terminan su ejecución el 27 y 23 de octubre de 2016, respectivamente, faltándole 60 días para finalización y terminación de la obras contratadas, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 57. Reporte de Avances Grupo 4  
Al 31/05/16**

| REPORTE DE AVANCES GRUPO 4 A MAYO 31 DE 2016  |                    |                 |                   |            |             |             |                                    |
|---|--------------------|-----------------|-------------------|------------|-------------|-------------|------------------------------------|
| (De acuerdo a Otro Si No 2 febrero 2 de 2016) |                    |                 |                   |            |             |             |                                    |
| Nombre del Area                               | Inicio de programa | Fin de programa | Duracion Programa | % programa | % Ejecucion | % Variacion | Plazo Otro Si 2 de febrero de 2016 |
| SEDE SAN ZENON                                | 19/03/2015         | 27/10/2016      | 405               | 27,66%     | 10%         | 18%         | 5 meses y 9 dias                   |
| SEDE AMUSHICHON                               | 06/04/2015         | 13/06/2016      | 298               | 78,88%     | 5%          | 74%         | 7 meses y 8 dias                   |
| SEDE YOTOJORT SHI                             | 06/04/2015         | 28/06/2016      | 309               | 65,88%     | 10%         | 56%         | 7 meses y 23 dias                  |
| SEDE JUTTIAL                                  | 07/04/2015         | 29/06/2016      | 309               | 61,82%     | 9%          | 53%         | 7 meses y 23 dias                  |
| SEDE PIJÑO                                    | 19/03/2015         | 23/10/2016      | 401               | 26,28%     | 13%         | 13%         | 7 meses y 5 dias                   |
| C 108. GRUPO 4                                | 20/03/2015         | 27/10/2016      | 406               | 42,02%     | 10%         | -34,02%     |                                    |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- El Plan de Inversión relacionado con el anticipo para las cinco (5) sedes se distribuyó en materiales, mano de obra, equipos y administración, plan que fue aprobado en julio de 2015, de acuerdo a las programaciones de obra aprobadas por la interventoría, sin embargo en los diferentes informes señalan los retrasos en su ejecución.
- El Fondo giró el 29 de mayo de 2015 al patrimonio autónomo el anticipo correspondiente a la etapa de construcción del 30% del valor estimado de la obra de las cinco (5) sedes, por valor de \$4.969 millones. El saldo amortizado a 31 de mayo de 2016, es de \$380 millones, monto bajo frente a los cronogramas de programación de obra respecto al total girado. De este recurso que se destina para los ítems de materiales, subcontratos de obra, transporte de materiales, existe un valor de \$4.589 millones pendiente de amortización.

**Cuadro 58. Manejo del Anticipo del Contrato 2013-C-108**

(Cifras en millones de pesos)

| Contrato No 108 de 2013 |          |                 |  |                  |                            |                 |
|-------------------------|----------|-----------------|--|------------------|----------------------------|-----------------|
| Valor Contrato          | Anticipo | Anticipo Girado | Valor Girado otros Pagos Diseño y Obra | Valor Amortizado | Porcentaje de amortización | Saldo amortizar |
| 17.517.572.410,88       | 4.969,68 | 4.969,68        | 1.595,00                               | 380,28           | 7,65%                      | 4.589,39        |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- A 31 de mayo de 2016 se han realizado pagos de la etapa de diseño y construcción por valor de \$1.595 millones.

De acuerdo al corte de obras en las sedes ubicadas en el municipio de Maicao, el avance se realizó en los ítems: 01 Preliminares, 02 Cimentación,

excavaciones manual en material común y el ítem 03 concretos Concreto ciclópeo; estas obras presentan un atraso del 82% en los tres (3) proyectos, que según lo suscrito en el Otrosí No. 2 ya están vencidas las fechas de entrega y recibo final.

Ahora bien, en cuanto los proyectos San Zenón y Pijiño presentan avance en los ítems: 01 Preliminares, 02 Cimentación, 03 Concretos y 04 Estructuras en concreto; estos avances son mínimos con el tiempo que llevan de ejecución, faltándole en promedio 60 días calendario. Por otra parte, analizados los informes de interventoría se pudo observar que el material que ha comprado el contratista con cargo al plan de inversión se encuentra a la intemperie; no se cuenta con un centro de acopio cubierto que garantice la calidad de los materiales; así mismo las obras se encuentran paralizadas y con avance promedio del 9.4%.

Referente al incumplimiento por parte del contratista en la consecución de los Permisos y Servicios Públicos, se presenta lo siguiente: Las plantas de tratamiento de aguas residuales de los las cinco (5) sedes del contrato, según informe de la Interventoría a Mayo de 2016, no se ha obtenido la certificación de obtención de vertimiento de aguas residuales ante la Corporación Autónoma Regional competente; los servicios de energía para San Zenón y Pijiño se encuentran sin certificación de disponibilidad y sin obtención de servicio definitivo; y los servicios de Energía para las tres (3) sedes de Maicao en la Guajira, no cuentan con certificación de disponibilidad y obtención de servicio definitivo.

Los servicios de Acueducto y Alcantarillado para las sedes de San Zenón y Pijiño, aunque entregaron certificado de disponibilidad y operatividad, deben presentar un certificado de obtención de la disponibilidad del servicio con carácter técnico especificando los diámetros de los pozos y las coordenadas de conexión, validado técnicamente la propuesta de los diseños del Centro Educativo.

Los Servicios de Acueducto y Alcantarillado para las sedes de Maicao se encuentran sin Certificación de no cobertura, sin obtención de servicio definitivo.

Los servicios de Gas para las sedes de San Zenón y Pijiño, no se ha adelantado el trámite ante la empresa prestadora del servicio de Gas.

- A la fecha el Fondo no ha hecho efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria que dice "En caso de mora en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista, esta se obliga a pagar al Fondo por el simple retardo, una pena equivalente al



cinco 5% por ciento del valor del contrato, sin que reemplace la obligación principal ni su indemnización compensatoria”.

- Según Informe de la Interventoría con corte a mayo de 2016, se presenta un flujo de inversión de obra de acuerdo con la programación de \$8.048 millones, de los cuales se han ejecutado \$1.756 millones, presentado una desviación de \$6.291 millones de obra no realizada en la etapa de construcción.

**Cuadro 59. Flujo de Inversión del Contrato 2013 C-108**

*(Cifras en millones de pesos)*

| Proyecto          |                       | Programacion Inversion | Inversion Ejecutada | Desviacion Acumulada |
|-------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|----------------------|
| SAN ZENON         | Acumulada del Periodo | 2.924,45               | 643,98              | 2.280,47             |
| SEDE AMUSHICHON   | Acumulada del Periodo | 681,21                 | 66,58               | 614,63               |
| SEDE YOTOJORT SHI | Acumulada del Periodo | 584,82                 | 110,50              | 474,32               |
| SEDE JUTTIAL      | Acumulada del Periodo | 538,97                 | 133,79              | 405,17               |
| SEDE PIJIÑO       | Acumulada del Periodo | 3.318,70               | 802,05              | 2.516,66             |
| <b>Total</b>      |                       | <b>8.048,16</b>        | <b>1.756,91</b>     | <b>6.291,25</b>      |

Fuente: Informes de Interventoría

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Tal como se evidencia en los informes de interventoría se observan incumplimientos a lo largo del periodo en: la presentación de informes en las fechas y con los ajustes recomendados; reclamaciones de terceros por pago de salarios; falta de asignación del equipo mínimo requerido en cada uno de sus frentes; completo suministro de materiales, maquinaria y herramienta necesaria para la correcta ejecución de obra; bajos rendimientos de ejecución.
- Revisada el acta de audiencia de diciembre de 2015, se observó que se decretaron pruebas técnicas y a la fecha no se tiene un informe técnico, lo cual dilata la toma de decisiones del Fondo con relación al incumplimiento del contrato. Más aún, cuando estas prueban deciden el pago que debe realizar el contratista por una mayor permanencia de la interventoría.

Las anteriores situaciones evidencian deficiencias en la ejecución del contrato, falta de supervisión y toma de decisiones en la vigilancia del cumplimiento del objeto contractual por parte del Fondo, lo que conlleva una gestión ineficiente e ineficaz, creando impacto negativo en la comunidad, al no cumplir con el fin último que es la construcción de las Sedes Educativas. Los beneficiarios de estas obras, según información actualizada, corresponden a 2.495 estudiantes.

Por consiguiente, este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por falta de supervisión del Fondo y la no declaratoria de incumplimiento, así como la baja amortización del anticipo, el cual no encuentra respaldo en las obras, aunado a que el plazo parcial venció para tres (3) sedes, de acuerdo con lo estipulado en el Otrosí No. 3, lo que evidencia una gestión ineficiente, inoportuna e ineficaz soportada en los incumplimientos de avance de obra y plazos para cumplir el objeto contractual, en virtud de lo consagrado en el artículo 83<sup>58</sup> de la Ley 1474 de 2011 y en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta del Fondo:

*"(...) En relación a los atrasos presentados en la ejecución de las obras del contrato 108 de 2013, el Fondo durante el desarrollo de los comités de seguimiento contractual ha solicitado reiteradamente al contratista de obra un plan de contingencia con el fin de mitigar los atrasos de las obras, adicional a lo anterior en comunicado E-2016-002393 del 13 de abril de 2016, se solicitó a la interventoría:*

*"Teniendo en cuenta lo reportado por ustedes en el informe mensual N°11 de interventoría correspondiente al mes de febrero de 2016, con número de radicado del Fondo Adaptación R-2016-006682 del 9 de marzo de 2016 y el informe N°12 del mes de marzo de 2016, en cuanto al bajo rendimiento de las obras, falta de presencia de personal en obra, equipos, materiales e insumos, gestión de los trámites para la obtención de los servicios públicos provisionales y definitivos del proyecto, entre otros, todas estas afectaciones que inciden en la normal ejecución de las obra y podrían acarrear un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de Castell Camel S.A.S.*

*Por lo anterior, se solicita se pronuncie sobre las acciones que deba adelantar el Fondo Adaptación, con el fin de subsanar los inconvenientes informados anteriormente y garantizar la ejecución de las obras en las condiciones y plazos contractualmente establecidos.*

*Por último, se solicita se informe si existe alguna condición no imputable al contratista que haya afectado o esté afectando la normal ejecución de las obras en las sedes educativas objeto del contrato, y que pueda generar una ampliación en los plazos establecidos en el otrosí No 2 suscrito en febrero de 2016."*

**58 Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Es así que solo hasta el 17 de mayo de 2016, la interventoría mediante comunicado 2674.HMV.1028-2016, radicado Fondo R-2016-013253, emitió respuesta a la solicitud, radicando "Reporte de Atrasos e Incumplimiento del Contrato 108 al 30 de abril de 2016." Una vez recibido dicho comunicado mediante memorando interno I-2016-003092 del 20 de mayo se remite a Secretaria General para el trámite correspondiente la solicitud de inicio de acciones administrativas y jurídicas que establezca dicho contrato para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Contratista.*

*Es así, que Secretaria General desde el mes de junio ha venido realizando las diferentes mesas de trabajo con participación de contratista, Aseguradora, Interventoría y Sector Educación con el fin de conminar al contratista y aseguradora del contrato al cumplimiento de los plazos de las obras y demás obligaciones vigentes. No obstante, el Contratista ha solicitado al Fondo mediante radicado R-2016-012706 prorroga por 90 días al contrato fundamentado en las siguientes consideraciones:*

- *Demoras en las aprobaciones de los giros con cargo al Plan de Inversión del Anticipo por parte de la Interventoría entre octubre y diciembre de 2015.*
- *Fenómenos naturales; temporada de sequía e invierno.*

*De acuerdo con la solicitud del contratista el Fondo requirió a interventoría pronunciamiento respecto a la viabilidad de la prórroga solicitada, es así, que mediante radicado R-2016-014142 la interventoría se pronunció emitiendo concepto no favorable a dicha solicitud, razón por la cual el Fondo acogió la posición expuesta por la interventoría la cual fue comunicada al contratista mediante oficio E-2016-003661 del 1 de junio de 2016.*

*En consecuencia, el contratista reitera la solicitud de prórroga al Fondo en comunicado R-2016-018826 al cual se dio respuesta mediante E-2016-005380 confirmando la no viabilidad de la solicitud de acuerdo a los argumentos presentados.*

*Por lo, anterior se evidencia que el Fondo Adaptación, ha realizado toda la gestión necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato 108 de 2013.*

*En relación con el manejo del anticipo por parte del contratista se aclara que este es de total autonomía previo cumplimiento de los requisitos estipulados contractualmente los cuales son:*

- *Obtención de las pólizas de buen manejo de anticipo.*
- *Consecución de una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable.*
- *Aprobación por parte de la interventoría del Plan de Inversión del Anticipo*

*Todos estos requisitos cumplidos por el contratista, razón la por la cual la interventoría ha procedido a dar aprobación de los giros solicitados. Cabe resaltar que el bajo rendimiento en la ejecución de obra y/o amortización del anticipo no es causal de suspensión de los mismos.*

*De acuerdo con lo anterior es pertinente referenciar el concepto jurídico de la Contraloría General de la República 2015EE0016790 del 17 de febrero de 2015, el cual dice; "...existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó..."*

*Los dineros del anticipo se entregan al contratista a título de mera tenencia y conservan su condición de Fondos Públicos hasta que sean amortizados durante la ejecución del contrato,*

*momento hasta el cual su manejo inadecuado o el cambio de su destinación dará lugar a las acciones legales correspondientes, para lo cual el Fondo Adaptación cuenta garantías vigentes.*

*Teniendo en cuenta que todas las garantías constituidas a favor del Estado -sin exclusión- prestan mérito ejecutivo, no se evidencia que hubo un menoscabo de dineros público por el bajo nivel de amortización del anticipo por lo cual no se configura el detrimento mencionado por un valor de \$ 4.589.393.989*

*Ahora bien, el plazo total del contrato 108 de 2013, finaliza el 27 de octubre de 2016, razón por la cual a la fecha existe un incumplimiento parcial al contrato y es de conocimiento que las garantías que respaldan el cumplimiento de un contrato solo pueden hacerse efectivas cuando se presenta un incumplimiento en las obligaciones pactadas.*

*Es de reiterar que en la actualidad el Fondo Adaptación lleva a cabo un proceso de incumplimiento con fines de Caducidad al Contrato 108 de 2013 el cual se encuentra en su etapa de pruebas. Y que una vez finalizado se determinara la imputabilidad de los atrasos presentados en la ejecución del contrato. Y el cual dio origen al otrosí No 2.*

*Respecto a las pruebas técnicas decretadas en la audiencia de diciembre de 2016 se informa que actualmente se realiza la selección del perito por los partes (revisión de Hoja de vida y entrevista con los peritos preseleccionados) y que mediante auto del 28 de julio de 2016, la Secretaria General amplió la etapa probatoria adelantada en el marco de la audiencia de incumplimiento con fines de caducidad hasta el 30 de agosto de 2016*

*De acuerdo con lo anterior, se evidencia que se ha realizado las gestiones y trámites necesarios en aras de dar cumplimiento en su totalidad a las obras contratadas por el Fondo. Si bien es cierto en la actualidad el contrato 108 de 2013 presenta un atraso del 87% la Entidad ha realizado lo correspondiente con el fin de conminar al contratista para el cumplimiento de sus obligaciones (...)"*

### **Análisis de Respuesta:**

El hallazgo se mantiene por las siguientes consideraciones:

Con relación a la adición de \$5.074 millones, es pertinente anotar que este ítem no fue objeto de observación; lo que se pretendió fue mostrar el valor inicial, las modificaciones y el valor final.

En cuanto a la afirmación "Este Contrato ha venido prorrogándose en repetidas ocasiones por incumplimientos de los cronogramas tanto en la etapa de diseño como en la construcción es necesario tener en cuenta las consideraciones especificadas en el Otro Si No 2 que incidieron en los incumplimientos de los cronogramas como se señala", mediante oficios radicados en el Fondo con los Nos. 20138100089012 del 6 de noviembre de 2013 y 20138100102682 del 4 de diciembre de 2013, la interventoría informó los atrasos que se estaban presentando en la ejecución del contrato No 108 de 2013, recomendando el inicio contractual de los procesos sancionatorios respectivos ante el competente.

Igualmente, con el oficio No. 20158200055551 del 27 de octubre de 2015, el Fondo citó al contratista a audiencia de incumplimiento con fines de caducidad del contrato No. 108 de 2013. La Audiencia se ha venido desarrollando desde el mes de octubre de 2015. En diligencia del 11 diciembre de 2015, la Secretaría General del Fondo procedió a la suspensión de la misma, con el fin de corregir algunas menciones presentadas en el documento de citación, que erróneamente relacionaban el contrato No. 108 de 2013.

En los mismos considerandos del Otrosí, indica que se celebró mesa de trabajo el 17 de diciembre de 2015 en la que se planteó la necesidad de prorrogar el plazo de ejecución del contrato para continuar con las obras y esperar el resultado de la continuación del proceso de incumplimiento con fines de caducidad, para definir la imputabilidad de los hechos que han generado los atrasos en la ejecución del contrato, diferentes a la entrega de predios y subcontratación, con el fin de determinar a cargo de quién estarían los sobrecostos del contrato.

Así mismo, en la comunicación No. 2563 HMV 15424 de 2015 de la interventoría, se reiteran incumplimientos, entre ellos el atraso de obra, lo que hace que no se cumplan los cronogramas y se concedan prorrogas. Y en la comunicación No. 2674 HMV 15866 de octubre 23 de 2015, se amplía la comunicación de declaratoria de caducidad, entre otros incumplimientos, por el avance de obra.

En cuanto a las explicaciones del Fondo, relacionada con la suspensión del anticipo, es pertinente señalar que el hallazgo va encaminado a la no amortización de los dineros desembolsados y teniendo en cuenta el Otrosí No. 2 los tres (3) proyectos de Amushichon, Yotojorotschi y Jutial, terminaron el plazo de ejecución presentando un avance del 5%, 10% y 9%, respectivamente. Si bien es cierto, que el plazo final del contrato de obras es hasta el 27 de octubre de 2016, no es menos cierto, que a 31 de mayo de 2016, no se han amortizado \$4.589<sup>59</sup> millones equivalente al 92% del anticipo, incluidos los dos (2) proyectos próximos a vencer.

Para el Ente de Control es claro que las garantías se encuentran vigentes y solo pueden hacerse efectivas cuando se presenta un incumplimiento en las obligaciones pactadas, incumplimiento que se encuentra debidamente soportado con los informes de interventoría; toda vez, que presenta un incumplimiento del 87%, aunado a que solo le restan dos (2) meses de ejecución, sin que el Fondo haya realizado una gestión eficaz y oportuna para la declaratoria del siniestro y la recuperación de los recursos. Así las cosas, existe la incertidumbre que las obras se terminen en dos (2) meses.

---

<sup>59</sup> \$709. Millones corresponden a los tres proyectos de Amushichon, Yotojorotschi y Jutial, y 3.880 millones a San Zenón y Pijiño.

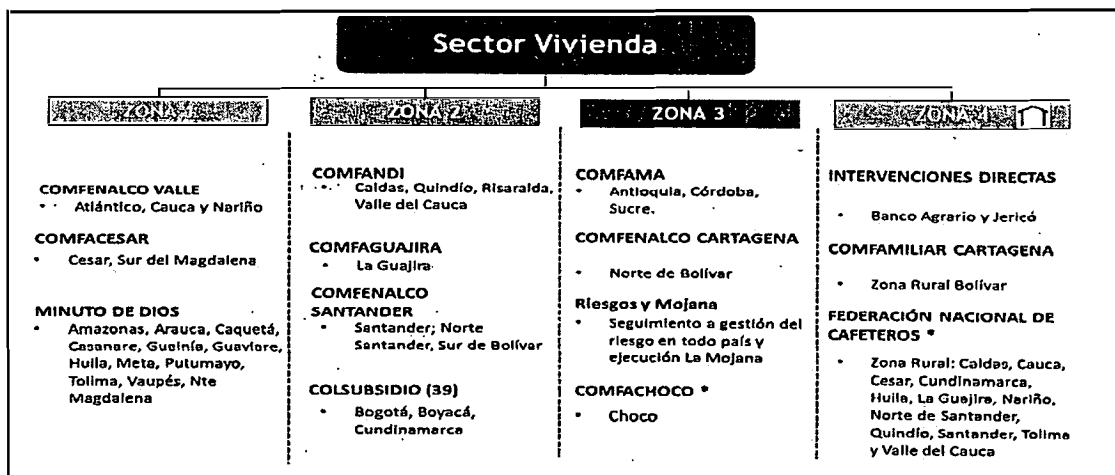
Es importante resaltar que en los informes de interventoría se ha dejado evidencia del bajo rendimiento de las obras, falta de presencia de personal en obra, equipos, materiales e insumos, gestión de los trámites para la obtención de los servicios públicos provisionales y definitivos del proyecto, entre otros, todas estas afectaciones que inciden en la normal ejecución de las obra.

A pesar que el Fondo ha realizado algunas acciones para agilizar el tema de acción de incumplimiento por caducidad desde el 15 de diciembre de 2015, al 30 de julio de 2016, aun pasados ocho (8) meses no se tienen los resultados definitivos que permitan dilucidar el tema para la declaratoria de incumplimiento.

### 2.1.2.3. Sector Vivienda

El Sector Vivienda tiene a su cargo la postulación No. 187, denominada "Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la Atención de Hogares Damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la Niña 2010-2011". El Registro Único de Damnificados - REUNIDOS, determinó como viviendas afectadas por la ola invernal un total de 116.872; luego de la verificación del Registro REUNIDOS, el Consejo Directivo del Fondo determinó atender 58.087 viviendas<sup>60</sup> en 30 departamentos y 879 municipios, con una inversión de \$2.1 billones, meta que fue ratificada por el documento CONPES 3776 del 30 de septiembre de 2013.

Para el cumplimiento de las metas, el Fondo celebró contratos de prestación de servicios con las Cajas de Compensación Familiar, para realizar las funciones de Operadores Zonales, determinando zona y ubicación por Departamento, de la siguiente manera:



Fuente: Fondo Adaptación

<sup>60</sup> De las 58.087 viviendas, 27.185 Urbanas (23.177 reubicación y 4.008 reconstrucción) y 30.902 Rural (17.484 reubicación y 13.418 reconstrucción).

El Fondo celebró 12 convenios con las diferentes Cajas de Compensación Familiar por valor de \$179.702.9 millones, que reportan un avance presupuestal entre el 23% y 108<sup>61</sup>%, como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Cuadro 60. Relación de Convenios con Cajas de Compensación Familiar**

(Cifras expresadas en pesos)

| Consecutivo | Código Contrato | Operador Zonal   | Valor final Cto Ppal | % Ejecución Ptal (pagado) | %    | No. Ctos derivados | VI. Cto derivados | VI Final Ctos derivados |
|-------------|-----------------|--|----------------------|---------------------------|------|--------------------|-------------------|-------------------------|
| 1           | 2012-C-0081     | COMFENALCO VALLE   | 31.806.606.196       | 16.615.872.564            | 52%  | 104                | 226.136.679.527   | 235.907.031.781         |
| 2           | 2012-C-0088     | CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA COMFANDI | 7.227.226.657        | 3.053.672.568             | 42%  | 111                | 41.472.514.175    | 42.535.014.267          |
| 3           | 2012-C-0094     | CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA COMFAMA         | 10.228.388.057       | 11.076.402.672            | 108% | 60                 | 42.861.991.392    | 42.878.184.351          |
| 4           | 2012-C-0096     | CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO           | 9.401.547.043        | 4.172.948.985             | 44%  | 46                 | 39.939.366.211    | 41.071.462.211          |
| 5           | 2013-C-0002     | CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR -COMFACESAR        | 17.477.612.765       | 7.582.569.641             | 43%  | 65                 | 120.197.088.996   | 120.728.336.231         |
| 6           | 2013-C-0003     | CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO SANTANDER         | 16.322.870.847       | 9.112.125.405             | 56%  | 63                 | 98.869.006.798    | 99.041.252.013          |
| 7           | 2013-C-0004     | CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO CARTAGENA         | 25.176.189.682       | 10.331.295.469            | 41%  | 39                 | 117.414.518.542   | 138.902.578.737         |
| 8           | 2013-C-0010     | CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA                | 23.631.265.032       | 7.010.399.641             | 30%  | 102                | 137.974.380.931   | 137.988.908.761         |
| 9           | 2013-C-0050     | CORPORACION MINUTO DE DIOS                                 | 23.825.409.470       | 6.420.745.204             | 27%  | 67                 | 54.632.359.811    | 55.096.153.387          |
| 10          | 2013-C-0242     | CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CHOCO- COMFACHOCO        | 10.347.577.058       | 2.402.096.294             | 23%  | 1                  | 0                 | 0                       |
| 11          | 2014-C-0092     | FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA               | 3.271.154.175        | 1.053.878.541             | 32%  | 1                  | 0                 | 0                       |
| 12          | 2014-C-0097     | CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMFACARTAGENA               | 987.073.210          | 987.073.210               | 100% | 1                  | 0                 | 0                       |
| SUBTOTAL    |                 |  | 179.702.920.192      |                           | 0%   | 660                | 879.497.906.383   | 914.148.921.739         |
| TOTAL       |                 |  |                      |                           |      | 660                | 1.093.851.841.931 |                         |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Definidas las fases de intervención y los hogares a intervenir, que en su totalidad fueron 58.087 familias, se relacionan los departamentos con mayor afectación de la siguiente manera:

<sup>61</sup> La ejecución presupuestal corresponde al valor pagado a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia- COMFAMA, por los ítems de costos de verificación, costos administrativos y honorarios.

**Cuadro 61. Hogares a Intervenir por Departamento**

| DEPARTAMENTO                    | HOGARES A ATENDER | % FAMILIAS A ATENDER |
|---------------------------------|-------------------|----------------------|
| BOLIVAR                         | 9074              | 15,62%               |
| GUAJIRA                         | 7874              | 13,56%               |
| MAGDALENA                       | 5002              | 8,61%                |
| ATLANTICO                       | 4522              | 7,78%                |
| NARIÑO                          | 3980              | 6,85%                |
| CAUCA                           | 3366              | 5,79%                |
| CORDOBA                         | 3278              | 5,64%                |
| SUCRE                           | 2746              | 4,73%                |
| CHOCO                           | 2589              | 4,46%                |
| CESAR                           | 2456              | 4,23%                |
| NTE SANTANDER                   | 2395              | 4,12%                |
| ANTIOQUIA                       | 2203              | 3,79%                |
| TOLIMA                          | 1445              | 2,49%                |
| BOYACA                          | 1445              | 2,49%                |
| SANTANDER                       | 1181              | 2,03%                |
| CUNDINAMARCA                    | 1024              | 1,76%                |
| VALLE DEL CAUCA                 | 951               | 1,64%                |
| CALDAS                          | 575               | 0,99%                |
| HUILA                           | 436               | 0,75%                |
| RISARALDA                       | 372               | 0,64%                |
| AMAZONAS                        | 270               | 0,46%                |
| PUTUMAYO                        | 225               | 0,39%                |
| META                            | 190               | 0,33%                |
| CAQUETA                         | 174               | 0,30%                |
| CASANARE                        | 128               | 0,22%                |
| QUINDIO                         | 62                | 0,11%                |
| ARAUCA                          | 62                | 0,11%                |
| BOGOTA DC                       | 60                | 0,10%                |
| GUAVIARE                        | 2                 | 0,00%                |
| <b>TOTAL FAMILIAS AFECTADAS</b> | <b>58087</b>      | <b>100%</b>          |

Fuente: Fondo Adaptación  
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Ahora bien, de los hogares por atender, y de los convenios celebrados con los operadores zonales, se observa la siguiente ejecución en viviendas entregadas con corte a 31 de diciembre de 2015.

**Cuadro 62. Ejecución en Viviendas Entregadas  
Al 31/12/15**

| Operador Zonal                          | Hogares a atender | Entregadas |              |              |              | Análisis      |             |
|---|-------------------|------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-------------|
|   |                   | 2.012      | 2.013        | 2.014        | 2.015        | Acumuladas    | % Ejecución |
| COLSUBSIDIO                             | 2.529             | 0          | 69           | 36           | 308          | 413           | 16%         |
| COMFACESAR                              | 5.014             | 0          | 0            | 41           | 576          | 617           | 12%         |
| COMFACHOCO                              | 2.589             | 0          | 0            | 0            | 0            | 0             | 0%          |
| COMFAGUAJIRA                            | 7.874             | 0          | 0            | 0            | 182          | 182           | 2%          |
| COMFAMA                                 | 8.227             | 0          | 14           | 144          | 838          | 996           | 12%         |
| COMFANDI                                | 1.704             | 0          | 0            | 134          | 159          | 293           | 17%         |
| COMFENALCO CARTAGENA                    | 7.387             | 0          | 0            | 660          | 445          | 1.105         | 15%         |
| COMFENALCO SANTANDER                    | 5.223             | 0          | 74           | 659          | 394          | 1.127         | 22%         |
| COMFENALCO VALLE                        | 11.598            | 0          | 142          | 1.482        | 779          | 2.403         | 21%         |
| CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS              | 5.243             | 0          | 0            | 14           | 108          | 122           | 2%          |
| FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS        | 699               | 0          | 0            | 0            | 0            | 0             | 0%          |
| Fondo Adaptación - Contratación Directa |                   | 387        | 2.093        | 532          | 216          | 3.228         |             |
| <b>Total general</b>                    | <b>58.087</b>     | <b>387</b> | <b>2.392</b> | <b>3.702</b> | <b>4.005</b> | <b>10.486</b> | <b>18%</b>  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Se observa que existen operadores como COMFACHOCO y Federación Nacional de Cafeteros de Colombia que no reportan ninguna ejecución; Minuto de Dios y



COMFAGUAJIRA con una ejecución mínima del 2%; y los demás operadores reportan una ejecución entre el 12% y el 22%.

Es importante anotar que de los contratos celebrados con los operadores zonales, a la fecha fueron liquidados COMFAMA y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, siendo asumidos directamente por el Fondo.

Adicional a lo anterior, se determinó que en el sector vivienda existen 1.324 hogares pendientes de definir la modalidad, lo que significa que se trata de familias para las cuales el Fondo no ha determinado si son Reubicación o Reconstrucción; si son de la zona Urbana o de la zona Rural, y sobre las cuales no se han realizado intervención alguna.

De igual manera, se detectaron 652 viviendas sin financiación dentro del total de las 58.087 unidades a entregar; cifra ésta que se muestra con signo negativo, lo cual significa que se trata de hogares que no fueron priorizados, que se encuentran en los departamentos de Atlántico, Caldas, Guaviare, Boyacá, Antioquia y Valle del Cauca.

Esta información debe ser ajustada y validada por el sector vivienda, para que se cuente con cifras ciertas y se intervenga de manera oportuna en cada zona afectada por el fenómeno de la Niña.

### **Hallazgo No. 20 Calidad de Construcción - Contrato de Compraventa 085 de 2012 (F y D)**

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82<sup>62</sup> la Responsabilidad de los Supervisores, y en su artículo 84 las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

El Fondo suscribió el contrato de compraventa 085 de 2012 con la firma Valores y Contratos S.A. - VALORCON S.A., para la adquisición de doscientas (200) viviendas del Proyecto denominado "Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica" en el municipio de Galapa (Atlántico) por \$7.933.8 millones, donde cada vivienda tiene un valor de \$39.7 millones.

La Cláusula Sexta del contrato de compraventa establece: *"Supervisión – El Fondo vigilará el cumplimiento de las actividades contempladas en el presente contrato mediante designación de un supervisor por parte de Subgerencia de Regiones, la*

<sup>62</sup> Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: "(...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

*cual será comunicada al CONTRATISTA dentro de la cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del presente contrato”.*

Así mismo, en la ejecución del citado contrato, el diseño estructural en cuanto a sismo resistencia, se basa en el cumplimiento de la Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente, Ley 400 de 1997, Decreto 33 de 1998, modificada por la Ley 1229 de 2008 y Decreto 019 de 2012.

Con la última actualización bajo el Decreto 340 del 13 de febrero de 2012 (NSR-10), en lo referente al diseño de estructuras, Título C para estructuras de concreto y los Títulos Complementarios A, B y F, que tratan aspectos generales de diseño y construcción sismo resistente, cargas sobre los elementos estructurales, diseño de elementos metálicos y en general; y ASTM A706 (Grado 60), cumplen para acero corrugado para refuerzo.

Igualmente, lo señalado en el Título D- MAMPOSTERIA ESTRUCTURAL, D1.1.1 Alcance: *“El Título D de este reglamento establece los requisitos de diseño y construcción para las estructuras de mampostería y sus elementos. Estas estructuras tienen un nivel de seguridad comparable a las estructuras de otros materiales cuando se diseñan y se construyen de acuerdo con los requisitos del presente reglamento.”*

La anterior relación de condiciones normativas permite tener precisión acerca de lo posiblemente transgredido, cuando en la visita realizada a la obra desarrollada en el municipio de Galapa, se evidencia que ésta presenta incumplimiento de las especificaciones técnicas, así:

*La NSR-10, Título C para estructuras de concreto y los títulos complementarios A, B y F, que tratan aspectos generales de diseño y construcción sismo resistente, cargas sobre los elementos estructurales y diseño de elementos metálicos en general; Título D MAMPOSTERIA ESTRUCTURAL, D1.1.1 Alcance D.3.4 MORTERO DE PEGA, D.3.4.1 Requisitos Generales<sup>63</sup> y la NTC 4026 (ASTM C90) que regula las Unidades de Mampostería y especificaciones técnicas dadas en la calidad.*

Mediante visita realizada a las 200 viviendas entregadas por el Fondo en la Urbanización Ciudadela Villa Olímpica en el municipio de Galapa, se evidencian debilidades en la ejecución, como las siguientes:

<sup>63</sup> *Los morteros de pega utilizados en construcción de mampostería deben cumplir la norma NTC 3329 (ASTM C270) y con lo especificado en la tabla D.3.4.-1. clasificación de los morteros de pega por propiedad o por porción. El mortero premezclado para pega de unidades de mampostería debe cumplir con la norma NTC3356 (ASTM C1142). Los morteros de pega deben Tener buena plasticidad, consistencia y ser capaces de retener la gua mínima para la hidratación del cemento y garantizar su adherencia con las unidades de mampostería para desarrollar su acción cementante.*

- Humedad en los muros de fachada debido a la viga canal la cual esta fisurada y deteriorada.
- Fisuras verticales y horizontales en los muros de la sala comedor, alcobas y cocina.
- Fisuras en los muros externos de las habitaciones y sala
- Las puertas se encuentran deterioradas
- Fisura vertical y horizontal en la fachada
- Humedad en las alcobas por la cubierta
- Grietas en los muros divisoria de la alcoba 2
- Grifería en mal estado
- Piso con desniveles
- Terminados deficientes
- Las tejas de cubierta quedaron muy cortas por lo tanto el agua se filtra mojando los muros y el agua se desplaza por los ductos de la energía eléctrica.

Lo antes descrito refleja deficiencias en el proceso constructivo de la obra, y el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la Norma Sismo Resistente de 2010 por parte del contratista; y además, por no hacer exigibles las garantías que amparan la estabilidad de obra. Las anteriores situaciones denotan falta de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato de compraventa, conducta que puede generar que la obra se deteriore por no ser construida con la calidad exigida.

De otro lado, el muro de cerramiento en mampostería de las 200 viviendas, presenta fallas estructurales en las vigas de amarre por encontrarse fracturadas e igualmente no están realizando ninguna función debido a que no son simétricas; así mismo, no se construyeron columnetas para el amarre de los elementos estructurales en los ángulos de la unión de las dos (2) vigas.

En algunas viviendas, a los muros les habían construido columnetas en el centro de los mismos, las cuales se encuentran fracturadas y sin ninguna funcionalidad; los muros separados y fracturados, no se observan que se hayan construido los machones<sup>64</sup> enunciados en las cantidades del presupuesto.

A continuación se muestra el detalle de las cifras<sup>65</sup>:

---

<sup>64</sup> Elemento de soporte o sostén de fábrica que se coloca adosado a un muro para aguantar los empujes de éste y reforzarlo. También llamado contrafuerte.

<sup>65</sup> Información indicada con base en los datos consignados en el presupuesto del presentado por el contratista las acta de entrega recibo final y liquidación del contrato de compraventa No. 085-2012

**Cuadro 63. Cantidades de Muro en Riesgo de Colapso**

(Cifras en pesos)

| CANTIDADES POR UNA (1) VIVIENDA |  |        |          |                |             | CANTIDAD (200) VIVIENDAS |                |
|---------------------------------|--|--------|----------|----------------|-------------|--------------------------|----------------|
| ÍTEM                            | DESCRIPCIÓN                                | UNIDAD | CANTIDAD | VALOR UNITARIO | VALOR TOTAL | CANTIDAD DE VIVIENDAS    | VALOR TOTAL    |
| 6,2                             | Concreto cimientos muros patio (0,30x0,30) | ML     | 12,1     | 25.602,00      | 309.784,20  | 2.420,00                 | 61.956.840,00  |
| 6,3                             | Muro cerramiento a la vista                | M2     | 24,2     | 12.650,00      | 306.130,00  | 4.840,00                 | 61.226.000,00  |
| 6,4                             | Machones muro cerramiento                  | UND    | 2        | 15.813,00      | 31.626,00   | 400,00                   | 6.325.200,00   |
| 6,5                             | Viga de amarre patio (0,15x0,10)           | ML     | 12,1     | 14.536,00      | 175.885,60  | 2.420,00                 | 35.177.120,00  |
| SUBTOTAL COSTO DIRECTO          |  |        |          |                |             |                          | 164.685.160,00 |
| SUBTOTAL COSTO INDIRECTO        |  |        |          |                |             |                          | 32.937.032,00  |
| TOTAL                           |  |        |          |                |             |                          | 197.622.192,00 |

Fuente: Presupuesto entregado contratista por viviendas debido a que el contrato se pagó global y verificadas en campo  
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las anteriores situaciones incumplen lo reglado en la norma sismo resistente NSR-10 en su título E, capítulo E.2, numerales E.2.2.1.1 y capítulo E.3, numerales E.3.3.4 y E.3.4 y la NTC 4026 (ASTM C90) y C.4.1 numeral 3 y NTC174, que regula las unidades de mampostería y especificaciones técnicas dadas en la calidad, lo que genera riesgo de colapso de los mismos y riesgo en la integridad física de los beneficiarios.

Por todo lo anterior, se refleja la inobservancia de las normas citadas, lo que conlleva a que se genere un detrimento al patrimonio público por \$197.6 millones (incluido el costo directo e indirecto) por fracturamiento de las vigas y en las columnetas construidas en el centro de algunos muros de cerramiento, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, situación que denota falta de supervisión por parte del Fondo y un presunto incumplimiento de las funciones de control y seguimiento por parte de la firma contratada para el recibo final de las viviendas e incumplimiento por parte del contratista con la calidad de los materiales aprobada por el Fondo.

Estos hechos tienen una posible connotación disciplinaria, conforme a lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

(Ver registro fotográfico de las fisuras típicas en todas las viviendas)

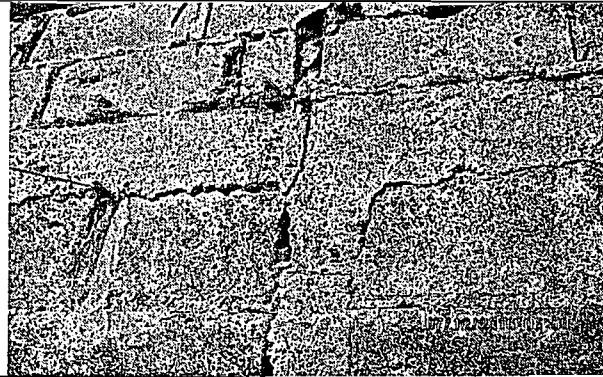


Foto No. 1 Fracturamiento de viga de amarre

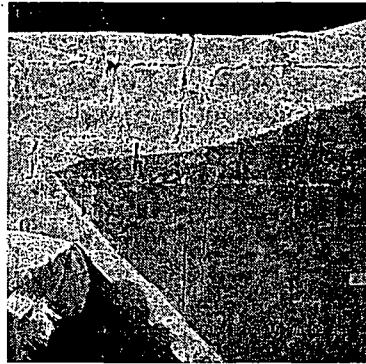


Foto No. 2 Fracturamiento de Vigas de amarre y columnetas

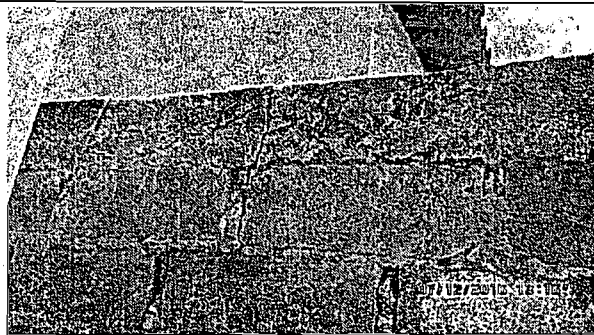


Foto No. 3 Viga de amarre y muro fracturado

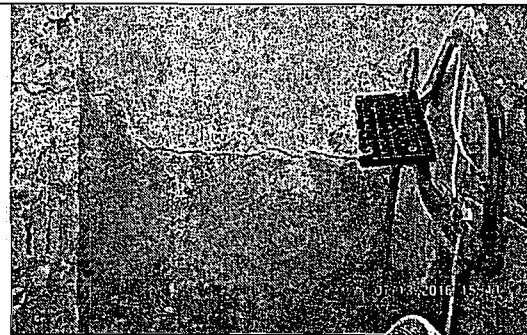


Foto No. 4 Vga Canal fisurada y humedad

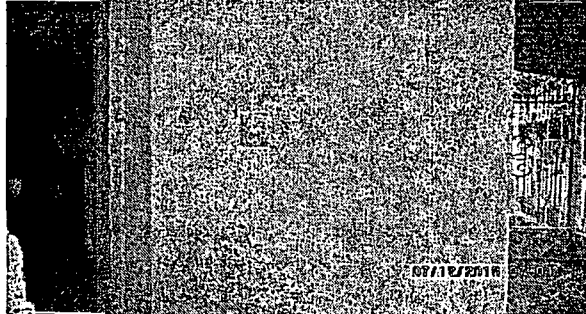


Foto No. 5 Fisura transversal en muro

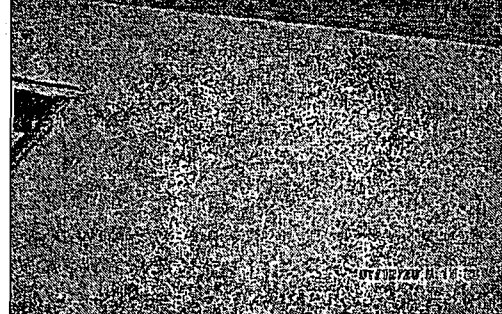


Foto No. 6 Fisura diagonal en la parte muro

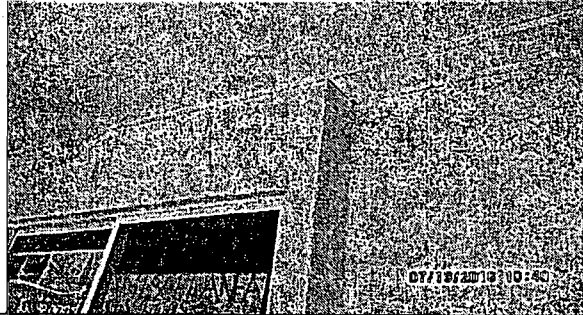


Foto No. 7 Grieta vertical

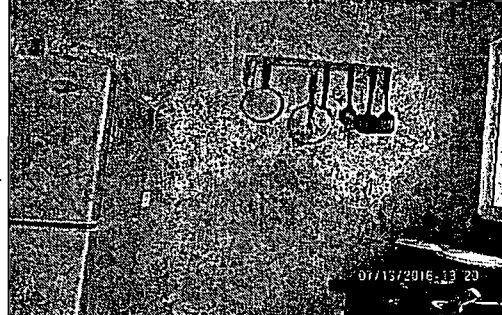


Foto No. 8 Fisura transversal en muro

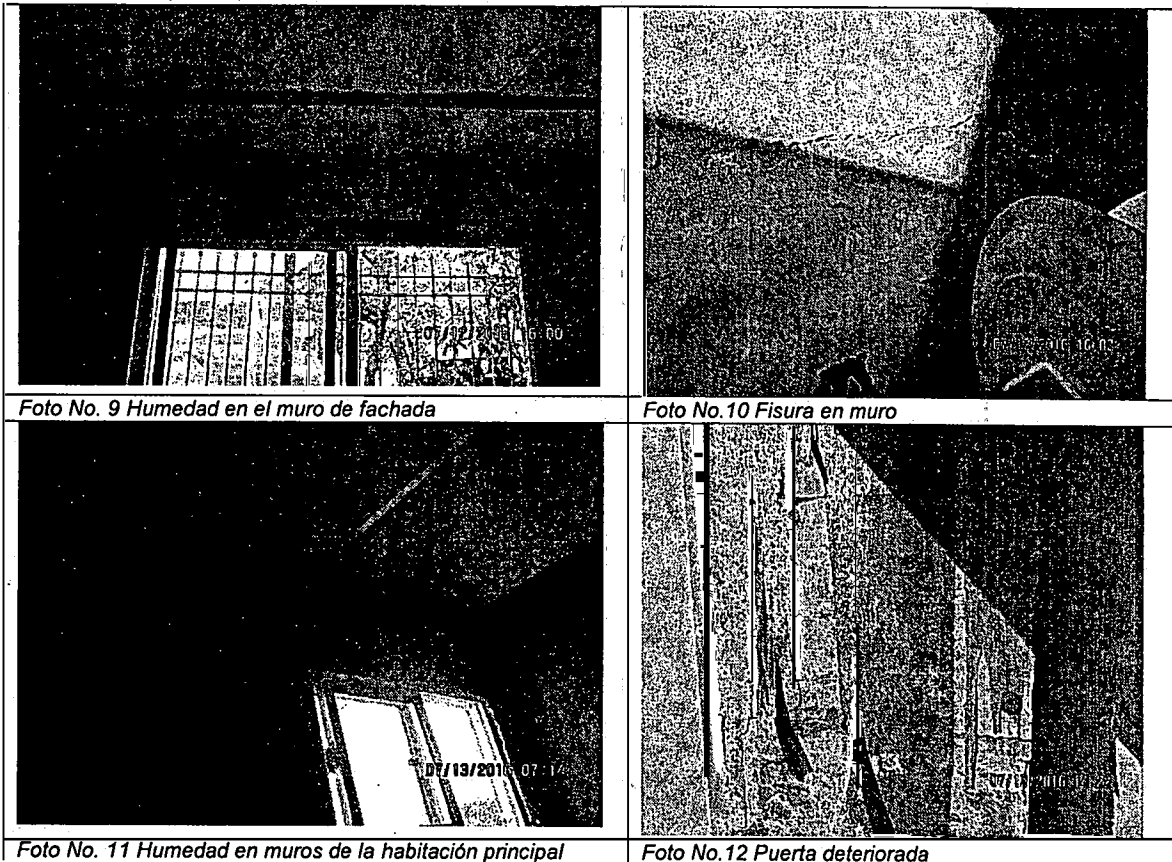


Foto No. 9 Humedad en el muro de fachada

Foto No. 10 Fisura en muro

Foto No. 11 Humedad en muros de la habitación principal

Foto No. 12 Puerta deteriorada

### Respuesta del Fondo:

El Fondo mediante oficio E-2016-003037 del 18 de agosto de 2016 dio respuesta a las observaciones, en la cual hace referencia a la visita adelantada por la comisión de la Contraloría al sitio de las obras del 11 al 15 de julio de 2016 y al acta de visita firmada por las partes donde expresa:

*"(...) De acuerdo con la cláusula sexta del contrato 085 de 2012, la cual reza (...) Como apoyo técnico el Fondo contratará a un ente especializado que acredite el cumplimiento de las especificaciones técnicas de las viviendas, a quien el Contratista se obliga a entregar toda la información requerida y el acceso al sitio de la obra para adelantar su gestión. (...)*

*Fue así como el Fondo Adaptación suscribió el contrato de prestación de servicios No. 062 de 2012 con la Corporación Sociedad de Ingenieros del Atlántico, cuyo objeto era (...) Desarrollar las funciones de evaluación del proyecto denominado "Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica" en el municipio de Galapa, departamento del Atlántico y supervisar la entrega material de las viviendas a los beneficiarios (...)*

*De acuerdo con esta premisa y una vez cumplido el plazo contractual del Contrato 085 de 2012, el Fondo adaptación procedió a la entrega de las unidades de vivienda, a las 200 familias beneficiarias, entrega que contó con el recibo a satisfacción de cada uno de los*

*beneficiarios, utilizando para ello un acta de recibo a conformidad, que firmó cada uno de los jefes de hogar, dando fe que la vivienda fue entregada de acuerdo a lo ofrecido por el Fondo Adaptación, acta que contó con la firma del representante de la Corporación Sociedad de Ingenieros del Atlántico, dando fe que lo entregado fue lo contratado.*

*Sin embargo el Sector Vivienda, conocedor de la firma de este documento y que esta Corporación dio fe que las viviendas cumplían con las especificaciones contratadas de acuerdo con sus obligaciones contractuales, mediante oficio con radicado de salida No. E-2016-004991 del 15 de julio de 2016 (se adjunta copia de oficio), remite a la firma contratista, copia del "Acta de Visita" generada por la Contraloría General de la República, con el fin de que se adelante vivienda por vivienda, los correctivos a que haya lugar, elaborando para esto un acta que relacione lo encontrado por el Ente de Control y los correctivos adelantados por la firma Valores y Contratos S.A., dejando constancia del recibo de cada beneficiario y su respectivo registro fotográfico.*

*Adicionalmente el Fondo Adaptación les solicitó que una vez recibieran este oficio, nos informaran el tiempo que tomará la ejecución de los arreglos, tiempo que deberá ser optimizado, y poder así notificar a la Contraloría General de la República, la fecha de entrega de los correctivos y del respectivo informe con sus soportes.*

*Fue así como mediante oficio del día 09-08-2016, la firma Valores y Contratos S.A., remite respuesta (se adjunta copia de oficio) al Fondo Adaptación, en la cual nos informa que:*

*"En atención al oficio de la referencia y al informe de la visita efectuada por la Contraloría General de la República a la Ciudadela Villa Olímpica, nos permitimos dar respuesta a las observaciones encontradas por el Ente de Control.*

*Teniendo en cuenta de lo anterior, Valorcon S.A. procederá a reparar las fisuras verticales y horizontales en los muros de la sala, comedor, alcobas y cocina, así mismo la reparación en las vigas y columnetas de los muros en mampostería que se encuentren fracturados y con escasa pega en las casas indicadas en el cuadro anexo."*

*Por lo anterior el Sector Vivienda, solicita a la Contraloría General de la República, levantar la Observación No. 33 Calidad de Construcción - Contrato de Compraventa 085 de 2012 (F y D) (...)"*

## **Análisis de respuesta**

Después de evaluada la respuesta del Fondo no se desvirtúa el hallazgo, simplemente se informa la voluntad del contratista de arreglar todas las deficiencias encontradas por la CGR en visita realizada del 11 al 15 de julio de 2016, pero no allegan ningún documento que soporte la efectiva reparación realizada por el contratista.

Adicionalmente, respecto a lo que el Fondo señala sobre el recibo a satisfacción por parte de las familias beneficiarias de las viviendas, no es de recibo esta explicación porque la competencia y responsabilidad del recibo de la obra en óptimas condiciones de calidad y garantía corresponde, en primera instancia al contratista con base en las obligaciones contractuales y a la interventoría y supervisión de la

obra.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

### Hallazgo No. 21 Avance del Contrato de Obra 851 de 2014 (D)

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece:“(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*”

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*“DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia.” (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 reza:

*“PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*

*d. Responderá por los resultados de su gestión.*

*e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.” (Subrayado nuestro)*

El Fondo suscribió el contrato de prestación de servicios No. 010 de 2013, con la Caja de Compensación Familiar de la Guajira (en adelante “COMFAGUAJIRA”),



para que ejerciera las funciones de operador zonal en el Departamento de la Guajira, con el fin de darle un desarrollo idóneo y eficiente al programa de vivienda.

COMFAGUAJIRA en su calidad de operador zonal celebró el contrato de obra 851 de 2014, con el objeto de realizar la construcción de ciento cincuenta (150) viviendas unifamiliares de interés prioritario en propiedad horizontal a precio global fijo, correspondientes al proyecto denominado "*Jietka Wayuu*", ubicado en el Municipio de Manaure, por \$6.192.2 millones con un plazo de 11 meses, el cual fue suspendido en tres (3) meses.

Analizados los informes de interventoría se pudo evidenciar que el contratista incumplió con el cronograma propuesto desde el inicio de las obras, de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Octava - Obligaciones Generales del Contratista en su numeral 7<sup>66</sup>, sin que se evidenciara que se hubiera solucionado el atraso en los (7) meses de la ejecución y ni el contratante (COMFAGUAJIRA) se hubiere pronunciado al respecto, siendo que la interventoría había sido reiterativa en todos los informes.

De otra parte, el contrato se encuentra suspendido desde el 5 de junio de 2015, por deficiencia en la planeación del proyecto, ya que según lo estipulado en las consideraciones del acta de suspensión 001 firmada el 5 de junio de 2015, que en su numeral 4, establece: "*Que unas de la causales de la suspensión de las obras por parte de la comunidad indígena encuentran las siguientes: - No se efectuó consulta previa para el proyecto, - el lote en el cual se desarrolló el proyecto se encuentra ubicado en una zona de resguardo indígena, - el dominio del lote es de tres hermanos de la etnia Wayuu, (...),*" así las cosas existe incertidumbre en la terminación del proyecto.

De otro lado, revisado el informe financiero del contrato se observa, que desde el 30 de diciembre de 2014 se giró el anticipo por \$1.857.7<sup>67</sup> millones sin que a la fecha se haya sido amortizado por el contratista.

Por todo lo anteriormente expuesto, se refleja la falta de planeación en la estructuración de los proyectos e incumplimiento del cronograma propuesto al inicio de la obras por parte del contratista, falta de control y seguimiento por parte de la supervisión del Fondo, situación que conlleva a que los proyectos se afecten en su buen desarrollo y se generen mayores costos por mayor permanencia en la obra.

Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

---

<sup>66</sup> Tomar toda la medida necesaria para cumplir el programa propuesto. Sera de exclusiva responsabilidad que sufra la obra por su causa

<sup>67</sup> Girado al patrimonio autónomo Fidubancolombia el 30 de diciembre de 2014.

## Respuesta del Fondo

El Fondo mediante oficio E-2016-006160 del 22 de agosto de 2016, da respuesta enunciando como primera medida todas las acciones que realizado hasta fecha, donde señala:

*"(...) Para mayor información nos permitimos hacer un recuento de las actuaciones relacionadas con el contrato 851 de 2014, se suscribió el 29 de septiembre de 2014, entre El Operador Zonal Comfaguajira y la empresa Ávila S.A.S, cuenta con acta de inicio obra e interventoría del 1 de diciembre de 2014, el anticipo se giró el 30 de diciembre de 2014, el día 5 de Junio de 2015 se firma acta de suspensión N° 001 de los contratos de Obra e interventoría, por 3 meses (hasta 5 de Septiembre de 2015) por la situación mencionada a lo largo de este documento. El día 3 de septiembre se firma un acta de prórroga N° 001 a dicha suspensión con una duración de 30 días más (hasta el 5 de octubre de 2015); el día 5 de Octubre de 2015 se suscribe acta de prórroga N°002 a la suspensión con una duración de 6 meses más (hasta el 6 de abril de 2016); el 6 de abril de 2016 se suscribe acta de prórroga No. 003 a la suspensión con una duración de 5 meses más (hasta 5 septiembre de 2016).*

*De acuerdo con todo lo anterior, no creemos que la situación presentada frente a la reclamación de la supuesta propiedad del lote por parte de la comunidad mencionada, evidencie falta de planeación ya que ninguna de las partes (Operador Zonal, Municipio, Contratista y Fondo Adaptación) contemplaba ninguna problemática en la ejecución del proyecto teniendo en cuenta que se contaba con todos los soportes legales (estudio títulos) y técnicos que permitan la ejecución condiciones normales. Siendo imprevisible por todos y cada uno la situación presentada, la cual solo se dio cuando el constructor inicio los trabajos de ejecución de las viviendas. Así mismo, el operador zonal, la interventoría contractual y el fondo adaptación han realizado las gestiones a nuestro alcance con el fin de lograr destrabar la ejecución, sin que se logre llegar a un acuerdo final. El objetivo sigue siendo que se pueda ejecutar el proyecto para el beneficio de los hogares afectados, y por ello se ha intentado por varios caminos encontrar una salida, lo que ha llevado tiempo por las condiciones especiales de la zona y de la forma de interacción con estas comunidades de la guajira.*

*Frente al tema de la consulta previa, es importante mencionar que de acuerdo con lo estipulado en la Directiva Presidencial número 01 del 26 de marzo del 2010, por medio de la cual se reseñaron los mecanismos para la aplicación de la ley 21 de 1991 y se señalaron las acciones que requieren la garantía del derecho a la consulta previa y sus procedimientos, se enumera las situaciones que obligatoriamente deben estar precedidas de la garantía constitucional de la Consulta Previa. Todas las causales allí indicadas encuentran su ámbito de aplicación en las decisiones y acciones cuyos efectos recaigan sobre territorios y comunidades indígenas.*

*He ahí la característica que desliga al Proyecto de Jietka Wayuú del mecanismo de las Consulta Previa, puesto que las soluciones de vivienda a construir estarán ubicadas en zona urbana del Municipio de Manaure y no propiamente en territorios indígenas o en zonas resguardadas.*

*Además, el Ministerio del Interior, a través del Director de Consulta Previa, en respuesta dada a una consulta relacionada con la necesidad de adelantar consulta previa en el marco del Proyecto Fondo Adaptación, manifestó:*

*"Teniendo en cuenta su solicitud relacionada con la procedencia o no de la consulta previa (...), me permito señalarle que la ejecución las actividades descritas no requieren consulta previa por las siguientes razones:*

*(...) Las situaciones de calamidad generadas por situaciones constitutivas de fuerza mayor o desastres naturales, como el Fenómeno de la Niña, demandan del Estado actuaciones inmediatas encaminadas a tomar medidas necesarias y obligatorias, tendientes a conjurar la crisis presentada por la ola invernal en el territorio Nacional.*

*Por lo tanto esta Dirección reitera que no es obligatorio agotar la consulta previa para actividades, obras y proyectos que se tienen previstos en el territorio Nacional en el marco del cumplimiento del objeto del Fondo Adaptación."*

*De manera, pues que tanto el texto de la Directriz Presidencial como la interpretación efectuada por la autoridad competente, coinciden en que en ningún proyecto ejecutado en desarrollo del Programa del Fondo Adaptación, requiere el agotamiento de consulta previa. Menos aún lo requieren aquellos proyectos desarrollados en cascos urbanos, aunque entre beneficiarios se encuentren miembros de algún Grupo ÉTNICO Nacional. (...)"*

### **Análisis de la respuesta**

Evaluada y analizada la respuesta del Fondo, el hallazgo se mantiene con la incidencia formulada, toda vez que si bien el Fondo ha adelantado gestiones en aras de buscar solución al problema con los dueños del predio, no es menos cierto que en la actualidad existe una incertidumbre respecto de la fecha de culminación del proyecto, situación que acarrea mayores costos por la permanencia en la obra, tanto del contratista como de la interventoría. A ello se suma que no se cumple con el objetivo final que es la construcción y entrega de las viviendas a los habitantes de la zona afectada por el fenómeno de la Niña, que es la misión del Fondo.

Ahora bien, frente al tema de la consulta previa, es importante aclarar que fueron los argumentos y la motivación del Acta de Suspensión No. 001 suscrita el 5 de junio de 2015 numeral 4, que a su tenor señaló: "Que unas de la causales de la suspensión de las obras por parte de la comunidad indígena encuentran las siguientes: - No se efectuó consulta previa para el proyecto, - el lote en el cual se desarrolló el proyecto se encuentra ubicado en una zona de resguardo indígena, - el dominio del lote es de tres hermanos de la etnia Wayuu, (...)",. Sin embargo, no se evidenció documento alguno, donde el Fondo le aclarare a la comunidad que no estaban obligados a realizar consulta previa por tratarse de proyectos afectados por la ola invernal - fenómeno de la Niña.

Es importante señalar que dentro de la fase de estructuración del proyecto se debió cumplir con el requisito de la socialización del mismo, hecho que hubiese permitido aclarar la situación legal del lote con la comunidad indígena de la Etnia Wayuu, antes de realizar la adjudicación del contrato.

De otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-039 de 1997 señaló los parámetros para la realización de las consultas previas con los grupos étnicos del país y en ella encontramos importantes aportes para la protección y garantía de los derechos de las comunidades.

Dejó claro esta jurisprudencia, que la **Consulta Previa** se constituye en un derecho fundamental "...la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación".

Y continúa: "De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social".

De acuerdo con lo anterior, se concluye que existe incertidumbre respecto a la ejecución del proyecto y debilidades en la planeación del mismo, situación que puede conllevar a que se presenten mayores costos por permanencia en obras, tanto del contratista como de la interventoría.

#### 2.1.2.4. Sector Reactivación Económica

Para el sector Reactivación Económica, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante "MADR") presentó cinco (5) postulaciones que fueron analizadas y aprobadas por el Fondo Adaptación en el acta 009 de febrero 02 de 2012, así:

Postulación 169 Proyecto Apoyo Alianzas Productivas: Dicho proyecto consistía en apoyar 101 propuestas de negocios de pequeños productores del sector agropecuario que atendieran la demanda de un mercado para su producto, a través de una alianza con un aliado comercial con experiencia y penetración en ese mercado.

Postulación 147 Proyectos Regionales de Reactivación Económica (PRREA): Tiene por objeto estructurar y poner en ejecución 87 Programas Regionales de Reactivación Económica en el sector agropecuario.

Postulación 176 Proyecto Oportunidades Rurales: Su principal objetivo es contribuir en la lucha contra la pobreza en el campo, a través del apoyo a los microempresarios rurales, quienes de manera asociada emprenden actividades en busca del mejoramiento de sus competencias en los mercados.

Postulación 220 Adaptación al Cambio Climático: Tiene como objetivo aumentar la capacidad local de adaptación de la actividad agropecuaria a la variabilidad y el cambio climático. Para lograr este objetivo el proyecto busca empoderar al subsistema de asistencia técnica agropecuaria con información agroclimática y tecnologías que ayuden a disminuir el riesgo agroclimático para 54 sistemas de cultivo en zonas afectadas por la "ola invernal 2010-2011".

Postulación 857 Distritos y Adecuación de Tierras: El objeto del proyecto es la elaboración de los estudios de factibilidad de cuatro (4) distritos de adecuación de tierras, diseño y construcción de los distritos factibles.

Los distritos de adecuación de tierras seleccionados para el proyecto fueron: 1) Barranquillita - Bajirá, en el departamento de Antioquia, cuya intervención es drenaje y protección contra avenidas; 2) Firavitoba en el departamento de Boyacá, cuya Intervención es riego y drenaje; 3) Magará en el departamento de Santander con la Intervención de riego, drenaje y protección contra avenidas; y 4) Pamplonita en el departamento de Norte de Santander cuya Intervención es Riego, drenaje y protección contra avenidas.

De acuerdo con el informe de seguimiento del sector a corte 31 de diciembre de 2015, se menciona que *"Con la construcción y puesta en operación de los distritos de adecuación de tierras se objetiva la reactivación de la economía de las regiones donde se localizan, pues, comprobadamente, la agricultura intensiva que se practica en las áreas con sistemas de riego/drenaje genera empleo a bajo costo e impacta positivamente todos los indicadores socioeconómicos"*.

La aprobación final para este sector fue de \$478.000 millones con la siguiente ejecución presupuestal:

**Cuadro 64. Ejecución Presupuestal Real**  
**Al 31/12/2015**

*(Cifras en millones de pesos)*

| SECTOR                    | APROBACIÓN<br>(CONPES) | TOTAL<br>COMPROMETIDO | TOTAL<br>PAGADO | %<br>COMPROM. | %<br>PAGADO |
|---------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------|---------------|-------------|
| REACTIVACIÓN<br>ECONÓMICA | \$ 478.000             | \$ 110.412            | \$ 78.146       | 23%           | 71%         |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para el sector Reactivación Económica se diseñaron seis (6) fases para la ejecución de los recursos y desarrollo de los proyectos, cuyo costo por etapa es el siguiente:

**Cuadro 65. Presupuesto por Etapas**

(Cifras en millones de pesos)

| Fases            | Costo por Etapa | Contratación Dic/2015 | Pagos Dic/2015 |
|------------------|-----------------|-----------------------|----------------|
| 1. Estudios      | 1.018           | 1.018                 | 1.018          |
| 2. Verificación  |                 |                       |                |
| 3. Diseños       | 17.416          | 18.731                | 11.007         |
| 4. Previo a obra | 705             | 517                   | 282            |
| 5. Ejecución     | 457.947         | 89.584                | 65.405         |
| 6. Entrega       | 914             | 563                   | 434            |
| <b>Total</b>     | <b>478.000</b>  | <b>110.412</b>        | <b>78.146</b>  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para el sector se han celebrado 88 contratos, distribuidos en cada programa por valor de \$110.242 millones, de los cuales se han pagado \$77.263 millones que corresponden al 70% de lo contratado.

**Cuadro 66. Contratación por Programa**

(Cifras en millones de pesos)

| Programa                           | Contratos | Valor Contratación | Valor Pagado  |
|------------------------------------|-----------|--------------------|---------------|
| Distritos de Adecuación de Tierras | 8         | 15.184             | 8.706         |
| Adaptación Cambio Climático        | 4         | 29.427             | 19.094        |
| Oportunidades Rurales              | 1         | 4.766              | 3.914         |
| Alianzas Productivas               | 3         | 11.217             | 9.961         |
| Proyectos Reactivar                | 72        | 49.648             | 35.588        |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>88</b> | <b>110.242</b>     | <b>77.263</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Cuadro 67. Metas del Sector Reactivación Económica**

(Cifras en millones de pesos)

| Producto /Componente                                 | Meta CONPES | Meta financiada | Diferencia | entregas 2011-2014 | entregas 2015 |
|--|-------------|-----------------|------------|--------------------|---------------|
| Alianzas productivas apoyadas                        | 101         | 135             | 34         | 135                | 0             |
| Oportunidades rurales                                | 258         | 253             | -5         | 253                | 0             |
| Distritos de adecuación de tierras                   | 4           | 4               | 0          | 0                  | 3             |
| Proyectos reactivar                                  | 87          | 87              | 0          | 0                  | 15            |
| Sistemas de producción adaptadas al cambio climático | 54          | 54              | 0          | 48                 | 6             |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con relación a las Alianzas Productivas, el MADR solicitó al Fondo Adaptación la inclusión de nuevas alianzas para que fueran apoyadas con recursos del programa y que al igual que las anteriores beneficiaban a damnificados de la ola invernal; inclusiones que fueron debidamente justificadas en los otrosíes de los diferentes convenios. Así mismo en el programa de oportunidades rurales se despriorizaron cinco (5) proyectos que no correspondían a los damnificados de la ola invernal.

Para los cuatro (4) distritos de riego, se entregaron únicamente tres (3) estudios para lo cual el Fondo decidió no ejecutarlos por el bajo impacto en las familias

priorizadas. Pese a la no ejecución, el Fondo contrató durante el primer semestre de 2016, el estudio para el distrito de riesgo de Magará Norte de Santander.

### Hallazgo No. 22 Distritos de Riego (D)

Mediante Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 y con base en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El Decreto 4819 de 2010, creó el Fondo Adaptación con el objetivo de: ***"(...) rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo..."*** (Subrayado y cursiva fuera de texto).

En la Sentencia C-251 de 2011 la Corte Constitucional en el numeral 2.7.4.7, estableció: ***"(...) lo que debe quedar claro es que los recursos económicos deben ser ejecutados exclusivamente en aquellas zonas y municipios afectados por la ola invernal. El anterior condicionamiento deriva del principio de conexidad material"***. (Subrayado fuera de texto)

En cumplimiento del documento CONPES 3776 de 2013, el cual establece que ***"(...)Con relación a los proyectos de construcción y puesta en ejecución de distritos de adecuación de tierras, se debe resaltar que estos cuentan con estudios de factibilidad concluidos, en promedio, hace más de 10 años, por lo que han perdido validez. Por ello, el FONDO contratará la actualización de los mismos y partiendo de estas actualizaciones, en los casos a los que haya lugar, contratará el diseño, la construcción y la puesta en operación correspondiente"***, el valor de las adecuaciones se estimó en \$338,4 mil, especificados de la siguiente manera:

**Cuadro 68. Zonas de Ubicación Distritos de Riesgo**

| Distrito                 | Departamento    | Área (ha.)    | Familias beneficiadas |
|--------------------------|-----------------|---------------|-----------------------|
| Barranquillita<br>Bajirá | Antioquia       | 26.446        | 750                   |
| Firavitoba               | Boyacá          | 4.200         | 780                   |
| Magara                   | Santander       | 10.000        | 545                   |
| Pamplonita               | No de Santander | 5.800         | 350                   |
| <b>TOTAL</b>             | <b>4</b>        | <b>46.445</b> | <b>2.425</b>          |

Fuente: Documento CONPES 3776-2013

Conforme a lo anterior, el Fondo suscribió los siguientes contratos de estudio de factibilidad para tres distritos de riego, con una ejecución, así:

**Cuadro 69. Contratos Ejecutados Distritos de Riego**

(Cifras en millones de pesos)

| No. Contrato | Valor Inicial Contrato | saldo a liberar | descuentos por prorrogas | valor final pagado |
|--------------|------------------------|-----------------|--------------------------|--------------------|
| 2014-C-0122  | \$ 2.423               | \$ 70           | \$ 105                   | \$ 2.248           |
| 2014-C-0123  | \$ 2.904               | \$ 153          |                          | \$ 2.751           |
| 2014-C-0124  | \$ 3.474               | \$ 58           |                          | \$ 3.416           |
| Total        | \$ 8.801               | \$ 281          | \$ 105                   | \$ 8.415           |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El resultado de los estudios de factibilidad presentados por los contratistas para cada uno de los estudios es el siguiente:

- CONSORCIO BARRANQUILLITA - DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS BARRANQUILLITA – BAJIRÁ – CONTRATO 2014-C 0124<sup>68</sup>

De las conclusiones sobre el estudio de factibilidad en la evaluación económica y financiera se puede establecer que *"(...) Como resultado de los flujos de fondos que permitieron determinar el beneficio incremental del proyecto, considerado integralmente para las dos etapas propuestas, se concluye que el Distrito de Drenaje Barranquillita - Bajirá es factible desde el punto de vista financiero y económico de acuerdo con los indicadores de rentabilidad establecidos en los Términos de Referencia.* (Subrayado fuera de texto)

- DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS – PAMPLONITA – CONSORCIO CTI – CONTRATO 2014-C-012369

Del estudio de factibilidad se destacan las siguientes conclusiones:

*"(...) La caracterización del área socio-económica muestra una tendencia a la concentración de la propiedad en pocas manos. Si bien el catastro muestra la existencia de 255 predios, el número de propietarios se ha reducido a 173 porque hay propietarios que poseen hasta 7 predios a su nombre; esta cifra puede reducirse si se tiene en cuenta que hay 32 predios menores a una hectárea que corresponden a lotes de vivienda, colegios, escuelas, iglesias, etc., por tanto se tendría solo 141 propietarios como usuarios potenciales de un nuevo sistema de riego..."*

- DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS – FIRAVITOBA – CONSORCIO IRRIGAR – CONTRATO 2014-C-012270

<sup>68</sup> Informe final Estudio de factibilidad distrito de adecuación de tierras Barranquillita – Bajirá.

<sup>69</sup> Informe final Estudio de factibilidad distrito de adecuación de tierras Pamplonita.

<sup>70</sup> Informe final Estudio de factibilidad distrito de adecuación de tierras Firavitoba.



Como resultado del estudio se determinaron las siguientes conclusiones:

*“En cuanto al Censo de afectados y certificados de Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal 2010-2011, en el barrido o recorrido de identificación predial no se evidenció la existencia de dicho certificado, adicional a esto la comunidad, dignatarios y presidentes de JAC afirmaron que desconocían el documento.*

*Por lo anterior y con el fin de identificar los predios objeto del contrato, se cruzó el archivo de Registro de Damnificados, entregado por el Fondo Adaptación, con los registros catastrales del bloque o polígono del proyecto. Este cruce de información se efectuó a través de los documentos de identidad de los damnificados consignados en el Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal 2010-2011 y los inscritos en la base catastral del IGAC, (que no se han actualizado desde el año 2001)”.*

Con relación a la evaluación económica financiera se determinó:

*“Los resultados de la evaluación financiera del proyecto no son muy favorables, con una TIR por debajo del 12% y una relación Beneficio/Costo menor de 1.*

*Los indicadores de la evaluación de las fincas tipo son positivos, lo cual permite demostrar los beneficios que para los productores representa la ejecución del proyecto. Las explotaciones permitirán al productor tener capacidad de pago para cubrir sus obligaciones y generar un excedente”.*

Mediante Acta 063 del 11 de diciembre de 2015, el Gerente del Fondo presentó al Consejo Directivo los resultados correspondientes a los estudios de factibilidad de los tres (3) distritos de adecuación de tierras, señalando en el punto 7:

*“(…) El Dr. Arce presenta los resultados de los estudios de los Distritos de Riego, como consecuencia de lo anterior, los estudios arrojaron las siguientes cifras: Resultados de los estudios 1, impacto de los Distritos de Riego:*

**Cuadro 70. Resultados de los Estudios Impacto de los Distritos de Riego**

| Distrito              | ESTUDIOS ACTUALIZADOS |               |                       |                      |                              |                   |
|-----------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|----------------------|------------------------------|-------------------|
|                       | Área                  | Intervención  | Familias Beneficiadas | Familias Priorizadas | Impacto Familias Priorizadas | Empleos Generados |
| Pamplonita            | 5.800                 | Riego Drenaje | 350                   | 41                   | 12%                          | 225.000           |
| Barranquillita-Bajirá | 26.445                |               | 750                   | 2                    | 0.3%                         | 486.536           |

|                     |        |                     |      |    |      |         |
|---------------------|--------|---------------------|------|----|------|---------|
| Firavitoba          | 4.200  | Control de Avenidas | 780  | 2  | 0.3% | 100.689 |
| Magará (en proceso) | 10.000 |                     | 545  |    |      | 153.000 |
| TOTAL               | 46.445 |                     | 2425 | 45 | 1.9% | 965.225 |

Fuente: Acta 063 del 11 de diciembre de 2015

*De lo anterior se concluye que el impacto del proyecto para las familias damnificadas por la ola invernal 2010-2011 es muy bajo. Aclara el Dr. Arce que actualmente se encuentra en ejecución la elaboración de los estudios de Magará y que una vez se tengan los resultados se traerán al Consejo Directivo.*

*El Dr. Arce manifiesta que tal y como se evidencia en los resultados arrojados en el estudio<sup>1</sup> el proyecto se encuentra desfinanciado en la medida que de acuerdo con lo señalado en rojo en la cuarta columna/ la construcción de 3 de los 4 distritos de riego excede en 662 mil millones de pesos el presupuesto aprobado por el Consejo Directivo.*

*Como consecuencia del bajo impacto que tendrían los distritos de riego para las familias afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y la desfinanciación de los mismos<sup>1</sup> el Dr. Arce propone al Consejo Directivo entregar los estudios al Ministerio de Agricultura para que los apropie y si lo considera/ los implemente. Al respecto/ el Consejo Directivo aprueba que el Fondo entregue los estudios al MADR y despriorice los Distritos de Riego de Pamplonita 1 Barranquillita - Bajirá y Firavitoba de la postulación..."*

De acuerdo con los resultados de los estudios de factibilidad, el Fondo a través del Acta 063 del 11 de diciembre de 2015, decidió excluir la ejecución de los proyectos por el bajo impacto de damnificados de la ola invernal, adicionalmente a que los proyectos se encuentran desfinanciados en \$662.174 millones, por lo cual y previa aprobación del Consejo Directivo fueron remitidos al MADR.

De lo anterior se concluye que la información inicial de los censos de damnificados del fenómeno de la Niña, que sirvió de fundamento para adelantar los contratos de estudios de factibilidad, no fue cotejada ni verificada en campo para establecer el número real de familias beneficiadas con los proyectos que pretendía desarrollar el Fondo.

Esta situación contraviene lo establecido en los procesos misionales del Fondo, como son la priorización y selección de proyectos, gestión de estructuración, gestión de ejecución y seguimiento de proyectos, determinados por la firma Mackenzey<sup>71</sup> y adoptados por el Fondo.

<sup>71</sup> Contrato celebrado donde se establecieron las fases de priorización y selección, proceso de estructuración, adjudicación, seguimiento y control, cuyo resultado fue adoptado por el Fondo para atender el fenómeno de la Niña 2010-2011.

En razón a lo anterior y conociendo el impacto generado por la ola invernal 2010-2011 en el territorio, el número de damnificados, y después de invertir una suma considerable de recursos que estaban determinados para mitigar los sucesos acaecidos, se concluyó que no eran viables por el bajo impacto en las familias priorizadas, hecho que debió preverse antes de contratar los estudios de factibilidad sobre los distritos de riego.

En consecuencia de lo anterior, se presenta un presunto hallazgo con posible connotación disciplinaria conforme a lo establecido en el artículo 34 de la ley 734 de 2002, toda vez que el resultado de los mismos en cuanto a la población objetivo era predecible establecerlos, antes de la contratación de los mismos estudios

### **Respuesta del Fondo**

*"En atención a la Observación No. 39 del informe de la Contraloría General de la República de referencia AG8-1-27 - AE FA-027, la Subgerencia de Regiones presenta las siguientes aclaraciones.*

*1. Según el Acta 09 de fecha febrero 2 de 2012, el Consejo Directivo del Fondo Adaptación considera "Priorizados y de aplicación inmediata" los proyectos de Distritos de Riego y Adecuación de Tierras postulados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y solicita a la Gerencia del Fondo atender las siguientes recomendaciones:*

- a. Actualizar los estudios y analizar sus resultados.*
- b. Revisar la priorización de los proyectos para que cumplan con el mandato del Fondo.*
- c. Priorizar Municipios con IAM alto y zonas de mayor afectación*
- d. Analizar el grado de afectación*

*2. De acuerdo a la solicitud expresa del Consejo Directivo, el Fondo Adaptación procede con la primera recomendación de actualizar los estudios existentes -los cuales datan de los años 80's y 90's- con el fin de conocer la viabilidad de construir los distritos de riego de acuerdo a las condiciones actuales, basados en las áreas de estudio de la consultoría contratada. De esta manera se contratan los estudios de factibilidad de tres distritos de riego, a saber: Pamplonita, Firavitoba y Barranquillita - Bajirá.*

*3. Los estudios contratados incluyen áreas determinantes para cumplir con la solicitud del Consejo Directivo enunciada en el literal b del numeral 1 de esta comunicación de "Revisar la priorización de los proyectos para que cumplan con el mandato del Fondo". Entre ellas se destacan las áreas financieras y socio-económica cuyos resultados son insumos importantes para la decisión del Consejo Directivo del Fondo Adaptación frente a la no ejecución de las obras:*

*a. Resultados Financieros: Estos determinan que sólo el distrito de Barranquillita-Bajirá presenta factibilidad financiera de acuerdo a los parámetros de medición del DNP. Por esta razón los otros dos distritos quedan automáticamente descartados.*

*b. Resultados Socio Económicos. Estos concluyen que las familias afectadas por la ola invernal que serían beneficiarias de la construcción de los distritos de riego son sólo un pequeño porcentaje con relación al total de las familias beneficiarias. Adicional a esto y con*

*respecto al estudio de factibilidad de Barranquillita - Bajirá, que fue el único que resultó con factibilidad financiera, los estudios concluyen que este distrito está en un área de grandes propietarios donde además existen dos procesos de restitución de tierras en curso, razón por la cual los consultores recomiendan no adelantar las obras de dicho distrito.*

*4. Adicionalmente, los estudios revelan el valor actualizado de las obras de construcción de los tres distritos de riego estudiados, el cual, como bien se cita en el Acta 063 del 11 de diciembre de 2015 del Consejo Directivo del Fondo Adaptación así como en el informe de la Contraloría, excede en 662 mil millones de pesos el presupuesto aprobado por el Consejo Directivo.*

*5. Con base en las anteriores aclaraciones, se concluye lo siguiente:*

*a. Fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quien postuló los Distritos de Riego al Fondo Adaptación partiendo de su propio criterio de identificación de familias afectadas por la ola invernal*

*b. Teniendo en cuenta que los estudios presentados por el Ministerio datan de los años 80's y 90's, y actuando precisamente según lo establecido en los procesos misionales del Fondo como son la priorización y selección de proyectos, gestión de estructuración, gestión de ejecución y seguimiento de proyectos, determinados por la firma Mackenzey, el Consejo Directivo del Fondo Adaptación determinó según el acta 09 del 2 de febrero de 2012 contratar la actualización de los estudios de factibilidad de los Distritos de Riego para determinar, entre otros muchos aspectos, si las familias beneficiarias de la obra de construcción de los distritos eran familias afectadas por la ola invernal.*

*c. Sólo un Distrito de Riego arrojó factibilidad financiera, sin embargo, los propios consultores recomendaron no viabilidad con base en el impacto socio económico del área de influencia*

*d. El Consejo Directivo del Fondo Adaptación en su sesión del 11 de diciembre de 2015 (Acta 063) procede a hacer el análisis de los resultados de la actualización de los estudios de factibilidad, como fuera la instrucción del mismo organismo en su sesión del 2 de febrero de 2012 (Acta 09)*

*e. La decisión del Consejo Directivo de solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la apropiación de los estudios de factibilidad actualizados buscan precisamente que esta entidad, como rectora de la política del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural, tome las decisiones que correspondan a partir de los resultados de los estudios.*

### **Análisis de la respuesta:**

Analizada la respuesta del Fondo, el hallazgo se mantiene, toda vez que era predecible establecer antes de la contratación de los estudios, la población objetivo de damnificados del fenómeno de la Niña para cada distrito, tal como el Fondo lo estableció en los procesos misionales de priorización y selección de proyectos.

Lo anterior se pudo constatar en los resultados del estudio del distrito de Firavitoba en el cual, al cruzar el archivo de registro de damnificados entregado por el Fondo, con los registros catastrales del bloque o polígono del proyecto se obtuvieron 445 registros o individuos censados, de los cuales tan solo dos (2) presentaban los

certificados de censo del registro único de damnificados por emergencia invernal 2010-2011, faltando 443 certificados, situación que hubiese sido detectada con los procesos de priorización y selección establecidos por el Fondo para identificar a los damnificados por la ola invernal fenómeno de la Niña.

Igual situación se presentó en el estudio de Barranquillita-Bajirá, donde los resultados para los damnificados fue el siguiente: "... De acuerdo con los talleres de cartografía social adelantados en la zona del proyecto, se pudo establecer que el 97% de los residentes y/o propietarios fueron afectados por el fenómeno de la niña 2010 – 2011. Esta percepción de la población localizada en el área del proyecto, es consistente con el censo de damnificados suministrado al consorcio por el FONDO, en el cual aparecen registradas 2.133 personas afectadas en Mutatá y 28.257 en Turbo...", es decir, el Fondo conocía con antelación el número de damnificados por cada región.

Con respecto al estudio del distrito de Pamplonita, en la zona de influencia del proyecto, el registro catastral determinó la existencia de 255 predios, que corresponden a 141 propietarios los cuales serían los usuarios del sistema de riego.

Por lo anterior, era obligación del Fondo verificar la veracidad de la información, tal como se realizó en otros sectores, en los cuales se despriorizaron proyectos por tratarse de familias que no fueron damnificadas por el fenómeno de la Niña.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene con la incidencia formulada.

#### **2.1.2.5. Sector Medio Ambiente**

El Sector Medio Ambiente adelanta una estrategia integral de ordenamiento ambiental del territorio, incorporando el componente de gestión del riesgo en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), la delimitación de ecosistemas de regulación hídrica (humedales y páramos), la implementación de un sistema integrado para alertas tempranas de origen hidrometeorológico y la recuperación ambiental de 11.000 hectáreas, como fue descrito por el documento CONPES 3776 de 2013:

**Cuadro 71. Metas Sector Medio Ambiente**

| Sector         | Producto                                     | Meta Total | Monto Total         |
|----------------|--|------------|---------------------|
|                |  |            | (Miles de millones) |
| Medio Ambiente | Actualización POMCA                          | 55         | 367,9               |
|                | Formulación POMCA                            | 75         |                     |
|                | Hectáreas de paramos delimitados             | 2.109.667  |                     |
|                | Hectáreas de humedales delimitados           | N.D        |                     |
|                | Estaciones hidrometeorológicas nuevas        | 210        |                     |
|                | Estaciones hidrometeorológicas repotenciadas | 247        |                     |
|                | Hectáreas recuperadas / reforestadas         | 11.000     |                     |

Fuente: CONPES 3776 de 2013

Elaboró y Ajustó: Equipo Auditor CGR

Las mencionadas metas son atendidas mediante dos (2) postulaciones<sup>72</sup> hechas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante "MADS"), y presentaron la siguiente asignación de recursos:

**Cuadro 72. Inversiones Sector Ambiente**

| Nombre Postulación  | Inversión (en miles de millones) |
|---|----------------------------------|
| 175 Formulación e implementación de acciones de ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011               | 289,87                           |
| 174 Recuperación ambiental, rehabilitación y protección de áreas de regulación y recarga hídrica prioritarias para prevenir y mitigar inundaciones, deslizamientos y avalanchas | 78                               |
| <b>TOTAL</b>  | <b>367,87</b>                    |

Fuente: CONPES 3776 de 2013

Elaboró y Ajustó: Equipo Auditor CGR

Los productos definidos en las postulaciones fueron los siguientes:

**Cuadro 73. Postulación 175**

| Postulación 175: Formulación e implementación de acciones de ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 |             |
|--|-------------|
| Formulación de POMCAS  | Producto 1. |
| Actualización de POMCAS  |             |
| Estaciones hidrometeorológicas nuevas  | Producto 2. |
| Estaciones hidrometeorológicas repotenciadas   |             |
| Delimitación de paramos  | Producto 3. |
| Delimitación de humedales  |             |

Fuente: CONPES 3776 de 2013

Elaboró y Ajustó: Equipo Auditor CGR

<sup>72</sup> El Fondo Adaptación en el Comité Directivo Acta No. 9 del 2 de febrero de 2012, utilizando la metodología McKensy, determinó seleccionar dos postulaciones radicadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, identificadas con los radicados 174 "Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistema en Municipios Afectados, por inundaciones deslizamientos y Avalancha" y 175 "Formulación e Implementación de Acciones de Ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas en el fenómeno de la niña 2010-2011 como una estrategia para la reducción de las nuevas condiciones del riesgo del País"

**Cuadro 74. Postulación 174**

|  |                    |
|--|--------------------|
| <b>Postulación 174: Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistema en Municipios Afectados, por inundaciones deslizamientos y Avalancha</b> |                    |
| Recuperación y reforestación de áreas afectadas  | <b>Producto 4.</b> |

Fuente: CONPES 3776 de 2013

Elaboró y Ajustó: Equipo Auditor CGR

A 31 de diciembre de 2015, los recursos asignados al sector correspondieron a \$367.868 millones; De lo cual se realizaron compromisos por \$244.121 millones<sup>73</sup>, reflejando pagos por \$78.958 millones, lo que evidenció una ejecución del 68% y pagos del 32%.

Se destaca el desarrollo de inversiones en 771 Municipios de 26 Departamentos<sup>74</sup> y 1 Distrito Especial<sup>75</sup>; mediante la suscripción de 102 contratos, por un valor total de \$244.121 millones<sup>76</sup>, cuya mayor participación la tiene el Producto No. 1 "Actualización y/o formulación de POMCAS", con el 60% de la contratación.

Por consiguiente, el seguimiento fue realizado a 20 convenios interadministrativos que presentaron ejecución presupuestal durante la vigencia 2015, por un monto total de \$159.949 millones, los cuales fueron ejecutados de la siguiente manera: en formulación y/o elaboración de POMCAS se suscribieron 17 contratos de consultoría por \$46.217 millones; para la Delimitación de Páramos y Humedales se celebró un convenio por \$61.802 millones y en cuanto a Repotenciación y Adquisición de nuevas Estaciones Hidrometeorológicas se celebró un convenio por \$51.930 millones.

En este orden de ideas, se realizó seguimiento al 65,5% de los recursos ejecutados por el Fondo durante la vigencia 2015.

La priorización de los programas fue realizada de conformidad con los resultados de aplicar la metodología elaborada por la firma Mackenzey<sup>77</sup> y el Índice de Afectación Multivariado (en adelante "IAM"<sup>78</sup>) del Fondo.

<sup>73</sup> La distribución de los \$244.121 millones contratados se hizo de la siguiente manera: Etapa de Estudios y Diseños \$14.197 y Ejecución \$229.924 millones.

<sup>74</sup> Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca

<sup>75</sup> Bogotá D.E.

<sup>76</sup> La contratación se hizo sobre los siguientes componentes: en Estudios y Diseños se invirtieron \$14.188 millones y en Ejecución se invirtieron \$229.924 millones a 31 de diciembre de 2015 para el total de \$244.121 millones contratados.

<sup>77</sup> La metodología elaborada por la firma Mackenzey, está asociada con variables sectoriales, variables de costo beneficio, costo efectividad e impacto.

<sup>78</sup> El IAM es un indicador que permite clasificar a los municipios, de acuerdo con criterios de: i. Grado Afectación; ii. Grado de vulnerabilidad y iii. Capacidad institucional. De tal modo que este indicador es complementario col los criterios definidos en la metodología Mackenzey.

El resultado de la evaluación de cada uno de los productos arrojo las siguientes conclusiones:

- **Producto 1. Páramos y Humedales**

Los productos entregados de conformidad con los oficios remitidos por el Instituto Alexander Humboldt al Fondo y posteriormente del Fondo al MADS, corresponden a:

- Documentos de recomendación para la delimitación de 21 Complejos de Páramos Priorizados, correspondientes a 1.396.046 Has, en zonas de afectación por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.
- Documentos de recomendación para la delimitación de tres (3) ventanas de humedales en zonas de afectación por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Con los mencionados productos entregados a la máxima autoridad ambiental del país, se determinó cumplido el objeto del convenio; sin embargo, este producto fue recibido por el MADS y se encuentra sujeto a comentarios, observaciones y aprobación, esperando con ello que se brinde aplicabilidad a estos insumos de planeación ambiental.

Bajo la responsabilidad del MADS se encuentra la obligación de determinar la aplicabilidad e idoneidad de los productos entregados por el Fondo en el marco del convenio 005 de 2013<sup>79</sup> y proceder con su aprobación e incorporación en los documentos de planeación, tal como se diseñó en el documento Conpes, en el cual se estableció que estos productos deberían estar articulados; es decir, ser parte integral de los POMCAS que están siendo ajustados y/o formulados.

Existe una clara relación entre la protección de zonas de recarga y producción de agua (páramos) y las zonas de alivio de inundaciones (humedales) en la gestión del riesgo, puesto que al tener unas zonas delimitadas con criterios técnicos y científicos claros es posible planificar las actividades del territorio, priorizando el uso de conservación, por lo que se requiere que los productos entregados por el Instituto Alexander Von Humboldt sean aplicados de manera diligente por la máxima autoridad ambiental del País, garantizando el objetivo de conservación y ordenamiento ambiental del territorio, mitigando los impactos generados por los fenómenos de lluvias extremas en la población.

---

<sup>79</sup> Convenio No. 005-2013 suscrito entre el Fondo y el Instituto de investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt, con el objeto de realizar la delimitación de complejos de páramos priorizados y humedales.



## **Producto 2. Sistema de Alertas Tempranas (SAT)**

La repotenciación y construcción de 457 estaciones hidrometeorológicas, se contempló como estrategia de fortalecimiento de la existente Red de Sistema de Alertas Tempranas (SAT), con el fin de que fuera un instrumento de monitoreo de variables climáticas e hídricas, acertado y confiable, que mejorara el conocimiento de la dinámica espacio temporal, especialmente en las zonas del país donde se presentaron emergencias invernales durante el pasado fenómeno de la Niña 2010-2011; es decir, en las cuencas hidrográficas que por sus características físicas, bióticas, sociales y económicas requieren información precisa, continua, oportuna y aplicable en la toma de decisiones.

Sin embargo, no fue posible evidenciar el cumplimiento de las expectativas propuestas por este producto, dado el aplazamiento en los términos de cumplimiento del cronograma técnico y sus repercusiones en los tiempos previstos en el convenio, lo anterior debido a los continuos retos técnicos que ha afrontado el Comité Técnico, conformado por el Fondo, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en adelante "IDEAM"), Interventor y Contratista, los cuales se han presentado desde la estructuración del proyecto, en las actividades precontractuales y contractuales, hasta la recepción y aceptación de los productos finales, los cuales no se han ajustado a cabalidad a los parámetros técnicos y han requerido modificaciones.

Se definió, tras evaluar los avances de este producto, que el mejoramiento del SAT no se está ajustando a las fechas programadas por el Fondo, debido a varias razones que han impactado negativamente el proyecto; indicando con esto que *"el fortalecimiento de la red de alertas de origen hidrometeorológico como apoyo técnico al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia"* para la mitigación del riesgo por eventos hidrometeorológicos extremos en el país, no es un hecho, persistiendo la incertidumbre en el pronóstico, por cuanto las estaciones en las fases programadas no se encuentran instaladas, impactando el funcionamiento del SAT a la fecha.

## **Producto 3. Cuencas Hidrográficas**

El ordenamiento ambiental del territorio en cuencas hidrográficas, como estrategia para la reducción de las nuevas condiciones de riesgo del país mediante la formulación y/o actualización de Planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas - POMCAS, fue evaluado mediante el seguimiento realizado a diecisiete (17) convenios<sup>80</sup> y sus contratos derivados, en los cuales se pudo establecer que se

---

<sup>80</sup> Diecisiete (17) convenios que tuvieron ejecución financiera de treinta (30) convenios celebrados, es decir los restantes trece (13) convenios no reflejaron ejecución durante la vigencia 2015.

encuentran en fase de aprestamiento y diagnóstico<sup>81</sup>, presentando atrasos de dos (2) y hasta seis (6) meses en el cumplimiento de las actividades propuestas, ante lo cual el Fondo ha requerido la presentación y aprobación de Planes de Contingencia y avanza en el desarrollo de reuniones técnicas para tratar los diversos temas causantes de los atrasos.

Los contratos con los consultores se derivaron de los convenios realizados entre el Fondo y cada Corporación Autónoma Regional según su jurisdicción, generando que dichos contratos entre Corporaciones y Consultores debieran surtir el debido proceso y cumplir con los requerimientos de la contratación pública, repercutiendo en el desplazamiento de los tiempos previstos para cada etapa.

Otro factor determinante en la justificación de los atrasos, resultó ser el relacionado con las actividades requeridas para la realización de pre consulta y consulta previa con comunidades étnicas y afrodescendientes, el cual sumado al cumplimiento de los requerimientos hechos a los consultores respecto a los perfiles profesionales que ha propiciado cambios en los equipos inicialmente estructurados, impactaron en el desarrollo de actividades en la fase de aprestamiento, de la cual se han obtenido informes finales cuyos resultados han presentado discrepancias con los conceptos del interventor y la Corporación, requiriendo ajustes y correcciones para la aprobación.

Lo anterior permite concluir, que si bien los convenios y contratos se encuentran en ejecución y presentan avances, se agotan los términos para el cumplimiento de los mismos, impactando en su incorporación y aplicación en el ordenamiento ambiental territorial<sup>82</sup>, en las cuencas priorizadas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

De igual forma, se encuentra que de la meta establecida en el documento Conpes 3776 de 2013, sobre un número de 130 cuencas formuladas y actualizadas en POMCAS, solamente se atendieron 60 cuencas, toda vez, que según se informó por parte del Fondo la meta se encuentra desfinanciada, dejando el 60% sin atender, afectando la gestión del riesgo en las áreas priorizadas resultado de la afectación del fenómeno de la Niña 2010-2011.

#### **Producto 4. Recuperación Ambiental de 11.000 Hectáreas**

El convenio para la restauración ecológica de 11.000 Has, ha presentado atraso en su ejecución hasta tanto no se cuente con los insumos requeridos para su

<sup>81</sup> Fases de los POMCAS: Aprestamiento, Diagnostico, Prospectiva y Zonificación, Formulación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación.

<sup>82</sup> Artículo 23 del Decreto 1640 de 2012 cita: El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

estructuración, pese a que se menciona que Parques Nacionales Naturales de Colombia (en adelante "PNNC"), adelanta acciones para la delimitación y propiedad de las áreas protegidas a restaurar. Fue indicado, que al segundo semestre de 2016 no se cuenta con los insumos requeridos como la implementación de los POMCAS y existe riesgo de incumplimiento en la oportunidad de entrega de los mencionados productos para la fecha que se tiene estipulado terminar el convenio. A la fecha no se evidenciaron los siguientes productos:

- a) Formulación y ajuste de los programas de restauración ecológica de las áreas protegidas que hagan parte del proyecto.
- b) Diagnósticos biofísicos y sociales de las áreas a intervenir y sus ecosistemas de referencia identificados.
- c) Programa de monitoreo y seguimiento a los procesos de restauración y/o sistemas sostenibles para la conservación que sean seleccionados.

Pese a que la inversión a realizar en este producto se previó para su ejecución durante los años 2017 y 2018, siendo dichos componentes un pre-requisito para avanzar en la contratación para la recuperación ambiental de 11.000 Has, no se encuentran avances en la estructuración.

#### **Hallazgo No. 23 Participación de nacionales en proyectos del Fondo (D)**

El Manual de Contratación adoptado bajo Resolución 001 de 2012 del Fondo en su artículo 5 establece: *"Capacidad para Contratar: Podrán celebrar contratos con el Fondo Adaptación las personas naturales o jurídicas consideradas legalmente capaces, individualmente, en consorcio o en unión temporal, o cualquier otra forma de asociación legalmente aceptada y reglamentada en Colombia.*

*Las personas jurídicas extranjeras con o sin sucursal en Colombia, deberán contemplar en su propuesta la participación de nacionales colombianos para el desarrollo de la actividad que se pretende contratar."*

Revisando el proceso contratación 176 de 2013 que tiene por objeto *"el rediseño del Sistema de Alertas Tempranas de origen hidrometeorológico del IDEAM como apoyo técnico al Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia"*, se evidenció que en la propuesta técnica, el consultor no contempló en su propuesta la participación de nacionales colombianos para el desarrollo de la actividad. De igual manera, en la evaluación realizada por el Fondo no se menciona dicho criterio.

Las anteriores situaciones se presentan por inobservancia de los requisitos de contratación adoptados por la Resolución 001 de 2012, lo que genera la exclusión de personal Colombiano en el desarrollo de la actividad a contratar, pese a que en Colombia existen expertos en el tema y grupos de investigación en la materia.

## Respuesta del Fondo

*En cuanto a que el consultor no contempló en su propuesta la participación de nacionales colombianos para el desarrollo de la actividad, se aclara que desde las convocatorias abiertas (Convocatoria 022 y 033 de 2012), que fueron declaradas fallidas, se evidenció que a pesar de que en Colombia puedan existir profesionales y grupos de investigación expertos en dichos temas, difícilmente lograban cumplir con los perfiles requeridos técnicamente para este proyecto. Es así como durante el desarrollo de la convocatoria 022 de 2012, la EAFIT manifestó que las "exigencias de experiencia muy altas, difícil de cumplir en Colombia" y Tecnomoc mediante oficio del 12 de septiembre de 2012 expresó "dificultades existentes para cumplir con las detalladas exigencias planteadas a nivel de experiencias contractuales o de proyectos...".*

*Por lo anterior, el IDEAM seleccionó los posibles Institutos y su orden de elegibilidad, considerando, entre otros, la lista de las entidades que presentaron manifestaciones de interés durante el estudio de mercado realizado (NOAA (E.U), KMA (Korea), AEMET (España), DELTARES (Holanda), CRAHI (España-región Cataluña)), para lo cual se elaboró una matriz para priorizarlas aplicando un serie de criterios (perfil, operación de SAT, sistemas de radares, experiencia en América latina entre otros), como resultado se obtuvo el siguiente orden: NOAA, KMA y AEMET.*

*Seguido a lo anterior, se estableció contacto con dichas entidades, y finalmente la NOAA por motivos de pólizas y otros trámites desistió del proceso, entonces se continuó con el proceso analizando la propuesta de AEMET (Agencia Estatal de Meteorología de España) ya que ésta cumplía con los requerimientos técnicos, para lo cual el gobierno Español realizó las respectivas gestiones a través de la FIAPP.*

## Análisis de la Respuesta

El Fondo basa su respuesta en dos argumentos:

En el primer párrafo se argumenta que las exigencias de los perfiles en cuanto experiencias era muy alta para cumplir por profesionales en Colombia, además habla de forma general de las convocatorias fallidas, frente a esto se puede mencionar que el Manual de contratación no habla de un equipo total o un grupo consultor colombiano, el manual se enfoca a que los consultores extranjeros los cuales deberán contemplar en su propuesta la participación de nacionales colombianos para el desarrollo de la actividad que se pretende contratar, como fue este el caso la propuesta no incluyó ningún Profesional Colombiano pese a como lo menciona el Fondo existía personal y grupos de investigación expertos en el tema, siendo complementario para el proyecto, en la observación no se pretende desestimar el personal contratado, en cambio sí se cuestiona la forma de participación de nacionales para este tipos de proyectos, por lo tanto los argumentos expresados no desestiman lo evidenciado..

Respecto al segundo punto explicado por el Fondo, se refiere a que el IDEAM seleccionó los posibles Institutos y su orden de elegibilidad, obteniendo como

resultado NOAA (E.U), KMA (Korea) y AEMET (España), según se informa, se estableció contacto con dichas entidades, finalmente NOAA por motivos de pólizas y otros trámites desistió del proceso, entonces se continuó el trámite analizando la propuesta de AEMET, a lo cual el Fondo alude que existió un orden de elegibilidad; sin embargo, no responde el interrogante sobre la no contratación de personal colombiano en el desarrollo del proyecto.

Pese a que en Colombia existen expertos en Sistemas de Información Geográficas, expertos en redes hidrometeorológicas incluyendo radares, prueba de ello son los contratos números 2013-C-0176, 2014-C-0068, 2015-C-0172, entre otros, suscritos por el Fondo para el desarrollo de temas similares, situación que demuestra que existe personal idóneo colombiano que pudo haber aportado al proyecto.

Con base en lo anterior, el hallazgo se mantiene manteniendo el aspecto descrito respecto a la contratación de nacionales en el proyecto.

#### **Hallazgo No. 24 Metas Sector Ambiente**

El Decreto 1832 de 2012 establece que es función del DNP *"Ejercer las funciones asignadas al Departamento Nacional de Planeación como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES."*

En el Documento CONPES 3776 de 2013 se estableció que *"Las inversiones buscan fortalecer los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, como estrategia fundamental para reducir las condiciones de riesgo en las principales cuencas que fueron impactadas por el Fenómeno de "La Niña" 2010-2011, a través de la formulación y/o actualización de 130 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)"*

*"En caso de requerirse una modificación a lo establecido en algún documento CONPES se debe solicitar el concepto del Departamento Nacional de Planeación, como Secretario Técnico del CONPES. La solicitud debe incluir el detalle de las modificaciones necesarias y la debida justificación técnica"*<sup>83</sup>

En junio de 2014 se presentó ante el Consejo Directivo del Fondo la reducción del alcance previsto en el documento CONPES, respecto a la meta del Sector Ambiente en el producto POMCAS actualizados o formulados, de la siguiente manera:

<sup>83</sup> Fuente: Respuesta a solicitud: radicada en el DNP No. 20166630344112 del 28 de julio de 2016.

**Cuadro 75. Modificación Metas Conpes**

| Descripción            | Alcance Inicial<br>Documento CONPES<br>(130 POMCAs) | Alcance Final<br>Modificado<br>Consejo<br>Directivo (60<br>POMCAs) |
|------------------------|---|--|
| POMCAs para actualizar | 75  | 28   |
| Nuevos POMCAs          | 55  | 32   |
| # hectáreas            | 26.881.651 Ha                                       | 15.474.565 Ha  |
| Beneficiarios          | 28.5 Millones                                       | 13 Millones  |
| Áreas beneficiada      | 23.5% del País                                      | 13.5% del País   |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El Consejo Directivo del Fondo aprobó una modificación reduciendo el alcance previsto inicialmente, dicha decisión quedó registrada en acta No. 45 del 19 de junio de 2014, según se informó, teniendo en cuenta que resultado de la caracterización de las 130 cuencas hidrográficas presentadas en la postulación por parte del MADS, se estableció que los recursos asignados a este proyecto, no eran suficientes para lograr los objetivos planteados inicialmente.

Se evidenció que a la fecha no se encuentra actualizado el documento CONPES 3776, así como el esquema de financiación del proyecto, el cual continúa en las mismas condiciones de su expedición.

Al reducirse el producto de la postulación realizada por el MADS se limita en un 50% la atención de cuencas principales y afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011, por lo que se estaría dejando de brindar un instrumento de ordenamiento ambiental a 15.5 millones de beneficiarios, según la diferencia entre lo fijado en el CONPES y la meta modificada.

La anterior situación sucede por falta de observancia del principio de planeación de la gestión del Fondo, generando una limitación del alcance para el ordenamiento ambiental del territorio, con el fin de reducir los riesgos por inundación y remoción en masa.

**Respuesta del Fondo**

*"Con respecto al CONPES 3776 y el esquema de financiación del proyecto, nos permitimos informar que, en la actualidad el Fondo Adaptación, adelanta la solicitud de los recursos requeridos para atender las 70 cuencas que se encuentran desfinanciadas con el fin de cumplir con el 100% de la meta establecida; una vez se defina la viabilidad de dicha solicitud, el Fondo procederá a solicitar los ajustes según corresponda."*

**Análisis de la Respuesta**

El Fondo manifiesta que en la actualidad adelanta las gestiones para la consecución de los recursos para las cuencas desfinanciadas (70); sin embargo, si se analiza que en la actualidad el Fondo solo tiene financiado y ha iniciado proceso en 65 cuencas, respecto a la meta total de 130 consignada en el documento CONPES 3776, por el momento solo se cubrirá el 46% de las cuencas que inicialmente se programaron por lo tanto, el fin del ordenamiento ambiental del territorio para la reducción del riesgo no se cumplirá con el alcance planteado, máxime si se tiene en cuenta que el argumento expresado por el Fondo se basa en hechos futuros eventuales que no garantiza el cumplimiento de las metas del Sector.

### Hallazgo No. 25 Estaciones Hidrometeorológicas

El Fondo suscribió el contrato 2014-C-0148 con el Objeto de: *“Adquisición, entrega, instalación, configuración y puesta en funcionamiento de estaciones hidrometeorológicas y demás componentes necesarios para la trasmisión, visualización de la información, administración, gestión remota y la respectiva integración al Sistema de Alertas Tempranas, en el marco del Convenio 004 de 2012 suscrito entre el FONDO y el IDEAM<sup>84</sup>.”*

Mediante otrosí de fecha 16 de mayo de 2016, se determinó modificar la cláusula Primera relacionada con el Anexo 20, denominado *“ACUERDOS DE NIVELES DE SERVICIO”* (ANS), de los términos y condiciones contractuales (TCC) de la convocatoria abierta No. 004 de 2014, que dieron origen al contrato No. 148 de 2015, de conformidad con la solicitud presentada por el supervisor del contrato, quedando de la siguiente manera:

**Cuadro 76. Términos y Condiciones Contractuales**

| ANS   | DESCRIPCION  | MEDICIÓN  | META | DESCUENTO  |
|---|--|---|------|--|
| <b>4. Ejecución de obras civiles, instalación, configuración y puesta en funcionamiento</b>                             |  |   |      |  |
| <i>Entrega de 50 Estaciones hidrometeorológicas repotenciadas en funcionamiento, con las respectivas obras civiles.</i> | <i>El Contratista deberá entregar 50 estaciones hidrometeorológicas repotenciadas en funcionamiento, con las respectivas obras civiles, dentro de los 6 meses siguientes a la aprobación del Plan de Dirección</i> | <i>50 Estaciones hidrometeorológicas repotenciadas programadas/ Número de estaciones hidrometeorológicas ejecutadas</i> | 100% | <i>0.02% del valor a pagar correspondiente el segundo hito de pago, por cada día de retraso en la entrega.</i> |

Fuente: Fondo Adaptación - Otrosí 1 Contrato 148 de 2015 del 16 de mayo de 2016

<sup>84</sup> El objeto del convenio consiste en *adquisición, Instalación y puesta en marcha de equipos, y la contratación de servicios y herramientas tecnológicas requeridas para el fortalecimiento de la red de alertas de origen hidrometeorológico como apoyo técnico al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia, de conformidad con los Términos y condiciones Contractuales (TCC) que dieron origen a este contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del CONTRATISTA forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última*

Se evidencia que a la fecha, el contratista no ha cumplido con los términos pactados en el contrato para la entrega de 50 estaciones repotenciadas, correspondiente al Hito 2 de pago, la cual se acordó que debía ser el 22 de junio de 2016; es decir, seis (6) meses después de aprobado el plan de dirección.

Consultada la página web del Fondo en la sección "Comunicados de Prensa 2016" con el Título "Fondo Adaptación anuncia plan de choque para manejo de cuencas", se lee lo siguiente: "El Fondo Adaptación en convenio con el IDEAM, ha comprado e instalado 457 estaciones hidrometeorológicas y avanza en la fase de compra e instalación de 3 radares hidrometeorológicos, elementos claves dentro del sistema de alertas tempranas, que superan los \$51 mil millones de inversión"<sup>85</sup>.

Realizada la evaluación del producto 2 Sistema de Alertas Tempranas - SAT, se evidencia que a la fecha no se han puesto a operar ni instalado ninguna Estación Hidrometeorológica, contrario a lo afirmado por el Fondo en el comunicado de prensa del 13 de junio de 2016.

Esta situación se presenta por falta de cumplimiento de los niveles de servicio, acordados en el contrato 148 de 2015, generando atrasos que pueden afectar la obtención del producto en los tiempos establecidos por el Fondo y garantizar así un mejoramiento del SAT del país.

### Respuesta del Fondo

1. "Se evidencia que a la fecha el contratista no ha cumplido con los términos pactados en el contrato para la entrega de 50 estaciones repotenciadas correspondiente al Hito 2 de pago, la cual se acordó que debía ser el 22 de junio de 2016, es decir, seis (6) meses después de aprobado el plan de dirección"

Al respecto, es importante mencionar que el desarrollo del Contrato 148 de 2015 suscrito entre el Fondo Adaptación y el Consorcio SIAP-SANAMBIENTE contempla adelantar una fase de pruebas que permitiera garantizar el funcionamiento de los equipos que serían instalados en las estaciones del país. Por tal razón, una vez realizada esta fase, el IDEAM en su calidad de supervisor técnico determinó que los resultados encontrados no fueron 100% satisfactorios, en reunión del 8 de junio de 2016 el Instituto presentó el informe correspondiente a la revisión de la estación de prueba instalada en Puente Aranda y evidenció que se presentan diferencias con lo solicitado en las especificaciones técnicas.

Por lo anterior, y considerando la importancia que los equipos cumplan con las condiciones técnicas necesarias para el funcionamiento óptimo del Sistema de Alertas Tempranas, la supervisión del contrato 148 de 2015 Fondo e IDEAM, decidió postergar el inicio de la actividad de instalación hasta tanto se diera cumplimiento a todos los requisitos técnicos establecidos con el fin de garantizar la calidad del producto y evitar futuros reprocesos.

85 <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/prensa/comunicados-de-prensa/comunicados-prensa-2016/743-comunicado-069-16>



*El Consorcio presentó alternativas de solución que fueron analizadas por el IDEAM con el fin de garantizar cumplir con los requisitos técnicos exigidos en el menor tiempo y con la calidad necesaria, esto requirió que tanto los equipos que ya se encontraban en Colombia así como los que estaban en tránsito fueran devueltos a fábrica, con el fin de implementar las acciones correctivas definidas, posteriormente, el Consorcio entregó al IDEAM equipos ajustados para realizar una segunda fase de pruebas, esta vez con resultados satisfactorios.*

*Lo anterior, conllevó al Consorcio SIAP-SANAMBIENTE a no instalar los equipos en las fechas establecidas, sin embargo, es importante anotar que la postergación de las actividades de este hito, se oficializó mediante comunicación radicada el día 9 de junio de 2016 con el No. E-2016-003925, fecha que antecede al cumplimiento de los ANS para este hito.*

*A la fecha, se cuenta con un plan de contingencia propuesto que permite, a través del aumento de recursos por parte del contratista, optimizar tiempos de ejecución de varias actividades con el fin de minimizar los atrasos y de esta manera ajustar el cronograma del contrato para cumplir con el objeto del proyecto con la calidad requerida (Sistema de Alertas Tempranas) sin impactar la duración final y la entrega de los productos.*

*Además, se está realizando una reunión semanal con la participación del Fondo y el Contratista, con el objeto de realizar el seguimiento detallado al cronograma.*

*2. "Consultada la página web del Fondo Adaptación en la sección "Comunicados de Prensa 2016" con el Título "Fondo Adaptación anuncia plan de choque para manejo de cuencas", se lee lo siguiente: "El Fondo Adaptación en convenio con el IDEAM, ha comprado e instalado 457 estaciones hidrometeorológicas y avanza en la fase de compra e instalación de 3 radares hidrometeorológicas, elementos claves dentro del sistema de alertas tempranas, que superan los \$51 mil millones de inversión". Realizada la evaluación del producto 2 Sistema de Alertas Tempranas - SAT, se evidencia que a la fecha no se han puesto a operar ni instalado ninguna estación Hidrometeorológicas, controvirtiendo lo afirmado por el Fondo en el comunicado de prensa del 13 de junio de 2016".*

*Si bien el Fondo Adaptación en convenio con el IDEAM, suscribió el contrato para realizar la compra, instalación y puesta en funcionamiento de las 457 estaciones hidrometeorológicas, actualmente se avanza en el proceso de adquisición de los equipos a instalar y en el 2016 se realizará la entrega de 140 Estaciones. Por lo anterior, el comunicado de prensa relacionado, fue ajustado."*

## **Análisis de la Respuesta**

El Fondo justifica los atrasos para el cumplimiento del hito 2, en situaciones conocidas por el equipo auditor; sin embargo, pese a que tales situaciones son válidas, han impactado significativamente el desarrollo del contrato, modificando los acuerdos de niveles de servicios, que fueron un acto de voluntades entre las partes, es así que a la fecha existen valores que deben ser descontados al contratista por los días de atraso.

El Fondo argumenta que se encuentra implementando un plan de contingencia para cumplir con los compromisos; no obstante, dicho plan no hace parte del contrato, por cuanto altera los tiempos acordados en el mismo, generando que el País no

cuenta con las estaciones hidrometeorológicas para la reducción del riesgo en los tiempos previstos.

Por último, respecto al comunicado de prensa, el Fondo acepta las imprecisiones de su comunicado de prensa y procede a ajustarlo; sin embargo, se mantiene el hallazgo sobre el seguimiento del efectivo proceso de instalación y operación de las 457 estaciones hidrometeorológicas.

### 2.1.2.6. Sector Acueducto y Alcantarillado

El Consejo Directivo del Fondo Adaptación aprobó tres (3) postulaciones presentadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante "MVCT") a su cargo, para iniciar las fases de estructuración y ejecución de cada uno de las intervenciones y/o necesidades identificadas para ser intervenidas por parte del Fondo, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 77. Postulaciones Presentadas por MVCT**

| POSTULACIÓN            | No. | No. INTERVENCIONES POSTULACIÓN | VALOR ESTIMADO    |
|------------------------|-----|--------------------------------|-------------------|
| SUR DEL ATLANTICO- AAA | 215 | 34                             | \$ 126.175        |
| PROGRAMA NAL - AAA     | 670 | 207                            | \$ 338.173        |
| Acueducto Yopal        | 8   | 1                              | \$ 5.500          |
| <b>TOTAL</b>           |     | <b>242</b>                     | <b>\$ 469.848</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Del total de postulaciones se establecieron 242 intervenciones, de las cuales se despriorizaron 33 para un total de 209 intervenciones con 229 productos, de los cuales 125 corresponden a acueductos y 104 a alcantarillados. La despriorización se debió principalmente a: Falta de recursos del municipio (21); intervenciones no afectadas por el fenómeno de la Niña (8); la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) ejecutó las obras (03); y por ser técnicamente no viable (1).

**Cuadro 78. Intervenciones y Productos Sector Acueducto y Alcantarillado**

(Cifras en millones de pesos)

| Postulaciones     | No. Postulación | Valor FA          | Intervenciones seleccionadas | Beneficiados     | PRODUCTOS           |                          |
|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|------------------|---------------------|--------------------------|
|                   |                 |                   |                              |                  | Cantidad Acueductos | Cantidad Alcantarillados |
| Acueducto Yopal   | 8               | \$ 20.400         | 1                            | 174.136          | 1                   | 0                        |
| Sur del Atlántico | 215             | \$ 126.176        | 30                           | 70.963           | 20                  | 23                       |
| Programa Nacional | 670             | \$ 382.372        | 178                          | 6.418.730        | 104                 | 81                       |
| <b>Total</b>      | <b>3</b>        | <b>\$ 528.948</b> | <b>209</b>                   | <b>6.663.829</b> | <b>125</b>          | <b>104</b>               |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El Fondo en desarrollo del programa nacional donde debía atender 178 intervenciones con 185 productos distribuidos en 104 acueductos y 81 alcantarillados, con corte a 31 de diciembre de 2015, entregó 14 obras de las cuales 9 corresponden a alcantarillados y 5 acueductos, beneficiando a los municipios de Piedecuesta y Surata en Santander; distrito turístico de Santa Marta Magdalena; Gameza Boyacá, Choconta Cundinamarca, San Carlos de Guaroa Meta, Cumbitara- Nariño, Armenia Quindío, Pereira Risaralda y en Cali Valle del Cauca. De los cuales las obras se encuentran entregadas y los contratos están en etapa de liquidación.

En el proyecto del Sur del Atlántico, se realizaron contratos por \$98.000 millones y se han realizado 30 obras de las cuales 15 correspondieron a obras en acueducto y 15 en alcantarillado, en los municipios de Luruaco, Manatí, Repelón, Sabanalarga, Campo de la Cruz, Candelaria, Santa Lucia y Suan departamento del Atlántico, y las obras se encuentran terminadas y en funcionamiento a los entes territoriales.

Con respecto a la postulación del acueducto de Yopal, el proyecto es desarrollo y ejecutado por FINDETER, y cuenta con recursos del MVCT, de la Gobernación de Casanare y del Fondo. El valor total de la obra es de \$68.165 millones de los cuales el Fondo aportó \$17.030 millones. A la fecha FINDETER previo a la adquisición de predios y permisos ambientales realizó la contratación de obra e interventoría del mencionado proyecto, el cual se encuentra en ejecución. Es importante anotar, que respecto a los rendimientos financieros generados por el aporte realizado por el Fondo, no realizó el seguimiento para incluir el monto de los rendimientos en los estados financieros del Fondo con corte a 31 de diciembre de 2015, que ascendían a \$317 millones, los cuales fueron registrados hasta el 30 de junio de 2015<sup>86</sup>.

La aprobación final del sector fue de \$528.948 millones, con la siguiente ejecución presupuestal:

**Cuadro 79. Ejecución Presupuestal Sector Acueducto y Alcantarillado**

(Cifras en millones de pesos)

| Sector                     | Aprobación (CONPES) | Aprobación Final | Total Comprometido | Total Pagado | % Comprometido |
|----------------------------|---------------------|------------------|--------------------|--------------|----------------|
| Acueducto y Alcantarillado | \$514.300           | \$528.948        | \$428.502          | \$217.026    | 81%            |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para el sector se diseñaron seis (6) fases para la ejecución de los recursos y desarrollo de los proyectos, tal como se muestra en el siguiente cuadro. De los recursos presupuestados se han realizado 231 contratos por valor de \$428.502

<sup>86</sup> De la anterior situación, se generó un hallazgo de rendimientos financieros del sector Acueducto, que hace parte del acápite de recursos manejados en fiducias.

millones, de los cuales se han pagado \$217.02 millones que corresponden al 50.64% de lo contratado.

**Cuadro 80. Costo por Etapas Sector Acueducto y Alcantarillado**

(Cifras en millones de pesos)

| Fases            | Costo por Etapa | Contratación Dic/2015 | Pagos Dic/2015 |
|------------------|-----------------|-----------------------|----------------|
| 1. Estudios      |                 |                       |                |
| 2. Verificación  | 610             | 610                   | 610            |
| 3. Diseños       | 19.365          | 19.251                | 15.605         |
| 4. Previo a obra | 2.134           | 2.094                 | 1.681          |
| 5. Ejecución     | 505.721         | 405.461               | 198.449        |
| 6. Entrega       | 1.118           | 1.085                 | 682            |
| <b>Total</b>     | <b>528.948</b>  | <b>428.502</b>        | <b>217.026</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Bajo el lineamiento del Gobierno Nacional y como estrategia para la ejecución de los proyectos, el Fondo suscribió 83 convenios interadministrativos suscritos con entidades territoriales y empresas prestadoras de servicios públicos por \$197.266 millones, para ejecutar obras en 18 departamentos, por medio de 113 intervenciones, de las cuales se encuentran para entrega durante los años siguientes conforme a las metas establecidas en el Plan estratégico del Fondo y el documento CONPES 3776 de 2013, de acuerdo al siguiente cuadro:

**Cuadro 81. Convenios interadministrativos**

Cifras en millones

| Departamento       | Valor          | No. Intervenciones |
|--------------------|----------------|--------------------|
| Antioquia          | 266            | 1                  |
| Boyacá             | 6.093          | 8                  |
| Caldas             | 4.971          | 9                  |
| Cauca              | 12.261         | 6                  |
| Cesar              | 7.134          | 3                  |
| Cundinamarca       | 7.667          | 5                  |
| Huila              | 1.313          | 3                  |
| Guajira            | 6.458          | 2                  |
| Magdalena          | 3.084          | 2                  |
| Meta               | 573            | 2                  |
| Nariño             | 15.301         | 11                 |
| Norte de Santander | 26.384         | 11                 |
| Quindio            | 8.574          | 11                 |
| Risaralda          | 5.440          | 4                  |
| Santander          | 55.959         | 11                 |
| Sucre              | 2.719          | 1                  |
| Tolima             | 14.363         | 18                 |
| Valle del Cauca    | 18.705         | 5                  |
| <b>Total</b>       | <b>197.265</b> | <b>113</b>         |

Fuente: Fondo Adaptación Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con respecto a las metas del sector con corte al 31 de diciembre de 2015, el Fondo ha entregado 44 productos con un cumplimiento del 100%, así:

**Cuadro 82. Productos Entregados**

| Producto        | Acumulado 2014 | Entregas 2015 | Total entregas |
|-----------------|----------------|---------------|----------------|
| Acueductos      | 12             | 8             | 20             |
| Alcantarillados | 13             | 11            | 24             |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El sector presenta un cumplimiento de sus metas de acuerdo a lo establecido en los planes de acción. De los \$528 mil millones de pesos aprobados para el sector, al cierre de la vigencia 2015 el Fondo ha comprometido el 81% de los recursos que corresponde a \$428 mil millones de pesos, de los cuales el 50% fueron ya pagados por la entidad.

#### 2.1.2.7. Sector Transporte

De acuerdo con la base de datos denominada instrumento de seguimiento del Fondo, en el Sector Transporte la ola invernal afectó la infraestructura vial del país, en especial la zona norte, centro y occidente, llegando a afectar la red nacional de 26 departamentos; con una población damnificada de 1.700.000 habitantes; se ocasionaron innumerables fallas de diferente índole, tales como: deslizamientos, desprendimiento de taludes superiores e inferiores, pérdida de banca y hundimientos, causando impedimentos en el tránsito vehicular.

Considerando las consecuencias anteriores ocurridas en las vías provocadas por el fenómeno de la Niña, se priorizó la construcción de las obras de estabilidad en los taludes afectados, con el fin de garantizar la movilidad y seguridad a los usuarios del sector. Para la atención de este sector, el Conpes 3776 de 2013, contempló \$2,11billones<sup>87</sup>.

El alcance del sector fue el siguiente:

1. Cuatro (4) Estructuraciones integrales, las cuales abarcan 2.500 km de vía, distribuidos en los siguientes corredores: Corredor Bogotá - Cúcuta, Corredores Norte de Santander, Corredor Duitama - Pamplona, Transversales Cusiana - Carare - Boyacá y Corredor Manizales - Honda - Villeta.

2. Una (1) Estructuración Integral del corredor férreo Buenaventura - Zaragoza y Zaragoza - La Felisa, ubicada en el Valle del Cauca

3. Diseño de 371 sitios críticos

4. Reconstrucción de 346 sitios críticos

<sup>87</sup> Informe de seguimiento Fondo

5. Construcción de dos (2) Viaductos, entre los cuales se destacan: Cajamarca – Calarcá - La Cabaña - La Línea, ubicado en el departamento del Quindío y viaducto Mesones ubicado en el departamento de Caldas.

6. Construcción de cinco (5) Túneles; de los cuales cuatro (4) de ellos son túneles falsos.

7. Construcción de 47 Puentes: Entre los cuales se destacan: los puentes Gambote y Yatí - Bodega, ubicados en el departamento de Bolívar.

El valor estimado del sector se vio reducido en \$ 4.137 millones, que corresponden a la postulación de sitios críticos de la red vial, lo que significa que el nuevo valor total asignado para el sector Transporte se reduce a: \$ 2.105.862 millones, como se muestra a continuación:

**Cuadro 83. Postulaciones Sector Transporte**

(Cifras en millones de pesos)

| NOMBRE POSTULACION         | VALOR INICIAL       | VALOR MODIFICADO    | REDUCCION       |
|----------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
| Puente Gambote             | \$ 140.000          | \$ 140.000          | \$0             |
| Puente Yatí                | \$ 260.000          | \$ 260.000          | \$0             |
| Viaducto Chorros           | \$ 55.000           | \$ 55.000           | \$0             |
| Los Curos – Málaga.        | \$ 210.000          | \$ 210.000          | \$0             |
| Sitios críticos red vial * | \$ 1.218.900        | \$ 1.214.762        | \$4.138         |
| Programa de puentes        | \$ 128.800          | \$ 128.800          | \$0             |
| Viaducto Mesones           | \$ 60.000           | \$ 60.000           | \$0             |
| Estructuraciones viales 1  | \$ 22.300           | \$ 22.300           | \$0             |
| Estructuraciones viales 2  | \$ 15.000           | \$ 15.000           | \$0             |
| <b>TOTAL</b>               | <b>\$ 2.110.000</b> | <b>\$ 2.105.862</b> | <b>\$ 4.138</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Los anteriores proyectos o postulaciones por valor de \$2,10 billones, se desarrollaron a través de los siguientes convenios:

**Cuadro 84. Convenios Sector Transporte**

(Cifras en millones de pesos)

| ENTIDAD                    | No DE CONVENIO | VALOR               |
|----------------------------|----------------|---------------------|
| MINISTERIO DE TRANSPORTE   | 1              | \$ -                |
| ANI                        | 4              | \$ 642.105          |
| INVIAS                     | 2              | \$ 1.440.879        |
| MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO | 1              | \$ 42               |
| <b>TOTAL</b>               | <b>8</b>       | <b>\$ 2.083.026</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De acuerdo con la información presentada por el Fondo, la evolución y cumplimiento de las metas es la siguiente.

**Cuadro 85. Evolución y Cumplimiento de Metas**

| Sector     | Producto /Componente                   | Meta CONPES | Meta financiada | Diferencia (Meta financiada vs Meta CONPES) | Avance acumulado 2011 - 2014 | Avance         |      |      |      |      |
|------------|--|-------------|-----------------|---|------------------------------|----------------|------|------|------|------|
|            |  |             |                 |   |                              | Ejecutado 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Transporte | Diseños de sitios críticos entregados  | 431         | 390             | -41   | 379                          | 11             | 0    | 0    | 0    | 0    |
|            | Sitios críticos contratados            | 431         | 390             | -41   | 377                          | 13             | 0    | 0    | 0    | 0    |
|            | Sitios críticos entregados             | 431         | 390             | -41   | 98                           | 179            | 101  | 7    | 5    | 0    |
|            | Estructuraciones integrales entregadas | 4           | 5               | 1   | 0                            | 5              | 0    | 0    | 0    | 0    |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En el cuadro anterior se observan las metas de cada año para la ejecución de los proyectos en el sector Transporte. Al cierre del año 2015 lo planeado y el avance de los productos es el siguiente:

**Cuadro 86. Ejecución por Componentes Sector Transporte**

| Componente                                  | Planeado | Ejecutado | % Ejecución |
|---|----------|-----------|-------------|
| Diseño - Diseño de sitios críticos          | 11       | 11        | 100%        |
| Ejecución - Construcción de sitios críticos | 171      | 179       | 105%        |
| Diseño - Estructuras integrales             | 5        | 5         | 100%        |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El proyecto lo integran seis (6) grandes etapas: Estudios y Alcance, Verificación, Diseño, Previo a obra, Ejecución y Entrega.

El avance de cada componente y sus recursos se presenta en la Ficha Técnica del sector, así:

**Cuadro 87. Ficha Técnica del Sector Transporte**

(Cifras en millones de pesos)

| Etapas                | Costo Estimado por Etapa | Contratación Acumulada 2011-2014 | Total Contratación Acumulada Enero - Diciembre 2015 | Total contratación Acumulada Diciembre 2015 |
|-----------------------|--------------------------|----------------------------------|---|---|
| 1. Estudios y Alcance | 0                        | 0                                | 0   | 0   |
| 2. Verificación       | 813                      | 813                              | 0   | 813   |
| 3. Diseño             | 84.340                   | 113.804                          | -1.724  | 112.080                                     |
| 4. Previo a Obra      | 0                        | 0                                | 0   | 0   |
| 5. Ejecución          | 2.020.709                | 1.267.163                        | 358.798   | 1.625.961                                   |
| 6. Entrega            | 0                        | 0                                | 0   | 0   |
| <b>Total</b>          | <b>\$2.105.862</b>       | <b>\$1.381.780</b>               | <b>\$357.074</b>                                    | <b>\$1.738.854</b>                          |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Revisada la información contractual del Sector Transporte, se tiene que se han celebrado 203 contratos por \$1.644.776 millones, modificados en \$122.057 millones

y liquidados por valor \$2.905 millones, para un total \$1.738.854 millones, de los cuales se ha pagado \$1.093.591 millones, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 88. Información Contractual Sector Transporte**

(Cifras en millones de pesos)

| No de Contratos | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total     | Vr pagado    |
|-----------------|-----------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| 203             | \$ 1.644.776                | \$ 122.057    | \$ 2.905     | \$ 1.763.928 | \$ 1.093.591 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El Fondo para seleccionar los contratistas tiene tres (3) modalidades: Contratación Directa, Convocatoria Abierta y Convocatoria Cerrada, presentando la siguiente distribución en el sector transporte:

**Cuadro 89: Distribución Contratación Sector Transporte**

(Cifras en millones de pesos)

| MODALIDAD            | No de Contrato | % contratación | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado (adiciones o disminuciones) | Vr liquidado    | Vr total            | Vr pagado           |
|----------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---|-----------------|---------------------|---------------------|
| CONTRATACION DIRECTA | 175            | 86%            | \$ 1.051.432                | \$ 92.126                                 | \$ 2.905        | \$ 1.140.653        | \$ 845.475          |
| CONVOCATORIA ABIERTA | 19             | 9%             | \$ 414.649                  | \$ 17.684                                 | 0,188           | \$ 432.333          | \$ 128.692          |
| CONVOCATORIA CERRADA | 8              | 4%             | \$ 178.695                  | \$ 12.247                                 | \$              | \$ 190.942          | \$ 119.317          |
| N/A                  | 1              | 0%             |                             |   |                 | \$                  | \$ 107              |
| <b>TOTAL</b>         | <b>203</b>     | <b>100%</b>    | <b>\$ 1.644.776</b>         | <b>\$ 122.057</b>                         | <b>\$ 2.905</b> | <b>\$ 1.763.928</b> | <b>\$ 1.093.591</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

La modalidad de selección más utilizada es la contratación directa con 175 contratos (86%), seguida por la convocatoria abierta con 19 contratos (9%); y la convocatoria cerrada con 8 contratos que representa el 4%.

Teniendo en cuenta que la contratación directa es la modalidad más utilizada por el Fondo, a continuación se muestra el comportamiento por tipos de contratos:



**Cuadro 90. Contratación Directa - Tipos de Contratos - Sector Transporte**
*(Cifras en millones de pesos)*

| TIPO                   | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado    | Vr liquidado    | Vr total            | Vr pagado         |
|------------------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|------------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| OBRA                   | 52              | 30%                | \$ 885.942                  | \$ 69.377        | \$ 2.626        | \$ 952.693          | \$ 734.299        |
| CONSULTORIA            | 45              | 26%                | \$ 42.242                   | \$ 2.158         | \$ 77           | \$ 44.323           | \$ 41.869         |
| INTERVENTORIA          | 44              | 25%                | \$ 77.373                   | \$ 19.656        | \$ -            | \$ 97.029           | \$ 59.218         |
| PRESTACION DE SERVICIO | 22              | 13%                | \$ 3.816                    | \$ 935           | \$ 202          | \$ 4.549            | \$ 2.302          |
| INTERADMINISTRATIVO    | 6               | 3%                 | \$ 10                       |                  | \$ -            | \$ 10               |                   |
| MARCO                  | 2               | 1%                 | \$ -                        |                  | \$ -            | \$ -                |                   |
| COLABORACION           | 1               | 1%                 | \$ -                        | \$ -             | \$ -            | \$ -                | \$ -              |
| CONTRATO DE TERCERO    | 1               | 1%                 | \$ 41.991                   |                  | \$ -            | \$ 41.991           | \$ 7.729          |
| OTROS                  | 2               | 1%                 | \$ 58                       | \$ -             | \$ -            | \$ 58               | \$ 58             |
| <b>TOTAL</b>           | <b>175</b>      | <b>100%</b>        | <b>\$ 1.051.432</b>         | <b>\$ 92.126</b> | <b>\$ 2.905</b> | <b>\$ 1.140.653</b> | <b>\$ 845.475</b> |

*Fuente: Fondo Adaptación*
*Elaboró: Equipo Auditor CGR*

Lo anterior refleja la capacidad de contratación directa que tiene el Fondo para el cumplimiento de su cometido estatal. Como se puede observar, el contrato de obra, es el más utilizado con el 30% de la contratación para este sector, el contrato de consultoría que representa el 26% y el de interventoría con un 25%, lo que refleja que este sector haya cumplido con sus metas y presente un alto avance de ejecución.

En cuanto a los contratos seleccionados por la modalidad de Convocatoria Abierta, el comportamiento es el siguiente:

**Cuadro 91. Convocatoria Abierta - Tipos de Contratos**
*(Cifras en millones de pesos)*

| TIPO         | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado    | Vr liquidado | Vr total          | Vr pagado         |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|------------------|--------------|-------------------|-------------------|
| INVENTORIA   | 8               | 42%                | \$ 36.355                   | \$ 6.572         | \$ -         | \$ 42.927         | \$ 23.498         |
| CONSULTORIA  | 6               | 32%                | \$ 15.026                   | \$ 448           | \$ -         | \$ 15.474         | \$ 14.787         |
| OBRA         | 5               | 26%                | \$ 363.266                  | \$ 10.664        | \$ 0,188     | \$ 373.930        | \$ 90.406         |
| <b>TOTAL</b> | <b>19</b>       | <b>100%</b>        | <b>\$ 414.647</b>           | <b>\$ 17.684</b> | <b>\$ 0</b>  | <b>\$ 432.331</b> | <b>\$ 128.691</b> |

*Fuente: Fondo Adaptación*
*Elaboró: Equipo Auditor CGR*

Finalmente, la Convocatoria Cerrada tiene el siguiente comportamiento:

**Cuadro 92. Convocatoria Cerrada - Tipos de Contratos**

(Cifras en millones de pesos)

| TIPO         | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado    | Vr liquidado | Vr total          | Vr pagado         |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|------------------|--------------|-------------------|-------------------|
| CONSULTORIA  | 1               | 12%                | \$ 45.287                   | \$ 2.537         | \$ -         | \$ 47.824         | \$ 19.843         |
| OBRA         | 7               | 88%                | \$ 133.405                  | \$ 9.710         | \$ -         | \$ 99.474         | \$ 99.474         |
| <b>TOTAL</b> | <b>8</b>        | <b>100%</b>        | <b>\$ 178.692</b>           | <b>\$ 12.247</b> | <b>\$ -</b>  | <b>\$ 147.298</b> | <b>\$ 119.317</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Por último, la modalidad N/A tiene el siguiente comportamiento:

**Cuadro 93. Modalidad N/A - Tipos de Contratos**

(Cifras en pesos)

| TIPO         | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total    | Vr pagado             |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|---------------|--------------|-------------|-----------------------|
| VIATICO      | 1               |                    |                             |               |              |             |                       |
| <b>TOTAL</b> | <b>1</b>        | <b>0%</b>          | <b>\$ -</b>                 | <b>\$ -</b>   | <b>\$ -</b>  | <b>\$ -</b> | <b>\$ 107.048.116</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Al analizar la modalidad, el tipo de contrato y la ejecución presupuestal en la contratación, se registra un avance estimado del 84% por \$1.738.854 millones, frente a lo asignado de \$2.105.862 millones.

Como se observa, la modalidad más utilizada es la contratación directa y el tipo contrato el de obra, con 64 contratos por \$1.469.738 millones, seguido por los de Interventoría con 52 contratos por \$138.357 millones y los contratos de consultoría con 52 por \$86.125 millones. Con este comportamiento contractual podemos concluir que el sector transporte ha dado cumplimiento a las metas establecidas tanto en los planes, programas y proyectos, reflejando un alto avance comparado con los demás sectores.

- **Distribución de los recursos por Regiones**

A continuación se presenta la distribución de recursos y proyectos realizados por Departamentos<sup>88</sup>:

<sup>88</sup> Fuente de información: Bases de datos de selección y priorización del Fondo e informes de gestión.

**Cuadro 94. Distribución por Departamento**

(Cifras en millones de pesos)

| DEPARTAMENTO       | NO DE PROYECTO | Cifras en millones  |                 |
|--------------------|----------------|---------------------|-----------------|
|                    |                | VALOR               | % PARTICIPACION |
| BOLIVAR            | 3              | \$ 450.581          | 21%             |
| SANTANDER          | 6              | \$ 314.050          | 15%             |
| CALDAS             | 5              | \$ 276.205          | 13%             |
| NORTE DE SANTANDER | 9              | \$ 262.194          | 12%             |
| ANTIOQUIA          | 3              | \$ 181.079          | 9%              |
| CUNDINAMARCA       | 4              | \$ 98.718           | 5%              |
| CAUCA              | 6              | \$ 81.916           | 4%              |
| ATLANTICO          | 1              | \$ 79.920           | 4%              |
| BOYACA             | 10             | \$ 72.246           | 3%              |
| ARAUCA             | 2              | \$ 62.886           | 3%              |
| QUINDIO            | 1              | \$ 55.000           | 3%              |
| META               | 3              | \$ 54.837           | 3%              |
| TRANSVERSALES      | 5              | \$ 24.748           | 1%              |
| RISARALDA          | 3              | \$ 23.967           | 1%              |
| VALLE              | 1              | \$ 17.405           | 1%              |
| MAGDALENA          | 1              | \$ 10.924           | 1%              |
| CORDOBA            | 1              | \$ 10.000           | 0%              |
| HUILA              | 2              | \$ 9.877            | 0%              |
| NARIÑO             | 1              | \$ 9.000            | 0%              |
| CAQUETA            | 2              | \$ 4.158            | 0%              |
| TOLIMA             | 1              | \$ 3.273            | 0%              |
| CASANARES          | 1              | \$ 2.629            | 0%              |
| CHOCO              | 1              | \$ 250              | 0%              |
| <b>TOTAL</b>       | <b>72</b>      | <b>\$ 2.105.863</b> | <b>100%</b>     |

Fuente: Fondo Adaptación- Elaboro equipo auditor  
Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se observa, el departamento de Bolívar cuenta con tres (3) proyectos por \$450.581 millones con el 21%, seguido de Santander con seis (6) proyectos por \$314.050 millones con el 15%, continua Caldas con cinco (5) proyectos por \$276.205 millones con el 13% del total del sector, y así sucesivamente.

El cuadro revela que los departamentos más afectados por la ola invernal 2010-2011 son los menos atendidos, como el caso de Atlántico con un (1) solo proyecto por \$79.920 millones, que representa el 4% del total de los recursos del sector; los departamentos de Córdoba, Huila, Nariño, Caquetá, Tolima, Casanare y Chocó, cada uno registra un (1) solo proyecto, donde los recursos invertido suman \$50.111 que no alcanzan el 1% del total de los recursos del sector, incumpliendo lo establecido en el 4819 de 2012.

**Hallazgo No. 26 Construcción y Calidad Materiales Contrato 121 de 2014 (F y D)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona*

*natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia.* (Subrayado fuera de texto)

De igual manera, el artículo 47 señala:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*

*d. Responderá por los resultados de su gestión.*

*e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.* (Subrayado nuestro)

El Fondo suscribió el Contrato de Obra 121 del 7 de marzo de 2014 con la firma LATINCO S.A., con el siguiente objeto: "Construcción de obras para el control de la inundación protección del terraplén y la rehabilitación de la estructura del pavimento entre el PR9+000 al PR18+000 en la ruta 2516, corredor vial Ponedera-Carreto en el departamento del Atlántico", con un plazo de nueve (9) meses, por valor de \$20.028.4 millones y dos (2) Otrosíes con los que se prorrogó el plazo por dos (2) meses y 15 días, y un tercer Otrosí por adiciones de \$3.087.6 millones.

La Norma Técnica INVIAS 2007, adoptada por el Ministerio de Transporte por medio de la Resolución No. 3288 del 15 de agosto de 2007, en su Capítulo 3º, Art. 320-07, Subbase Granular, Numeral 320.4.6, Compactación, estableció que: "Una vez que el material extendido de la Subbase granular tenga la humedad apropiada, se conformará ajustándose razonablemente a los alineamientos y secciones típicas del proyecto y se compactará con el equipo aprobado por el Interventor, hasta alcanzar la densidad seca especificada por parte la supervisión e interventoría del proyecto, generando que se esté afectando la durabilidad y calidad de la obras e incidiendo en el grado de vulnerabilidad en la estructura del pavimento".

Del mismo modo, el Art. 340.2.1, Agregados y Suelos, determinó que "Los materiales por estabilizar podrán ser agregados pétreos o suelos naturales, cuyas características

básicas se indican a continuación. Los agregados pétreos podrán ser utilizados en la construcción de bases estabilizadas para todo tipo de tránsito, en tanto que los suelos solo se podrán emplear en la construcción de bases estabilizadas en proyectos con nivel de tránsito NT1”.

El Art. 340.2.1.1, Agregados Pétreos, de la nombrada norma, expresó que “El agregado pétreo por estabilizar deberá presentar una gradación que se ajuste a alguna de las franjas señaladas en la Tabla 340.1. La gradación por emplear se indicara en los documentos técnicos del proyecto. El agregado pétreo por estabilizar deberá presentar una gradación que se ajuste a alguna de las franjas señaladas en la Tabla 340.1. La gradación por emplear se indicará en los documentos técnicos del proyecto”.

Así mismo, Artículo 701. TACHAS REFLECTIVAS, numeral 701.1 DESCRIPCIÓN: “Este trabajo consiste en el suministro, almacenamiento, transporte y colocación de tachas reflectivas en la superficie del pavimento, utilizando adhesivos adecuados para que resistan el tránsito automotor sin desprenderse, de acuerdo con esta especificación, los planos del proyecto y las instrucciones del Interventor.” Y el Artículo 701.2 MATERIALES y los numerales 701.2.1 establecen: “Las tachas estarán elaboradas con materiales metálicos, plásticos o similares de alta resistencia y el material reflectivo deberá ser vidrio o acrílico, de forma prismática, o esférica. Bajo ninguna circunstancia se permitirá el suministro e instalación de tachas cuyo periodo de tiempo, comprendido entre su fabricación y su instalación exceda de seis (6) meses, independientemente de sus condiciones de almacenamiento. Las tachas deberán cumplir, además, y 701.2.1.1 Clasificación Las tachas retrorreflectivas se clasificarán por el tipo, color y características de sus superficies.”

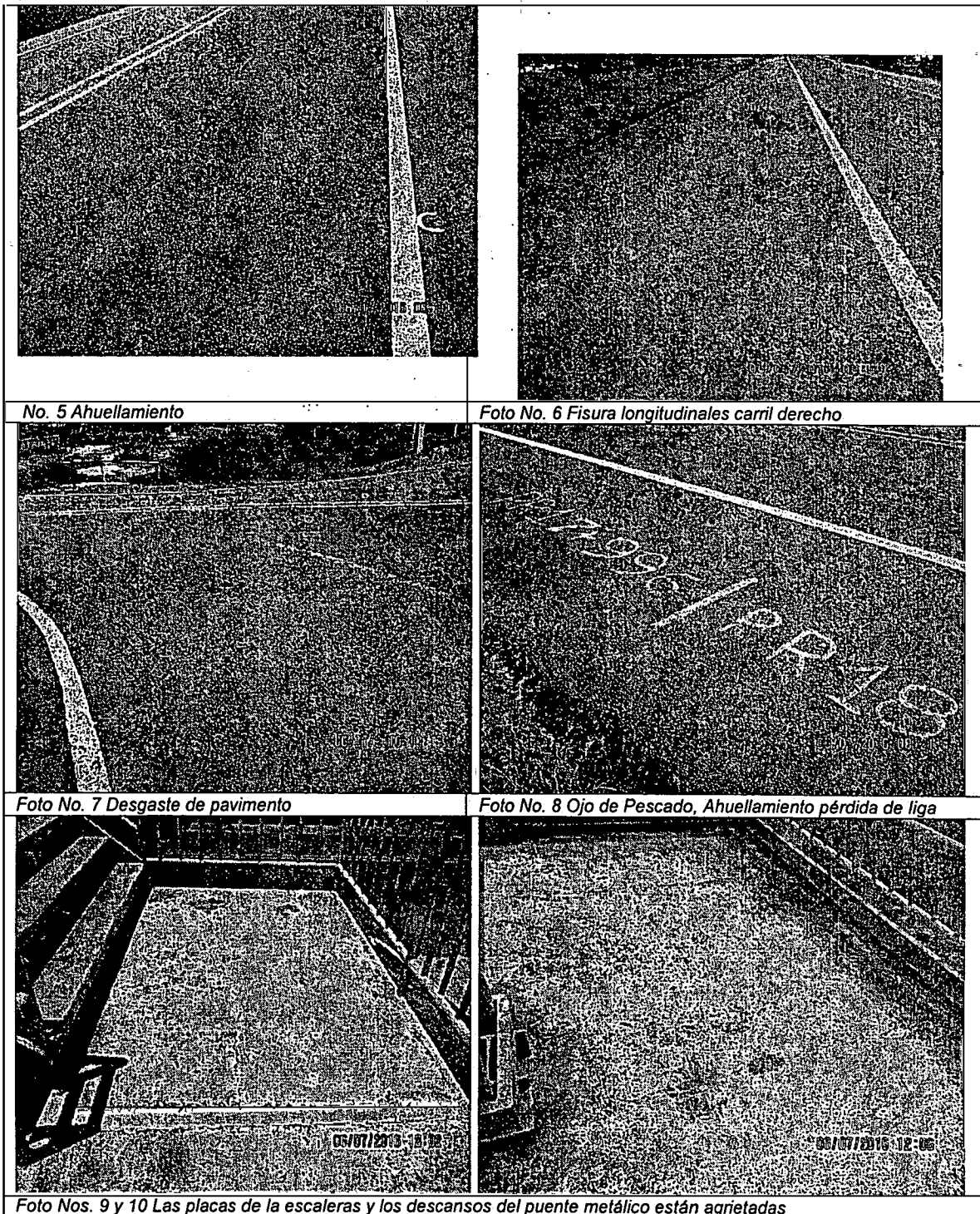
La anterior relación de condiciones normativas, permite tener precisión acerca de lo transgredido, cuando en la visita de inspección ocular realizada a la vía corredor vial Ponedera - Carreto en la ruta 2516, entre el tramo PR18+000 al tramo PR27+859, se evidencia que ésta presenta daños en aspectos como:

Ahuellamiento<sup>89</sup> en la calzada única de la vía, pérdida de liga, ojo de pescado en algunos sitios, fisuras longitudinales y los empalmes de la colocación de la mezcla asfáltica el pavimento presenta exudación<sup>90</sup>, fisuras en la berma y desgaste prematuro en el pavimento a pesar de llevar 15 meses de entregado, lo que puede llegar afectar la vida útil del pavimento. Además, se observó el desprendimiento del poste de referencia del PR21 y las placas del puente peatonal metálico se encuentran agrietadas.

---

<sup>89</sup> Es una depresión canalizada en la superficie bajo las huellas de los neumáticos, o por movimientos laterales producidos por el tránsito de una o más capas inferiores, de la misma capa asfáltica de rodamiento superficial.

<sup>90</sup> Es la presencia de una película de material bituminoso en la superficie del pavimento; la cual forma una superficie brillante, cristalina y reflectora que usualmente llega a ser pegajosa.



Lo anterior, refleja deficiencias en el proceso constructivo de la obra y el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la norma técnica INVIAS 2007 por parte del contratista. A ello se agrega que, por no hacer exigibles las garantías que amparan la estabilidad de obra, por no tener control y seguimiento,

la vida útil de las obras puede verse afectada por el deterioro prematuro de las mismas.

Estas deficiencias reflejan falta de control y seguimiento por parte de la Interventoría y Supervisión, al cumplimiento de las especificaciones técnicas de acuerdo con las normas técnicas de INVIAS 2007, Art. 320-07 Subbase Granular, numeral 320.4.6, Compactación, *"Una vez que el material extendido de la Subbase granular tenga la humedad apropiada, se conformará ajustándose razonablemente a los alineamientos y secciones típicas del proyecto y se compactará con el equipo aprobado por el Interventor, hasta alcanzar la densidad seca especificada por parte la supervisión e interventoría del proyecto, generando que se esté afectando la durabilidad y calidad de las obras e incidiendo en el grado de vulnerabilidad en la estructura del pavimento."*

De otra parte, se evidenciaron diferencias en cantidad en los ítems: Subbase Granular, Base Granular, Mezcla densa en caliente Tipo MDC-1, Mezcla densa en caliente Tipo MDC-2, Fresado de pavimento asfáltico de espesor de 6 cm, Tachas reflectivas, Señales Verticales, Defensas Metálicas y desprendimiento tachas reflectivas del 30% (849,9), por incumplimiento de la norma INVIAS Artículo 701, los cuales fueron comparadas con las cantidades del acta de entrega y recibo final de la obra, suscrita el 10 de marzo de 2015.

Las situaciones referidas denotan incumplimiento de la normatividad legal del INVIAS y de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en las normas y contratos arriba mencionados. Así mismo, falta de gestión de la supervisión e interventoría del contrato de obra, lo que conlleva a que se genere un detrimento al patrimonio público por \$329.2 millones (incluido el costo directo e indirecto), de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000<sup>91</sup>; y posible connotación disciplinable conforme a los artículos 34 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, máxime que a la fecha el Fondo no ha hecho efectivo los amparos de la póliza.

---

<sup>91</sup> *Ley 610 de 2000. Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

*Ley 610 de 2000. Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007*

Las cifras se detallan a continuación<sup>92</sup>:

**Cuadro 95. Diferencia de Cantidades de Obra - Contrato 121 de 2014**

(Cifras en pesos)

| CANTIDADES SEGÚN ACTA DE ENTREGA |   |        |           |                |                  | CANTIDADES VERIFICADAS POR LA CGR |                   |                       |
|----------------------------------|---|--------|-----------|----------------|------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------------|
| ITEM                             | DESCRIPCIÓN                                       | UNIDAD | CANTIDAD  | VALOR UNITARIO | VALOR TOTAL      | CANTIDAD CGR                      | VALOR DE CANTIDAD | TOTAL (-)             |
| 5                                | Subbase granular                                  | m3     | 21.783,60 | 110.748,00     | 2.412.490.132,80 | 21.655,69                         | 127,91            | 14.165.776,68         |
| 6                                | Base granular                                     | m3     | 25.215,40 | 115.896,00     | 2.922.363.998,40 | 24.650,54                         | 564,86            | 65.465.014,56         |
| 7                                | Mezcla densa en caliente Tipo MDC-1               | m3     | 11.860,00 | 565.065,00     | 6.701.670.900,00 | 11.608,00                         | 252,00            | 142.396.380,00        |
| 11                               | Fresado de pavimento asfáltico de espesor de 6 cm | und    | 69.140,00 | 2.716,00       | 187.784.240,00   | 67.805,50                         | 1.334,50          | 3.624.502,00          |
| 28                               | Tachas reflectivas                                | Und    | 2.833,00  | 7625           | 21.601.625,00    | 1.983,00                          | 850,00            | 6.481.250,00          |
| 29                               | Señales Verticales                                | und    | 129,00    | 291256         | 37.572.024,00    | 113,00                            | 16,00             | 4.660.096,00          |
| 31                               | Defensas Metálicas                                | ml     | 3695,4    | 185007         | 683.674.867,80   | 3.606,70                          | 88,70             | 16.410.120,90         |
| SUBTOTAL COSTO DIRECTO (CD)      |   |        |           |                |                  |                                   |                   | 253.203.140,14        |
| SUBTOTAL COSTO INDIRECTO (CI)    |   |        |           |                |                  |                                   |                   | 75.960.942,04         |
| <b>TOTAL CD+CI</b>               |   |        |           |                |                  |                                   |                   | <b>329.164.082,18</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Respuesta del Fondo**

"Una vez revisada la observación en comento, dado que la misma está enfocada en presuntas deficiencias en el proceso constructivo de la obra, en el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la norma técnica INVIAS 2007 por parte del contratista LATINCO S.A. y en la posible falta de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato de obra, la cual fue adelantada por la sociedad INTERDISEÑOS S.A., mediante oficios E-2016-005739 y E-2016-005742 del 08 de agosto del presente se dio traslado de la totalidad de la observación a los representantes legales de la firma contratista LATINCO S.A. – Dr. Sergio Humberto Ramírez Arroyave e INTERDISEÑOS S.A – Dr. Hernando Vásquez Sepúlveda, respectivamente, solicitando pronunciamiento acompañado de los soportes en caso de considerarlo, con plazo perentorio de respuesta para el día viernes 12 de agosto de 2016".

"(...) La Sociedad LATIONAMERICANA DE CONSTRUCCIONES – LATINCO S.A., me permito atenderlo en los siguientes términos, y bajo la misma secuencia de edición del comunicado, así:

(...) sobre las supuestas fallas que se presentan a posteriori de la entrega del contrato en referencia, y en cuanto a los supuestos hallazgos listados por CGR, están aglutinando las actividades para las intervenciones de la estructura de pavimento, incluidas las de señalización, como Tachas Reflectivas, Señales Verticales y Defensas metálicas, todas regidas bajo las Normas INVIAS, adoptada por el Ministerio de Transporte por medio de la Resolución No. 3288 del 15 de agosto de 2007.

Y atendiendo punto a punto las observaciones realizadas por la CGR, pasamos a dar respuesta de la misma

- "Ahuellamiento de la calzada única de la vía, pérdida de liga, ojo de pescado en algunos sitios, fisuras longitudinales y los empalmes de la colocación de la mezcla asfáltica, el

<sup>92</sup> Información indicada con base en los datos consignados en las actas de Entrega y recibo definitivo del contrato de obra 121/2014



*pavimento presenta exudación, fisuras en la berma y desgaste prematura en el pavimento a pesar de llevar 15 meses de entregado, lo que puede llegar afectar la vida útil del pavimento. Además, se observó el desprendimiento del poste de referencia del PR 21 y las placas del puente peatonal metálicos se encuentran fisuradas”*

*Latinoamericana de Construcciones “ LATINCO S.A” enviara sus especialista para evaluar las observaciones presentadas por la Contraloría General de la Nación y así mismo procederemos a hacer las correcciones pertinentes de acuerdo a dichas recomendaciones; donde queremos recordar que tenemos una póliza de estabilidad y estamos en garantía con nuestros trabajos ante el FONDO ADAPTACION*

- *“De otra parte se evidenciaron diferencias en cantidad de los ítems: Sub base granular, base granular, Mezcla densa en caliente tipo MDC-1, Mezcla densa en caliente tipo MDC-2, fresado de pavimento asfáltico espesor 6 cms; tachas reflectivas del 30% (849,9), por incumplimiento de la Norma Invias artículo 701, los cuales fueron comparadas con las cantidades del acta de entrega y recibo final de obra, suscrito el 10 de marzo de 2015”*

*Latinoamericana de Construcciones “ LATINCO S.A “, dado que para la situación expuesta la consideramos altamente delicada, para los cuales entregamos resumen de cantidades Km a Km, tipo de Intervención, y acta donde fue pagado, lo anterior se puede configurar en un supuesto Detrimento Patrimonial, como bien lo manifiesta la misma CGR, es nuestro deber presentar la correspondiente defensa que con la documentación citada que resulta de una trazabilidad de tipo técnico y constructivo, como así lo podrá soportar y convalidar la interventoría del contrato con los soportes de su parte, y en la que nos permite justificar lo que corresponde a hechos o situaciones surtidos, ajenas a nuestras intervenciones, en cumplimiento con lo especificado para el mismo contrato.*

*Como bien es cierto se ha comprobado en campo que hacen falta señales verticales y tachas reflectivas queremos dejar en claro que la totalidad pagada se instalaron pero esa pérdida que actualmente se ha reflejado ha sido por vandalismo, nos enteramos de un accidente que destruyó completamente la señal, las tachas reflectivas se han ido levantando con el tiempo pero se ve que fueron instaladas por que hay residuo de pegante aun, sin embargo LATINOAMERICANA DE CONSTRUCCIONES “ LATINCO S.A “, atenderá dicho requerimiento instalando lo perdido”.*

*“(…) La sociedad **INTERDISEÑOS S.A**, mediante comunicación **POCA203-FA-758-16 del 18 de agosto de 2016**, dio respuesta a los presuntos hallazgos evidenciados por la Contraloría General de la Republica en los siguientes términos, los cuales se citan y ponen a su consideración:*

*“Dando alcance a nuestra comunicación **POCA203-FA-757-16 (R-2016-021460 del 09/08/16)** y en respuesta a los oficios **E-2016-005741** y **E-2016-005742**, recibidos por esta Interventoría el pasado 10 de agosto de 2016, con los que solicitan rendir concepto, acompañados de los soportes, informamos al Fondo Adaptación que una vez revisados los documentos que reposan en la Interventoría y de acuerdo con lo constatado en los soportes presentados por las empresas ya citadas líneas arriba, las cantidades que se convinieron entre las partes y que avalaron tanto Interventoría, como el Gestor Técnico de la regional Atlántico en su oportunidad, corresponden a lo realmente ejecutado por cada Contratista. Asimismo, los valores registrados resultan de las carteras de campo y las secciones transversales anexas en cada pre acta de obra, las cuales conformaban los soportes para determinar la cantidad que debía reconocerse durante el transcurso del Proyecto a cada constructor, conforme con su avance físico periódico.*

*Por lo anterior expuesto, sin lugar a dudas, se infiere que lo reportado en el Acta de Recibo Definitivo de Obra resulta de cada una de las Actas suscritas, las cuales se encuentran sustentadas técnicamente. Ahora bien, en relación con los daños prematuros que se evidencian en la estructura de pavimento, fisuramiento y ondulaciones, y la ausencia de algunas señales horizontales y verticales, manifestamos que, una vez tratados los temas con los Contratistas, ambos manifestaron proceder a las reparaciones a que haya lugar, previa solicitud del Fondo Adaptación, la reparación de la carpeta asfáltica en las zonas críticas que presenta en el Informe emitido por la Auditoría de la Contraloría y la reposición de las señales puestas con antelación, pues como lo manifestaron tanto Latinco como Valorcon en comunicaciones con Rad. R-2016-021817 (12/08/16) y R-2016-021963 (16/08/16) respectivamente, lo más probable es que éstas hayan sido hurtadas."*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta y los soportes enviados por el Fondo mediante oficio E-2016-003037 del 18 de agosto de 2016, se hace claridad que las deficiencias encontradas en la vía no son presuntas, tal como lo expresa el contratista al inicio de su respuesta, sino son hechos ciertos, puesto que fueron evidenciados en visita ocular realizada a las obras objeto de este contrato, donde se realizaron actividades en la vía, como mediciones de anchos, longitudes y defensas metálicas; se verificaron espesores de la carpeta y se contaron las señalizaciones verticales; y los demás cálculos se realizaron teniendo en cuenta el diseño de pavimentos, las secciones transversales típicas; las pre-actas y actas parciales que reposan en el archivo físico del Fondo.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que debido al deterioro prematuro de la vía objeto de la auditoría, si se hubiese contado con los equipos para medir la rugosidad superficial<sup>93</sup>, la cual se realiza con el índice IRI<sup>94</sup> y la deflectometría<sup>95</sup> del pavimento, confirmaríamos que la vida útil de la capacidad estructural es menor a la contratada por el Fondo.

Ahora bien, con respeto a la diferencia en cantidades en los ítems Subbase granular, base granular, Mezcla densa en caliente tipo MDC-1, Mezcla densa en caliente tipo MDC-2, fresado de pavimento asfáltico espesor 6 cms, el Fondo allegó los soportes con la respuesta, los cuales fueron analizados y verificados de acuerdo con las secciones transversales definitivas, diseño de pavimento y reenvió de pre-actas, donde se evaluaron nuevamente las cantidades de obras, comparadas con las cantidades del acta de entrega y recibo final de obra, suscrito el 10 de marzo de 2015 y los datos tomados en campo por la CGR.

<sup>93</sup> Conjunto de las irregularidades superficiales de paso relativamente pequeño, correspondiente a las huellas dejadas en la superficie real.

<sup>94</sup> El índice de rugosidad internacional es calculado a partir de la medición del perfil longitudinal de las huellas externas e interna de un pavimento, medido con un perfilómetro de carreteras.

<sup>95</sup> Es una medición de la deformación o hundimiento de la superficie del pavimento cuna un peso estándar. Este hundimiento es medido en centésimas de milímetros y permite conocer la resistencia del pavimento ante el paso del vehículo.

Por consiguiente el cuadro de cantidades fue ajustado retirándose el ítem de Mezcla Densa en Caliente MDC-2, y se ajustó la cantidad de Mezcla Densa en Caliente MDC-1, quedando de la siguiente manera:

**Cuadro 96. Cantidades de Obra Ajustado**

(Cifras en pesos)

| CANTIDADES SEGÚN ACTA DE ENTREGA |   |        |           |                |                  | CANTIDADES VERIFICADAS POR LA CGR |               |                |
|----------------------------------|---|--------|-----------|----------------|------------------|-----------------------------------|---------------|----------------|
| ITEM                             | DESCRIPCION                                       | UNIDAD | CANTIDAD  | VALOR UNITARIO | VALOR TOTAL      | CANTIDAD CGR                      | A DE CANTIDAD | TOTAL (-)      |
| 5                                | Subbase granular                                  | m3     | 21.783,60 | 110.748,00     | 2.412.490.132,80 | 21.655,69                         | 127,91        | 14.165.776,68  |
| 6                                | Base granular                                     | m3     | 25.215,40 | 115.896,00     | 2.922.363.998,40 | 24.650,54                         | 564,86        | 65.465.014,56  |
| 7                                | Mezcla densa en caliente Tipo MDC-1               | m3     | 11.860,00 | 565.065,00     | 6.701.670.900,00 | 11.608,00                         | 252,00        | 142.396.380,00 |
| 11                               | Fresado de pavimento asfáltico de espesor de 6 cm | und    | 69.140,00 | 2.716,00       | 187.784.240,00   | 67.805,50                         | 1.334,50      | 3.624.502,00   |
| 28                               | Tachas reflectivas                                | Und    | 2.833,00  | 7625           | 21.601.625,00    | 1.983,00                          | 850,00        | 6.481.250,00   |
| 29                               | Señales Verticales                                | und    | 129,00    | 291256         | 37.572.024,00    | 113,00                            | 16,00         | 4.660.096,00   |
| 31                               | Defensas Metalicas                                | ml     | 3695,4    | 185007         | 683.674.867,80   | 3.606,70                          | 88,70         | 16.410.120,90  |
| SUBTOTAL COSTO DIRECTO (CD)      |   |        |           |                |                  |                                   |               | 253.203.140,14 |
| SUBTOTAL COSTO INDIRECTO (CI)    |   |        |           |                |                  |                                   |               | 75.960.942,04  |
| TOTAL CD+CI                      |   |        |           |                |                  |                                   |               | 329.164.082,18 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De otra parte en lo referente a las tachas, defensa metálicas y señales verticales, el Fondo informa que serán colocadas las faltantes de acuerdo con lo evidenciado por la CGR.

Con respecto a la interventoría, es importante resaltar que no argumenta ni soporta con documentos diferentes a los ya evaluados por la CGR durante la revisión documental en desarrollo de la auditoría y entregados por el Fondo.

Con base en lo anterior, el hallazgo se mantiene con las incidencias como fue comunicado.

### Hallazgo No. 27 Consistencia de los Recursos Administrados en el Sector Transporte

La Resolución No. 1 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación, en su artículo 16 establece: Verificación de los Recursos. "(...) Con fundamento en el origen de los recursos del Fondo Adaptación, el principio de planeación presupuestal se ejecutará así: i) Cuando los recursos destinados a satisfacer la necesidad se encuentren en el Presupuesto General de la Nación, se aplicarán las normas orgánicas de presupuesto. ii) Cuando los recursos destinados a satisfacer la necesidad se encuentren en el patrimonio autónomo, se aplicarán las reglas del contrato

fiduciario correspondiente.

*Para tal efecto, el Administrador Fiduciario previo requerimiento del Fondo Adaptación, expedirá un certificado de disponibilidad de recursos, en virtud del cual velará y controlará la correcta inversión de los recursos destinados a la ejecución de los proyectos aprobados por la Entidad..." (Subrayado nuestro)*

Revisados los contratos interadministrativos suscritos por el Fondo, se observó:

- El Contrato Interadministrativo 2011VC0001 entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Fondo Adaptación, por un valor inicial de \$35.400.000.000, de los cuales la ANI cofinancia la suma de \$13.100.000.000, garantizado con el CDP No. 70811 de 27/12/2011 y el Fondo \$22.300.000.000 sin que se soporte en un certificado de disponibilidad de recursos.
- Convenio Interadministrativo 2012VC0092 entre la ANI y el Fondo Adaptación, por un valor inicial de \$241.817.000.000, el cual mediante otrosí No. 1 se adicionó para un total de \$400.650.000.000. Los recursos aportados por la ANI cuentan con los CDP Nos. 69312 de 9/10/2012 por valor de \$3.737.000.000 y 118013 del 26/12/13 por \$4.974.698.706, para un total de \$8.711.698.706; es decir que el Fondo aporta recursos propios por \$391.938.301.294, sin que se cuente con un certificado de disponibilidad de recursos que así lo respalde.

Estas situaciones se presentan debido a que el Fondo no lleva un control sobre los certificados de disponibilidad de recursos y compromete recursos sin que cuenten con amparo presupuestal, lo que genera riesgo en los compromisos adquiridos por el Fondo y conlleva a desorden administrativo.

Este hallazgo se comunica con posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta del Fondo

*"Resulta pertinente precisar en primer lugar que tanto el convenio 001 de 2011 como el convenio 092 de 2012, celebrados entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el Fondo Adaptación, fueron celebrados con fundamento en el artículo 113 de la Constitución Política, en virtud de lo cual se establece que se trata de convenios de colaboración, en tanto tienen por fin la colaboración armónica para la realización de los fines legales atribuidos legalmente a cada una de las entidades públicas intervinientes.*

*Adicionalmente, ambos convenios son consecuencia de la aprobación de las postulaciones de los proyectos "estructuración integral de corredores viales afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011" y "atención de sitios críticos de la red vial y férrea nacional concesionada, afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011", efectuadas por el Ministerio de Transporte al Fondo Adaptación.*

*En esta medida, el contrato interadministrativo 001 de 2011, la ANI se comprometió a entregar y transferir el valor de sus aportes a las subcuentas que para tal efecto estableciera el Fondo, mientras que el Fondo adquirió la obligación de disponer en el futuro de los recursos para ejecutar el objeto del contrato interadministrativo como lo era contratar las consultorías u obras necesarias para la estructuración integral para los proyectos de corredores 3 viales, cuando señala que: "... EL FONDO de igual manera dispondrá en calidad en calidad de aporte la suma de VEINTIDOS MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$22.300'000.000), para la ejecución del objeto del contrato interadministrativo" y adicionalmente en su cláusula vigésima se estipuló que el mismo se perfecciona con su suscripción y con la realización del registro presupuestal correspondiente por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.*

*Igualmente, la cláusula segunda del convenio 092 de 2012, referida al valor del proyecto, estableció que el Fondo y la Agencia estimaron una suma como valor del proyecto, pero seguidamente establecieron que: "Las partes calcularán el valor de las inversiones que se requieren con posterioridad a la celebración de este convenio, con fundamento y en la medida en que se ejecuten los estudios que contrate EL FONDO para la construcción de las obras correspondientes, mediante documento(s) separado(s) que en todo caso, integrará(n) el contenido de este acuerdo".*

*Así mismo en la cláusula quinta del referido convenio, referida a las apropiaciones presupuestales se señaló que: "El Fondo respaldará los compromisos contractuales que asuma para ejecutar EL PROYECTO con sus propios recursos y en la medida que se causen...", es decir la obligación del Fondo y sus aportes se concretaron a través de la celebración de los contratos derivados, los cuales contaron con los correspondientes certificados de disponibilidad de recursos sin que en ningún caso se generara riesgo en los compromisos adquiridos por el Fondo. Igualmente en dicho convenio se estableció que su perfeccionamiento se perfecciona con su suscripción y con la realización del registro presupuestal correspondiente por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.*

*De acuerdo con lo anterior, no resulta de recibo para la entidad la observación encaminada a señalar que no se lleva un control sobre los certificados de disponibilidad de recursos y compromete recursos sin que cuenten con amparo presupuestal, lo que genera riesgo en los compromisos adquiridos por el Fondo y conlleva a desorden administrativo, toda vez que en el control presupuestal de los recursos de la ANI y de los comprometidos por el Fondo se ha realizado en forma adecuada en los contratos derivados que se han suscrito y que los contratos o convenios marco para el fondo solo establecieron sumas estimadas."*

## **Análisis de la respuesta**

Es importante precisar que la CGR no ha cuestionado la colaboración armónica entre entidades para la realización de sus fines, tal como lo establece el artículo 113 de la Constitución Política. Lo que se está cuestionando es que no existen las constancias de disponibilidad de recursos o certificado de disponibilidad presupuestal, que permite velar y controlar la correcta inversión de los recursos destinados a la ejecución de los proyectos aprobados por el Fondo<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> La Resolución No. 1 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación

En cuanto al convenio 001 de 2011, el objeto es "**Contratar la estructuración integral para lo proyecto de los corredores viales 1) Bogotá- Cúcuta, 2) Manizales- Honda - Villeta, Bucaramanga- 3) Barrancabermeja - Remedios.**<sup>97</sup>", por un valor de \$35.400 millones, de los cuales la ANI cofinancia la suma de \$13.100 millones, garantizado con el CDP No. 70811 de 27/12/2011 y el Fondo \$22.300 millones, para contratar la estructuración de los proyectos para tal efecto provea la Agencia; es decir, si se va a contratar, el Fondo está en la obligación de garantizar los recursos para ejecutar el objeto del contrato interadministrativo, tal como lo dispone la Resolución No. 1 de 2012 del Fondo y en el Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo, que establece:

*"...1.5. PRINCIPIOS. "...Las actuaciones de quienes intervengan en el manejo de los recursos de inversión del Fondo Adaptación se desarrollarán con arreglo a los principios de planificación, autonomía presupuestal y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. En razón de lo anterior, corresponde al Fondo observar especialmente los siguientes: 1.5.1. Planificación: La aplicación de este principio permitirá al Fondo Adaptación determinar la necesidad de recursos que demanda la entidad para alcanzar los objetivos y metas propuestas por el Gobierno Nacional..."*

Para el caso del convenio 092 de 2012 entre la ANI y el Fondo Adaptación, sucede la misma situación; si bien es cierto y tal como lo menciona el Fondo en la respuesta al hallazgo, que dice: en la cláusula quinta del referido convenio, respectivo a las apropiaciones presupuestales se señaló que: "**El Fondo respaldará los compromisos contractuales que asuma para ejecutar EL PROYECTO con sus propios recursos y en la medida que se causen**" hasta aquí transcribe el fondo la cláusula; no obstante ésta continua así: "**los cuales, en todo caso, se estiman en \$241.817 millones**".

Por otra parte, mediante oficio No. 1 se estableció que el valor total sería de \$400.650 millones; es decir, los recursos aportados por la ANI son \$3.737 millones respaldado con el CDP No. 69312 de 2012 y \$4.974.7 millones respaldado con el CDP No. 118013 para un total de \$8.711.7 millones de cofinanciación de los proyectos; o sea que el Fondo aporta recursos propios de \$391.938.3 millones.

Como se puede observar, el convenio muestra el total de los valores que respaldarán los compromisos contractuales, que debería estar garantizado con un Certificado de Disponibilidad Presupuestal o Constancia de Disponibilidad de Recursos, inobservando lo establecido en la Resolución No. 1 de 2012, por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación y lo señalado en el Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo.

Para corroborar lo anterior, se encontró que el Fondo ha realizado convenios de estas mismas características en diferentes sectores, donde son respaldados por

<sup>97</sup> Convenio 001 de 2011

Constancias de Disponibilidad de Recursos o por Certificado de Disponibilidad Presupuestal, como por ejemplo:

- Convenio 058 de 2013, celebrado entre el Fondo Adaptación y Villavicencio, cuyo objeto es *"Acordar entre EL FONDO y el MUNICIPIO la ejecución descentralizada del proyecto orientado a la construcción, reconstrucción y recuperación de la infraestructura de los sitios críticos entre el PR82+410 y el PR93+0500, obras de drenaje y subdrenajes entre el PR80+0000 y el PR94+0583 y la rehabilitación de la estructura del pavimento entre el PR94+0240 al PR 098+0940 RUTA 40, corredor vial Pipiral - Villavicencio en el Municipio de Villavicencio, departamento del Meta"* **cuyo valor es de \$42.000 millones, el Fondo aportara la totalidad de los recursos y los respalda con la Constancia de Disponibilidad de Recursos No. 129113 de 2013** (Subrayado y negrilla fuera de texto)
- Convenio No 2012CV0020, celebrado entre el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y el Fondo Adaptación, cuyo objetos es *"Adelantar la contratación y ejecución de los proyectos: I Puentes: El Mochilero, Teresa. II. Recuperación de la carretera Malaga – Los curros. III. Atención de los puntos críticos de la red vial Ponedera – Carreto. IV. Atención de los puntos críticos de la red vial Nacional Pipiral – Villavicencio. VI. Estudios y diseños de puentes seleccionados por el Fondo. VII. Recopilación, revisión y análisis de la información primaria y secundaria requerida para adelantar los proyectos del sector transportes seleccionados por el Fondo"*, cuyo valor es \$377.394 millones, todos colocados por el Fondo y **respaldado con CDR 4112 de 2012.** (Subrayado y negrilla fuera de texto)
- Convenio No. 096 de 2012, celebrado entre el Fondo Adaptación y ELECTRICARIBE S.A, cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos para la ejecución de las obras o proyectos de construcción y adecuación de redes eléctricas en el municipio de Campo de la Cruz"*, por valor de \$238.3 millones de los cuales en Fondo entregará en calidad de **aporte la suma de \$167.7 millones que se respaldó con el CDP 4112 de 2012,** lo anterior de acuerdo con la cláusula Séptima de este convenio y la suma restante la coloca ELECTRICARIBE S.A. (Subrayado y negrilla fuera de texto)
- Convenio No. 566 de 2011, celebrado entre el Fondo Adaptación y el Ministerio de Educación, Fundación Telefónica Colombia y la Fundación Argos, cuyo objeto es *"Aunar esfuerzo entre el Fondo Adaptación y Ministerio de Educación, Fundación Telefónica Colombia y la Fundación Argos, para la implementación de acciones correspondientes a las fases 2 y 3 del plan de acción de emergencia invernal del sector educativo en los municipios de San Onofre – Sucre, Soacha- Cundinamarca y Santa Lucia – Atlántico"*, por valor de \$10.946.8 millones de los cuales **el Fondo en calidad de aporte entregará \$4.460.1 millones que respaldó con el CDP 4112 de 2012,** lo anterior de acuerdo con la cláusula Quinta de este convenio y la suma restante la colocan las otras partes. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así las cosas, el hallazgo se mantiene.

### Hallazgo No. 28 Diferencia en la Información del Sector Transporte (D)

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 establece los objetivos del control interno y en su literal 2 determina "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros".

El Manual de Calidad del Fondo tiene como finalidad: "Describir el Sistema de Gestión de la Calidad implementado por el FONDO ADAPTACIÓN, para el aseguramiento de la calidad en sus productos y servicios, enmarcado en los estándares de calidad en la gestión pública de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009."

En el sector Transporte se encontraron diferencias, al confrontar la información suministrada en las bases de datos (Matriz de contratación e Instrumento de seguimiento) frente a lo establecido en los contratos, así:

**Cuadro 97. Diferencia de Información Sector Transporte**

(Cifras en millones de pesos)

| No. Contrato | Concepto                   | valor Inicial | Modificación | cofinanciación ANI INV | Recursos propios FA | CDR FA  |
|--------------|----------------------------|---------------|--------------|------------------------|---------------------|---|
| 2011 VC 0001 | Contratos                  | \$ 35.400     | \$ -         | \$ 13.100              | \$ 2.230            | No tiene  |
|              | Matriz de contratación     | \$ -          | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | No tiene  |
|              | Instrumento de seguimiento | \$ -          | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | No tiene  |
| 2012 VC 0092 | Contratos                  | \$ 241.817    | \$ 400.650   | \$ 8.712               | \$ 391.938          | No tiene  |
|              | Matriz de contratación     | \$ -          | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | \$ -  |
|              | Instrumento de seguimiento | \$ -          | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | \$ -  |
| 2012 CV 0020 | Contratos                  | \$ 377.394    | \$ -         | \$ -                   | \$ 377.394          | 4112 de 19 Abril 2012                             |
|              | Matriz de contratación     | \$ -          | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | \$ -  |
|              | Instrumento de seguimiento | \$ -          | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | \$ -  |
| 2013 CV 0058 | Contratos                  | \$ 42.000     | \$ -         | \$ -                   | \$ 42.000           | VF 129113 del 30/10/2013<br>CDR 342 de 01/11/2013 |
|              | Matriz de contratación     | \$ 10         | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | \$ -  |
|              | Instrumento de seguimiento | \$ -          | \$ -         | \$ -                   | \$ -                | \$ -  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El Convenio Interadministrativo 2012CV0020 celebrado entre el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y el Fondo Adaptación que aporta el total de recursos por \$377.394 millones, respaldado con CDR 4112 de 19 abril 2012, no se encuentra reflejado en las bases de datos de contratación (Matriz de Contratación e Instrumento de seguimiento); ni los contratos que debían derivarse de éste, como se discrimina en la cláusula tercera del convenio.

El convenio interadministrativo 2013CV0058 suscrito entre el municipio de Villavicencio y el Fondo que aporta el total de los recursos por \$42.000 millones, respaldado con el CDR No. 342 de 01/11/2013 y vigencias futuras No. 129113 del 30/10/2013, el valor que se refleja en la matriz de contratación es de \$10 millones;



es decir, se presenta una diferencia de \$41.990 millones; además, en el instrumento de seguimiento no se registra valor alguno.

Estas inconsistencias en las bases de datos de los contratos, afecta la información reportada por el Fondo, la cual no resulta veraz, consistente y actualizada, de manera que no permite reflejar la realidad de la contratación del Fondo, especialmente en los informes de gestión y en los indicadores de ejecución de convenios y proyectos.

### **Respuesta del Fondo**

*“Vale la pena aclarar que la información sobre los valores de los contratos que se encuentran registrados en la hoja “Modificaciones contratos y conv” son de referencia y pretenden ser un punto de control de tipo administrativo en los diferentes eventos de la etapa contractual desde su suscripción, sus modificaciones hasta la liquidación. Por otra parte es pertinente mencionar que la información oficial en términos presupuestales y financieros es la que reposa en el área financiera - presupuesto y que se presenta en la hoja “avance detallado” del instrumento.*

*Teniendo en cuenta que la Resolución 413 de 2011 “Por medio de la cual se modifica el Régimen de Contabilidad Pública”, en su artículo 5 el cual enuncia “Eliminar del Catálogo General de Cuentas, la estructura descripciones y dinámicas de la Clase 0 - Cuentas de Presupuesto y Tesorería.” Y en su artículo 9 estipula “Eliminar del Catálogo General de Cuentas, la estructura descripciones y dinámicas de la Clase 0 - Cuentas de Presupuesto y Tesorería”, con ello la cadena presupuestal y sus componentes dejan de ser parte de los Estados Financieros de las Entidades Públicas sobre los que se dictaminan la razonabilidad de los mismos.”*

### **Análisis de la respuesta**

El hecho de que la información que presenta el Fondo sobre los valores de los contratos que se encuentran registrados en la hoja “Modificaciones contratos y conv” sea de referencia y pretenden ser un punto de control de tipo administrativo en los diferentes eventos de la etapa contractual, desde su suscripción, y sus modificaciones hasta la liquidación no significa, que la misma no refleje la información cierta y única de los expedientes contractuales

De otro lado, en ningún momento se ha cuestionado el procedimiento establecido en la Resolución 413 de 2011 de la Contaduría General de la Nación (en adelante CGN), lo que se cuestiona es que existen varias bases de datos con información diferente; que son alimentadas por las mismas fuentes: área financiera y área de contratación del Fondo.

Conforme a lo anterior, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

## Hallazgo No. 29 Calidad de Materiales y de Construcción - Contrato 119 de 2014 (F y D)

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: "(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*"

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*"DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia." (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 establece:

*"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

- c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*
- d. Responderá por los resultados de su gestión.*
- e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda." (Subrayado nuestro)*

La Norma Técnica INVIAS 2007, adoptada por el Ministerio de Transporte por medio de la Resolución No. 3288 del 15 de agosto de 2007 en su Capítulo 3, Art. 320-07, Subbase Granular, Numeral 320.4.6, Compactación, estableció que: *"Una vez que el material extendido de la Subbase granular tenga la humedad apropiada, se conformará ajustándose razonablemente a los alineamientos y secciones típicas del proyecto y se*

*compactará con el equipo aprobado por el Interventor, hasta alcanzar la densidad seca especificada por parte la supervisión e interventoría del proyecto, generando que se esté afectando la durabilidad y calidad de la obras e incidiendo en el grado de vulnerabilidad en la estructura del pavimento”.*

Del mismo modo, el Art. 340.2.1, Agregados y Suelos, determinó que: *“Los materiales por estabilizar podrán ser agregados pétreos o suelos naturales, cuyas características básicas se indican a continuación. Los agregados pétreos podrán ser utilizados en la construcción de bases estabilizadas para todo tipo de tránsito, en tanto que los suelos solo se podrán emplear en la construcción de bases estabilizadas en proyectos con nivel de tránsito NT1”.*

El Art. 340.2.1.1, Agregados Pétreos, de la nombrada norma, expresó que: *“El agregado pétreo por estabilizar deberá presentar una gradación que se ajuste a alguna de las franjas señaladas en la Tabla 340.1. La gradación por emplear se indicara en los documentos técnicos del proyecto. El agregado pétreo por estabilizar deberá presentar una gradación que se ajuste a alguna de las franjas señaladas en la Tabla 340.1. La gradación por emplear se indicará en los documentos técnicos del proyecto”.*

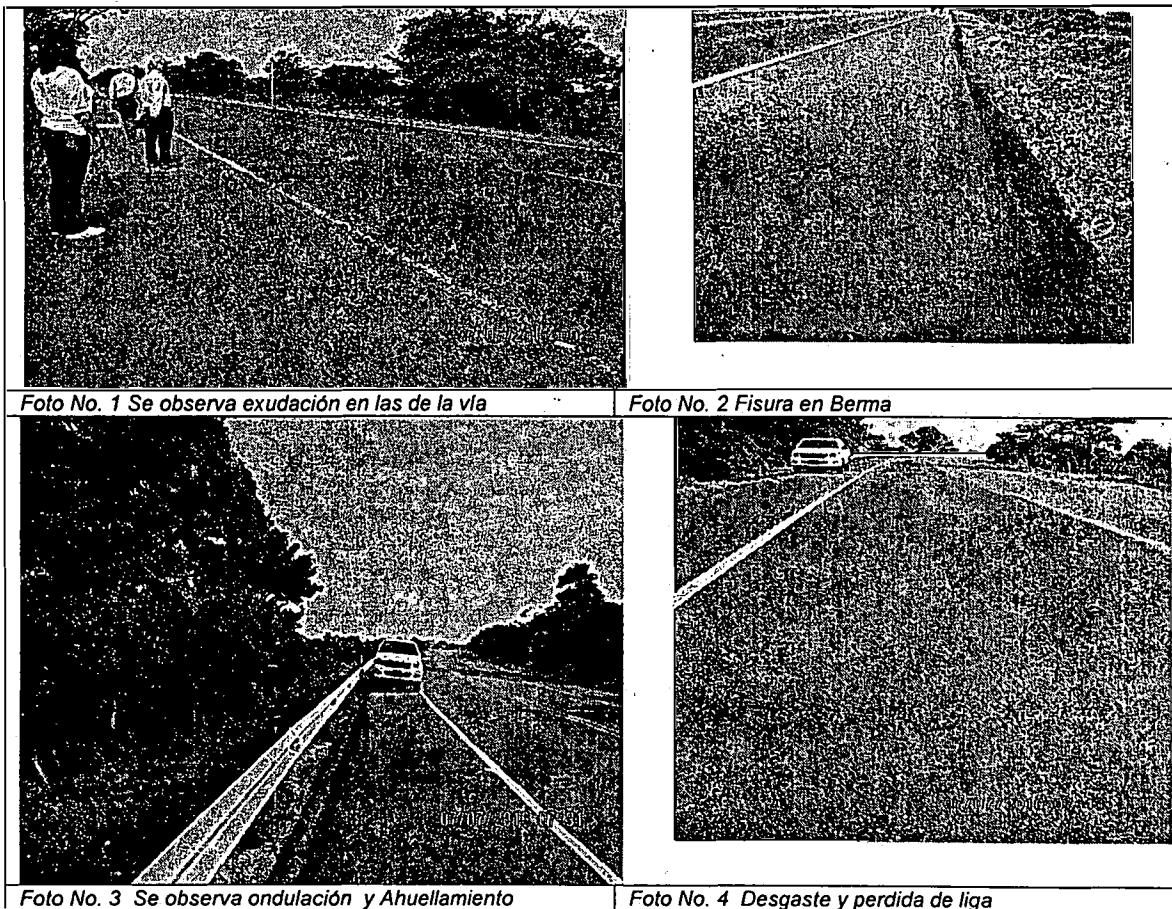
Así mismo, Artículo 701. TACHAS REFLECTIVAS, numeral 701.1 DESCRIPCIÓN: *“Este trabajo consiste en el suministro, almacenamiento, transporte y colocación de tachas reflectivas en la superficie del pavimento, utilizando adhesivos adecuados para que resistan el tránsito automotor sin desprenderse, de acuerdo con esta especificación, los planos del proyecto y las instrucciones del Interventor.”* Y el Artículo 701.2 MATERIALES y los numerales 701.2.1 *“Las tachas estarán elaboradas con materiales metálicos, plásticos o similares de alta resistencia y el material reflectivo deberá ser vidrio o acrílico, de forma prismática, o esférica. Bajo ninguna circunstancia se permitirá el suministro e instalación de tachas cuyo periodo de tiempo, comprendido entre su fabricación y su instalación exceda de seis (6) meses, independientemente de sus condiciones de almacenamiento. Las tachas deberán cumplir, además, y 701.2.1.1 Clasificación Las tachas retrorreflectivas se clasificarán por el tipo, color y características de sus superficies.”*

El Fondo suscribió el Contrato de Obra 119 de 2014 de febrero 28 de 2014 con la firma Valores y Contratos - VALORCON S.A, con el siguiente objeto: *“Construcción de obras para el control de la inundación protección del terraplén y la rehabilitación de la estructura del pavimento entre el PR18+000 al PR27+859 en la ruta 2516, corredor vial Ponedera-Carreto en el departamento del Atlántico”,* con un plazo de 9 meses y por valor \$22.975.8 millones, con tres (3) Otrosíes prorrogando el plazo por dos (2) meses y 15 días, y cuatro (4) Otrosíes por adiciones de \$1.128.6 millones.

De acuerdo con lo establecido en la normatividad anteriormente citada, se puede tener precisión acerca de lo transgredido, cuando en la visita realizada a la vía de inspección ocular en el corredor vial Ponedera - Carreto en la Ruta 2516, entre el tramo PR18+000 al tramo PR27+859, se evidencia que ésta presenta daños, en aspectos, como:

- A lo largo de la calzada única de la vía, se observó que tiene problemas de compactación debido a que durante el recorrido y mediciones, la misma quedó ondulada y no alineada, pérdida de liga, ojo de pescado en algunos sitios, fisuras longitudinales y los empalmes de la colocación de la mezcla asfáltica, el pavimento presenta exudación, fisuras en la berma y desgaste prematuro en el pavimento, a pesar de llevar 15 meses de entregado, lo que puede llegar afectar la vida útil del pavimento. Además, se observó el desprendimiento del poste de referencia del PR21.

(Ver registro fotográfico)



Lo anteriormente descrito refleja deficiencias en el proceso constructivo de la obra, y el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la norma técnica INVIAS 2007, por parte del contratista; además, reflejan falta de diligencia al no hacer exigibles las garantías que amparan la estabilidad de obra, lo que denota falta de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato de obra,

conducta que puede generar que la vida útil de las obras se vea afectada por el deterioro prematuro de las mismas.

De otra parte, se evidenciaron diferencias en cantidades en los ítems: Terraplén, Subbase Granular, Base Granular, Señales Verticales y desprendimiento tachas reflectivas del 10% (259), por incumplimiento de la norma INVIAS Artículo 701, I, las cuales fueron cuantificadas y comparadas con el acta de entrega y recibo final de las obras, suscrita el 10 de marzo de 2015.

Estas deficiencias reflejan falta de control y seguimiento, por parte de la Interventoría y Supervisión, al cumplimiento de las especificaciones técnicas de acuerdo a las normas técnica de INVIAS 2007, Art. 320-07 Subbase Granular, numeral 320.4.6, Compactación: *“Una vez que el material extendido de la Subbase granular tenga la humedad apropiada, se conformará ajustándose razonablemente a los alineamientos y secciones típicas del proyecto y se compactará con el equipo aprobado por el Interventor, hasta alcanzar la densidad seca especificada por parte la supervisión e interventoría del proyecto, generando que se esté afectando la durabilidad y calidad de la obras e incidiendo en el grado de vulnerabilidad en la estructura del pavimento.”*

Las situaciones referidas denotan incumplimiento de la normatividad legal del INVIAS y de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en las normas y contratos arriba mencionados. Así mismo, falta de gestión de la supervisión e interventoría del contrato de obra, lo que conlleva a que se genere un detrimento al patrimonio público por \$149,6 millones (incluido el costo directo e indirecto), de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000<sup>98</sup> y posible connotación disciplinable conforme a la Ley 734 de 2002, máxime que a la fecha el Fondo no ha hecho efectivos los amparos de la póliza.

Las cifras se detallan a continuación<sup>99</sup>:

<sup>98</sup> Ley 610 de 2000. Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

*Ley 610 de 2000. Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007*

<sup>99</sup> Información indicada con base en los datos consignados en las actas de Entrega y recibo definitivo del contrato de obra 119/2014.

**Cuadro 98. Cantidades Pagadas y Realmente Ejecutadas**

(Cifras en pesos)

| CANTIDADES SEGÚN ACTA DE ENTREGA     |                    |        |           |                |                  | CANTIDADES VERIFICADAS POR LA CGR |            |                |
|--------------------------------------|--------------------|--------|-----------|----------------|------------------|-----------------------------------|------------|----------------|
| Item                                 | Descripción        | Unidad | cantidad  | Valor Unitario | Valor tal        | CANTIDAD                          | DIFERENCIA | TOTAL (-)      |
| 5                                    | Subbase granular   | m3     | 30.899,85 | 85.000,00      | 2.626.487.250,00 | 30.276,00                         | 623,85     | 53.027.250,00  |
| 6                                    | Base granular      | m3     | 32.413,60 | 95.000,00      | 3.079.292.000,00 | 31.842,00                         | 571,60     | 54.302.000,00  |
| 26                                   | Tachas reflectivas | Und    | 2.587,00  | 7.625,00       | 19.725.875,00    | 2.328,00                          | 259,00     | 1.974.875,00   |
| 25                                   | Señales Verticales | und    | 134,00    | 291.256,00     | 39.028.304,00    | 114,00                            | 20,00      | 5.825.120,00   |
| <b>SUBTOTAL COSTO DIRECTO (CD)</b>   |                    |        |           |                |                  |                                   |            | 115.129.245,00 |
| <b>SUBTOTAL COSTO INDIRECTO (CI)</b> |                    |        |           |                |                  |                                   |            | 34.538.773,50  |
| <b>TOTAL CD+CI</b>                   |                    |        |           |                |                  |                                   |            | 149.668.018,50 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró. Equipo Auditor CGR

**Respuesta del Fondo**

Con oficio E-2016-006037 del 18 de agosto de 2016, el fondo dio respuesta las observaciones comunicadas con el oficio 27 del 5 de agosto de 2016, en los siguientes términos, los cuales se citan y ponen a su consideración:

- *"Anexo al presente oficio remitimos los tomos No. 1 y No. 2, correspondientes a la memoria técnica del contrato, donde se consignan todos los ensayos de laboratorio correspondientes a los controles y seguimientos a la calidad de los materiales térreos y pétreos, así como aquellos ensayos correspondientes a su colocación y compactación. Los documentos aportados en estos dos tomos de la "Memoria Técnica", demuestran que nosotros seguimos a cabalidad un plan de calidad con el objeto de garantizar el cumplimiento de las normas INVIAS-2007 mencionadas por el informe de la "Contraloría General de la Nación", correspondientes a Base Granular, Sub Base Granular, Agregados y Suelos y Agregados y Pétreos.*
- *Valorcon S.A, ha constituido a favor del Fondo Adaptación, la póliza No. GU021876, (Ver Anexo) con la cual se ampara la Estabilidad y Calidad de las Obras Ejecutadas. No obstante lo anterior, nos reafirmamos en lo dicho en la reunión sostenida el 16 de Agosto de 2016 en las oficinas del Fondo, la voluntad y entera disposición para resolver cualquier desperfecto de obra, como los indicados en las fotografías antes relacionadas. **Para lo cual valga la redundancia, estamos a entera disposición del Fondo como de la Interventoría para adelantar las correcciones y reparaciones a que haya lugar.***
- *"De otra parte, se evidenciaron diferencia en cantidad en los ítems: Terraplén, Sub base Granular; Base Granular; Señales Verticales y desprendimiento tachas reflectivas del 10% (259) por incumplimiento de la norma INVIAS Artículo 701, 1, las cuales fueron cuantificadas y comparadas con el acta de entrega y recibo final de las obras, suscrita el 10 de marzo de 2015."*
- *En lo tocante a las señales 114 señales verticales, a las que hace referencia el informe de la "Contraloría General de la Nación", al igual que las 259 tachas reflectivas, sencillamente nos ratificamos en lo dicho en nuestro oficio anterior No GJR-3, y manifestado en la reunión del 16 de Agosto del 2016, con funcionarios del Fondo y la Contraloría, "Resulta asombroso que falten tan pocas unidades de estos elementos, considerando el vandalismo y robo a que*

*están sometidas las señales de tránsito en nuestra carreteras". **Sin embargo reiteramos nuevamente nuestra disposición de volverlas a instalar.***

- *Con relación a las supuestas mayores cantidades de obra de los ítems de Terraplén, Sub Base Granular y Base Granular, debe entenderse que los diseños geométricos de la vía suministrados por el "Fondo Adaptación", para la ejecución de las obras, contemplaban el mejoramiento de la geometría existente de la vía tanto en planta como en perfil, generándose un sin número de secciones transversales compuestas de formas variadas, razón por la cual los volúmenes de terraplén, base y sub base solamente pueden ser calculados mediante levantamientos topográficos previos (Topografía del Terreno antes de la Intervención) y posteriores (Topografía del Terreno Posterior a la Intervención).*

*De igual manera, para los ítems de base y Sub Base Granular, el informe desconoce que un volumen apreciable de estos materiales, fueron empleados para la estabilización de la Subrasante en sectores donde se presentaban bolsas de material de muy baja capacidad portante (Fallos). (...)*

- ***(...), anexamos las memorias de cálculo y secciones transversales graficadas que respaldan las cantidades cobradas correspondientes a estos ítems, donde se muestra un análisis detallado del cálculo de estos volúmenes y en un todo ajustado a la realidad de la ejecución de las obras del contrato.***

*La interventoría expresa que: "en relación con los daños prematuros que se evidencian en la estructura de pavimento, fisuramiento y ondulaciones, y la ausencia de algunas señales horizontales y verticales, manifestamos que, una vez tratados los temas con los Contratistas, ambos manifestaron proceder a las reparaciones a que haya lugar, previa solicitud del Fondo Adaptación, la reparación de la carpeta asfáltica en las zonas críticas que presenta en el Informe emitido por la Auditoría de la Contraloría y la reposición de las señales puestas con antelación, pues como lo manifestaron tanto Latinco como Valorcon en comunicaciones con Rad. R-2016-021817 (12/08/16) y R-2016-021963 (16/08/16) respectivamente, lo más probable es que éstas hayan sido hurtadas. (...)"*

## **Análisis de respuesta**

Evaluados los documentos anexos al oficio E-2016-006037 del 18 de agosto de 2016, en lo correspondiente a los ensayos de laboratorio E-222 y E-223 realizados a los materiales, donde se observó que algunos cumplían con la granulometría para el terraplén, subbase, base y capa de rodadura, de acuerdo con los parámetros establecidos por la norma INVIAS-2007, pero cuando se realizó la vista ocular a la vía, se observó que esta presentaba deterioro prematuro, por desgaste en los materiales, pérdida de liga, ojos de pescado, pérdida de adherencia de los materiales, de acuerdo al Manual para el mantenimiento de la red vial secundaria del Ministerio de Transporte 2007, lo que puede llegar a reducir la vida útil de la capacidad estructural de la vía.

Ahora bien, en lo referente a las deficiencias encontradas por la compactación del terraplén, subbase y base, se evidenció que no se dio cumplimiento a lo estipulado en el artículo 22.5.2.2, numeral a) compactación de la norma INVIAS 2007, debido

a que la vía presenta ondulación y falta de alineamiento, los cuales están afectando el nivel de servicio de la misma.

Por consiguiente, si a esta vía objeto de la auditoría, se le hubiese podido medir la rugosidad superficial<sup>100</sup> la cual se realiza con el índice IRI<sup>101</sup> y de la deflectometría<sup>102</sup> del pavimento, confirmaríamos que la vida útil de la capacidad estructural es menor a la contratada por el Fondo.

De otra parte, en lo referente a la diferencia en cantidades de obra, en especial al terraplén, el contratista difiere con la CGR en cuanto a que no se utilizó un levantamiento topográfico para calcular la diferencias en el terraplén. Al respecto es importante resaltar que la visita fue ocular y se recogieron medidas en campo, como anchos y longitud de vía, igualmente se contó con la actas parciales donde viene adjunta la pre-acta y los datos de movimientos de tierra y las secciones transversales típicas de la vía por cada sector proporcionadas por el Fondo, por consiguiente los datos tomados en campo y los cálculos presentados por la CGR son reales, son de un comparativo entre la secciones transversales iniciales y las de la pre-acta entregadas por el Fondo.

Así mismo, la interventoría en su respuesta hace mención a que los cálculos presentados por ellos en el acta de entrega y recibo final fueron realizadas con *“las secciones transversales anexas en cada pre acta de obra, las cuales conformaban los soportes para determinar la cantidad que debía reconocerse durante el transcurso del Proyecto, conforme con su avance físico del periódico”*. Por lo tanto, no se comparten las aseveraciones hechas por el contratista.

Ahora bien, de acuerdo con las secciones transversales definitivas, allegadas en la respuesta, éstas fueron analizadas verificando que se realizaron algunos cortes y rellenos que no se habían tenido en cuenta; por consiguiente, se rectifican las cantidades del ítem terraplén y se retira este ítem, conforme lo ajustado en el siguiente cuadro:

---

<sup>100</sup> Conjunto de las irregularidades superficiales de paso relativamente pequeño, correspondiente a las huellas dejadas en la superficie real.

<sup>101</sup> El índice de rugosidad internacional es calculado a partir de la medición del perfil longitudinal de las huellas externas e interna de un pavimento, medido con un perfilómetro de carreteras.

<sup>102</sup> Es una medición de la deformación o hundimiento de la superficie del pavimento cuna un peso estándar. Este hundimiento es medido en centésimas de milímetros y permite conocer la resistencia del pavimento ante el paso del vehículo.



**Cuadro 99. Cantidades Ajustadas**

(Cifras en pesos)

| CANTIDADES SEGÚN ACTA DE ENTREGA     |                    |        |           |                |                  | CANTIDADES VERIFICADAS POR LA CGR |            |                |
|--------------------------------------|--------------------|--------|-----------|----------------|------------------|-----------------------------------|------------|----------------|
| Item                                 | Descripción        | Unidad | cantidad  | Valor Unitario | Valor tal        | CANTIDAD                          | DIFERENCIA | TOTAL (-)      |
| 5                                    | Subbase granular   | m3     | 30.899,85 | 85.000,00      | 2.626.487.250,00 | 30.276,00                         | 623,85     | 53.027.250,00  |
| 6                                    | Base granular      | m3     | 32.413,60 | 95.000,00      | 3.079.292.000,00 | 31.842,00                         | 571,60     | 54.302.000,00  |
| 26                                   | Tachas reflectivas | Und    | 2.587,00  | 7.625,00       | 19.725.875,00    | 2.328,00                          | 259,00     | 1.974.875,00   |
| 25                                   | Señales Verticales | und    | 134,00    | 291.256,00     | 39.028.304,00    | 114,00                            | 20,00      | 5.825.120,00   |
| <b>SUBTOTAL COSTO DIRECTO (CD)</b>   |                    |        |           |                |                  |                                   |            | 115.129.245,00 |
| <b>SUBTOTAL COSTO INDIRECTO (CI)</b> |                    |        |           |                |                  |                                   |            | 34.538.773,50  |
| <b>TOTAL CD+CI</b>                   |                    |        |           |                |                  |                                   |            | 149.668.018,50 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró. Equipo Auditor CGR

En cuanto a las diferencias presentadas en los ítems de subbase granular y base granular, se mantienen las diferencias tal como se comunicaron. Por otra parte, en lo referente a las tachas y señales verticales, el Fondo informa que serán colocadas las faltantes de acuerdo con lo evidenciado por la CGR.

Es importante resaltar que la interventoría no argumenta ni soporta, con documentos diferentes a los ya evaluados por la CGR durante el desarrollo de la revisión documental durante la auditoría, que se hizo antes de la visita de campo y después para realizar los comparativos con los soportes entregados por el Fondo:

Conforme a lo anterior, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

### 2.1.3. Megaproyectos

#### 2.1.3.1. Megaproyecto La Mojana

Según el documento CONPES el objetivo de este Megaproyecto es la formulación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de la Mojana. Contribución socioeconómica y climática a la actualización de la zonificación ambiental, para reducir el riesgo de origen hidrometeorológico a la población presente en esa región.

Se encuentra en los estudios de la Mojana que la región es un escenario de importancia estratégica para el país, dado que se encuentra ubicada dentro de la llanura inundable de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena, con cobertura en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", estableció el programa de desarrollo integral para La Mojana, como un Macroproyecto o megaproyecto con impacto en el desarrollo regional y nacional, lo cual la convierte en prioridad para convocar a los diferentes actores en torno a su conservación y restauración, como alternativa para generar nuevas opciones de desarrollo social y económico, fortalecer la cohesión social y mejorar las condiciones de vida de la

población de los municipios que la integran, así como reducir el riesgo de dicha población a los eventos de origen hidrometeorológico.

Para el desarrollo del Megaproyecto se requiere la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación, en un área que abarca los 11 municipios de la región de La Mojana, como base para la identificación de las medidas para la reducción integral del riesgo de orden estructural y no estructural que serán implementadas por el FONDO.

Ese proyecto busca constituirse en una herramienta para articular acciones e intervenciones en torno al concepto de territorio seguro, que permita potenciar las capacidades de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. El proyecto será el eje para la puesta en marcha del Plan de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de La Mojana, en torno a un modelo mejor adaptado a las características hidrológicas de la región y a su potencial de regulación hídrica.

La Mojana comprende un territorio de más de un millón de hectáreas, en las cuales se concentraron las mayores afectaciones tras los efectos derivados del Fenómeno de "La Niña" 2010-2011".

El alcance es el desarrollo de las intervenciones estructurales y no estructurales que conduzcan a un cambio en el enfoque de desarrollo de la región, en el sentido de adaptarse mejor a las condiciones ambientales e hidrográficas, y a las características sociales y económicas de la región, en el contexto actual de calentamiento global. Se busca beneficiar a los cerca de 405.625 habitantes (estimación DANE 2015) de los 11 municipios del núcleo de La Mojana, afectados por las inundaciones durante el fenómeno de La Niña 2010-2011. Los municipios son: Ayapel (Córdoba), Nechí (Antioquia), Majagual, San Benito Abad, Guaranda, Caimito, San Marcos (Sucre), Magangué, Achí y San Jacinto del Cauca (Bolívar).

El territorio en el cual se realizarán intervenciones abarca un total de 1.100.000 hectáreas aproximadamente, de los cuales el 37% del territorio es humedal permanente u ocasional.

El proyecto utilizó un nuevo modelo basado en la gestión integral del riesgo, considerando el riesgo físico, la fragilidad económica de la zona y la falta de resiliencia institucional, ambiental y de adaptación, lo cual permite controlar y monitorear el riesgo total desde una perspectiva holística.

La fase de estudios tiene un cumplimiento del 100%; mientras que la fase de Obras no existen avances de obras, puesto que éstas dependen del plan de acción aprobado por el Consejo Directivo del 21 de abril de 2016:

Sin embargo, a la fecha se han ejecutado algunos proyectos de reactivación económica y social de las comunidades afectadas, al igual que acciones sectoriales de vivienda, educación, salud y saneamiento básico e intervenciones puntuales tal como la ejecución de las obras de drenaje para el reasentamiento de Doña Ana, en el municipio de San Benito Abad.

**Cuadro 100. Distribución de Recursos Megaproyecto La Mojana  
(Estudios y Diseños y Ejecución Física de Obra)**

*(Cifras en pesos)*

| Tipo de Contrato*                   | Valor Inicial<br>(Aporte FA) | Valor Pagado      | Valor Jurídico    | Valor final del<br>contrato | Participación<br>modalidad de<br>Contratación<br>directa |
|-------------------------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|--|
| Total Asistencia<br>Técnica         | \$ 1.000.000.000             | \$ 900.422.062    | \$ 1.000.000.000  | \$ 1.000.000.000            | 2,49   |
| Total Consultoría                   | \$ 17.837.342.084            | \$ 20.624.436.819 | \$ 22.187.426.045 | \$ 22.219.426.046           | 55,28  |
| Total Convenio                      | \$ 888.058.824               | \$ 772.951.828    | \$ 888.058.824    | \$ 888.058.824              | 2,21   |
| Total Donación                      | \$ -                         | \$ -              | \$ -              | \$ -                        |  |
| Total Interventoría                 | \$ 675.480.289               | \$ 735.732.896    | \$ 888.029.606    | \$ 888.029.606              | 2,21   |
| Total Prestación de<br>Servicios    | \$ 325.187.261               | \$ 318.660.366    | \$ 407.941.355    | \$ 390.835.911              | 0,97   |
| Total Servicios                     | \$ 7.587.791.058             | \$ 2.943.229.185  | \$ 8.077.109.135  | \$ 6.802.759.135            | 16,92  |
| Total Técnico                       | \$ 5.504.440.682             | \$ 5.997.653.155  | \$ 7.244.830.938  | \$ 7.244.830.938            | 18,02  |
| Total Viáticos y gastos<br>de viaje | \$ 812.485.138               | \$ 423.675.887    | \$ 836.954.668    | \$ 760.576.492              | 1,89   |
| Total general                       | \$ 34.630.785.336            | \$ 32.716.762.197 | \$ 41.530.350.571 | \$ 40.194.516.952           | 100,00   |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se observó, la concentración de los recursos principalmente estuvo en temas relacionados con consultoría, equivalentes al 55.28%

La región de La Mojana consiste en uno de los Deltas Hídricos más complejos de Latinoamérica después del de Paraná. En particular, se resaltan las afluencias de (3) tres de los ríos más importantes del país, como son el Cauca, el San Jorge y el Magdalena (Brazo de Loba). Otros ríos con gran aporte a la región son el Nechí y el Caribona. De igual forma, existen entradas ocurridas por precipitación (lluvia) tantas directas a los cuerpos de agua de la zona, como por efecto del proceso lluvia escorrentía, sobre todo en el área del Bajo San Jorge y de cuencas internas.

La gestión en la estructuración del Megaproyecto utilizó el siguiente esquema: Recopilación de información, Caracterización de la amenaza, Formulación de alternativas de intervención, Modelación del riesgo y priorización e Implementación del plan de acción y CONPES.

El megaproyecto en la región de La Mojana que adelanta el Fondo se desarrolla en dos (2) fases:

**FASE 1 ESTRUCTURACIÓN:** La cual inició en el mes de septiembre de 2012 y termina con la formulación de un plan de acción. Este plan es un instrumento que contiene las recomendaciones de intervenciones estructurales y no estructurales, resultante del análisis costo-beneficio de las alternativas identificadas a partir de los análisis de amenaza y riesgo. Es de vital importancia la posterior verificación del cumplimiento de dicho plan, así como las obras allí incluidas.

A continuación se muestran los valores aprobados para el desarrollo del plan de acción para la vigencia 2016:

**Cuadro 101. Inversión Plan de Acción Megaproyecto La Mojana**

(Cifras en millones de pesos)

| PROGRAMAS   | INVERSIÓN           | COFINANCIACIÓN<br>ESPERADA | PROYECTOS<br>FINANCIADOS | PROYECTOS<br>POR<br>FINANCIAR |
|---|---------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------------|
|   | TOTAL               |                            |                          |                               |
| INFRAESTRUCTURA MAS<br>SEGURA Y SOSTENIBLE                | \$ 672.051          | -                          | \$ 425.027               | \$ 247.024                    |
| HABITAT SALUDABLE   | \$ 39.533           | \$ 5.250                   | \$ 2.643                 | \$ 31.640                     |
| DESARROLLO SOCIO-<br>ECONÓMICO ADAPTADO                   | \$ 251.946          | \$ 58.582                  | -                        | \$ 193.364                    |
| RECUPERACIÓN DE LAS<br>DINÁMICAS AMBIENTALES              | \$ 59.416           | \$ 3.446                   | -                        | \$ 55.970                     |
| GOBERNANZA Y<br>FORTALECIMIENTO DE<br>CAPACIDADES LOCALES | \$ 28.105           | \$ 6.554                   | \$ 10.625                | \$ 10.926                     |
| COORDINACIÓN, EVALUACIÓN<br>Y SEGUIMIENTO                 | \$ 480              |                            |                          | \$ 480                        |
| <b>TOTALES</b>  | <b>\$ 1.051.531</b> | <b>\$ 73.832</b>           | <b>\$ 438.295</b>        | <b>\$ 539.404</b>             |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

La intervención en La Mojana ha implicado la contratación de la elaboración de un modelo digital de terreno continuo, sobre el cual se adelanta una modelación hidrodinámica bidimensional para 1.100.000 hectáreas, proyecto sin antecedentes en Colombia que permite proyectar probables escenarios de inundación, teniendo en cuenta los hechos históricos analizados desde 1970 y unos supuestos probabilísticos de ocurrencia de eventos que en los próximos 100 años pueden presentarse en la región.

Es importante resaltar que para la generación del modelo digital de terreno continuo, fue necesario reconstruir la red geodésica en 1.100.000 hectáreas, la cual se encontraba destruida por cuenta de las inundaciones.

El levantamiento topográfico de 1.100.000 hectáreas se realizó utilizando tecnología avanzada para la captura de datos, mediante vuelos con sensores LIDAR y toma de batimetrías con sensores Multi Haz en los cuerpos de agua, lo que garantiza no solo

menor tiempo en la captura de datos, sino mayor precisión en la calidad de los mismos. Como resultado se obtuvo una cartografía temática con resolución de 20 cm superando los 5 metros con los cuales contaba el país. Finalmente se generó el modelo digital de terreno que puede predecir cómo fluye el agua según caudales y lluvias en la región.

**FASE 2 INTERVENCIONES:** Se desarrollará conforme a las medidas que resulten de la formulación del Plan de Acción; esta fase no ha tenido muchos avances por cuanto el plan de acción solo fue aprobado en el primer trimestre del año 2016; por lo tanto, no se encuentran avances significativos.

**Cuadro 102. Avance Físico Vs Ejecución Presupuestal**

(Cifras en millones de pesos)

| AVANCE FÍSICO  |            |                |               | EJECUCIÓN PRESUPUESTAL   |            |
|--|------------|----------------|---------------|--------------------------|------------|
| Producto   | Meta Copes | Subproducto*   | Avance a 2016 | Presupuesto Copes        |            |
| Plan integral de ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de La Mojana. Contribución socioeconómica y climática a la actualización de la zonificación ambiental | 100%       | Estructuración | 82,40%        | Apropiación MHCP         | \$ 236.190 |
|  |            | Intervención   | 1,50%         | Contratado               | \$ 60.620  |
|  |            |                |               | % Ejecución Presupuestal | 25,67%     |
|  |            |                |               | Presupuesto Copes        | \$ 600.000 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El Fondo ha celebrado 87 contratos, de los cuales 61 son de modalidad de contratación directa por valor de \$40.195 millones y los tipos de contratos fueron de consultoría, servicios interventoría, prestación de servicios, donaciones y viajes y gastos de viaje; dos (2) contratos se realizaron bajo la modalidad de convocatoria abierta por valor de \$20.399, de los cuales se destaca el contrato 045 de 2013 por valor inicial de \$20.901 y cuyo objeto fue adelantar el levantamiento de la red geodésica, pero debido al incumplimiento del contratista su valor bajó a \$15.152 millones.

De igual manera se realizaron 24 contratos que el Fondo clasificó con modalidad NA (no aplica), utilizados principalmente para gastos de viaje por valor de \$26 millones.

**Cuadro 103. Contratación Megaproyecto La Mojana**

(Cifras en millones de pesos)

| VALOR INICIAL | VALOR MODIFICADO | VALOR LIQUIDADADO | SUBTOTAL  | VALOR FINAL DEL CONTRATO | DIFERENCIA | VALOR PAGADO |
|---------------|------------------|-------------------|-----------|--------------------------|------------|--------------|
| \$ 58.439     | \$ 6.502         | \$ 2.986          | \$ 61.955 | \$ 60.619                | \$ 1.335   | \$ 50.906    |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Modalidades de Contratación:**

**Cuadro 104. Contratación Megaproyecto La Mojana**

(Cifras en millones de pesos)

| Modalidad de contratación           | Valor Inicial (Aporte FA) | Valor modificado | Valor liquidado | Subtotal      | Valor final del contrato | Diferencia    | valor pagado  |
|-------------------------------------|---------------------------|------------------|-----------------|---------------|--------------------------|---------------|---------------|
| Contratación Directa (61 contratos) | 34.630                    | 7.015            | 115             | 41.530        | 40.195                   | -1.336        | 32.717        |
| Contratación Abierta (2 contratos)  | 23.782                    | -512             | 2.872           |               | 20.399                   | 0             | 18.164        |
| #N/A (24 contratos)                 | 26                        | 0                | 0               | 26            | 26                       | -47.512       | 26            |
| <b>Total</b>                        | <b>58.439</b>             | <b>6.503</b>     | <b>2.987</b>    | <b>61.956</b> | <b>60.620</b>            | <b>-1.336</b> | <b>50.907</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

La modalidad de contratación más representativa es la Contratación Directa con 61 contratos que representa el 66.31% del valor de final de todos los contratos.

**Cuadro 105. Tipos de Contrato Megaproyecto La Mojana**

(Cifras en millones de pesos)

| Tipo de Contrato                 | Valor Inicial (Aporte FA) | Valor Pagado     | Valor Jurídico   | Valor Final Contrato | % Modalidad Contratación Directa |
|----------------------------------|---------------------------|------------------|------------------|----------------------|----------------------------------|
| Total Asistencia Técnica         | \$ 1.000                  | \$ 900           | \$ 1.000         | \$ 1.000             | 2,49                             |
| Total Consultoría                | \$ 17.837                 | \$ 20.624        | \$ 22.187        | \$ 22.219            | 55,28                            |
| Total Convenio                   | \$ 888                    | \$ 772           | \$ 888           | \$ 888               | 2,21                             |
| Total Donación                   | \$ -                      | \$ -             | \$ -             | \$ -                 |                                  |
| Total Interventoría              | \$ 675                    | \$ 735           | \$ 888           | \$ 888               | 2,21                             |
| Total Prestación de Servicios    | \$ 325                    | \$ 318           | \$ 407           | \$ 390               | 0,97                             |
| Total Servicios                  | \$ 7.587                  | \$ 2.943         | \$ 8.077         | \$ 6.802             | 16,92                            |
| Total Técnico                    | \$ 5.504                  | \$ 5.997         | \$ 7.244         | \$ 7.244             | 18,02                            |
| Total Viáticos y gastos de viaje | \$ 812                    | \$ 423           | \$ 836           | \$ 760               | 1,89                             |
| <b>Total General</b>             | <b>\$ 34.630</b>          | <b>\$ 32.716</b> | <b>\$ 41.530</b> | <b>\$ 40.194</b>     | <b>100,00</b>                    |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Bajo la modalidad de contratación directa los contratos de Interventoría suman \$22.219.4 millones que representan el 55.28%, de los cuales se ha pagado ya el 92.82%.

Los contratos de tipo Técnico suman \$7.244.8 millones que representan el 18.02% del total de la modalidad directa y de los cuales se han pagado el 82.79%; los contratos de Servicios suman \$6.802.7 millones que representan el 16.92%, de los cuales se han pagado \$2.943.2 millones, que representan el 43.27%.

**Cuadro 106. Contratación por Fases Megaproyecto La Mojana**

(Cifras en millones de pesos)

| Fases   | Costo Estimado por Etapa | Total Contratación Acumulada 31/12/15 | Pagos Acumulados 31/12/15 |
|---|--------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| Recopilación y Diagnóstico  |                          | \$ 6.257                              | \$ 5.947                  |
| Evaluación y modelación de la amenaza                             |                          | \$ 32.645                             | \$ 30.157                 |
| Evaluación del riesgo y análisis costo beneficio                  |                          | \$ 3.313                              | \$ 2.663                  |
| Socialización, divulgación y participación de actores y comunidad |                          | \$ 1.217                              | \$ 694                    |
| Coordinación Técnica y Supervisión de contratos                   |                          | \$ 2.618                              | \$ 2.395                  |
| Plan de Acción  |                          | \$ 623                                | \$ 391                    |
| Viáticos y gastos de viaje  |                          | \$ 56                                 | \$ 30                     |
| <b>Total Estructuración</b>                                       | <b>\$ 48.277</b>         | <b>\$ 46.729</b>                      | <b>\$ 42.276</b>          |
| Ejecución de Intervenciones                                       |                          | \$ 13.890                             | \$ 8.630                  |
| <b>Total Intervenciones</b>                                       | <b>\$ 551.723</b>        | <b>\$ 13.890</b>                      | <b>\$ 8.630</b>           |
| <b>TOTAL MACROPROYECTO GENERAL</b>                                | <b>\$ 600.000</b>        | <b>\$ 60.620</b>                      | <b>\$ 50.907</b>          |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como factor de éxito se destaca, la modelación realizada en la zona, la cual aporta a los tomadores de decisiones información importante para la determinación del uso de los recursos.

### 2.1.3.2. Megaproyecto Gramalote

Durante el período de influencia del fenómeno de La Niña, un deslizamiento ocurrido los días 16 y 17 de diciembre de 2010 destruyó el casco urbano del municipio de Gramalote (Norte de Santander), motivo por el cual se incluyó su reasentamiento como uno de los proyectos prioritarios dentro del plan integral de acción específico para el manejo de la emergencia generada por el fenómeno de la Niña 2010-2011. Desde entonces, el Gobierno Nacional ha adelantado acciones coordinadas en cabeza de diferentes entidades del orden nacional.

La postulación de Gramalote fue presentada al Fondo Adaptación por los Ministerios MADS y MVCT, por valor de \$163.778 millones, para beneficiar a 950 familias. El megaproyecto de Gramalote contempla cuatro (4) fases: (I) Estructuración y Pre-traslado, (II) Preparación para el traslado, (III) Traslado y (IV) Pos-traslado.

El desarrollo del proyecto se ha dado en dos (2) líneas de acción estrechamente relacionadas: una línea técnica y una línea de acompañamiento social y reactivación económica, que han avanzado de manera simultánea.

Luego de estudios y mesas de concertación, se concluyó que la zona de Miraflores era la más conveniente para la reubicación del nuevo casco urbano de Gramalote por el menor impacto ambiental, la longitud de las vías de acceso, la longitud de la conducción del acueducto y alcantarillado, y el tipo de obras de mitigación requeridas para el caso en concreto. Adicionado a la localización que beneficia a los habitantes de las veredas y el menor impacto ambiental en la zona.

En relación con las inversiones, se trasladaron recursos de otros sectores y megaproyectos de la siguiente manera:

- Del sector transporte la suma de \$4.137.6 millones.
- De los excedentes de la interventoría de urbanismo del sector vivienda la suma de \$1.801.7 millones.
- De los excedentes de la interventoría de la PTAR<sup>103</sup> PTAP<sup>104</sup> del sector de saneamiento básico \$259.4 millones.
- Del megaproyecto Jarillón de Cali \$119.114. millones.
- De la asignación de recursos y gastos no sectorizados \$14.819.7 millones

El alcance del proyecto hace referencia al acceso a un hábitat sostenible y seguro; reconstrucción del tejido social para una comunidad resiliente; desarrollo económico con enfoque regional, integral y sostenible; gobernanza y fortalecimiento del gobierno local; prevención y mitigación de impactos a la población receptora y mecanismos de comunicación efectiva y permanente.

Es importante resaltar que en materia de Viviendas Entregadas, la meta final prevista en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 es de 900 unidades; sin embargo, para el año 2015 el Fondo dentro de su plan de acción modificó la meta propuesta de 400 viviendas a cero (0).

Transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del "Fenómeno de la Nina", el megaproyecto Gramalote, que tiene como meta final la entrega de 900 viviendas, a corte 31 de diciembre de 2015 presenta una ejecución del 0%; no ha cumplido de manera oportuna y eficiente la entrega de las viviendas a las familias, sin lograr el objetivo misional para el cual fue creado para la atención prioritaria a un sector vulnerable.

### 2.1.3.3. Megaproyecto Jarillón de Cali

El megaproyecto Jarillón de Cali se origina como consecuencia del fenómeno de la Niña 2010-2011, para lo cual, la Gobernación del Valle del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC), postularon ante el Fondo el proyecto "*Plan Jarillón Río Cauca y Obras Complementarias en el Municipio de Santiago de Cali (PJAOC)*", hoy Plan Jarillón de Cali, con el propósito de reducir el riesgo de inundación por el desbordamiento del río Cauca y sus tributarios en la zona del Jarillón de Aguablanca.

<sup>103</sup> Planta de Tratamiento de Aguas residuales

<sup>104</sup> Planta de Tratamiento de Agua Potable



El 2 de febrero de 2012 mediante acta No. 9 del Consejo Directivo del Fondo, seleccionó la postulación No. 457 del proyecto PJAOC, sujeta a cofinanciación regional y local.

Para este megaproyecto, se indicó un presupuesto asignado de \$823.000 millones, de los cuales se han comprometido \$233,279 millones y se han pagado \$145.307 millones, con una ejecución del 28% del total comprometido y 62% con relación a los pagos.

Desde el inicio y al finalizar el 31 de diciembre de 2015, los recursos se han enfocado a los cinco (5) componentes<sup>105</sup>, donde se observa que el 45% de los recursos se han destinado al componente *Reducción de la vulnerabilidad física frente a la amenaza por inundación (oferta de vivienda)*.

El Fondo a 31 de diciembre de 2015, ha suscrito 22 contratos por un valor de \$233.278 millones, donde la mayor participación se focalizó a contratos de terceros con el 48,99% y contratos interadministrativos con el 23,05%, de los cuales se revisaron documentalmente cuatro (4) por \$153.036 millones, que equivalen al 66% del total contratado.

De otra parte, por modalidad de contratación se realizaron 16 contratos por contratación directa por \$175.400 millones y cinco (5) contratos sin identificar modalidad por \$57.877 millones.

Al revisar los componentes en que se divide el proyecto Jarillón de Cali, a 31 de diciembre de 2015, se observó que aunque se ha celebrado la contratación de este proyecto, la gestión no ha sido favorable debido a las siguientes debilidades:

En el Componente No. 1 denominado *Reducción de la amenaza por inundación por desbordamiento Río Cauca y Tributarios*, aún no se ha realizado ningún kilómetro del Jarillón reforzado.

Para el Componente No. 2 denominado *reducción de la amenaza de inundación por deficiencias en el Sistema de Drenaje Pluvial Oriental y Reducción de la vulnerabilidad de la Infraestructura Indispensable frente a la amenaza por inundación*, se suscribió el convenio No. 2013-CV-0015 relacionado con Obras de la estación de bombeo paso del comercio, interventoría a las obras de la estación de bombeo paso del comercio, diseños y obras de protección de descarga en la planta de tratamiento de aguas

---

<sup>105</sup> 1. *Reducción de la amenaza por inundación por desbordamiento Río Cauca y Tributarios CV C*; 2. *Reducción de la vulnerabilidad de la Infraestructura Indispensable frente a la amenaza por inundación y Reducción de la amenaza de inundación por deficiencias en el Sistema de Drenaje Pluvial Oriental (EMCALI)*; 3. *Componente Reducción de la vulnerabilidad física frente a la amenaza por inundación- Oferta de Vivienda (COMFANDI- MUNICIPIO)*; 4. *Reducción de la vulnerabilidad social frente a la amenaza por inundación- Social (MUNICIPIO)*; 5. *Gestión Técnica y Coordinación (OSSO, GIP Y COMFANDI ADMINISTRA)*

residuales - PTAR Cañaveralejo, diseños (ajuste) y obras de mitigación bocatoma planta de tratamiento de agua potable - PTAP Puerto Mallarino; donde se destinaron \$100.000 millones; sin embargo, al cierre del 2015 se liberaron recursos por \$55.320.2 millones y a la fecha del cierre se aplazó esta meta y se replanteó excluyendo las actividades de mejoramiento hidráulico de la laguna de regulación al pontaje sur y obra complementaria fase III Santiago de Cali, obras de protección y mitigación de la bocatoma Puerto Mallarino PTAP, obras de protección de estructura de descargas de la planta de aguas residuales PTAR Cañaveralejo.

Del componente No. 3 denominado *reducción de la vulnerabilidad física frente a la amenaza por inundación oferta de vivienda en el 2011 al 2014*, se tenía planeado reubicar 1.124 hogares y 868 hogares en el 2015 para un total planeado de 1.992 hogares al cierre 31 de diciembre de 2015, de los cuales se han reubicado 736 familias, que equivale al 37% del total planeado.

### **Hallazgo No. 30 Convenio 015 de 2013**

La Ley 1474 de 2011 señala: *“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

*Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación*

administrativa correspondiente. *NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013.*

*Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”*

*(...) La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.”*

La Resolución No. 01 de 2012 por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo, en su artículo 42 establece:

*“DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual.*

*Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia.” (Subrayado fuera de texto)*

De igual manera, el artículo 47 señala:

*“PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido (...)*

*c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*

d. Responderá por los resultados de su gestión.

e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda." (Subrayado nuestro)

El Fondo suscribió el convenio CV-015 -2013 el 24 de junio de 2013, por \$107.000 millones, de los cuales \$100.000 millones los aporta el Fondo y \$7.000 millones EMCALI EICE ESP, relacionado con obras de la estación de bombeo paso del comercio, interventoría a las obras de la estación de bombeo paso del comercio, diseños y obras de protección de descarga en la planta de tratamiento de aguas residuales - PTAR Cañaveralejo, diseños (ajuste) y obras de mitigación bocatoma planta de tratamiento de agua potable - PTAP Puerto Mallarino.

Transcurridos dos (2) años de la suscripción del mismo, el Fondo mediante otrosí No. 2 redujo el valor por \$46.893 millones de los cuales \$44.680 millones los aporta el Fondo y \$2.213 millones EMCALI. El plazo inicial de este contrato fue de 33 meses y en el otrosí No. 3 se amplió seis (6) meses más.

Del análisis realizado al Convenio No. CV 015 de 2013 con sus modificaciones y los informes de supervisión a 31 de diciembre de 2015, se observó lo siguiente:

Pese a que los estudios previos y el convenio contemplaban la ejecución de todas las actividades relacionadas con la estabilización estructural al Dique, mejoramiento hidráulico, diseño de obras, construcción de la planta de tratamiento de aguas potables y aguas residuales, entre otras; para lo cual el Fondo Comprometió \$100.000 millones desde el 24 de junio de 2013, y transcurrido 25 meses, mediante otrosí No. 2 se eliminan las actividades<sup>106</sup>, y se liberan recursos por \$55.321 millones, que estuvieron comprometidos, situación que denota falta de planeación en la programación y estructuración de las actividades y productos, comprometiendo recursos durante 25 meses, es decir, durante las vigencias 2013 al 2015, que podían ser utilizados en los proyectos que estaban desfinanciados por el Fondo durante estas vigencias.

<sup>106</sup> Se excluyeron las siguientes actividades: Mejoramiento Hidráulico de la laguna de Regulación al Pontaje Sur y Obra Complementaria Fase III Santiago de Cali, Obras de Protección y Mitigación de la Bocatoma Puerto Mallarino PTAP, Obras de Protección de Estructura de Descargas de la Planta de Aguas Residuales PTAR Cañaveralejo.

**Cuadro 107. Convenio 015 de 2013**

(Cifras en millones de pesos)

| Actividades  | Estudios previos | Valor Desembolsado Fondo de Adaptación | Valor Adjudicado Emcall |
|--|------------------|--|-------------------------|
| Estabilización estructural al Dique y protección contra la erosión de la margen izquierda del Río Cauca y Corrección de Filtraciones a la tuberías de descarga en la estación de bombeo del paso del Comercio de la Ciudad de Cali | 24.400           | 21.923                                 | 21.580,04               |
| Mejoramiento Hidráulico de la laguna de Regulación al Pondaje Sur y Obra Complementaria Fase II Santiago de Cali   | 26.200           | 22.454                                 | 22.162,48               |
| Mejoramiento Hidráulico de la laguna de Regulación al Pondaje Sur y Obra Complementaria Fase III Santiago de Cali  | 23.500           | 0                                      | 0                       |
| Obras de Protección y Mitigación de la Bocatoma Puerto Mallarino PTAP  | 1.500            |  | 0                       |
| Diseño de Obras de Protección de Estructura de Descargas de la Planta de Aguas Residuales PTAR Cañaveralejo  | 525              | 382,77                                 | 378,56                  |
| Obras de Protección de Estructura de Descargas de la Planta de Aguas Residuales PTAR Cañaveralejo  | 6.000            |  | 0                       |
| Diseños y Obras Adicionales  | 17.875           | 558,69                                 | 558,67                  |
| Contrapartida Emcall   | 7.000            |  |                         |
|  | <b>107.000</b>   | <b>45.318</b>                          | <b>44.679,76</b>        |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Este contrato a diciembre de 2015 con base en el cronograma de trabajo aprobado, presenta un avance del 13,5% comparado con el planeado del 18%; y a esta misma fecha se encuentran transferidos los recursos a la Entidad Territorial.
- Pese a la transferencia total de los recursos por parte del Fondo, a 31 de diciembre de 2015, y de acuerdo con los informes de interventoría, y que han transcurridos 30 meses desde la suscripción, las obras no se encuentran terminadas y entregadas, presentando retraso de hasta 237 días en actividades, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 108. Convenio 015 de 2013**

(Cifras en millones de pesos)

| Actividad                        | Valor Adjudicado Emcall | Avance Informe de Interventoría | Días de Atraso |
|----------------------------------|-------------------------|---------------------------------|----------------|
| Obra Estacion de Bombeo          | 21.580,04               | 69%                             | 29             |
| Obra laguna el Pondaje Fase II   | 22.162,48               | 79%                             | 16             |
| Diseño PTAR                      | 378,56                  | 95%                             | 237            |
| Diseños Obras Adicionales Fase 1 | 558,69                  | 80%                             | 67             |
|                                  | <b>44.679,77</b>        |                                 |                |

Fuente: Fondo Adaptación e Interventoría

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Revisados los informes del supervisor, se observa que pese a los constantes informes realizados por parte del supervisor del convenio, relacionados con: atrasos en la realización de las actividades de acuerdo con el cronograma; y materialización del riesgo jurídico por no cumplimiento en la fecha para la entrega del objeto contratado, no se evidencia gestión por parte del Fondo para

adoptar las medidas necesarias y hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el contrato, ni el uso de las correspondientes cláusulas y acciones establecidas en el convenio para estos fines.

Estas situaciones generan debilidades en el control y seguimiento por parte del Fondo a la ejecución del convenio, circunstancias que afectan los objetivos misionales establecidos en el Plan Estratégico, afectando las metas anuales del Megaproyecto Jarillón de Cali.

### Respuesta del Fondo

*"(...) Entre los convenios celebrados se encuentra el 015-2013 EMCALI, en el cual se plantearon diferentes contratos de consultoría y de obra que desarrollarían las líneas de acción (i) reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura indispensable ubicada en el Jarillón (PTAR, PTAP, Estación de bombeo Paso del Comercio, edificaciones indispensables) y (ii) reducción de la amenaza por deficiencia en el sistema de drenaje (recuperación hidráulica del sistema de drenaje, canales, pondajes y estaciones de bombeo que se definirían en desarrollo del proyecto). En el documento de estudios previos de dicho convenio, en el ítem que define el valor del mismo<sup>107</sup>, se aclara que los costos de obra son aproximados en los casos donde los proyectos requieren un diseño previo para calcular de manera precisa el valor del presupuesto.*

*- Lo anterior evidencia desde el preciso momento de la planeación que dadas las causas que originaron el convenio, el valor del mismo y las intervenciones podían ser susceptibles de modificación una vez se contara con la totalidad de los diseños de cada una de las obras.*

*- Aunado a lo anterior, el Fondo y las entidades vinculadas, con el fin de continuar el proceso de estructuración del proyecto y dando cumplimiento al principio de planificación, adelantaron diferentes reuniones en las que se revisó la asignación de compromisos y contrapartidas a efectos de establecer los valores que corresponden a cada entidad participante del proyecto, concluyendo en la necesidad de celebrar un único convenio marco interadministrativo de cooperación en el cual confluirían el FONDO, Municipio de Santiago de Cali, CVC y EMCALI delimitando el alcance de las obligaciones y el aporte de los recursos de cada una de las entidades.*

*- Producto del acuerdo enunciado en el párrafo anterior, se suscribió el Convenio marco interadministrativo de cooperación No. 001-2015 entre el FONDO, Municipio, CVC y EMCALI en el cual se definieron las líneas de acción que desarrollaría cada entidad conforme a sus competencias misionales.*

### Análisis de la Respuesta

Para el organismo de control es claro que el documento de estudios previos de dicho convenio, en el ítem que define el valor del mismo<sup>108</sup>, se aclara que los costos de obra son aproximados en los casos donde los proyectos requieren un diseño previo para calcular de manera precisa el valor del presupuesto. Sin embargo, lo que se

<sup>107</sup> Documento de estudios previos convenio 015-2013, tabla 3, página 12.

<sup>108</sup> Documento de estudios previos convenio 015-2013, tabla 3, página 12.

quiere resaltar con el hallazgo es que el Fondo tardó dos (2) años en realizar la modificación al convenio, retirando actividades esenciales, como lo relacionado con las obras en la Laguna de Pondaje Sur Fase III, PTAP Puerto Mallarino, PTAR Cañaveralejo y diseños y obras adicionales que posteriormente fueron contratadas a través del Convenio 001 de 2015, así como demora en la liberación de los recursos que estuvieron comprometidos durante 25 meses sin ser ejecutados, recursos que podían ser invertidos en otros proyectos de impacto afectados por el fenómeno de la niña.

Por lo tanto existieron debilidades en la estructuración del Convenio 015 de 2013, más aun cuando se habían destinado los recursos; además los riesgos que existen para el municipio de Cali son altos al no realizar las obras con oportunidad, como se evidencia en la consolidación del Proyecto Jarillón de Cali.

#### **2.1.3.4. Megaproyecto Canal del Dique**

El 20 de septiembre de 2011 CORMAGDALENA postuló ante el Fondo el proyecto que tituló “*Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique*”, el cual tiene como objetivo primordial las “*Obras de regulación de caudales para control de inundaciones, ingreso de sedimentos y recuperación ambiental. Incluye obras para el mantenimiento de la navegación mayor, control de niveles de agua en el canal, control de la intrusión de la cuña salina, mejorar las conexiones ciénaga-ciénaga y ciénagas-canal de dique y mantener las condiciones de los accesos de agua potable y otros servicios en el área del Canal del Dique. Así como, obras de mejoramiento de condiciones sociales de las poblaciones ribereñas del Canal del Dique*”, fue aprobado por el Consejo Directivo en su sesión No. 4 del 29 de septiembre de 2011.

La población damnificada es alrededor de 1.500.000 Habitantes en tres (3) Departamentos que cubre 20 municipios. Conforme al documento Conpes 3776 de 2013 para la atención del desastre se asignó un presupuesto \$1.004.783 millones.

#### **Alcance del Macroproyecto**

- *Regulación activa del ingreso de caudales al sistema del Canal del dique.*
- *Control de inundaciones y control de niveles de agua en el canal*
- *Control de la intrusión salina*
- *Escenarios para la adaptación al cambio climático.*
- *Mejoramiento de las conexiones ciénaga - ciénaga y ciénaga – canal.*
- *Restauración de los ecosistemas PNNCR y San Bernardo*
- *Restauración de rondas de ciénagas, caños y canal del dique*
- *Aseguramiento del recurso hídrico del canal para agua potable, riego, ganadería, pesca y otros servicios.*
- *Navegación fluvial.*

**Cuadro 109. Ejecución Presupuestal Megaproyecto Canal del Dique**  
AI 31/12/15

(Cifras en millones de pesos)

| SECTOR          | CONPES       | ACTUALIZACION<br>CONSEJO DIRECTIVO FA | APROPIACIÓN<br>MHCP | CONTRATADO | PAGADO    |
|-----------------|--------------|---------------------------------------|---------------------|------------|-----------|
| CANAL DEL DIQUE | \$ 1.004.800 | \$ 1.004.783                          | \$ 263.375          | \$ 113.712 | \$ 49.999 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se puede observar el Conpes asignó \$1.004.800 millones; el Consejo Directivo del Fondo realizó una disminución pasando \$1.004.783 millones, de este total actualizado el MHCP le ha apropiado \$263.375 millones y de este valor se han contratado \$113.712 millones, de los cuales se han pagado \$49.999 millones.

Revisada la información contractual del megaproyecto Canal de Dique, se tiene que se han celebrado 24 contratos por \$106.166 millones, modificados en \$7.549 millones y liquidados por valor \$2 millones, para un total de \$113.713 millones, de los cuales se han pagado \$49.999 millones, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 110. Contratación Megaproyecto Canal del Dique**  
AI 31/12/15

(Cifras en millones de pesos)

| No de Contratos | Vr Inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total   | Vr pagado |
|-----------------|-----------------------------|---------------|--------------|------------|-----------|
| 24              | \$ 106.166                  | \$ 7.549      | \$ 2         | \$ 113.713 | \$ 49.999 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El Fondo para seleccionar los contratistas tiene tres (3) modalidades, la contratación directa, convocatoria abierta y cerrada, en el Canal del Dique se presenta la siguiente distribución de acuerdo con la modalidad, así:

**Cuadro 111. Modalidades de Contratación**

(Cifras en millones de pesos)

| MODALIDAD            | No de Contrato | % contratación | Vr Inicial de los Contratos | Vr modificado<br>(adiciones o disminuciones) | Vr liquidado | Vr total   | Vr pagado |
|----------------------|----------------|----------------|-----------------------------|--|--------------|------------|-----------|
| CONTRATACION DIRECTA | 21             | 88%            | \$ 96.818                   | \$ 5.927                                     | \$ 2         | \$ 102.743 | \$ 44.167 |
| CONVOCATORIA CERRADA | 1              | 4%             | \$ 9.263                    | \$ 1.622                                     | \$ -         | \$ 10.885  | \$ 5.813  |
| N/A                  | 2              | 8%             | \$ 85                       | \$ -   | \$ -         | \$ 85      | \$ 19     |
| TOTAL                | 24             | 100%           | \$ 106.166                  | \$ 7.549                                     | \$ 2         | \$ 113.713 | \$ 49.999 |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se puede observar, la modalidad de selección más utilizada en el megaproyecto es la contratación directa con 21 de los 24 contratos, que equivale al 88%, con una asignación presupuestal de \$ 96.818 millones, con modificaciones por valor \$ 5.927 millones, sin contratos liquidados, para un valor total \$ 102.743 millones, de los cuales se han pagado \$44.167 millones; le sigue la modalidad de convocatoria cerrada con un (1) contrato con una asignación presupuestal de \$9.263 millones, con modificaciones de \$1.622 millones, sin contratos liquidados para un valor total de \$10.885 millones, de los cuales se han pagado \$5.813 millones.



millones; finalmente aparece un concepto N/A con dos (2) contratos por \$85 millones, sin modificaciones ni liquidaciones y un valor pagado de \$19 millones.

Teniendo en cuenta que la contratación directa es la más utilizada por el Fondo, a continuación se presenta por tipo de contratos:

**Cuadro 112. Tipo de Contratos Contratación Directa**

(Cifras en millones de pesos)

| TIPO                           | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado   | Vr liquidado | Vr total          | Vr pagado        |
|--------------------------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|-----------------|--------------|-------------------|------------------|
| PRESTACION DE SERVICIO         | 11              | 52%                | \$ 9.313                    | \$ 36           | \$ 3         | \$ 9.346          | \$ 412           |
| OBRA                           | 4               | 19%                | \$ 21.876                   | \$ -            | \$ -         | \$ 21.876         | \$ -             |
| CONSULTORIA                    | 3               | 14%                | \$ 54.625                   | \$ 2.708        | \$ -         | \$ 57.336         | \$ 36.045        |
| INTERVENTORIA                  | 2               | 10%                | \$ 11.004                   | \$ 3.183        | \$ -         | \$ 14.187         | \$ 7.710         |
| CONVENIO (INTERADMINISTRATIVO) | 1               | 5%                 | \$ -                        | \$ -            | \$ -         | \$ -              | \$ -             |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>21</b>       | <b>100%</b>        | <b>\$ 96.818</b>            | <b>\$ 5.927</b> | <b>\$ 3</b>  | <b>\$ 102.745</b> | <b>\$ 44.167</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Dé los 21 contratos el tipo más utilizado es el de Prestación de Servicio con 11 contratos que equivalen al 52% por \$9.313 millones, con una modificación de \$36 millones y liquidados por \$3 millones, de los cuales se ha pagado \$412 millones; continúan los contratos de Obra con cuatro (4) que equivale al 19% por un valor inicial de \$21.876 millones, sin adiciones ni liquidaciones ni pagos realizados; los contratos de Consultoría son tres (3) que equivalen al 14% por un valor inicial de \$54.625 millones, con una modificación de \$2.708 millones, sin contratos liquidados, para un total de \$57.336 millones, de los cuales se han pagado \$36.045 millones; los contratos de Interventoría tienen dos (2) contratos que equivalen al 10%, con un valor inicial \$11.004 millones, con una modificación de \$3.183 millones, sin contratos liquidados, para un total de \$14.187 millones, de los cuales se han pagado \$7.710 millones, finalmente está un (1) Convenio Interadministrativo, sin valor inicial, sin modificaciones y sin pagos.

En cuanto a los contratos seleccionados por la modalidad de convocatoria cerrada, el comportamiento es el siguiente:

**Cuadro 113. Tipo de Contratos Convocatoria Cerrada**

(Cifras en millones de pesos)

| TIPO         | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado   | Vr liquidado | Vr total         | Vr pagado       |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|-----------------|--------------|------------------|-----------------|
| OBRA         | 1               | 100%               | \$ 9.263                    | \$ 1.623        | \$ -         | \$ 10.886        | \$ 5.813        |
| <b>TOTAL</b> | <b>1</b>        | <b>100%</b>        | <b>\$ 9.263</b>             | <b>\$ 1.623</b> | <b>\$ -</b>  | <b>\$ 10.886</b> | <b>\$ 5.813</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Por esta modalidad de contratación se seleccionó un (1) solo contrato por valor de \$9.263 millones que fue modificado en \$1.623 millones para un total de \$10.886 millones, de los cuales se han pagado \$5.813 millones.

Por último, la modalidad N/A tiene el siguiente comportamiento:

**Cuadro 114. Tipo de Contratos N/A**

(Cifras en millones de pesos)

| TIPO         | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr Inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total     | Vr pagado    |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| N/A          | 2               | 100%               | \$ 86                       | \$ -          | \$ -         | \$ 86        | \$ 18        |
| <b>TOTAL</b> | <b>2</b>        | <b>100%</b>        | <b>\$ 86</b>                | <b>\$ -</b>   | <b>\$ -</b>  | <b>\$ 86</b> | <b>\$ 18</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Durante el segundo semestre del año 2012 y el primer semestre del 2013 se contrató la estructuración de los términos técnicos con los cuales se abrió el proceso para contratar el Plan de Manejo Hidrosedimentológico del Canal del Dique, incluyendo los componentes de mitigación de riesgo y adaptación al cambio climático. Se realizó la convocatoria pública internacional y posteriormente se seleccionó el consultor (Consortio Dique).

En agosto de 2013 se firmó el acta de inicio del contrato de consultoría, con un plazo de 49 meses y una inversión de \$53 mil millones, para atender los siguientes objetivos:

- Regulación de caudales para el control de inundaciones, ingreso de sedimentos y recuperación ambiental.
- Control de niveles del agua en el canal, control de la intrusión de la cuña salina.
- Mejoramiento de las conexiones ciénaga- ciénaga y ciénagas- Canal del Dique.
- Mantenimiento de las condiciones de los accesos al agua del Canal del Dique para riego, abastecimiento de agua potable y otros servicios en el área del Canal del Dique.
- Mejoramiento de condiciones sociales de las poblaciones ribereñas del Canal del Dique.
- Restauración ecosistemas PNNCR y San Bernardo y SFF Corchal Mono Hernández
- Restauración de rondas de ciénagas, caños y canal del dique,
- Aseguramiento del recurso hídrico del canal para agua potable, riego, ganadería, pesca y otros servicios,
- Navegación fluvial

Enmarcado en los procesos de contratación del convenio con CORMAGDALENA, así como del consultor e interventor para el proyecto Restauración Sistema Canal del Dique.

• **Estudios y Diseños Definitivos**

Comprende la contratación de estudios de mayor profundidad tecnológica, tal como se determinó después de los estudios preliminares. De esta contratación se han obtenido algunos productos como la modelación matemática, instalación de miras y estaciones de radar, línea base ambiental, diseños de obras prioritarias, direccionados a restaurar los ecosistemas del Canal del Dique.

El componente incluye también el diseño de las obras prioritarias de mitigación de riesgo de inundación, obras prioritarias de restauración ambiental y algunas obras principales, que se requieran de acuerdo con la alternativa seleccionada.

El resultado que el Consultor Consorcio Dique efectuó ante el Consejo Directivo del Fondo el 21 de mayo de 2015, se concluyó que es necesario profundizar en los aspectos económicos y financieros planteados para el conjunto de obras, para reducción y redistribución de caudales que integran la alternativa 2, distribuidas en obras prioritarias y obras principales.

- **Construcción de Obras Prioritarias**

Obras prioritarias para la mitigación del riesgo por inundación: Se intervendrán 11 zonas de las cuales el único avance se evidencia en el Grupo 5 Calamar-Santa Lucía, de igual manera obras prioritarias de restauración ambiental. Donde se observa que no presenta avance, se tenía prevista la contratación durante el cuarto trimestre de 2015 para la restauración del Santuario de Flora y Fauna, El Corchal del Mono Hernández.

- **Construcción de Obras Principales**

De acuerdo con los informes de seguimiento, las definen como las obras para la regulación de caudales y sedimentos, restablecimiento de conexiones Ciénagas – Caños, implementación de políticas de explotación y operación del sistema, y la infraestructura de navegabilidad. Estas obras están estimadas para iniciar en el último trimestre del 2016 (sujeto a disponibilidad presupuestal).

Para cada uno de los componentes se ha establecido un porcentaje de impacto definido como ponderado y de conformidad con esta ponderación se ha estimado el valor de cada uno en la forma que se expresa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 115. Programación Obras Principales**

Cifra en millones de pesos

| Componentes:               | 1. Estructuración Macroproyecto | 2. Estudios y Diseños Detallados | 3. Construcción obras Prioritarias | 4. Construcción Obras Principales |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Ponderación:               | 5%                              | 10%                              | 15%                                | 70%                               |
| Valor Estimado Componente: | 6.566                           | 67.086                           | 219.823                            | 711.308                           |
| Programación:              | Ene 2012 - Dic 2018             | Ago 2013 - Ene 2016 *            | Ene 2015 - Dic 2016                | Sept 2016 - Dic 2018              |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Al revisar la matriz contractual podemos observar que el Megaproyecto ha sido objeto de varias prórrogas, que en principio encontraron su justificación en la complejidad en la articulación de los actores y las entidades comprometidas en el mismo, pero que en la actualidad reflejan ineficiencia e ineffectividad frente al

desarrollo del megaproyecto, donde como veremos, pasó la vigencia 2015 sin obtener ningún avance; de tal manera, poniendo en riesgo nuevamente el cumplimiento para la finalización y entrega del megaproyecto en diciembre del 2018.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los componentes 3 y 4, vale decir, obras prioritarias y obras definitivas, no se han iniciado, pese a que el 2015 fue proyectado como el año de las obras.

- **Distribución de los Recursos por Regiones**

A continuación se presenta la distribución de los recursos por Departamento y Municipio donde se harán los proyectos, así:

**Cuadro 116. Distribución de los Recursos por Regiones**  
(Cifras en millones de pesos)

Cifras en millones

| DEPARTAMENTO    | MUNICIPIO         | VALOR               | % PARTICIPACION |
|-----------------|-------------------|---------------------|-----------------|
| ATLÁNTICO       | CAMPO DE LA CRUZ  | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | CAMPO DE LA CRUZ  | \$ 49.405           |                 |
| ATLÁNTICO       | CANDELARIA        | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | CANDELARIA        | \$ 49.405           |                 |
| ATLÁNTICO       | LURUACO           | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | LURUACO           | \$ 49.405           |                 |
| ATLÁNTICO       | MANATÍ            | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | MANATÍ            | \$ 49.405           |                 |
| ATLÁNTICO       | REPELÓN           | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | REPELÓN           | \$ 49.405           |                 |
| ATLÁNTICO       | SABANALARGA       | \$ 49.405           |                 |
| ATLÁNTICO       | SABANALARGA       | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | SANTA LUCÍA       | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | SANTA LUCÍA       | \$ 49.405           |                 |
| ATLÁNTICO       | SUAN              | \$ 3.479            |                 |
| ATLÁNTICO       | SUAN              | \$ 49.405           |                 |
| <b>SUBTOTAL</b> |                   | <b>\$ 423.067</b>   | <b>42%</b>      |
| BOLÍVAR         | ARJONA            | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | ARJONA            | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | ARROYOHONDO       | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | ARROYOHONDO       | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | CALAMAR           | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | CALAMAR           | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | CARTAGENA DE INDI | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | CARTAGENA DE INDI | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | MAHATES           | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | MAHATES           | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | MARÍA LA BAJA     | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | MARÍA LA BAJA     | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | SAN CRISTÓBAL     | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | SAN CRISTÓBAL     | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | SAN ESTANISLAO    | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | SAN ESTANISLAO    | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | SOPLAVIENTO       | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | SOPLAVIENTO       | \$ 49.405           |                 |
| BOLÍVAR         | TURBANÁ           | \$ 3.479            |                 |
| BOLÍVAR         | TURBANÁ           | \$ 49.405           |                 |
| <b>SUBTOTAL</b> |                   | <b>\$ 528.833</b>   | <b>53%</b>      |
| SUCRE           | SAN ONOFRE        | \$ 3.479            |                 |
| SUCRE           | SAN ONOFRE        | \$ 49.405           |                 |
| <b>SUBTOTAL</b> |                   | <b>\$ 52.883</b>    | <b>5%</b>       |
| <b>TOTAL</b>    |                   | <b>\$ 1.004.783</b> | <b>100%</b>     |

Fuente: Fondo Adaptación - Elaboro equipo auditor

Como se puede observar, de los tres (3) Departamentos afectados, en Bolívar es donde se van a invertir el mayor número de recursos, que suman \$528.883 millones que equivalen al 53% del total de los recursos del megaproyecto, distribuidos en 10 municipios, donde cada uno tiene dos (2) proyectos: Continúa el departamento del Atlántico con una inversión de \$423.067 millones que equivalen al 42% del total de los recursos asignados al megaproyecto, distribuido en ocho (8) municipios, donde cada uno tiene dos (2) proyectos; Finalmente está el departamento de Sucre donde se invierten \$52.888 millones que equivalen al 5% del total de los recursos asignados al megaproyecto, asignado al municipio San Onofre con un (1) proyecto.

Se evidenciaron debilidades en los contratos de consultoría Nos. 134 de 2013 y 140 de 2014, en aspectos relacionados con: la obtención de permisos, dentro de los cuales lo que más impactó el plazo de ejecución y la entrega de algunos productos, fueron los cambios solicitados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) a la información radicada para la obtención del permiso de colecta, lo que afectó la toma de las mediciones de las aguas altas, aguas medias y aguas bajas, toda vez que fue necesario esperar casi un año, para poder obtener el resultado de las lecturas, las cuales deben ser tomadas en las diferentes épocas del año.

Respecto al contrato No.140 de 2014, se evidenció que la información predial adolecía de problemas en varios predios, que han hecho prolongar la gestión a tal punto, que se han otorgado al proyecto varias suspensiones con el objeto de terminar las gestiones para tener acceso a los predios para su intervención.

En general el megaproyecto del Canal del Dique, a diciembre de 2015, no se evidenciaron avances en las obras del proyecto; apenas se ejecutó un 3% de las obras prioritarias y no se habían iniciado las obras principales. Un problema que se encontró en este proyecto fue que no obstante haberse aprobado en el CONPES un presupuesto superior al billón de pesos, a diciembre de 2015 solo se habían apropiado el 20% de estos recursos.

#### **2.1.3.5. Megaproyecto Río Fonce**

El megaproyecto del Río Fonce fue radicado con la postulación No. 183, presentada por la Corporación Autónoma Regional de Santander (en adelante "CAS"), donde los principales daños fueron en presas, viviendas, vías, colegios, puentes, en los municipios de Barichara, Charalá, Coromoro, Encino, Ocamonte, Onzaga, Mogotes, Páramo, Pinchote, San Gil, Valle de San José y San Joaquín, para una población damnificada de 51.430 habitantes.

Para la atención de esta afectación el Conpes le asignó a este megaproyecto la suma \$15.300 millones. El Consejo Directivo del Fondo aprobó la realización del

proyecto postulado por la CAS, según consta en el Acta No. 25 del 28 de febrero de 2013.

El alcance del megaproyecto es el siguiente: Represas recuperadas, Mitigación del riesgo con recuperación de cauce, Mitigación del riesgo con demolición y construcción de puentes, Mitigación del riesgo con obras de estabilización y/o reforestación, Mitigación del riesgo con puente peatonal y Mitigación del riesgo con manejo de aguas de escorrentía.

El Fondo suscribió convenios con la CAS (Convenio 059/13) y con el Departamento de Santander (Convenio 061/13) para que a través de estas Entidades contrate la reforestación y las obras civiles respectivamente; el Fondo contratará la respectiva interventoría.

La ejecución presupuestal es la siguiente:

**Cuadro 117. Ejecución Presupuestal Megaproyecto Río Fonce**

(Cifras en millones de pesos)

| SECTOR              | CONPES    | ACTUALIZACION<br>CONSEJO DIRECTIVO | CONTRATADO | Vr total  | Vr pagado |
|---------------------|-----------|------------------------------------|------------|-----------|-----------|
| RIO FONCE - SAN GIL | \$ 15.300 | \$ 15.298                          | \$ 14.715  | \$ 15.883 | \$ 1.504  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De lo asignado por el Conpes 3776 de 2013 por valor de \$15.300 millones, el Consejo Directivo del Fondo redujo este valor a \$15.298 millones, de los cuales el MHCP le ha apropiado el 100% del total actualizado, de estos recursos se han contratado o comprometido \$14.715 millones que equivalen al 85% de la asignación actualizada y se han realizados pagos por \$1.504 millones equivalente al 12%.

Revisada la información contractual del megaproyecto Río Fonce se tiene que se han celebrado 10 contratos por \$14.715 millones, sin modificaciones ni liquidaciones, de los cuales se han pagado \$1.504 millones, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 118. Ejecución Contractual Megaproyecto Río Fonce**

(Cifras en millones de pesos)

| No de Contratos | Vr inicial de los | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total  | Vr pagado |
|-----------------|-------------------|---------------|--------------|-----------|-----------|
| 10              | \$ 14.715         | \$ -          | \$ -         | \$ 14.715 | \$ 1.504  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El Fondo para seleccionar los contratistas tiene tres (3) modalidades, la contratación directa, convocatoria abierta y cerrada, en el megaproyecto Río Fonce se presenta la siguiente distribución, de acuerdo con la modalidad, así:

**Cuadro 119. Modalidades de Contratación**

(Cifras en millones de pesos)

| MODALIDAD            | No de Contrato | % contratación | Vr inicial de los Contratos | Vr modificado (adiciones o disminuciones) | Vr liquidado | Vr total         | Vr pagado       |
|----------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---|--------------|------------------|-----------------|
| CONTRATACION DIRECTA | 7              | 70%            | \$ 14.715                   | \$ -                                      | \$ -         | \$ 14.715        | \$ 1.503        |
| N/A                  | 3              | 30%            | \$ -                        | \$ -                                      | \$ -         | \$ -             | \$ 1            |
| <b>TOTAL</b>         | <b>10</b>      | <b>100%</b>    | <b>\$ 14.715</b>            | <b>\$ -</b>                               | <b>\$ -</b>  | <b>\$ 14.715</b> | <b>\$ 1.504</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se puede observar, la modalidad de selección más utilizada en el megaproyecto es la contratación directa con siete (7) de los 10 contratos, que equivale al 70%, con una asignación presupuestal de \$14.715 millones, sin modificaciones y sin contratos liquidados, de los cuales se han pagado \$1.503 millones. De igual manera se registra un concepto N/A con tres (3) contratos sin valor inicial, sin modificaciones, ni liquidaciones, con un valor pagado de \$1 millón.

Teniendo en cuenta que la contratación directa es la más utilizada por el Fondo, a continuación se presenta por tipo de contratos:

**Cuadro 120. Tipo de Contratos Contratación Directa  
Megaproyecto Río Fonce**

(Cifras en millones de pesos)

| TIPO                                     | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr Inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total         | Vr pagado       |
|--|-----------------|--------------------|-----------------------------|---------------|--------------|------------------|-----------------|
| CONSULTORIA                              | 2               | 29%                | \$ 1.211                    |               |              | \$ 1.211         | \$ 1.211        |
| INTERVENTORIA                            | 1               | 14%                | \$ 307                      |               |              | \$ 307           | \$ 292          |
| EJECUCIÓN (Reforestación - construcción) | 4               | 57%                | \$ 13.197                   |               |              | \$ 13.197        | \$ -            |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>7</b>        | <b>100%</b>        | <b>\$ 14.715</b>            | <b>\$ -</b>   | <b>\$ -</b>  | <b>\$ 14.715</b> | <b>\$ 1.503</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los siete (7) contratos, el tipo de contrato más utilizado es el de Ejecución (Reforestación - Construcción) con cuatro (4) contratos que equivalen al 57% por un valor inicial de \$13.197 millones; continúa el de Consultoría con dos (2) contratos que equivalen al 29% por \$1.211 millones con el 100% pagado; finalmente existe un (1) contrato de Interventoría que representa el 14% por \$307 millones con pagos por \$292 millones.

**Cuadro 121. Tipos de contratos en la Modalidad N/A**

(Cifras en millones de pesos)

| TIPO         | No de contratos | % Tipo de contrato | Vr Inicial de los Contratos | Vr modificado | Vr liquidado | Vr total    | Vr pagado   |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|---------------|--------------|-------------|-------------|
| N/A          | 3               | 100%               | \$ -                        | \$ -          | \$ -         | \$ -        | \$ 1        |
| <b>TOTAL</b> | <b>3</b>        | <b>100%</b>        | <b>\$ -</b>                 | <b>\$ -</b>   | <b>\$ -</b>  | <b>\$ -</b> | <b>\$ 1</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los contratos analizados, se puede concluir que hay dos (2) de consultoría por \$1.211 millones, los cuales se han pagado al 100% y terminados en su totalidad; para los años 2013 y 2014 se celebraron dos (2) contratos de Ejecución, uno (1) de Construcción y el otro de Reforestación, por valor de \$13.195 millones, sin ningún

avance presupuestal y un avance físico relativamente bajo; en cuanto al contrato de Interventoría por \$307 millones, de los cuales se han pagado \$291 millones y se ha ejecutado al 100%.

**Cuadro 122. Ejecución Contractual Vs Presupuestal**

Cifra en millones de pesos.

| TIPO DE CONTRATO          | CONTRATISTA                                | VR ACTUAL DEL CONTRATO | VR PAGADO           | % EJECUCION | % AVANCE PRESUPUESTAL |
|---------------------------|--|------------------------|---------------------|-------------|-----------------------|
| CONSULTORIA               | SOCIEDAD SANTANDEREANA DE INGENIEROS       | \$ 116.541             | \$ 116.541          | 100%        | 100%                  |
| CONSULTORIA               | GEOTECNOLOGÍA S.A.S.                       | \$ 1.094.549           | \$ 1.094.549        | 100%        | 100%                  |
| EJECUCION (Reforestación) | CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER | \$ 4.757.366           | \$ -                | 0%          | 0%                    |
| EJECUCIÓN (Construcción)  | DEPARTAMENTO DE SANTANDER                  | \$ 8.439.685           | \$ -                | 0%          | 0%                    |
| INTERVENTORÍA             | JAM INGENIERIA Y MEDIO AMBIENTE E.U        | \$ 307.001             | \$ 291.651          | 100%        | 95%                   |
| <b>TOTAL</b>              |  | <b>\$ 14.715.142</b>   | <b>\$ 1.502.741</b> |             |                       |

Fuente: Fondo Adaptación - Elabore equipo auditor

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

No obstante se debe tener en cuenta que la fecha de terminación está pactada hasta el año 2017; sin embargo, la etapa de diseños y estudios se encuentra ejecutada en un 100%, pero la etapa de ejecución sigue rezagada en el inicio de la obra, sin ningún avance físico, es decir que a 31 de diciembre de 2015, no se han iniciado pese a que los contratos son de las vigencias 2013 y 2014.

#### 2.1.4. Mecanismos de Seguimiento y Control

El Fondo estableció distintos mecanismos de control y seguimiento, definidos como:

- **Controles Internos**

Las entidades estatales deben ejercer el control interno en todas sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de sus funciones, según lo establece el Artículo 209 de la Constitución Política.

De acuerdo con el sistema de control interno, se refiere a un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por la entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y objetivos previstos, según se establece en el artículo 11 de la Ley 87 de 1993.

En virtud de ello, el Fondo implementó el mapa de riesgo de cada uno de los procesos identificados dentro del objeto misional, así mismo, realizó auditorías internas durante los periodos 2012 al 2015, para la verificación y determinación de los riesgos con sus respectivas acciones de mejora.



- **Mecanismos de Evaluación Independiente - Externos**

El Decreto 4819 de 2010, en su artículo 3 numeral 4 determinó dentro de las funciones del Consejo Directivo la obligación de "*Designar una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditoría sobre los actos y contratos que realice el Fondo*". A partir de ello, se originan los mecanismos de evaluación independientes - externos, que constituyen las labores desarrolladas por la Auditoría Externa Técnica Integral y Preventiva (en adelante "ATIP")<sup>109</sup>, contratadas por el Fondo durante las vigencias 2012 al 2014; las cuales son evaluaciones y/o controles a todas las fases de los sectores y megaproyectos que administra el Fondo.

Por último, se encuentra como elemento de control, las labores desarrolladas por supervisores e interventores en el marco de cada sector, programa, convenio o contrato desarrollado por el Fondo.

Durante la evaluación de los controles, se evidenciaron las siguientes situaciones:

#### **Hallazgo No. 31 Control Interno (D)**

La Ley 87 de 1993, establece sobre los objetivos del Sistema de Control Interno, en el artículo 2:

*"Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*

---

<sup>109</sup> Contrato No. 026 de 2012 con el objeto de prestar el servicio continuo de Prestar el SERVICIO CONTINUO DE AUDITORIA TÉCNICA INTEGRAL CON ENFOQUE PREVENTIVO (ATIP), sobre los procesos misionales del FONDO: Plan de Acción, priorización y selección, estructuración, adjudicación, seguimiento y control de los procesos de reconstrucción y adaptación que ejecute el FONDO, según la metodología propuesta por Mackenzey y aprobada por el Consejo Directivo del Fondo Adaptación. La auditoría se realizará de acuerdo con las normas Internacionales de Auditoría (NIAs). Los estándares definidos por el COSO, los pronunciamientos de la Ley SOX y de conformidad con las normas, requisitos y condiciones que para la ejecución de recursos regulan al FONDO y tiene como alcance general la auditoría técnica integral preventiva desde que se priorizan los proyectos hasta que se ejecutan y se entrega en operación o concesión;..."

- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;...”

De igual manera en artículo 6, sobre la responsabilidad del Control Interno, establece:

*“El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y **procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno**, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.”* (Negrilla fuera de texto)

En el artículo 9 se establece:

*“Artículo 9º.- Definición de la unidad u oficina de coordinación del control interno. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.”*

En el artículo 12 se establece:

*Funciones de los auditores internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:*

- a. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno;
- b. Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;
- c. Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;
- d. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;
- e. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;

- f. Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;
- g. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;
- h. Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;
- i. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;
- j. Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento;
- k. Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;"

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública: *"La función de la Oficina de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces debe ser considerada como un proceso retroalimentado a través de la actividad independiente y objetiva de evaluación y asesoría que contribuya de manera efectiva al mejoramiento continuo de los **procesos de Administración del riesgo, Control y Gestión de la entidad**"<sup>110</sup>*. (Negrilla fuera de texto)

Se evidenció que durante las vigencias 2012 y 2013, no se estableció el Sistema de Control Interno del Fondo, tal como lo establece el artículo 6 de la Ley 87 de 1993.

Realizando revisión documental de la información de las vigencias 2014 y 2015, remitida por el Fondo, se evidencian las siguientes situaciones:

1. Los informes de control interno no reflejan los resultados de la evaluación permanente al cumplimiento de metas y seguimiento de la gestión organizacional.
2. En las vigencias 2014 y 2015 la Oficina de Control Interno (en adelante "OCI") enfocó sus labores al seguimiento de los procesos de apoyo, y no a los procesos misionales, en donde se ejecutan los mayores recursos de inversión y que no fueron objeto de seguimiento y control por parte de la ATIP, toda vez que durante la vigencia 2015 no se contrató.
3. No se han formulado e implementado planes de mejoramiento a cada uno de los informes emitidos por la OCI, situación que es reiterativa en cada vigencia. De un total de ocho (8) informes presentados a la Comisión de la CGR remitidos, solo se formularon cuatro (4) planes de mejoramiento; además, éstos no registran seguimientos periódicos a las acciones formuladas; no contienen

---

<sup>110</sup> Guía Rol de la Oficina de Control Interno, DAFP, pág. 27

acciones para todas las observaciones; y carecen de firmas o codificación que permitan tener un control de las versiones definitivas.

4. No existe articulación entre las labores de la ATIP y la OCI.
5. En los Comités de Control Interno del Fondo no se evidencia la presentación de todos los informes realizados por el área de control interno.
6. Las acciones y/o actividades formuladas para subsanar las debilidades de control no han sido efectivas, pese a que el Fondo plantea acciones de mejora, éstas no solucionan las causas que originan las situaciones, siendo reiterativas, como es la observación de los rendimientos financieros, formulación de planes de mejoramiento, estudios y diseños, etc.

Las anteriores situaciones se presentan por falta de seguimiento, control y monitoreo, así como inobservancia de los principios de la Ley 87 de 1993, lo cual no permite el mejoramiento continuo del Fondo. Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **Respuesta del Fondo**

*"(...) El Fondo adaptación dada su reciente creación (29 de diciembre de 2010) y determinación de su planta de personal (12 de agosto de 2011) para el año 2012 y 2013, tenía un sistema de Control Interno con un grado de madurez inicial, dado que, aunque existían elementos requeridos por el sistema, y para esa vigencia existían avances, estos estaban siendo ajustados, dentro de una mejora continua, observando su adecuada articulación y armonización a los requisitos y políticas.*

*El Diseño del Sistema de Control Interno, permitía la observancia de elementos claves para el control de la gestión de la Entidad. Lo anterior en el marco de lo estipulado en la Ley 87 de 1993, en su artículo primero que define a Control Interno como "el sistema integrado (...)*

*El Departamento Administrativo de la Función Pública, de conformidad con lo dispuesto en dicha norma, establece que el control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas organizaciones y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal acorde con la normatividad vigente.*

*El MECI concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad, como responsables del control en el ejercicio de sus actividades; busca garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos institucionales y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado; a su vez, persigue la coordinación de las acciones, la fluidez de la información y comunicación, anticipando y*

*corrigiendo, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.*

*El MECI lo componen dos módulos, seis componentes, trece elementos y un eje transversal. Su avance o grado de madurez, se evalúa a través de la existencia y desarrollo de cada uno de ellos.*

*La evaluación del grado de madurez del MECI se evidencia en el Informe ejecutivo anual que realiza el DAFP y su avance en los Informes pormenorizados de Control Interno, los cuales se encuentran publicados desde el mes de Julio 2013 en la página web institucional, en el sitio transparencia -reportes de control interno.*

*El equipo de Control Interno de Gestión elaboró informes mediante los cuales se realizó seguimiento y evaluación a los indicadores y metas de gobierno de la política de gestión misional y de gobierno del Fondo, los cuales han sido verificados a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, SINERGIA. Informe ya enviado a la Comisión de la Contraloría.*

*De otro lado, se realizó seguimiento al cumplimiento al Plan de Desarrollo Administrativo 2015, los planes operativos formulados por el Fondo Adaptación, y se verificaron las evidencias que soportaron su cumplimiento. Ver documentos remitidos a la comisión.*

*El seguimiento a la gestión organizacional, se ha realizado mediante los informes pormenorizados los cuales han sido publicados desde el mes de julio de 2013, en la página web institucional en el sitio transparencia reportes de control interno. <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/el-fondo/rendicion-cuentas/reportes-de-control-interno>.*

*El Comité Institucional de Coordinación del Sistema de Control Interno, aprueba el programa anual de auditorías. El Programa anual de auditorías se prioriza de conformidad con los resultados de los seguimientos realizados por Control Interno, los informes de la Contraloría General de la República, auditorías internas realizadas y las solicitudes de la Alta Dirección que responden a necesidades Institucionales.*

*Con base en lo anterior, para 2015 se programó la realización de tres (3) auditorías que clasificadas por tipo de proceso fueron:*

*Proceso de Apoyo: Auditoría de Gestión Financiera (Control Interno Contable) que tuvo como objetivo verificar que se hayan subsanado las observaciones realizadas al Control Interno Contable correspondiente a la vigencia fiscal 2014.*

*Proceso Misional: Auditoría al proceso de Gestión de ejecución y seguimiento de proyectos, a través de los contratos en ejecución del presupuesto de inversión. Con el objeto de proponer mejoras al proceso con base en la verificación de su capacidad y funcionalidad, la aplicación de controles la gestión de los riesgos el alcance de los resultados y la mejora continua. Todo ello conforme a la información Institucional y a la solicitada y aportada por el líder del proceso.*

*Proceso Estratégico: Teniendo en cuenta la importancia que reviste el direccionamiento estratégico en la determinación del quehacer y del desempeño institucional se determinó la realización de la Auditoría al proceso Definición de la Planeación y Gestión realizada en*

septiembre de 2015, con el objeto de proponer mejoras al proceso, previa verificación de su eficiencia y de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

A través de las auditorías y seguimientos ejecutados a los procesos, de manera transversal se realizó seguimiento de los recursos, tanto de funcionamiento como de inversión.

En el proceso Seguimiento y Evaluación de la Planeación y Gestión (Código 1300), en el Subproceso Formulación del Plan de Mejoramiento Institucional (Código 1307) se encuentra el Formato (Código 13-17-F-01) Plan de Mejoramiento por Procesos, que fue diseñado para la formulación de los planes.

Con base en los resultados de las auditorías, Control Interno solicita a los responsables la formulación de los planes de mejoramiento, sobre los cuales se verifica el avance y cumplimiento. De otra parte, frente a los seguimientos realizados por Control Interno, las acciones de mejora son verificadas a través de nuevos seguimientos realizados por ese Equipo de Trabajo.

En el punto 6 de esta respuesta, se relacionan nuevas evidencias de los seguimientos realizados a los planes de mejoramiento de las auditorías Internas:

Todos los informes elaborados por Control Interno, son remitidos para conocimiento y fines pertinentes del Gerente del Fondo y de los líderes de los procesos, en la medida que se van culminando los informes y auditorías.

En el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno se presentan los avances de los planes de mejoramiento tanto de la auditoría realizada por Control Interno como de la Contraloría General de la República, así como el avance o el grado de madurez del Sistema de Control Interno en sus Componentes. Tal como se evidencia en las actas y las presentaciones realizadas que forman parte integral de las mismas y que fueron remitidas a la Comisión de la Contraloría, dentro de la respuesta a la solicitud de información No.25.

Dentro de la Priorización de auditorías aprobadas por el Comité se tuvo en cuenta la necesidad de identificar las causas de las debilidades reiterativas para buscar una acción de mejora que las subsane de raíz, es por ello que para la vigencia 2015 se prioriza la realización de auditorías a procesos que son de vital importancia para el Fondo y se propone un rediseño al mapa de procesos, así como el fortalecimiento de la gestión por procesos y de los riesgos.

Las anteriores situaciones se presentan por falta de seguimiento, control y monitoreo así como inobservancia de los principios de la Ley 87 de 1993, lo cual no permite el mejoramiento continuo del Fondo. Esta observación se comunica con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002."

## **Análisis de la Respuesta**

El Fondo inicia su argumentación diciendo que en los años 2012 y 2013, dada su reciente creación y su planta de personal escasa, tenía un Sistema de Control Interno con un grado de madurez inicial, con elementos requeridos por el sistema, para luego referirse a la normatividad que rige el control interno, desde la perspectiva del MECI. Sin embargo, tales situaciones no excluyen al Fondo de los

deberes consagrados en la Ley 87 de 1993 y en la Constitución Política de Colombia.

De otro lado, menciona que en los informes pormenorizados de control interno y en el Informe ejecutivo anual que realiza el Departamento Administrativo de la Función Pública, se puede observar el avance del Modelo Estándar de Control Interno (en adelante "MECI") y agrega que el equipo de Control Interno de Gestión elaboró informes, mediante los cuales se realizó seguimiento y evaluación a los indicadores y metas de gobierno de la política de gestión misional y de gobierno del Fondo, situación que no se discute en el hallazgo, al considerarlo como informes de Ley que debe cumplir; sin embargo, aunque existen dichos informes, éstos no exigen de cumplir con lo estipulado en la Ley 87 de 1993.

En todo caso, los argumentos y los documentos entregados para explicar la primera situación no desvirtúan el hecho de que no se realizan seguimientos periódicos a los cumplimientos de las metas, puesto que no existe evidencia de evaluaciones periódicas a los sectores y megaproyectos del Fondo, limitando sus actuaciones al Plan de Acción y Planes Administrativos.

Su rol no solo se debe limitar a la solicitud de los planes de mejoramiento a los líderes de procesos, además debe ser un actor que asesore, que ayude a la mejora continua de los mismos desde el punto de vista del autocontrol.

Sobre la segunda situación, el Fondo manifiesta que el Comité Institucional de Coordinación del Sistema de Control Interno, aprueba el programa anual de auditorías; sin embargo, es responsabilidad de quien haga las veces del control interno de priorizar, teniendo en cuenta los riesgos que pueden afectar la gestión del Fondo, es así que un riesgo inminente era la no contratación de la ATIP, situación que no fue tomada en cuenta en el momento de formular el programa anual de auditoría, pese a que el contrato terminó en enero de 2015. Lo que indica que no se priorizan adecuadamente los riesgos y no se realiza de manera preventiva.

Se menciona que el Programa anual de auditorías se prioriza de conformidad con los informes de la CGR, auditorías internas realizadas y las solicitudes de la Alta Dirección, que responden a necesidades Institucionales, situaciones que no se pueden verificar porque no se entregan soportes de tal priorización y o de cómo se califican los elementos para la inclusión en el plan de auditorías.

Con base en lo anterior, para el 2015 se programó la realización de tres (3) auditorías que clasificadas por tipo de proceso, las cuales una vez evaluadas los resultados de las mismas se logra establecer que no generan impacto, más aun cuando en el año 2015 no se contó con la Auditoría externa preventiva, situación

que denota poca diligencia frente a hechos extremos que afectan el Control Interno del Fondo,

De la tercera situación, sobre la falta de planes de mejoramiento que incluyan todas las observaciones, los argumentos presentados no debaten lo evidenciado, puesto que contar con un procedimiento no garantiza que este se cumpla; de igual forma, la solicitud de planes de mejoramiento no garantiza que remitan y se formulen, es necesario que el rol asesor no solo se limita a realizar informes y solicitar planes de mejoramiento, pues las competencias como su nombre lo indica es de asesorar a la alta dirección en cómo se formula un plan y las acciones para que sean efectivas y no se repitan las situaciones, solo así se garantiza un cierre del ciclo de mejora. Situación que no se observó en las evaluaciones realizadas.

Frente a los documentos entregados estos nuevamente muestran que no se realizan acciones de mejora para cada situación evidenciada.

Sobre la no articulación entre las labores de la ATIP y las labores de Control Interno, el Fondo guardó silencio:

A través del artículo 4 del Decreto 1537 de 2001, se establece que todas las entidades de la Administración Pública deben contar con una política de administración del riesgo, tendiente a darle un manejo adecuado a los riesgos, con el fin de lograr de la manera más eficiente el cumplimiento de sus objetivos y estar preparados para enfrentar cualquier contingencia que se pueda presentar.

Como se mencionó, pese a que en el año 2015 no existió contratación de ATIP, el sistema de control interno no controló ni presentó un plan de contingencia ante este riesgo mayor.

En cuanto a la situación de la presentación de los informes a la alta dirección, no se encuentran argumentos que refuten lo observado, debido a que la afirmación que los informes son remitidos para conocimiento y fines pertinentes del Gerente del Fondo y de los líderes de los procesos, lo cual no se evidencia en las actas del Comité Institucional de Coordinación del Sistema de Control Interno remitidas al equipo auditor, espacio en el cual se deberían presentar los resultados, alertar, monitorear al mapa de riesgos; además, las actas carecen de desarrollo de este punto, la labor asesora debe garantizar a la alta dirección y revisar canales de comunicación para que la trasmisión del mensaje sea efectivo.

Sobre la comunicación de la OCI con la Alta Dirección, establece el DAFP, que *“Por lo general, esta comunicación de resultados se ha asociado exclusivamente, a la emisión de informes. Sin embargo, su concepción es mucho más amplia. No se limita solamente al informe escrito, sino por el contrario, se enfoca a la comunicación oral o escrita que permanentemente las Oficinas de Control Interno sostienen con la administración. Sus*



*atributos radican fundamentalmente en su oportunidad, claridad, objetividad, exactitud, confiabilidad e integralidad.*

*Además, es condición primordial que los informes estén constructivamente redactados, de tal manera que inviten a la "acción" y no a la "reacción" defensiva."*

Respecto a la falta de efectividad de las acciones de mejoramiento, no se entregan argumentos que refuten la situación, se limita el Fondo a mencionar que en el año 2015 se realizó un ejercicio para verificar las causas, pero a la fecha no se observa cuál es el impacto de dicho ejercicio.

Ahora bien, si se analizan los conceptos emitidos por el DAFP<sup>111</sup>, menciona que las Oficinas de Control Interno (OCI) o quien haga sus veces *"cumple un papel importante como responsable del Componente de Evaluación Independiente, y como asesor, evaluador, integrador y dinamizador del Sistema de Control Interno con miras a mejorar la cultura organizacional y, por ende, a contribuir con la productividad del Estado"*

*En este sentido, el MECI se convierte en un instrumento que contribuye a asegurar que la gestión administrativa de las entidades y organismos del Estado logren el cumplimiento de la misión y los objetivos propuestos con eficiencia y eficacia dando así cumplimiento a la normatividad y políticas del Estado.*

*La existencia y la efectividad de las OCI, como función independiente y objetiva de evaluación y asesoría, busca agregar valor y mejorar las operaciones de una entidad. Proporciona a la Alta Dirección y en general a la entidad, el conocimiento real del estado en que se encuentra la organización en un periodo de tiempo determinado, de tal forma que permita reorientar oportunamente las estrategias y acciones hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos.*

*De otra parte, es preciso manifestar que las Oficinas de Control Interno permanentemente deben mantener una actitud dinámica e innovadora con miras a aumentar su competencia técnica, que les permita acrecentar sus índices de efectividad, lo cual redundará en el mejoramiento de la gestión institucional."*

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1537 de 2001, el rol que deben desempeñar las Oficinas de Control Interno dentro de las organizaciones públicas, se enmarca en cinco tópicos a saber: valoración de riesgos, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento a la cultura del control, y relación con entes externos; sin embargo, como se menciona en el hallazgo, no es claro cómo se desarrollan estas actividades al interior del Fondo.

Bajo estas consideraciones el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

---

<sup>111</sup> Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública – Guía roles Oficinas de Control Interno

## Hallazgo No. 32 Auditoría Externa Técnica Integral y Preventiva - ATIP (D)

Estableció el Decreto 4819 de 2010 en su artículo 3, numeral 4, que para el funcionamiento del Fondo se debe: *"Designar una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditoría sobre los actos y contratos que realice el Fondo"*

En los estudios previos que dieron origen al contrato No. 026 de 2012, se determina lo siguiente:

*"La auditoría comprende el control de los aspectos técnicos y de evaluación financiera de los proyectos, con la aplicación de métodos preventivos y posteriores, estos últimos cuando resulten pertinentes. Esta auditoría se articulara con los mecanismos de control interno que implemente el Fondo Adaptación..."* Así mismo señala que *"La revisión, el control y la opinión de un auditor independiente constituyen un elemento importante en el proceso de seguimiento y monitoreo de la ejecución de los recursos de inversión en la estructuración y ejecución de los proyectos que sean priorizados y aprobados por Consejo Directivo, con el fin de asegurar que estos sean administrados y utilizados de acuerdo con los términos y condiciones definidos en el Decreto 4819 de 2010".*

El Fondo celebró el contrato 026 de 2012 con el objeto de: *"Prestar el SERVICIO CONTINUO DE AUDITORIA TÉCNICA INTEGRAL CON ENFOQUE PREVENTIVO (ATIP), sobre los procesos misionales del FONDO: Plan de Acción, priorización y selección, estructuración, adjudicación, seguimiento y control de los procesos de reconstrucción y adaptación que ejecute el FONDO, según la metodología propuesta por Mackenzey y aprobada por el Consejo Directivo del Fondo Adaptación. La auditoría se realizará de acuerdo con las normas Internacionales de Auditoría (NIAs). Los estándares definidos por el COSO, los pronunciamientos de la Ley SOX y de conformidad con las normas, requisitos y condiciones que para la ejecución de recursos regulan al FONDO y tiene como alcance general la auditoría técnica integral preventiva desde que se priorizan los proyectos hasta que se ejecutan y se entrega en operación o concesión;..."*

Se estableció como plazo para la ejecución del contrato 33 meses, contados a partir de la fecha de suscripción de la respectiva acta de inicio, suscrita el 17 de abril de 2012, por lo tanto finalizó el 16 de enero 2015.

Se evidenció que durante la vigencia 2015 no existió contratación por parte del Fondo de firma reconocida para realizar la Auditoría Técnica Integral con Enfoque Preventivo (ATIP), tal como lo ordena el Decreto 4819 de 2010.

Es importante resaltar que durante dicha vigencia se presentó toda la estructuración y contratación de varios de los productos misionales del FONDO, por lo cual dichas etapas quedaron descubiertas de un control preventivo.

De otro lado, finalizado el contrato No. 026 de 2012 se observaron las siguientes situaciones:

- A la fecha de finalización del contrato con la firma consultora dejó pendientes de solución 181 oportunidades o actividades, que durante la vigencia 2015 no se monitorearon para culminar el ciclo de mejora respectivo.
- Durante la ejecución del contrato, la firma contratista dedicó horas y esfuerzo a desarrollar actividades que no cumplen con el objeto del contrato y desplazaron labores relacionadas con el seguimiento a procesos misionales, tales como: "Seguimiento al Plan de Mejoramiento CGR" o "Apoyo a la Implementación del Sistema de Gestión Ambiental".

Lo anterior sucede por falta de observancia de lo establecido en el Decreto 4819 de 2010, impactando significativamente en el Control Preventivo a los procesos misionales, además de un aumento en la materialización de los riesgos inherente a la gestión del Fondo e incumplimiento a las obligaciones contractuales. Por lo anterior, se presenta con posible incidencia disciplinaria de conformidad con lo consagrado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta del Fondo**

*"(...) En cuanto a una posible falta de observancia en lo establecido en el decreto 4819 de 2010, vale la pena reiterar lo informado a ustedes mediante comunicación E-2016-055276, en respuesta a la solicitud de información AE FA 023, en la cual se describen las acciones realizadas por la Entidad con el propósito de contar con la auditoria preventiva de manera permanente.*

*De esta manera, la Entidad contó con un contrato de auditoria entre abril de 2012 y enero de 2015. Antes de terminado dicho plazo contractual, en octubre de 2014, es decir, cuatro meses antes de la terminación estipulada en el contrato, se gestionó un proceso de negociación con el fin de darle continuidad al servicio de auditoria, sin embargo, no fue posible lograr un acuerdo. Por lo anterior, en el mes de enero de 2015, se inició el nuevo proceso de contratación. Dicho proceso se vio enmarcado en situaciones ajenas al proceder de la Entidad como la elaboración de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual definiría la naturaleza jurídica de la misma y sus implicaciones en el régimen de contratación aplicable. Y, además, el hecho de que la convocatoria cerrada No. 13 de 2015 fue declarada fallida. Ante esta situación fue necesario dar apertura a una nueva invitación cerrada No. 27, la cual fue adjudicada a finales de 2015.*

*Por lo anterior, se denota que la Entidad actuó de manera diligente al cumplir con lo establecido en numeral 4 del artículo 3 del Decreto 4819 de 2010.*

*Con relación al contrato No. 26 de 2012, la realización de las actividades de "Seguimiento al Plan de Mejoramiento CGR" y "Apoyo a la Implementación del Sistema de Gestión Ambiental" se enmarcan dentro del objeto del contrato y se desarrollan dentro de las obligaciones del CONTRATISTA, como se describe a continuación:*

En cuanto al seguimiento al plan de mejoramiento de la CGR, la ATIP realizó los seguimientos al plan de mejoramiento propuesto por la entidad, con el fin subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos relacionados con los procesos misionales ejecutados por la Entidad y en el marco de las siguientes obligaciones contractuales:

9. Evaluar el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes y programas asociados a los procesos misionales del FONDO y brindar retroalimentación sobre su efectividad. Dentro de esta normatividad se incluye: (i) Decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia y sus decretos reglamentarios, (ii) Reglamentaciones expedidas por el Consejo Directivo del FONDO, (iii) Manual de contratación, (iv) Plan de acción, (v) Convenios suscritos con entidades del orden nacional, departamental o municipal, (vi) Contratos suscritos con entidades de naturaleza privada, (vii) Normas y procedimientos observados para la contratación de servicios de consultoría, (viii) Pronunciamientos de la Corte Constitucional, (ix) Informes de auditoría de los organismos de control. (Subrayado fuera de texto)
10. Suministrar la información que como producto del desarrollo del objeto contractual se requiera para atender a las comisiones auditoras de entes de control y vigilancia; y hacer seguimiento a los requerimientos de carácter técnico asociados a la ejecución de los procesos misionales del FONDO, verificando que se dé la respuesta de forma oportuna y de calidad. Asesorar al nivel Directivo del FONDO en la preparación de estas respuestas. (Subrayado fuera de texto)

De otra parte, la ATIP realizó actividades de asesoría en la implementación del Sistema de Gestión Ambiental en sus diferentes fases, mediante una propuesta que se presentó en coherencia con la misión institucional de la Entidad, y como instrumento base para desarrollar estrategias que posibiliten adelantar sus compromisos con las comunidades mediante una relación amigable con el medio ambiente, basado en las normas que le son aplicables y orientado a contribuir al logro estatal de conservar el medio ambiente para el beneficio de la sociedad en general. Esta actividad realizada por la ATIP se enmarca en el seguimiento a los planes de acción previsto en la obligación No. 9 descrita anteriormente, los cuales en los años 2013 y 2014 contenían los planes de gestión ambiental.

Con respecto a las 181 oportunidades o actividades identificadas por la ATIP, que la firma no verificó que hayan sido atendidas por parte de los líderes de proceso correspondiente, es importante indicar que todas las actividades de mejora fueron oportunamente informadas a cada líder de proceso y que, en virtud del principio de autocontrol, adelantarían las acciones correspondientes para subsanar la situación indicada por la ATIP. Actualmente, contando nuevamente con el servicio de auditoría se adelantará la gestión con el objeto de monitorear si se culminó en los casos señalados el ciclo de mejora respectivo. Por lo anterior, no hubo incumplimiento a las obligaciones contractuales en el marco del contrato 26 de 2012."

### **Análisis de respuesta**

El Fondo argumenta que debido a situaciones ajenas al proceder de la entidad, no se logró concretar una continuidad del contratista para el desarrollo del objeto y que se inició un nuevo proceso de contratación. Además que dicho proceso fue impactado por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual definió una nueva naturaleza jurídica de la entidad trayendo consigo nuevas implicaciones

contractuales; situaciones que luego de analizadas, no pueden ser consideradas como justificantes para no implementar los mecanismos de seguimiento y control establecidos por el Decreto de emergencia social, ambiental y económica del Gobierno Nacional, máxime si se tiene en cuenta que el periodo de ausencia de control a los procesos misionales sucedió durante gran parte de la vigencia 2015; alterando el fin último de la Auditoría la cual debió ser *Preventiva*.

No se puede asegurar que el Fondo actuó de manera diligente, porque durante la vigencia 2015 no cumplió la obligación de contar con una Auditoría Externa Integral, Técnica y Preventiva, tal como lo ordena el Decreto 4819 de 2010, denotando falta de planeación.

Respecto de las obligaciones que no aportan al desarrollo del objeto contractual, cabe recordar que el Decreto 4819 de 2010, es el que estableció que el Fondo debe designar una firma de reconocido prestigio internacional, para que ejerza la auditoría sobre los actos y contratos que realice el Fondo, sin que se mencione por el Gobierno Nacional labores de asesoramiento para el tema ambiental y, aunque las acciones ejecutadas por la firma se incluyen dentro de las obligaciones contractuales, éstas no resuelven la necesidad de auditoría externa preventiva y si desvían el enfoque que debía tener esta contratación.

De igual forma, analizados los Estudios Previos, en particular los numerales 2. Descripción de la necesidad que se pretende Satisfacer; 3. Objeto de la Auditoría; 4.1. Alcance y enfoque de la auditoría; 4.3. Objetivos de Auditoría; no se evidencia, como lo menciona el Fondo, cómo se materializan a través de las obligaciones cuestionadas por este Ente de Control.

Frente a las 181 acciones de mejora identificadas por la firma consultora, se considera como inoportuno en la aplicación de las mismas, como lo menciona el Fondo no existió gestión y se detuvo el ciclo de mejora hasta la nueva contratación, lo cual denota falta de articulación entre los mecanismos de control que posee el Fondo e incertidumbre en los resultados de las auditorías externas que evidencien cierres de ciclo de mejora.

Con base en lo anterior, el hallazgo se mantiene en las mismas condiciones como fue comunicado.

### **3. RECURSOS MANEJADOS EN FIDUCIAS - PATRIMONIOS AUTONOMOS**

Mediante el CONPES 3776 de 2013, se declaró de importancia estratégica para el país el proyecto "*Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional*". Para cumplir con esta fase, se realizó una priorización de 29 proyectos distribuidos en 8 sectores: vivienda,

transporte, educación, acueducto y saneamiento básico, reactivación económica, medio ambiente, salud y, por último, el de mitigación del riesgo, cuyo objetivo era prevenir los riesgos en zonas específicas del país que ameritaban una perentoria intervención y así evitar una nueva emergencia; en este sector la estrategia se concentró en 5 macroproyectos: Canal del Dique, Gramalote, Jarillón de Cali, La Mojana y Río Fonce.

Para la ejecución de lo anterior, en el Conpes se estimó un presupuesto de \$9,3 billones del PGN, incluidas vigencias futuras hasta el 2017. La distribución por recurso es la siguiente:

**Cuadro 123. Distribución de Recursos Fondo Adaptación**

(Cifras en millones de pesos)

| SECTOR                            | CONPES              | ACTUALIZACIÓN<br>CONSEJO DIRECTIVO FA | APROPIACIÓN<br>MHCP | CONTRATADO          | PAGADO              |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO    | \$ 514.300          | \$ 528.948                            | \$ 528.948          | \$ 428.502          | \$ 217.026          |
| EDUCACIÓN                         | \$ 666.700          | \$ 666.700                            | \$ 666.700          | \$ 475.355          | \$ 234.517          |
| MEDIO AMBIENTE                    | \$ 367.900          | \$ 367.868                            | \$ 367.868          | \$ 244.121          | \$ 78.958           |
| CANAL DEL DIQUE                   | \$ 1.004.800        | \$ 1.004.783                          | \$ 263.375          | \$ 113.712          | \$ 49.999           |
| GRAMALOTE                         | \$ 163.800          | \$ 328.603                            | \$ 328.603          | \$ 230.800          | \$ 80.641           |
| JARILLÓN DE CALI                  | \$ 823.000          | \$ 703.886                            | \$ 703.886          | \$ 233.279          | \$ 145.307          |
| LA MOJANA                         | \$ 600.000          | \$ 600.000                            | \$ 236.190          | \$ 60.620           | \$ 50.907           |
| RIO FONCE - SAN GIL               | \$ 15.300           | \$ 15.298                             | \$ 15.298           | \$ 12.990           | \$ 1.504            |
| REACTIVACIÓN ECONÓMICA            | \$ 478.000          | \$ 478.000                            | \$ 423.588          | \$ 110.412          | \$ 78.146           |
| SALUD                             | \$ 323.900          | \$ 323.870                            | \$ 323.870          | \$ 235.752          | \$ 92.838           |
| TRANSPORTE                        | \$ 2.110.000        | \$ 2.105.862                          | \$ 1.766.408        | \$ 1.738.854        | \$ 1.093.591        |
| VIVIENDA                          | \$ 2.117.000        | \$ 2.115.198                          | \$ 2.115.198        | \$ 1.483.700        | \$ 576.977          |
| RECURSOS Y GASTOS NO SECTORIZADOS | \$ 115.300          | \$ 60.984                             | \$ 27.268           | \$ 24.181           | \$ 11.079           |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>\$ 9.300.000</b> | <b>\$ 9.300.000</b>                   | <b>\$ 7.767.200</b> | <b>\$ 5.392.278</b> | <b>\$ 2.711.490</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se puede observar, los \$9,3 billones estimados son distribuidos en los diferentes sectores y megaproyectos; sin embargo, el Consejo Directivo en cumplimiento de sus funciones realizó diferentes actualizaciones en los sectores y en los megaproyectos.

El MHCP realizó apropiaciones por valor \$7,7 billones, de los cuales \$2,06 billones corresponden al presupuesto asignado al Fondo durante la vigencia 2011 al 2013 y \$5,7 a vigencias futuras. La distribución de las vigencias futuras es la siguiente:

- 2014 \$1 billón
- 2015 \$1,5 billones
- 2016 \$2 billones
- 2017 \$1,2 billones

A 31 de diciembre de 2015, el Fondo ha contratado \$5,3 billones que corresponden al 69.42% del total apropiado por el MHCP, de los cuales se han pagado \$2,7 billones, que equivalen al 50.28% del total contratado por el Fondo.

El Decreto 4819 de 2010, artículo 5o parágrafo Primero establece: “*el patrimonio del Fondo Adaptación está constituido por: Las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional; los recursos provenientes de crédito interno y externo; las donaciones que reciba para sí; los recursos de cooperación nacional ó internacional; los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades y los demás que obtenga o se le asignen a cualquier título*”. También señala que estos recursos serán administrados por patrimonios autónomos.

Bajo esta regla, inicialmente en el año 2011, se constituyó el patrimonio autónomo "FIDUPREVISORA", al cual el MHCP desembolsó \$200.000 millones, y la ANI cofinanció \$13.100 millones para un total de \$213.100 millones, que deben destinarse a las contrataciones y pagos correspondientes a la fase de inicio.

En la vigencia 2012, se constituyó el patrimonio autónomo consorcio FADAP<sup>112</sup> donde el MHCP desembolsó \$2.8 billones, a los cuales se sumaron recursos de cofinanciación por \$61.563 de entidades descentralizadas y territoriales (ANI, Banco Agrario, Departamento del Atlántico, Republica de Francia, entre otros) para un total a través de los patrimonios autónomos (FIDUPREVISORA y FADAP), de \$3.1 billones, así:

**Cuadro 124. Recursos Transferidos a las Fiducias**

(Cifras en millones de pesos)

| FUENTE                     | APORTES           |                     | TOTAL               | % PARTICIPACION |
|----------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
|                            | FIDUPREVISORA     | FIDUOCCIDENTE       |                     |                 |
| MINISTERIO HACIENDA        | \$ 200.000        | \$ 2.867.200        | \$ 3.067.200        | 97,6%           |
| ANI - FIDUPREVISORA        | \$ 13.100         |                     | \$ 13.100           | 0,4%            |
| ANI - FIDUOCCIDENTE        |                   | \$ 20.092           | \$ 20.092           | 0,6%            |
| ATLÁNTICO BOVINOS          |                   | \$ 12.828           | \$ 12.828           | 0,4%            |
| ATLÁNTICO HORTALIZAS       |                   | \$ 1.166            | \$ 1.166            | 0,0%            |
| CONV. BANCO AGRARIO        |                   | \$ 13.699           | \$ 13.699           | 0,4%            |
| SABANAS DE SAN ANGEL       |                   | \$ 100              | \$ 100              | 0,0%            |
| CAMPO DE LA CRUZ           |                   | \$ 165              | \$ 165              | 0,0%            |
| REPÚBLICA DE FRANCIA       |                   | \$ 1.263            | \$ 1.263            | 0,0%            |
| DEPARTAMENTO ANTIOQUIA     |                   | \$ 1.000            | \$ 1.000            | 0,0%            |
| REACTIVAR PANELA           |                   | \$ 2.600            | \$ 2.600            | 0,1%            |
| REACTIVAR CAFÉ             |                   | \$ 3.000            | \$ 3.000            | 0,1%            |
| IDEAM                      |                   | \$ 3.600            | \$ 3.600            | 0,1%            |
| SALUD DE NARIÑO            |                   | \$ 2.000            | \$ 2.000            | 0,1%            |
| DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO |                   | \$ 50               | \$ 50               | 0,0%            |
| <b>TOTAL</b>               | <b>\$ 213.100</b> | <b>\$ 2.928.763</b> | <b>\$ 3.141.863</b> | <b>100%</b>     |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

<sup>112</sup> Consorcio conformado por Fiduciaria de Occidente S.A y Fiduciaria Popular S.A.

Es importante precisar, que los recursos son girados a los patrimonios autónomos, una vez son requeridos por el Fondo para la cancelación de los compromisos. La asignación presupuestal se realiza a través del proyecto de inversión "Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal 2010-2011", que se ejecuta a través de los diferentes sectores y megaproyectos, según los planes de acción anuales, que están sujetos a la distribución de recursos aprobada por el Consejo Directivo del Fondo.

De los recursos antes mencionados, el Fondo ha pagado a través de los patrimonios autónomos (FIDUPREVISORA y FADAP) a 31 de diciembre del 2015, \$2.8 billones, así:

**Cuadro 125. Pagos Realizados - Fondo Adaptación**  
**Al 31/12/15**

(Cifras en millones de pesos)

| Fuente                       | PAGOS             |                     | TOTAL               | % PARTICIPACION |
|------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
|                              | FIDUPREVISORA     | FADAP               |                     |                 |
| MINISTERIO HACIENDA          | \$ 179.060        | \$ 2.607.257        | \$ 2.786.317        | 98,6%           |
| ANI - FIDUPREVISORA          | \$ 12.047         |                     | \$ 12.047           | 0,4%            |
| ANI - FIDUOCCIDENTE          |                   | \$ 9.999            | \$ 9.999            | 0,4%            |
| ATLÁNTICO BOVINOS            |                   | \$ 12.578           | \$ 12.578           | 0,4%            |
| ATLÁNTICO HORTALIZAS         |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| CONV. BANCO AGRARIO          |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| SABANAS DE SAN ANGEL         |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| CAMPO DE LA CRUZ             |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| REPÚBLICA DE FRANCIA         |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| DEPARTAMENTO ANTIOQUIA       |                   | \$ 1.000            | \$ 1.000            | 0,0%            |
| REACTIVAR PANELA             |                   | \$ 1.580            | \$ 1.580            | 0,1%            |
| REACTIVAR CAFÉ               |                   | \$ 1.000            | \$ 1.000            | 0,0%            |
| IDEAM                        |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| INST. DEP. DESALUD DE NARIÑO |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO   |                   |                     | \$ -                | 0,0%            |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>\$ 191.107</b> | <b>\$ 2.633.414</b> | <b>\$ 2.824.521</b> | <b>100%</b>     |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Los rendimientos financieros generados en las cuentas bancarias de los patrimonios autónomos (FIDUPREVISORA y FADAP) a 31 de diciembre 2015, asciende a \$9.649 millones, así:



**Cuadro 126. Rendimientos Financieros Generados Al 31/12/15**
*(Cifras en millones de pesos)*

| FUENTE                       | RENDIMIENTOS  |                 | TOTAL           | % PARTICIPACION |
|------------------------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                              | FIDUPREVISORA | FIDUOCCIDENTE   |                 |                 |
| MINISTERIO HACIENDA          | \$ 333        | \$ 7.973        | \$ 8.306        | 86,08%          |
| ANI - FIDUPREVISORA          | \$ 76         |                 | \$ 76           | 0,79%           |
| ANI - FIDUOCCIDENTE          |               | \$ 133          | \$ 133          | 1,38%           |
| ATLÁNTICO BOVINOS            |               | \$ 40           | \$ 40           | 0,41%           |
| ATLÁNTICO HORTALIZAS         |               | \$ 47           | \$ 47           | 0,49%           |
| CONV. BANCO AGRARIO          |               | \$ 901          | \$ 901          | 9,34%           |
| SABANAS DE SAN ANGEL         |               | \$ 5            | \$ 5            | 0,05%           |
| CAMPO DE LA CRUZ             |               | \$ 8            | \$ 8            | 0,08%           |
| REPÚBLICA DE FRANCIA         |               | \$ 67           | \$ 67           | 0,69%           |
| DEPARTAMENTO ANTIOQUIA       |               | \$ 4            | \$ 4            | 0,04%           |
| REACTIVAR PANELA             |               | \$ 22           | \$ 22           | 0,23%           |
| REACTIVAR CAFÉ               |               | \$ 22           | \$ 22           | 0,23%           |
| IDEAM                        |               | \$ 9            | \$ 9            | 0,09%           |
| INST. DEP. DESALUD DE NARIÑO |               | \$ 9            | \$ 9            | 0,09%           |
| DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO   |               | \$ -            | \$ -            | 0,00%           |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>\$ 409</b> | <b>\$ 9.240</b> | <b>\$ 9.649</b> | <b>100%</b>     |

*Fuente: Fondo Adaptación*
*Elaboró: Equipo Auditor CGR*

Las comisiones canceladas a los patrimonios autónomos ha sido de \$924 millones, distribuidos en FADAP \$844 millones y FIDUPREVISORA \$80 millones, así:

**Cuadro 127. Comisiones Canceladas a los Patrimonios Autónomos Al 31/12/15**
*(Cifras en millones de pesos)*

| Año          | Comisiones Pagadas Fiduoccidente | Comisiones Pagadas Fiduprevisora | Total         | % Participación |
|--------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------|-----------------|
| 2011         | \$ -                             | \$ 4                             | \$ 4          | 0%              |
| 2012         | \$ 14                            | \$ 17                            | \$ 31         | 3%              |
| 2013         | \$ 22                            | \$ 21                            | \$ 43         | 5%              |
| 2014         | \$ 361                           | \$ 19                            | \$ 380        | 41%             |
| 2015         | \$ 447                           | \$ 19                            | \$ 466        | 50%             |
| <b>Total</b> | <b>\$ 844</b>                    | <b>\$ 80</b>                     | <b>\$ 924</b> | <b>100%</b>     |

*Fuente: Fondo Adaptación*
*Elaboró: Equipo Auditor CGR*

Del análisis realizado, se observaron los siguientes hallazgos:

### Hallazgo No. 33 Consistencias en la información (D)

La ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 establece los objetivos del control interno y en su literal e determina "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;"

La Resolución 357 de 2008 de la CGN, establece en el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable, los siguientes aspectos:

### **"1.1 Control Interno Contable**

*Proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad contable pública, así como de los directivos de primer nivel responsables de las áreas contables, se adelanta en las entidades y organismos públicos, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera, económica, social y ambiental cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. (...) (Subrayado fuera de texto)*

### **(...) 5.3 Evaluación del Control Interno Contable para efectos de gestión**

*Para efectos administrativos, los jefes de control interno, auditores o quienes hagan sus veces, en el contexto de lo establecido por la Ley 87 de 1993, y atendiendo lo dispuesto en el presente procedimiento, tendrán la responsabilidad de evaluar permanentemente la implementación y efectividad del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública. (Subrayado fuera de texto)*

*"(...) En términos de la autoevaluación, los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la ejecución directa de las actividades relacionadas con el proceso contable harán las evaluaciones que corresponda con el propósito de mejorar la calidad de la información contable pública. (Subrayado fuera de texto)*

### **"(...) 8. Retroalimentación y Mejoramiento Continuo**

*La entidad debe establecer el Control Interno Contable mejorando continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad de acuerdo con los lineamientos señalados en el presente manual, para lo cual también retroalimentará las acciones de control que ha implementado con el propósito de fortalecer su efectividad y capacidad de mitigar o evitar los riesgos de índole contable.*

*La retroalimentación se concreta en acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Control Interno Contable, que se generan como consecuencia de la autoevaluación del control, y de la evaluación independiente realizada por el jefe de la oficina de control interno, o de quien haga sus veces, y por los demás órganos de control externo a la entidad pública".*

Revisada la información suministrada por el Fondo en la respuesta al Oficio AE FA-010 recibido del 1 de junio de 2016, y al alcance al Oficio AE FA -007, en el archivo anexo denominado "giros y pagos fiducia", frente al informe financiero mensual con corte a 31 de diciembre de 2015 de FIDUOCCIDENTE y FIDUPREVISORA, se encontraron diferencias en los siguientes conceptos:

- **Aportes FADAP**

**Cuadro 128. Aportes FADAP**

(Cifras en millones de pesos)

| FUENTE                          | RESPUESTA FONDO     | INFORMES FIDUCIAS   | DIFERENCIA      |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
|                                 | FIDUOCCIDENTE       | FIDUOCCIDENTE       |                 |
| MINISTERIO HACIENDA             | \$ 2.867.200        | \$ 2.867.230        | \$ 30           |
| ANI - FIDUPREVISORA             |                     |                     | \$ -            |
| ANI - FIDUOCCIDENTE (1-2)       | \$ 20.092           | \$ 20.092           | \$ -            |
| REDIMIENTOS CONTRATOS ANTICIPOS |                     | \$ 4.632            | \$ 4.632        |
| ATLÁNTICO BOVINOS               | \$ 12.828           | \$ 12.828           | \$ -            |
| ATLÁNTICO HORTALIZAS            | \$ 1.166            |                     | -\$ 1.166       |
| CONV. BANCO AGRARIO             | \$ 13.699           | \$ 13.699           | \$ -            |
| SABANAS DE SAN ANGEL            | \$ 100              | \$ -                | -\$ 100         |
| CAMPO DE LA CRUZ                | \$ 165              | \$ 165              | \$ -            |
| REPÚBLICA DE FRANCIA            | \$ 1.263            | \$ 1.263            | \$ -            |
| DEPARTAMENTO ANTIOQUIA          | \$ 1.000            | \$ 1.000            | \$ -            |
| REACTIVAR PANELA                | \$ 2.600            | \$ 2.600            | \$ -            |
| REACTIVAR CAFÉ                  | \$ 3.000            | \$ 3.000            | \$ -            |
| IDEAM                           | \$ 3.600            | \$ 3.600            | \$ -            |
| INST. DEP. DESALUD DE NARIÑO    | \$ 2.000            | \$ 2.000            | \$ -            |
| DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO      | \$ 50               | \$ 50               | \$ -            |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>\$ 2.928.763</b> | <b>\$ 2.932.159</b> | <b>\$ 3.396</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se evidencia existe una diferencia entre los aportes reportados por el Fondo frente al Patrimonio por \$3.366 millones.

- **Aporte FIDUPREVISORA**

**Cuadro 129. Aportes FIDUPREVISORA**

(Cifras en millones de pesos)

| FUENTE              | RESPUESTA FONDO   | INFORMES FIDUCIAS | DIFERENCIA      |
|---------------------|-------------------|-------------------|-----------------|
|                     | FIDUPREVISORA     | FIDUPREVISORA     |                 |
| MINISTERIO HACIENDA | \$ 200.000        | \$ 198.927        | \$ 1.073        |
| ANI - FIDUPREVISORA | \$ 13.100         | \$ 13.100         | \$ -            |
| <b>TOTAL</b>        | <b>\$ 213.100</b> | <b>\$ 212.027</b> | <b>\$ 1.073</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De igual forma, se presenta una diferencia entre los aportes a Fiduprevisora reportados por el Fondo y el Patrimonio Autónomo por \$1.073 millones.

- Pagos FADAP

**Cuadro 130. Pagos FADAP**

(Cifras en millones de pesos)

| FUENTE                        | RESPUESTA FONDO     | INFORMES FIDUCIAS   | DIFERENCIA        |
|-------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
|                               | FIDUOCCIDENTE       | FIDUOCCIDENTE       |                   |
| MINISTERIO HACIENDA           | \$ 2.607.257        | \$ 2.304.333        | \$ 302.924        |
| ANI 1 - FIDUOCCIDENTE         | \$ 10.000           | \$ 10.067           | -\$ 67            |
| RENDIMIENTO CONTRATO ANTICIPO |                     | \$ 82               | -\$ 82            |
| ATLÁNTICO BOVINOS             | \$ 12.578           | \$ 12.627           | -\$ 49            |
| DEPARTAMENTO ANTIOQUIA        | \$ 1.000            | \$ 1.000            | \$ -              |
| REACTIVAR PANELA              | \$ 1.580            | \$ 1.580            | \$ -              |
| REACTIVAR CAFÉ                | \$ 1.000            | \$ 1.000            | \$ -              |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>\$ 2.633.415</b> | <b>\$ 2.330.689</b> | <b>\$ 302.726</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Así mismo, existe una diferencia entre los pagos reportado por el Fondo y lo reportado por el Patrimonio Autónomo por \$302.726 millones.

- Pagos FIDUPREVISORA

**Cuadro 131. Pagos FIDUPREVISORA**

(Cifras en millones de pesos)

| FUENTE                | RESPUESTA FONDO   | INFORMES FIDUCIAS | DIFERENCIA       |
|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------|
|                       | FIDUPREVISORA     | FIDUPREVISORA     |                  |
| MINISTERIO HACIENDA   | \$ 179.060        | \$ 167.694        | \$ 11.366        |
| ANI 1 - FIDUPREVISORA | \$ 12.047         | \$ 11.503         | \$ 544           |
| <b>TOTAL</b>          | <b>\$ 191.107</b> | <b>\$ 179.197</b> | <b>\$ 11.910</b> |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Se presenta una diferencia entre lo reportado por el Fondo frente al patrimonio autónomo por \$11.910 millones.

Lo anterior, evidencia falta de control y seguimiento de los recursos manejados en las fiducias por parte del Fondo, lo que genera deficiencias en el control interno, en el componente de comunicación e información.

De igual manera, se denota que los responsables de consolidar la información no realizan verificación, control y seguimiento sobre la información a conciliar, generando inconsistencias en la información reportada, lo que conlleva a que la misma no sea confiable.

Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta del Fondo

*"(...) Respecto al reporte de los aportes efectuados a las distintas subcuentas creadas en los Patrimonios Autónomos que administran los recursos de inversión el Fondo Adaptación,*

me permito señalar que las diferencias presentadas de acuerdo al informe de Observaciones de la Fiducia del P.A. Consorcio FADAP 2012 se resumen en:

| P.A. CONSORCIO FADAP 2012        |                               |                                 |                 |
|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------|
| FUENTE                           | RESPUESTA FONDO FIDUOCCIDENTE | INFORMES FIDUCIAS FIDUOCCIDENTE | DIFERENCIA      |
| Ministerio de Hacienda           | \$ 2.867.200                  | \$ 2.867.230                    | \$ 30           |
| Rendimientos contratos anticipos | .0                            | 4.632                           | 4.632           |
| Atlántico - Hortalizas           | 1.166                         | 0                               | -1.166          |
| Sábanas de San Ángel             | 100                           | 0                               | -100            |
|                                  |                               | <b>Diferencia Neta</b>          | <b>\$ 3.396</b> |

Dichas diferencias entre el Reporte presentado por el Equipo de Gestión Financiera y el Informe de Gestión del Patrimonio Autónomo corresponden a:

**Subcuenta 312723-Ministerio de Hacienda:** La diferencia presentada entre el Reporte de Fuentes y el Informe del P.A. Consorcio FADAP 2012 por valor de \$30 millones corresponde a un valor registrado por error en el Patrimonio Autónomo, el cual fue ajustado por éste en el mes de enero de 2016, lo cual se puede evidenciar con el saldo del Balance de la subcuenta Ministerio de Hacienda con corte a 31 de enero de 2016 el cual corresponde a \$2.867.200. (Ver Anexo)

**Subcuenta 27234-Fondo Adaptación-Rendimientos contratos anticipos:** Sea primero señalar que el concepto de "Aportes" para efectos financieros tiene una connotación distinta a la de "Aportes" para efectos contables. La diferencia radica en que el término de Aportes en términos financieros hace referencia a la transferencia de recursos que se realiza a los Patrimonios Autónomos para que éstos realicen los distintos pagos a terceros, por lo que se compone de los recursos que se transfieren del Presupuesto General de la Nación y de los aportes que las demás entidades que cofinancian proyectos realizan a las subcuentas creadas en cada caso para el manejo exclusivo de dichos recursos. En este sentido el saldo de los aportes por transferencia de recursos corresponde al giro de dineros para la realización de pagos a terceros, y el valor reintegrado por contratistas o convenientes por recursos no ejecutados.

Por su parte, el concepto de "Aportes" en términos contables se refiere a la fuente principal de los recursos que alimentan las distintas subcuentas creadas por el Fondo Adaptación en los Patrimonios Autónomos, por lo que en el caso de la subcuenta Fondo Adaptación-Rendimientos contratos anticipos el concepto de Aportes hace referencia a los rendimientos financieros consignados por los contratistas y convenientes a los cuales se les hizo entrega de recursos a título de anticipos o de recursos entregados en administración.

En ese sentido, el valor reportado por el P.A. Consorcio FADAP 2012 por valor de \$4.632 corresponde a rendimientos financieros generados por los recursos entregados a terceros y no por aportes propiamente dichos que estén destinados a cubrir los pagos que se derivan de la ejecución de proyectos pues los mismos son cubiertos por los recursos administrados en la subcuenta Ministerio de Hacienda.

De otro lado, respecto a los aportes reportados en el Informe de Gestión del P.A. Fondo Adaptación – Fiduprevisora S.A., la diferencia corresponde a:

| P.A. FONDO ADAPTACIÓN FIDUPREVISORA |                                   |                                 |            |
|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|------------|
| FUENTE                              | RESPUESTA DEL FONDO FIDUPREVISORA | INFORMES FIDUCIAS FIDUPREVISORA | DIFERENCIA |
| Ministerio de Hacienda              | \$ 200.000                        | \$ 198.927                      | \$ (1.073) |

La diferencia presentada corresponde al desembolso de la Orden de Pago No. 1835 de 2014 por valor de \$1.073 a nombre del contratista Caja de Vivienda Popular de Manizales.

En su momento el desembolso al contratista fue realizado por el P.A. Consorcio FADAP 2012; no obstante, posteriormente el Equipo de Gestión Financiera evidenció que el desembolso debía realizarse a través del P.A. Fondo Adaptación – Fiduprevisora S.A., por lo que se solicitó a este último hacer un giro de los recursos al P.A. Consorcio FADAP 2012 el cual se generó el día 8 de enero de 20. Así las cosas el P.A. Fondo Adaptación – Fiduprevisora S.A. dentro de su manejo financiero y contable registró esta transacción como devolución de aportes, en tanto que el Fondo Adaptación reconoció como pago a terceros el valor desembolsado al contratista.

De otra parte, el Traslado de recursos entre fiducias resulta transparente en términos contables para el FA dado el proceso de consolidación de los dos Patrimonios Autónomos. No obstante se adelantará las instrucciones necesarias para que el P.A. Fondo Adaptación – Fiduprevisora S.A. establezca en la de acuerdo a su regulación contable el registro de la operación objeto de análisis que permita la unificación de criterios en la presentación de informes y reportes, entre ésta y el Fondo Adaptación el cual está regulado por la Contaduría General de la Nación.

Finalmente, es de señalar que el Equipo de Gestión Financiera en búsqueda de garantizar que la información financiera sea cierta y confiable adelanta distintos procesos de verificación, validación y retroalimentación de la información tales como conciliaciones, circularización de información, comités operativos con los patrimonios autónomos, reuniones internas, emisión de memorandos, circulares y comunicaciones y el establecimiento de autocontroles que conllevan a minimizar los posibles riesgos de error propios de cualquier proceso contable.

Estas actividades son adelantadas de forma permanente y se realizan así considerando entre otros aspectos que la información contable reportada por los Patrimonios Autónomos tiene bases y características distintas a la información contable que genera el Fondo Adaptación, teniendo en cuenta que los Patrimonios y el Fondo aplican una regulación contable diferente, pues éstos deben aplicar la regulación expedida por la Superintendencia Financiera y el Fondo la expedida por la Contaduría General de la Nación. Adicionalmente, los Patrimonios tienen sus propias políticas contables definidas por lo que en el momento de analizar la información se consideran todos los aspectos necesarios con el fin de homologar, validar, ajustar y revelar la información con el propósito que tanto la información de las fiduciarias como la del Fondo sean consistentes y coherentes con las operaciones financieras derivadas de las actividades que adelanta el Fondo Adaptación en cumplimiento de su cometido estatal y cumplan con la regulación contable aplicable a cada una de ellas.

Dentro de los instrumentos de control administrativo que ha implementado el Fondo se pueden mencionar las conciliaciones de derechos fiduciarios, anticipos, proveedores, retenciones de garantía y retenciones sobre contratos, así como la validación de la base de pagos, y la elaboración de flujos y reportes de ejecución de recursos, con el fin de validar e

*informar a los Patrimonios Autónomos de los ajustes a realizar en su información contable y los reportes de información.”*

### **Análisis de la respuesta**

El Fondo reconoce las diferencias presentadas entre el Oficio AE FA-010 del 1 de junio de 2016, y el alcance al Oficio AE FA -007, en el archivo anexo denominado “*giros y pagos fiducia*”, frente al informe financiero mensual con corte a 31 de diciembre de 2015 de FADAP y FIDUPREVISORA, y justifica estas diferencias, entre las que se encuentra el valor reportado por el Patrimonio Autónomo Consorcio FADAP 2012 por \$4.632 millones, diciendo que **“corresponden a rendimientos financieros generados por los recursos entregados a terceros y no por aportes propiamente dichos que estén destinados a cubrir los pagos que se derivan de la ejecución de proyectos pues los mismos son cubiertos por los recursos administrados en la subcuenta Ministerio de Hacienda.”**

Sin embargo, olvida el Fondo que, conforme lo establece el artículo 5º del Decreto 4819 de 2010, el patrimonio del Fondo está constituido por: Las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional; los recursos provenientes de crédito interno y externo; las donaciones que reciba para sí; los recursos de cooperación nacional o internacional; los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades y **los demás que obtenga o se le asignen a cualquier título.** (Subrayado y negrita fuera de texto)

Por otra parte, el Decreto 1510 de 2015, en el art. 35 establece “...*Patrimonio autónomo para el manejo de anticipos. En los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.*

*Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de ésta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, **los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.** En los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo...”*

Lo anterior en concordancia con lo establecido en el memorando 20158100008183 del 23 de febrero 2015, lineamiento constitución de anticipo ante fiducia, expedida por la Secretaria General del Fondo.

De igual manera, el contrato 049 de 2012, FADAP las principales fuentes para financiar los proyectos que ingresan al consorcio son:

- Las partidas que le asigne por el presupuesto nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Los recursos provenientes de créditos internos y externos.
- Las donaciones que reciba para sí.
- Los recursos de cooperación Nacional e Internacional
- Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades
- **Los demás recursos que se le asigne por otros conceptos**

En este mismo sentido, el contrato 3-1-23139 FIDUPREVISORA en la cláusula tercera del contrato de fiducia mercantil, los recursos que se manejan a través del Fondo, serán los siguientes:

- Las sumas de dinero entregadas por el Fideicomitente, las cuales serán trasladadas al Patrimonio Autónomo una vez se suscriba el presente contrato. Dichos recursos podrán provenir de las siguientes fuentes. Las partidas que se le asigne al Fondo Adaptación en el presupuesto nacional.
- Los demás recursos que el Fideicomitente adicione con posterioridad.
- **Los rendimientos generados por los recursos que se invierta en los Fondos de Inversión administradas por la Fiduciaria.**

Así mismo, el Fondo ha celebrado algunos contratos que establecen que los rendimientos serán utilizados en el mismo proyecto o son propiedad del Fondo. A manera de ejemplo, se trae a colación la cláusula tercera del contrato 148 del 2015 : **“...Los rendimientos financiero generados por el anticipo otorgado al contratista son propiedad del Fondo; en consecuencia, deberá reintegrar los excedentes y rendimientos financiero generados en la administración de los recursos desembolsados por conceptos de anticipos y reintegrarlos al momento de su liquidación a la cuenta que indique el Fondo. En el caso que el contratista no restituya al fondo los rendimientos financiero en el término antes señalado, deberá reconocer a esa entidad intereses corrientes y moratorios...”** Subrayado y negrilla fuera de texto.

En virtud de las normas mencionadas, los contratos de fiducia y los contratos realizados por el Fondo, se puede establecer que los rendimientos financieros generados por recursos entregados a terceros (anticipos), sí son aportes o fuentes de recursos que pueden ser destinados a cubrir los pagos que se derivan de la ejecución de proyectos, ya que éstos entran a las cuentas de la Fiducia y sirven para cumplir el objeto social del Fondo.

En razón a lo anterior, y teniendo en cuenta que los rendimientos financieros son un rubro importante, la CGR considera que la explicación dada por el Fondo no desvirtúa el hallazgo, toda vez, que son recursos o fuentes que pertenecen al



Fondo, por lo cual se deben ver reflejados en las diferentes bases de datos. En cuanto a las demás subcuentas se acepta la explicación dada por el Fondo.

### Hallazgo No. 34 Liberación y Reducción de las Constancias de Disponibilidad de Recursos - CDR (D)

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 consagra los objetivos del control interno y en su literal e determina "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;"

El Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo Adaptación, establece: 1.5. PRINCIPIOS. "...Las actuaciones de quienes intervengan en el manejo de los recursos de inversión del Fondo Adaptación se desarrollarán con arreglo a los principios de planificación, autonomía presupuestal y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo. Sin perjuicio de los demás principios que en virtud de lo antes dispuesto, resulten aplicables al manejo de los recursos de inversión de la entidad; corresponde al Fondo observar especialmente los siguientes:

1.5.1. Planificación: La aplicación de este principio permitirá al Fondo Adaptación determinar la necesidad de recursos que demanda la entidad para alcanzar los objetivos y metas propuestas por el Gobierno Nacional. En virtud del este principio, la solicitud de apropiaciones del Fondo deberá ser coherente con los Planes de Acción y Estratégico Institucional y debe corresponder a una adecuada y oportuna planeación administrativa..." (Subrayado fuera de texto)

El comportamiento por años de las CDR iniciales más las adiciones menos las liberaciones y las reducciones expedidas por los patrimonios autónomos y el Fondo, es el siguiente:

**Cuadro 132. Evolución de las Constancias de Disponibilidad de Recursos – CDR**  
(Cifras en millones de pesos)

| AÑO  | VR INICIAL CDR (a) | VR ADICION CDR (b) | VR CDR FINAL (c) | VR LIBERACION CDR (d) | VR REDUCCION CDR (e) | VR LIBERACION + REDUCCION CDR (f) | % DISMINUCIÓN |
|------|--------------------|--------------------|------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------------|---------------|
| 2012 | \$ 584.512         |                    | \$ 584.512       |                       | -\$ 25.538           | -\$ 25.538                        | -4%           |
| 2013 | \$ 2.668.496       | \$ 26              | \$ 2.668.522     | -\$ 30.836            | -\$ 323.248          | -\$ 354.084                       | -13%          |
| 2014 | \$ 2.173.900       | \$ 20.502          | \$ 2.194.402     | -\$ 13.955            | -\$ 224.914          | -\$ 238.869                       | -11%          |
| 2015 | \$ 1.865.588       | \$ 813             | \$ 1.866.401     | -\$ 4.157             | -\$ 1.047.866        | -\$ 1.052.023                     | -56%          |
|      | \$ 7.292.496       | \$ 21.341          | \$ 7.313.837     | -\$ 48.948            | -\$ 1.621.566        | -\$ 1.670.514                     | -23%          |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Desde la creación del Fondo hasta el 31 de diciembre del 2015, se han liberado o reducido el valor de las CDR año a año, así: Para el 2012 se redujo en \$25.538 millones, que equivalen al 4% del total de las CDR inicial para ese año; en el 2013 se presentaron liberaciones de las CDR por \$30.836 millones y reducciones por \$323.248 millones para un total de \$354.084 millones, que equivalen al 13% del total de las CDR inicial para ese año; para el 2014 se presentaron liberaciones de los CDR por \$13.955 millones y reducciones por \$224.914 millones para un total de \$238.869 millones, equivalentes al 11% del total de las CDR iniciales para ese año; finalmente para el 2015, se presentaron liberaciones de las CDR por \$4.157 millones y reducciones por \$1.047.866 millones para un total de \$1.052.023 millones, equivalentes al 56% del total de las CDR iniciales para estos años.

De igual manera, en la muestra de las CDR expedidas por el Consorcio FADAP, se evidencia que hay recursos o saldos que permanecieron comprometidos en CDR hasta 920 días, y al 31 de diciembre de 2015 se liberaron hasta el 100% de estas CDR, que estaban garantizando las obligaciones contraídas en cada acto o contrato del Fondo, así:

**Cuadro 133. Saldo de Recursos Comprometidos en CDR**

(Cifras en pesos)

| No CDR | FECHA INI  | FECHA REDU | DIAS comprometidos | VALOR INI          | VALOR REDUCIDO     | VALOR UTILIZADO   | % REDUCCION |
|--------|------------|------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| 1025   | 9/03/2015  | 31/12/2015 | 297                | \$ 11.000.000.000  | \$ 11.000.000.000  | \$ -              | 100%        |
| 896    | 24/12/2014 | 5/11/2015  | 316                | \$ 11.000.000.000  | \$ 11.000.000.000  | \$ -              | 100%        |
| 774    | 2/12/2014  | 25/11/2015 | 358                | \$ 10.276.342.827  | \$ 10.276.342.827  | \$ -              | 100%        |
| 636    | 2/10/2014  | 31/12/2015 | 455                | \$ 15.000.000.000  | \$ 15.000.000.000  | \$ -              | 100%        |
| 515    | 8/08/2014  | 25/11/2015 | 474                | \$ 224.223.657.173 | \$ 224.223.657.173 | \$ -              | 100%        |
| 537    | 25/08/2014 | 31/12/2015 | 493                | \$ 16.769.878.903  | \$ 16.769.878.903  | \$ -              | 100%        |
| 386    | 16/05/2014 | 31/12/2015 | 594                | \$ 29.063.016.457  | \$ 17.649.158.370  | \$ 11.413.858.087 | 61%         |
| 112    | 24/06/2013 | 31/12/2015 | 920                | \$ 100.000.000.000 | \$ 55.320.243.736  | \$ 44.679.756.264 | 55%         |

Fuente: Fondo Adaptación - Elaboro Grupo Auditor

Lo anterior evidencia debilidades y falta de planeación, toda vez que se presentaron recursos congelados hasta por 920 días, y liberados hasta en un 100%, lo que denota que no existe un control de recursos comprometidos, ya que las CDR son constancia de recursos disponibles para ser utilizada de manera individual en cada acto o contrato que tiene el Fondo.

De igual manera, con estas liberaciones y reducciones, se está incumpliendo con el plan de acción anual establecido, ya que se reducen los cupos de los recursos asignados para cada sector por años, de acuerdo con las metas programadas.

Así mismo, se está incumpliendo con lo establecido en el Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo Adaptación en el numeral: 2.1. Asignación de Cupos de Recursos, que establece "...El Fondo Adaptación deberá distribuir a través de la Oficina Asesora de Planeación y Cumplimiento los recursos que se

utilizarán en cada año y para ello asignará cupos de recursos para ser utilizados por cada sector de acuerdo con las metas programadas dentro del plan de acción anual. Los cupos de recursos se podrán asignar de acuerdo con el periodo que cubran en años las intervenciones...”

Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## Respuesta Fondo

“(...) Respecto a las modificaciones (reducción y liberación) de los CDR identificados por la CGR, se hacen las siguientes precisiones:

| No CDR | FECHA INI  | FECHA REDU | DIAS comprometidos | VALOR INI          | VALOR REDUCIDO     | VALOR UTILIZADO   | % REDUCCION |
|--------|------------|------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| 1025   | 9/03/2015  | 31/12/2015 | 297                | \$ 11.000.000.000  | \$ 11.000.000.000  | \$ -              | 100%        |
| 896    | 24/12/2014 | 5/11/2015  | 316                | \$ 11.000.000.000  | \$ 11.000.000.000  | \$ -              | 100%        |
| 774    | 2/12/2014  | 25/11/2015 | 358                | \$ 10.276.342.827  | \$ 10.276.342.827  | \$ -              | 100%        |
| 636    | 2/10/2014  | 31/12/2015 | 455                | \$ 15.000.000.000  | \$ 15.000.000.000  | \$ -              | 100%        |
| 515    | 8/08/2014  | 25/11/2015 | 474                | \$ 224.223.657.173 | \$ 224.223.657.173 | \$ -              | 100%        |
| 537    | 25/08/2014 | 31/12/2015 | 493                | \$ 16.769.878.903  | \$ 16.769.878.903  | \$ -              | 100%        |
| 386    | 16/05/2014 | 31/12/2015 | 594                | \$ 29.063.016.457  | \$ 17.649.158.370  | \$ 11.413.858.087 | 61%         |
| 112    | 24/06/2013 | 31/12/2015 | 920                | \$ 100.000.000.000 | \$ 55.320.243.736  | \$ 44.679.756.264 | 55%         |

Fuente: Fondo Adaptación - Elaboro Grupo Auditor

**CDR 1025:** En el 2014 se suscribió el contrato 2014-C-0019 con objeto de realizar la interventoría de obra a las sedes viabilizadas en los departamentos de Magdalena, Cesar y Guajira, iniciando con 16 sedes que se encontraban en etapa de diseño, y estaban enmarcadas en los contratos 2013-C-0107, 2013-C-0108 Y 2013-C-0106, ya que de acuerdo con los plazos definidos debían iniciar el proceso de construcción. Sin embargo, al finalizar el año 2014 se observaron problemas en el avance y desarrollo de los diseños de las sedes mencionadas, por lo cual no se firmó el acta de inicio del contrato de interventoría.

Como consecuencia de esto, la empresa contratada manifestó la intención de declinar el contrato original, por lo cual se contempló la necesidad de realizar un nuevo contrato, para lo cual se hizo la solicitud del CDR en mención. Sin embargo, como resultado de las reuniones y concertaciones realizadas con HMV, finalmente se logró mantener el contrato suscrito, firmar el acta de inicio en el momento de aprobación de los diseños e iniciar así, el proceso de interventoría, no siendo necesario tener un nuevo proceso contractual, motivo por el cual se liberaron los recursos asociados al CDR.

**CDR 896:** Se liberó la totalidad del CDR debido a que se realizó la terminación anticipada de los contratos 305 y 307 de 2014.

**CDR 774:** Convocatoria fue cancelada y luego se reabrió otro proceso

**CDR 636:** En un principio se contaba con un CDR por valor de \$14.500.000.000 para las obras del acueducto de Yopal, posteriormente, se aprobó el aumento de los recursos en \$500.000.000 por lo que se decidió solicitar un nuevo CDR por el valor total de \$15.000.000.000 y solicitar la liberación del CDR existente, sin embargo luego de su expedición la entidad aconsejó mantener el CDR por valor de \$14.500.000.000, expedir uno nuevo por valor de \$500.000.000 y liberar el nuevo CDR por valor de \$15.000.000.000

**CDR 515:** Convocatoria fue cancelada y luego se reabrió otro proceso-

**CDR 537:** El convenio No. 082 inicialmente soportado por este CDR, se amparó por el CDR No. 187.

**CDR 386** Con la Convocatoria cerrada 0001 de 2014, se pretendía dar la contratación de las sedes educativas viabilizadas en el departamento de Antioquia. Teniendo en cuenta la distribución geográfica de los mismos, se dividieron en 2 grupos o paquetes optimizando los desplazamientos. En el proceso de evaluación los dos oferentes existentes, Ingeniera & contratos s.a.s fue rechazado para los dos grupos, bajo la premisa de modificación del formulario de oferta. Por otro lado el proponente Consorcio Instituciones Antioquia fue evaluado como Habilitado para el grupo 1 y No habilitado para el grupo 2. Así las cosas, el grupo 2 de la convocatoria fue declarado desierto por lo cual fue necesario liberar los recursos asociados al mismo y solicitados en su momento a través del CDR No. 386, que amparaba todo el proceso.

**CDR 112:** Como se indicó anteriormente, en el 2015 se realizó la formulación de los aportes regionales (contrapartidas) del proyecto, a efecto de establecer el aporte de cada una de las entidades participantes, dado que desde la postulación se propuso un esquema de financiación con una relación aproximada de 2 a 1, en el que 2 corresponde al FONDO y 1 a las entidades municipales y regionales intervinientes; este proceso culminó con la firma del convenio Marco 001 de 2015. De acuerdo con lo anterior, mediante otrosí No. 2 se modificó el alcance y valor del convenio 015 de 2013 con EMCALI y se proyectó ejecutar las obras restantes (PTAR, PTAP y complementarias) a través de convenios derivados al Convenio Marco 001. En consecuencia, se solicitó la liberación de los recursos no utilizados por esta vía contractual a septiembre de 2015, que incluyeron los reembolsos efectuados por EMCALI (\$638.082.379), con lo cual el valor de este reembolso es de \$55.320.244.276.

De acuerdo con las razones expuestas por la Entidad acerca de las modificaciones (reducciones o liberaciones) de los CDR, es importante indicar que estas operaciones no modifican los cupos asignados para contratar a cada sector y macroproyecto, y de ninguna manera afectan las metas programadas en el plan de acción. Los cupos asignados para contratar a cada sector y macroproyecto están asociados a las asignaciones de apropiación presupuestal o autorizaciones para realizar compromisos de vigencias futuras, que a la fecha alcanzan un valor de \$7,767 billones, los cuales no son afectados por las reducciones o liberaciones de los CDR.

De esta manera se aclara que, en este aspecto, no se está incumpliendo Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo Adaptación, por cuanto la distribución de los cupos se realiza de acuerdo con los recursos asignados (\$7,767 billones) y los montos autorizados por el Consejo Directivo para cada sector y macroproyecto, y con base en esto se realiza la programación de metas en el plan de acción.

Por otra parte, es importante indicar que el Fondo Adaptación cuenta con una herramienta de control de los recursos comprometidos por cada sector y macroproyecto, frente al total de los recursos asignados mediante apropiaciones y autorizaciones de vigencias futuras.

En cuanto al impacto de dichas modificaciones de los CDR en los cupos asignados, es necesario subrayar que las metas del plan de acción se determinaron con base en el estado o etapa en la que se encontraba cada proyecto a realizar; y de esta manera se establecieron los productos que se podrían contratar durante la vigencia teniendo en cuenta los requisitos técnicos para avanzar en los mismos. Posteriormente, se verificó si la meta era financiable

*con los recursos disponibles al sector o macroproyecto, garantizando la consistencia presupuestal de las metas incluidas en el plan de acción. Al respecto es importante resaltar que en ningún caso las metas propuestas se vieron afectadas por los recursos disponibles.*

*Con el propósito de fortalecer la gestión interna de los recursos comprometidos, en el año 2015 se avanzó con el ajuste de las políticas en el manejo de los recursos de inversión, en donde se destacó como acción de mejora se llevó a cabo un plan de liberación de los recursos no utilizados en los distintos CDR expedidos, situación que se vio reflejada desde enero de 2016.*

*Como se observa a la fecha el FA ha realizado gestiones tendientes a combatir las debilidades evidenciadas en las vigencias 2013 y 2014, en aras de optimizar los procesos y procedimientos que permitan cumplir con transparencia, eficiencia y oportunidad los objetivos institucionales asignados de acuerdo con el negocio misional de la entidad, cumpliendo a través de sus funcionarios y colaboradores, la constitución Política de Colombia, las políticas de la entidad, las leyes, decretos, reglamentos, manual de funciones y demás y normatividad vigente*

*Asegurando que se preste un servicio con diligencia, eficiencia e imparcialidad en todas sus actividades y gestiones públicas."*

### **Análisis de la respuesta**

El Fondo presenta explicaciones por cada CDR, donde expone las circunstancias de liberación o reducción, estas explicaciones confirman la falta de planeación y control de los recursos comprometidos, tal como se puede observar en el siguiente análisis:

- **CDR 896:** Se liberó la totalidad de la CDR debido a que se realizó la terminación anticipada de los contratos 305 y 307 de 2014. Después de la liquidación, el Fondo demoró 316 días para liberar el 100% de la CDR
- **CDR 774:** Convocatoria fue cancelada y luego se reabrió otro proceso. En este caso después que fue cancelada la convocatoria, el Fondo se demoró 358 días para liberar el 100% de los recursos.
- **CDR 515:** Convocatoria fue cancelada y luego se reabrió otro proceso. Entre el proceso de cancelación de la convocatoria y la apertura de otra el 100% de los recursos permanecieron congelados durante 474 días.
- **CDR 537:** El convenio No. 082 inicialmente soportado por este CDR, se amparó por la CDR No. 187. Para este caso, la falta de control de los recursos es porque el convenio 082 ya tiene una CDR que lo soporte y el Fondo demoró 493 días para liberar el 100% de los recursos.

Con lo anterior, se demuestra el incumplimiento del Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo, que en el numeral: 2.1. Asignación de Cupos de Recursos,

establece: "...De manera mensual la Oficina Asesora de Planeación y Cumplimiento deberá hacer control y seguimiento a la asignación de los cupos frente a las metas programadas, con el fin de solicitar oportunamente al Comité de gerencia la reprogramación de los mismos, si es del caso. Los saldos de los cupos asignados por año se revisaran anualmente con el fin de reprogramar los recursos de acuerdo con las necesidades y prioridades autorizadas. La oficina Asesora de Planeación y Cumplimiento del Fondo Adaptación, en el marco de sus funciones, hará seguimiento a la ejecución de los recursos de inversión de la entidad con el fin de fortalecer la congruencia entre los lineamientos institucionales y estratégicos de la entidad."

En virtud de lo anterior, este hallazgo se mantiene y tiene una connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No. 35 Rendimientos Financieros Sector Educación**

La Ley 1474 de 2011 establece en el artículo 91. "Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.

*El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista."*

Los contratos de educación de diseño y obra establecen en su clausulado: "Para el manejo de los recursos que reciba por concepto de anticipo y con el fin de garantizar que este se empleará exclusivamente en la ejecución del contrato, el contratista debe constituir en los términos de la Ley 1474 de 2011, en una entidad fiduciaria con calificación AAA, aprobada previamente por el Fondo, una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable, designado al fondo como beneficiario. La fiducia que se constituya para efectos del manejo del anticipo deben establecer, expresamente, que los desembolsos, cheques, ordenes o autorizaciones de pago que se giren con cargo a aquella, necesiten la firma del contratista o su designado y la de la interventoría. Por consiguiente ningún cheque, retiro o pago con tarjeta o con cualquier otro medio de pago o gravamen que afecte el anticipo, podrá efectuarse sin la autorización expresa y escrita de la interventoría, quien de acuerdo a sus obligaciones, velara porque los desembolsos que afecten el anticipo correspondan a gastos del contrato y se efectúen de acuerdo con la programación de las inversiones que se pacten o aprueben para su ejecución."

*"Los rendimientos financieros que generen los recursos anticipados al Contratista serán propiedad del Fondo, por lo tanto dentro de los diez (10) primeros días del*

mes, el contratista deberá consignar los rendimientos financieros correspondientes en la cuenta que para los efectos le indique Fondo. Si el Contratista no restituye los rendimientos financieros en el término antes señalado, reconocerá a esta entidad los intereses corrientes y moratorios liquidados a la máxima tasa permitida vigente a la fecha de la mora.”

Los estudios previos de los contratos de obra celebrados por el Fondo, establecen: “los rendimientos financieros mensuales que genere el desembolso por concepto de anticipo al CONTRATISTA, serán de propiedad del Fondo.”

La Circular del 23 de febrero de 2015 relacionada con los lineamientos sobre constitución de anticipos ante fiducias, en el numeral 13 establece: “los rendimientos financieros que se produzcan de los recursos administrados son propiedad del Fondo Adaptación, ante lo cual la fiducia lo debe consignar en la cuenta indicada por el fondo con la periodicidad establecida por las partes.”

En la revisión de los anticipos de los contratos del sector educación suscritos desde la creación del Fondo, al cierre del 31 de diciembre de 2015, señalados en el cuadro presentado a continuación, se observa que existen cuatro (4) contratos por \$19.855 millones, giros de anticipos por \$4.053 millones, con fechas de desembolsos entre el 24 de abril al 30 de septiembre de 2015, los cuales no se encuentran registrados, reintegrados e identificados los rendimientos financieros a este periodo de cierre.

**Cuadro 134. Contratos sin reintegro de rendimientos**

(Cifras en millones de pesos)

| Contratos           | Valor de los Contratos | Anticipos girados a 31 de diciembre de 2015 | Fecha del Giro de Anticipos | Rendimientos reintegrados a 31 de diciembre de 2015 | FIDUCIA A LA CUAL SE LE GIRO EL ANTICIPO |
|---------------------|------------------------|---|-----------------------------|---|--|
| 2013-C-0125         | 4.713,48               | 942,09                                      | 30-sep-15                   | 0   | ALIANZA FIDUCIARIA S.A.                  |
| 2013-C-0137         | 9.017,30               | 1.803,46                                    | 30-sep-13                   | 0   | CORPBANCA INVESMENT TRUST COLOMBIA S.A.  |
| 2013-CV-0024-14-064 | 4.842,20               | 922,82                                      | 29-sep-15                   | 0   | ALIANZA FIDUCIARIA S.A.                  |
| 2014-C-0279         | 1.282,46               | 384,74                                      | 24-abr-15                   | 0   | FIDUAVIENDA                              |
| <b>Total</b>        | <b>19.855,44</b>       | <b>4.053,10</b>                             |                             | <b>0</b>  |  |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior, permite concluir que tanto las Fiduciaras que administran estos anticipos, como los interventores y/o supervisores del Fondo, no realizan verificación, control, seguimiento y monitoreo de los rendimientos financieros generados por los anticipos de contratos señalados, lo que contraviene el artículo 42 de la Resolución 001 de 2012 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

De igual manera, lo anterior denota que los responsables de consolidar la información, no realizan verificación, control y seguimiento sobre la información a conciliar, lo que genera diferencias en la información reportada y con ellos, a que la misma no sea confiable.

### **Respuesta del Fondo**

*"(...) El Fondo en su respuesta informa que en aras de identificar y ajustar los valores recibidos y contabilizados en los Estados Financieros Económicos Sociales y Ambientales de la entidad, en cuanto a rendimientos recibidos sobre anticipo se refiere, ha adelantado gestiones desde la vigencia 2015 y hasta el 31 de mayo de 2016 que permitieron la identificación de 1423 partidas correspondiente a 211 contratos por un valor de \$4.590.250.14.04 equivalente al 99% de las consignaciones registradas por este concepto según extracto bancario, quedando un saldo por identificar de las partidas a corte 31 de diciembre de 2016 de 29 partidas por un valor de \$29.902.655.87 equivalente al 1%, así las cosas, las diferencias presentadas entre la información suministrada por el Equipo de Trabajo de Gestión Financiera y la información suministrada por el Sectorial a corte mayo 31 de 2016 se encuentran debidamente identificadas y registradas, tal como se puede evidenciar en el archivo remitido el día 6 de julio de 2016 mediante correo electrónico bajo el nombre de archivo "Rendimiento sobre anticipos 31 de diciembre de 2015"*

### **Análisis de la Respuesta**

Revisados la respuesta del Fondo y la base de datos remitida el 6 de julio de 2016, se infiere que para el caso del sector de educación se identificaron y ajustaron las partidas de 17 contratos.

Así las cosas el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No. 36 Anticipos Sector Educación**

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 establece los objetivos del control interno y en su literal e determina "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;"

La Resolución 357 de 2008 de la CGN, establece en el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable, los siguientes aspectos:

#### **"1.1 Control Interno Contable**

*Proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad contable pública, así como de los directivos de primer nivel responsables de las áreas contables, se adelanta en las entidades y organismos públicos, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera, económica, social y ambiental*



cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. (...) (Subrayado fuera de texto)

**(...) 5.3 Evaluación del Control Interno Contable para efectos de gestión**

*Para efectos administrativos, los jefes de control interno, auditores o quienes hagan sus veces, en el contexto de lo establecido por la Ley 87 de 1993, y atendiendo lo dispuesto en el presente procedimiento, tendrán la responsabilidad de evaluar permanentemente la implementación y efectividad del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública.* (Subrayado fuera de texto)

*"(...) En términos de la autoevaluación, los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la ejecución directa de las actividades relacionadas con el proceso contable harán las evaluaciones que corresponda con el propósito de mejorar la calidad de la información contable pública."* (Subrayado fuera de texto)

**(...) 8. Retroalimentación y Mejoramiento Continuo**

*La entidad debe establecer el Control Interno Contable mejorando continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad de acuerdo con los lineamientos señalados en el presente manual, para lo cual también retroalimentará las acciones de control que ha implementado con el propósito de fortalecer su efectividad y capacidad de mitigar o evitar los riesgos de índole contable.*

*La retroalimentación se concreta en acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Control Interno Contable, que se generan como consecuencia de la autoevaluación del control, y de la evaluación independiente realizada por el jefe de la oficina de control interno, o de quien haga sus veces, y por los demás órganos de control externo a la entidad pública"*

Al comparar los rendimientos financieros de los anticipos con corte a 31 de diciembre 2015 del sector de Educación en la base de datos del área financiera, frente al reporte generado por el sector de educación; se evidencian rendimientos no identificados por \$68,28 millones y diferencias negativas por \$14,3 millones, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 135. Diferencias Registros Contables Rendimientos**

(Cifras en millones de pesos)

| NO. CONTRATO INICIAL | Rendimientos Registrados a 31 de diciembre de 2015 | NO. CONTRATO        | Rendimientos Generados y pagados reportados por el sector | Diferencias |
|----------------------|--|---------------------|---|-------------|
| 2013-C-0106          | \$ 61,30   | 2013-C-0106         | \$ 73,09  | \$ 11,79    |
| 2013-C-0108          | \$ 52,06   | 2013-C-0108         | \$ 56,16  | \$ 4,11     |
| 2013-C-0110          | \$ 1,23  | 2013-C-0110         | \$ 2  | \$ 0,31     |
| 2013-C-0111          | \$ 0,68  | 2013-C-0111         | \$ 5  | \$ 4,81     |
| 2013-C-0112          | \$ 37,27   | 2013-C-0112         | \$ 37   | \$ (0,33)   |
| 2013-C-0113          | \$ 10,62   | 2013-C-0113         | \$ 10   | \$ (0,72)   |
| 2013-C-0114          | \$ 10,58   | 2013-C-0114         | \$ 12   | \$ 1,21     |
| 2013-C-0115          | \$ 6,39  | 2013-C-0115         | \$ 8  | \$ 1,12     |
| 2013-C-0116          | \$ 22,43   | 2013-C-0116         | \$ 20   | \$ (2,32)   |
| 2013-C-0117          | \$ 8,42  | 2013-C-0117         | \$ 8  | \$ (0,16)   |
| 2013-C-0118          | \$ 1,74  | 2013-C-0118         | \$ 2  | \$ 0,53     |
| 2013-C-0122          | \$ 0,74  | 2013-C-0122         | \$ 1  | \$ 0,05     |
| 2013-C-0123          | \$ 2,96  | 2013-C-0123         | \$ 4  | \$ 1,37     |
| 2013-C-0124          | \$ 5,27  | 2013-C-0124         | \$ 5  | \$ 0,00     |
| 2013-C-0125          | #N/A   | 2013-C-0125         | \$ 10   | \$ 9,94     |
| 2013-C-0135          | \$ 1,75  | 2013-C-0135         | \$ 14   | \$ 11,80    |
| 2013-C-0136          | \$ 20,76   | 2013-C-0136         | \$ 12   | \$ (8,78)   |
| 2013-C-0137          | #N/A   | 2013-C-0137         | \$ 19   | \$ 18,80    |
| 2013-C-0234          | \$ 3,33  | 2013-C-0234         | \$ 1  | \$ (2,06)   |
| 2013-CV-0024-14-064  | #N/A   | 2013-CV-0024-14-064 | \$ 1  | \$ 1,02     |
| 2014-C-0087          | \$ 2,30  | 2014-C-0087         | \$ 2  | \$ (0,00)   |
| 2014-C-0279          | #N/A   | 2014-C-0279         | \$ 1,43   | \$ 1,43     |

Fuente: Fondo de Adaptación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior refleja falta de control y seguimiento por parte del Fondo, y, así mismo, que los responsables de consolidar la información no realizan verificación, control y seguimiento sobre los saldos a conciliar, lo que genera inconsistencias en la información reportada.

**Respuesta del Fondo**

*"(...) Como se mencionó en el punto anterior, en virtud del proceso del Equipo de Gestión Financiera para la identificación, validación y asociación de rendimientos a los distintos contratos y convenios celebrados, se han establecido lineamientos generales sobre rendimientos entregados en calidad de anticipos, la ejecución del Plan de Trabajo adelantado y la información solicitada a sectores y fiducias.*

*Así mismo el Fondo Adaptación en aras de identificar y ajustar los valores recibidos y contabilizados en los Estados Financieros Económicos Sociales y Ambientales de la entidad, en cuanto a rendimientos recibidos sobre anticipo se refiere, ha adelantado gestiones desde la vigencia 2015 y hasta el 31 de mayo de 2016 que permitieron la identificación de 1423 partidas correspondiente a 211 contratos por un valor de \$4.590.250.14.04 equivalente al 99% de las consignaciones registradas por este concepto según extracto bancario, quedando un saldo por identificar de las partidas a corte 31 de diciembre de 2016 de 29 partidas por un valor de \$29.902.655.87 equivalente al 1%, así las cosas, las diferencias presentadas entre la información suministrada por el Equipo de Trabajo de Gestión*

*Financiera y la información suministrada por el Sectorial a corte mayo 31 de 2016 se encuentran debidamente identificadas y registradas, tal como se puede evidenciar en el archivo remitido el día 6 de julio de 2016 mediante correo electrónico bajo el nombre de archivo "Rendimiento sobre anticipos 31 de diciembre de 2015"*

*Como se observa a la fecha el FA ha realizado gestiones tendientes a combatir las debilidades evidenciadas en las vigencias 2013 y 2014, en aras de optimizar los procesos y procedimientos que permitan cumplir con transparencia, eficiencia y oportunidad los objetivos institucionales asignados de acuerdo con el negocio misional de la entidad, cumpliendo a través de sus funcionarios y colaboradores, la constitución Política de Colombia, las políticas de la entidad, las leyes, decretos, reglamentos, manual de funciones y demás y normatividad vigente*

*Asegurando que se preste un servicio con diligencia, eficiencia e imparcialidad en todas sus actividades y gestiones públicas."*

## **Análisis de la Respuesta**

Revisada la respuesta del Fondo y la base de datos remitida el 6 de julio de 2016, se pudo inferir que se identificaron y ajustaron las partidas de 17 contratos, por lo tanto el hallazgo permanece en el sentido que fue posterior al cierre.

La debilidad se presentó debido a que no se tenían identificados los rendimientos.

## **Hallazgo No. 37 Amortizaciones del Sector Educación**

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 establece los objetivos del control interno y en su literal e) determina "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;"

La Resolución 357 de 2008 de la CGN, establece en el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable, los siguientes aspectos:

### **"1.1 Control Interno Contable**

*Proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad contable pública, así como de los directivos de primer nivel responsables de las áreas contables, se adelanta en las entidades y organismos públicos, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera, económica, social y ambiental cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. (...) (Subrayado fuera de texto)*

### **(...) 5.3 Evaluación del Control Interno Contable para efectos de gestión**

*Para efectos administrativos, los jefes de control interno, auditores o quienes hagan sus veces, en el contexto de lo establecido por la Ley 87 de 1993, y atendiendo lo dispuesto en el presente procedimiento, tendrán la responsabilidad de evaluar permanentemente la implementación y efectividad del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública." (Subrayado fuera de texto)*

*"(...) En términos de la autoevaluación, los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la ejecución directa de las actividades relacionadas con el proceso contable harán las evaluaciones que corresponda con el propósito de mejorar la calidad de la información contable pública." (Subrayado fuera de texto)*

**"(...) 8. Retroalimentación y Mejoramiento Continuo**

*La entidad debe establecer el Control Interno Contable mejorando continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad de acuerdo con los lineamientos señalados en el presente manual, para lo cual también retroalimentará las acciones de control que ha implementado con el propósito de fortalecer su efectividad y capacidad de mitigar o evitar los riesgos de índole contable.*

*La retroalimentación se concreta en acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Control Interno Contable, que se generan como consecuencia de la autoevaluación del control, y de la evaluación independiente realizada por el jefe de la oficina de control interno, o de quien haga sus veces, y por los demás órganos de control externo a la entidad pública".*

Comparada la base de datos de las amortizaciones por tercero del área financiera a 31 de diciembre de 2015, frente a los reportes del sector Educación soportados en los informes del Interventor, se encontraron diferencias positivas por \$98,5 millones y negativas de \$47,8 millones, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 136. Diferencias Registros Contables Amortizaciones**

*(Cifras en millones de pesos)*

| NO. CONTRATO INICIAL | FECHA GIRO ANTICIPO | ANTICIPO | CRUCE VALOR AMORTIZACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2015 | Reporte Amortizacion Sector a 31 de diciembre de 2015 | Diferencias |
|----------------------|---------------------|----------|--|---|-------------|
| 2013-C-0109          | 22-abr-14           | 2.106,73 | \$ 2.106,95  | \$ 2.107  | \$ 0,21     |
| 2013-C-0112          | 30-abr-14           | 1.761,25 | \$ 729,35  | \$ 657  | \$ 72,38    |
| 2013-C-0116          | 30-abr-14           | 2.133,96 | \$ 1.416,42  | \$ 1.399  | \$ 17,61    |
| 2013-C-0118          | 31-mar-14           | 2.126,31 | \$ 1.543,44  | \$ 1.561  | \$ (17,48)  |
| 2014-C-0087          | 25-jun-15           | 532,97   | \$ 274,86  | \$ 305  | \$ (30,34)  |
| 2014-C-0279          | 24-abr-15           | 384,74   | \$ 265,62  | \$ 257  | \$ 8,35     |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Elaboro Auditor CGR

Lo anterior, evidencia falta de control y seguimiento por parte del Fondo y, así mismo, que los responsables de consolidar la información, no realizan verificación,

control y seguimiento sobre los saldos a conciliar, generando incertidumbre en la información reportada, lo que conlleva a que la misma no sea confiable.

### **Respuesta del Fondo**

*"(...) El Fondo permanentemente toma las acciones correctivas que le permiten lograr la efectividad para subsanar las situaciones que se presenten y que puedan llegar a afectar los estados financieros, es así que dentro de estas gestiones de seguimiento, control y compromiso, en busca del mejoramiento continuo y el cumplimiento de los objetivos establecidos para el equipo de trabajo de Gestión financiera, adelanta acciones que permita el aseguramiento del adecuado control interno, y la confiabilidad de sus cifras.*

*En primera instancia es pertinente mencionar que la fuente de información para el Equipo de Trabajo de Gestión financiera en cuanto a la amortización de anticipos se refiere, son las facturas y sus soportes radicadas por el supervisor o interventor de cada contrato para el respectivo pago de las mismas, dentro de los cuales es requisito que en la factura se mencione el valor de la amortización del anticipo a efectuar, el cual es avalado por el supervisor o interventor mediante el informe de supervisión que hace parte de los soportes para el pago.*

*Seguidamente detallo algunos contratos donde explico y aporto soportes de Órdenes de pago de la Vigencia 2016 que había tomado el sector erradamente."*

### **Análisis de la Respuesta**

La CGR revisó en detalle la respuesta para los 20 contratos relacionados con la amortización de los anticipos al cierre 31 de diciembre de 2015, por tal razón, el hallazgo se mantiene para los seis (6) contratos restantes, toda vez que aún no ha conciliado el sector de Educación con el área financiera, como lo prueba el hecho de que no se anexaron los soportes pertinentes y aún existe un contrato al que se le deben reintegrar los recursos al contratista.

### **Hallazgo No. 38 Rendimientos Financieros Sector Acueducto y Alcantarillado**

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 establece los objetivos del control interno y en su literal e) determina "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;"

La Resolución 357 de 2008 de la CGN, establece en el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable, los siguientes aspectos:

#### **"1.1 Control Interno Contable**

*Proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad contable pública, así como de los directivos de primer nivel responsables*

de las áreas contables, se adelanta en las entidades y organismos públicos, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera, económica, social y ambiental cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. (...) (Subrayado fuera de texto)

## **1.2. Objetivos del control interno contable**

(...) d. Garantizar que la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad.

### **3.19.1. Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable**

*El proceso contable de las entidades públicas está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas, y en aras de lograr la sinergia suficiente que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de las entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente."*

Revisada la información de los aportes y anticipos de los contratos del sector Acueducto, se constató lo siguiente:

- El contrato 2014-C-203 suscrito entre el Fondo y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), cuyo objeto es: "Findeter prestará el servicio de asistencia técnica y administración de los recursos que le transfiera el Fondo Adaptación, para la contratación y ejecución del proyecto "Construcción de la captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable y la conducción hasta las redes del casco urbano del municipio de Yopal, departamento de Casanare". En la cláusula Cuarta del contrato "recursos a administrar", se establece que el aporte del Fondo para la ejecución del contrato es de \$17.031 millones, los cuales se transferirán al Patrimonio Autónomo Asistencia Técnica – FINDETER, en un único desembolso.

La cláusula séptima establece que los rendimientos financieros de los recursos aportados por el Fondo, deberán ser devueltos a la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por el Fondo.

Una vez verificado el avance del contrato, se evidenció que el aporte del Fondo se realizó el 19 de junio de 2015 y que los rendimientos financieros generados por dicho aporte, con corte a diciembre de 2015 eran de \$317 millones, los

cuales no han sido registrados en los estados financieros del Fondo. Estos rendimientos son certificados mensualmente por parte del patrimonio autónomo constituido con la Fiduciaria Bogotá e incluidos en los informes mensuales que el supervisor del contrato presenta al Fondo.

- Revisada la información de los rendimientos generados por concepto de anticipos entregados a contratistas, se evidenció que existen rendimientos por \$17.2 millones, correspondientes a tres (3) contratos, que no fueron registrados en los estados financieros del Fondo Adaptación, al corte 31 de diciembre de 2015, así:

**Cuadro 137. Rendimientos no Registrados**

(Cifras en millones de pesos)

| No. CONTRATO         | Vr. ANTICIPO | Vr. Rendimientos 31-12-2015 |
|----------------------|--------------|-----------------------------|
| 2013-CV-0128-15-069  | 1.073        | 3                           |
| 2013-CV-0076-15-0888 | 2.700        | 10                          |
| 2013-CV-0145-14-9511 | 3.712        | 4                           |

Fuente: Fondo Adaptación

Elaboró: Elaboro Auditor CGR

Lo anterior, evidencia falta de control, seguimiento y comunicación entre las diferentes áreas involucradas, lo que ocasiona que los rendimientos financieros no sean reintegrados oportunamente a la Dirección del Tesoro Nacional, para que formen parte del Presupuesto general de la Nación.

### Respuesta Fondo

*"(...) La partida de \$317 y de \$17 millones de pesos, a la fecha está reconocidos dentro de los Estados Financieros Económicos Sociales y Ambientales del Fondo Adaptación. Cumpliendo así con el Sistema Nacional de Contabilidad.*

*El Fondo permanentemente toma las acciones correctivas que le permiten lograr la efectividad para subsanar las situaciones que se presenten y que puedan llegar a afectar los estados financieros, es así que dentro de estas gestiones de seguimiento, control y compromiso, en busca del mejoramiento continuo y el cumplimiento de los objetivos establecidos para el equipo de trabajo de Gestión financiera, adelanta acciones que permita el aseguramiento del adecuado control interno, y la confiabilidad de sus cifras.*

*Si bien es cierto que a fecha 31 de diciembre de 2015, el valor de \$317 millones de pesos por concepto de rendimientos financieros sobre el anticipo girado a Findeter por valor de \$17 millones de pesos, es preciso mencionar que los hechos económicos se registran de acuerdo a la información suministrada por las diferentes áreas inmersas en el proceso contable, por ello, dentro de las respuestas a la gestión adelantada por el Equipo de Trabajo de Gestión Financiera, enunciada en la respuesta a la Observación No. 23 DIFERENCIAS DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS, se obtuvo las certificaciones emitidas por Findeter (Anexo 13), obrando éstas como soporte para el registro contable adelantado en el Sistema Integrado de Información financiera SIIF – Nación mediante comprobante No. 237 (Anexo 14).*

De igual manera se obtuvo las certificaciones de los contratos en mención así:

- 2013-CV-0128-15-069. Anexo No.1
- 2013-CV-0076-15-0888. Anexo No. 2
- 2013-CV-0145-14-9511. Anexo no. 3

El valor de \$13 millones, está conformado por \$10 millones de la vigencia 2015 y \$3 millones de la vigencia 2016.

*Así las cosas, como se puede observar, producto del análisis y constante depuración de partidas que en cumplimiento a lo establecido en la resolución 357 de 2008 emanada de la Contaduría General de la Nación adelanta la entidad, las partidas de \$317 millones y de \$17 millones a la fecha están reconocidas dentro de los Estados Financieros Económicos Sociales y Ambientales del Fondo Adaptación. Cumpliendo así con el Sistema Nacional de Contabilidad."*

### **Análisis de la respuesta:**

Verificados los soportes de la respuesta, se constató que el Fondo realizó el reconocimiento de los rendimientos en los estados contables en los meses de marzo, abril, junio y julio de 2016, respectivamente, fechas en las cuales se consignaron los recursos a la cuenta de la Fiduciaria, los cuales debieron ser causados en la vigencia 2015, así:

- El 30/06/2016 por valor de \$699 millones, que incluye los \$317 millones.
- El 03/03/2016 por valor de \$3 millones.
- El 20/04/2016 por valor de \$13 millones que incluye los \$10 millones.
- El 11/07/2016 por valor de \$4 millones.

### **Hallazgo No. 39 Rendimientos Financieros Jarillón de Cali**

*La Ley 1474 de 2011 establece en el artículo 91. "Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía".*

El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista.

En los estudios previos de los contratos de obra celebrados por el Fondo, establecen: "los rendimientos financieros mensuales que genere el desembolso por concepto de anticipo al CONTRATISTA, serán de propiedad del Fondo".



La Circular del 23 de febrero de 2015 relacionada con los lineamientos sobre constitución de anticipos ante fiducias en el numeral 13 establece: *los rendimientos financieros que se produzcan de los recursos administrados son propiedad del Fondo Adaptación, ante lo cual la fiducia lo debe consignar en la cuenta indicada por el fondo con la periodicidad establecida por las partes.*

Dentro del anticipo del contrato 2013 C-181 del megaproyecto Jarillón de Cali por \$2.228 millones, girado el 29 de octubre de 2013, no incluyen los rendimientos financieros por \$53,4 millones al 31 de diciembre de 2015, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

**Cuadro 138. Anticipos Girados**

*(Cifras en millones de pesos)*

| Contratos  | Valor de los Contratos | Anticipos Girados a 31 de diciembre de 2015 | Fecha del Giro de Anticipos | Rendimientos Financieros causados al 31 de diciembre de 2015 | Fiduciaria a la cual se le giro el Anticipo |
|------------|------------------------|---|-----------------------------|--|---|
| 2013-C-181 | 8.616,13               | 2.283,10                                    | 29-Oct-2013                 | 53,44  | Alianza Fiduciaria                          |

*Cifras: Fondo Adaptación*

*Elaboró: Equipo Auditor CGR*

Lo anterior denota debilidades del sistema de control interno que impiden su reconocimiento contable.

### Respuesta del Fondo

*"(...) La Entidad señala un detallado análisis del clausulado de los estudios previos, los contratos, los informes del supervisor y del seguimiento que realiza el fondo; entre otras informa lo siguiente para el contrato C 2013-181 "Los rendimientos financieros que generen los recursos anticipados a **COMFANDI** serán propiedad del **FONDO**; por lo tanto, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la completa amortización del anticipo, **COMFANDI** deberá consignar los rendimientos financieros correspondientes en la cuenta que, para el efecto, le indique **EL FONDO**. Si **COMFANDI** no restituye al **FONDO** los rendimientos financieros en el término antes señalado, deberá reconocer a esta Entidad intereses corrientes y moratorios a la máxima tasa permitida vigente a la fecha de la mora.*

*Para el Contrato 2013-C-181-14-0001 informo que es "una promesa de compraventa para la transferir el dominio de bienes inmuebles y la forma de pago pactada se estableció para realizarse contra el cumplimiento de ciertas condiciones, en la misma no se contempló anticipo. Para el primer pago, la condición estipulada consistió en la expedición por parte de **COMFANDI** de los certificados de existencia y habitabilidad de los apartamentos"*

### Análisis de la Respuesta

Con relación al Contrato 2013-181, el estudio previo establece que dentro de los 10 días hábiles siguientes a la completa amortización del anticipo, COMFANDI deberá consignar los rendimientos financieros correspondientes en la cuenta que, para el efecto, le indique el Fondo.

Así las cosas, el Fondo dejó de registrar el valor correspondiente a 53.44 millones, por lo tanto los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período

#### **Hallazgo No. 40 Reconocimiento de anticipo**

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 establece los objetivos del control interno y en su literal e) determina "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros".

La Resolución 357 de 2008 de la CGN, establece en el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable, los siguientes aspectos:

##### **"1.1 Control Interno Contable**

*Proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad contable pública, así como de los directivos de primer nivel responsables de las áreas contables, se adelanta en las entidades y organismos públicos, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera, económica, social y ambiental cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. (...) (Subrayado fuera de texto)*

##### **(...) 5.3 Evaluación del Control Interno Contable para efectos de gestión**

*Para efectos administrativos, los jefes de control interno, auditores o quienes hagan sus veces, en el contexto de lo establecido por la Ley 87 de 1993, y atendiendo lo dispuesto en el presente procedimiento, tendrán la responsabilidad de evaluar permanentemente la implementación y efectividad del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública." (Subrayado fuera de texto)*

*"(...) En términos de la autoevaluación, los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la ejecución directa de las actividades relacionadas con el proceso contable harán las evaluaciones que corresponda con el propósito de mejorar la calidad de la información contable pública." (Subrayado fuera de texto)*

***“(...) 8. Retroalimentación y Mejoramiento Continuo***

*La entidad debe establecer el Control Interno Contable mejorando continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad de acuerdo con los lineamientos señalados en el presente manual, para lo cual también retroalimentará las acciones de control que ha implementado con el propósito de fortalecer su efectividad y capacidad de mitigar o evitar los riesgos de índole contable.*

*La retroalimentación se concreta en acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Control Interno Contable, que se generan como consecuencia de la autoevaluación del control, y de la evaluación independiente realizada por el jefe de la oficina de control interno, o de quien haga sus veces, y por los demás órganos de control externo a la entidad pública”.*

Revisado el Contrato 2013-C-181-14-001 por \$8.968 millones con ajuste de \$51 millones para un total de \$9.021 millones, en sus cláusulas no se contempla el pago de anticipo; sin embargo, en la cuenta denominada 1420 Avances y Anticipos entregados, se encuentra registrado a 31 de diciembre de 2015 un valor de \$8.570 millones.

Lo anterior evidencia falta de control y seguimiento por parte del Fondo, lo que ocasiona que el área financiera no cumpla con los objetivos establecidos para asegurar un adecuado control interno contable.

**Respuesta del Fondo**

*“(...) En relación con la observación presentada por el Equipo Auditor, me permito manifestar que el párrafo 61 del Marco Conceptual del Plan General de Contabilidad Pública, el cual hace parte del Régimen de Contabilidad Pública-RCP, señala que “El proceso contable se define como un conjunto ordenado de etapas que se concretan en el reconocimiento y la revelación de las transacciones, los hechos y las operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, que afectan la situación, la actividad y la capacidad para prestar servicios o generar flujos de recursos de una entidad contable pública en particular. Para ello, el proceso contable captura datos de la realidad económica y jurídica de las entidades contables públicas, los analiza metodológicamente, realiza procesos de medición de las magnitudes de los recursos de que tratan los datos, los incorpora en su estructura de clasificación cronológica y conceptual, los representa por medio de instrumentos como la partida doble y la base del devengo o causación en su estructura de libros, y luego los agrega y sintetiza convirtiéndolos en estados, informes y reportes contables que son útiles para el control y la toma de decisiones sobre los recursos, por parte de diversos usuarios”.*  
*(Subrayado fuera de texto)*

*Así mismo, el párrafo 119 del mismo Marco Conceptual, establece en relación con el principio de Medición, que “Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en función de los eventos y transacciones que los originan, empleando técnicas cuantitativas o cualitativas. (...)”.*  
*(Subrayado fuera de texto)*

revelan hechos económicos y financieros, sin considerar la realidad jurídico contable de la operación.

En relación con el argumento según el cual se registra la operación en la cuenta 1420 denominada Avances y Anticipos Entregados contenida dentro del Plan de Cuentas, se observa que los soportes contables no evidencian que dichos dineros fuesen girados con tal condición, tal como se expone a continuación

- El contrato inicial 2013 C-181-14-001 de 2013, no contempla dentro de sus cláusulas la entrega de un anticipo o pago anticipado, y por consiguiente no se tiene previsto pólizas de seguro que amparen su manejo.
- Dentro de la respuesta señala que el área financiera realizó el registro considerando lo dispuesto en el artículo 35 del decreto 1510 de 2013, relacionado con la administración y pago de los recursos a título de anticipo por parte de un patrimonio autónomo; sin embargo, no adjuntó a su respuesta el contrato de fiducia celebrado entre el IC Prefabricados S.A. para manejar los recursos del citado contrato, es decir lo relacionado con el patrimonio que evidencie tal circunstancia.
- En desarrollo del contrato, se lleva a cabo el contrato de promesa de compraventa del 29 de agosto de 2014, donde el Fondo Adaptación selecciona a COMFANDI, como Promotor de Vivienda del Plan Jarillón de Cali, con el objeto de transferir a título de venta a favor de los hogares beneficiarios, en virtud del cual se establece en la cláusula Cuarta, como forma de pago tres (3) giros así: el 70% previo certificado de habitabilidad, el 15% previa escritura de compraventa y el 15% restante con el Certificado de Tradición y Libertad; es decir, se completa el 100% sin referencia alguna de giro de dinero a título de anticipo.
- El informe final de la supervisión técnica del contrato de Promesa de Compraventa de la urbanización "Ramali", el cual tiene por objeto: *"Transferir a título de venta, a favor de los hogares beneficiarios que acepten mediante acta de entendimiento, las soluciones de vivienda que harán parte del proyecto denominado "URBANIZACIÓN RAMALI", en la página 12 frente a los aspectos financieros, presenta que se realizarán tres (3) pagos y hasta ese momento no había giro de recursos, ni menos aún presenta giro de anticipo.*
- Las órdenes de pago realizadas por la Fiduciaria de Occidente presenta dentro de los conceptos de "pago" y no anticipo, tal como evidencia en la Orden 2968 del 16 de septiembre de 2015, el cual señala: *"Op 3070 cc 02 contrato 20130-0181-14-001 pago correspondiente al 70% de viviendas urbanización"*.

*En este contexto, el Título I del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, expresa que el Catálogo General de Cuentas "Se constituye en el instrumento para el reconocimiento y revelación de los hechos, transacciones y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, con base en una clasificación ordenada, flexible y pormenorizada de las cuentas, que identifica la naturaleza y funciones de cometido estatal de la entidad contable pública". (Subrayado fuera de texto)*

*El mismo Catálogo General de Cuentas, describe la cuenta 1420-AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS, como aquella que "Representa los valores entregados por la entidad contable pública, en forma anticipada, a contratistas y proveedores para la obtención de bienes y servicios. Además registra los valores entregados para viáticos y gastos de viaje que están pendientes de legalización". Dentro de la dinámica de esta cuenta, se establece que la misma se debita por "El valor de los dineros entregados como avances y anticipos". (Subrayado fuera de texto)*

*Dicho Catálogo discrimina a nivel de subcuentas la cuenta 1420-Anticipos y avances".*

*De otro lado, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-570 de 1997, expresó que "El plan de cuentas es la organización sistemática y metódica de las distintas operaciones o transacciones económicas realizadas por una entidad o empresa determinada. La finalidad de estos planes es simplemente lograr la uniformidad en el registro de dichas operaciones. Los planes de cuentas permiten entonces ordenar, clasificar y presentar la información contable en forma clara, precisa y comprensible, con el fin de facilitar su manejo, tanto para los entes que la elaboran como para los órganos de control.*

*.....En ese sentido, de acuerdo a la estructura del Catálogo General de Cuentas, el Equipo de Gestión Financiera reconoce dentro de la subcuenta 142013-Anticipos para proyectos de inversión, los dineros entregados a terceros a título de avances y anticipos, por lo que no todos los valores reconocidos en dicha subcuenta corresponden a los anticipos a que se refiere el artículo 35 del Decreto 1510 de 2013, como lo es el caso de los recursos entregados al contratista Constructora IC Prefabricados S.A.*

*"Lo anterior, también se sustenta en que al observar la desagregación de la cuenta 1420-ANTICIPOS Y AVANCES ENTREGADOS, no existe una subcuenta específica para el reconocimiento de los avances entregados a contratistas, por lo que se decidió utilizar la subcuenta 142013- Anticipos para proyectos de inversión, para el reconocimiento de los avances y anticipos entregados para la ejecución de contratos y convenios amparados con recursos del presupuesto de inversión de la entidad, pues bien sea que se trate de avances entregados o anticipos girados en ambos casos se genera un derecho a favor del Fondo Adaptación susceptible de reconocerse como Activo, garantizando así el cumplimiento de los propósitos del Sistema Nacional de Contabilidad Pública-SNCP, esto es, control, gestión eficiente, rendición de cuentas y transparencia y permitiendo así la identificación de las operaciones realizadas por estos conceptos.....".*

## **Análisis de la respuesta**

La CGR no desconoce las actividades que implica un proceso contable, entre los cuales encontramos la captura de información, la cual acorde a como lo manifiesta el Fondo, conlleva su incorporación en la estructura de clasificación cronológica y conceptual; lo que se cuestiona cómo los registros contables registran, presentan y

- La finalidad del anticipo de acuerdo con el Artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 establece los Anticipos *“En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía, el costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista con el fin de contar con recursos que le permitan al contratista iniciar las obras”*; sin embargo, los giros de recursos no presentan dicha condición dado que las obras están culminadas, tan es así que existen certificados de habitabilidad.


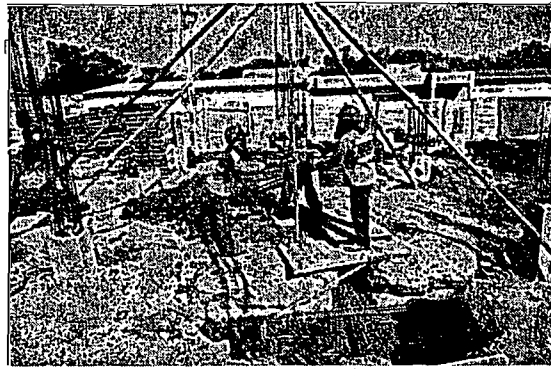
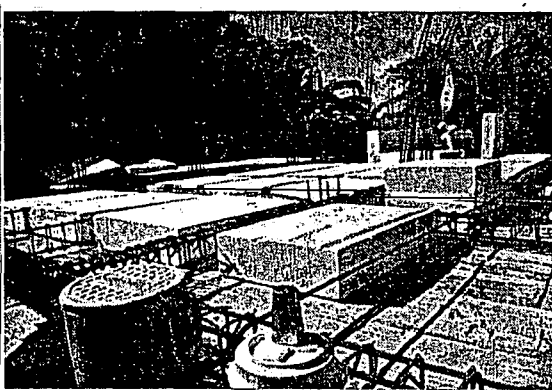


Así las cosas, los estados financieros evidencian giro de recursos a título de anticipo cuando acorde con lo antes expuesto no ostentan dicha condición. Por lo tanto el hallazgo permanece.

#### 4. ANEXOS

ANEXO No. 1

REGISTRO FOTOGRAFICO CONTRATO 106 DE 2014 ENTREGADAS POR LA INTERVENTORIA DEL ESTADO ACTUAL DE LAS OBRAS

1.- MUNICIPIO DE REMOLINOS

|  |  |
|--|--|
|  <p>SEMANA 4</p> |  |
| <p>Se evidencia la parálisis en la ejecución de las actividades.</p>                               |  |
|                  |   |
| <p>Excavación de los pilotes desplazados.</p>  | <p>Organización de casetones losa de primer nivel</p>                                |
|                 |  |
| <p>Foto No. 1 estado en que se encuentra la obras de la IE en Remolinos</p>                        |  |



2.- ZONA BANANERA. I.E.D. Thelma Rosa Arévalo



Foto 2 Estado del campamento después del incendio y saqueos

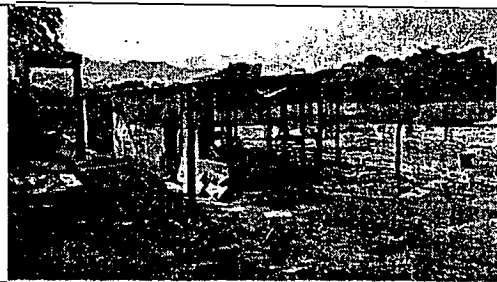


Foto 3 Otra vista del estado del campamento



Foto 4. Elementos guardados del campamento en la bodega del cemento



Foto 5 Nivelación de recebos en CIRE



Foto 6. Instalacion de Malla electrosoldada para fundida de placas BI 1

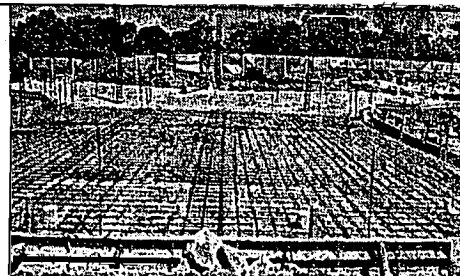


Foto 7 . Instalacion de Malla electrosoldada para fundida de placas BI 2

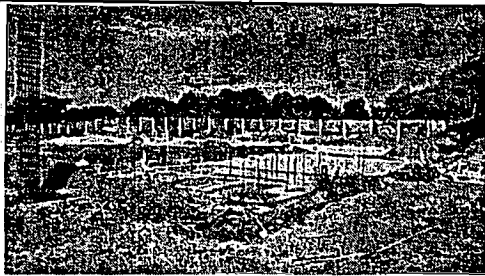


Foto8. Avance de obra en CDI

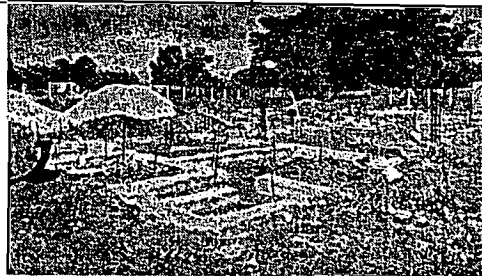


Foto 9 : Avance de obra en bloque 3

3.- PEDRAZA. C.E.B. Ampliado



Foto No.10 Vista panorámica del estado actual del proyecto

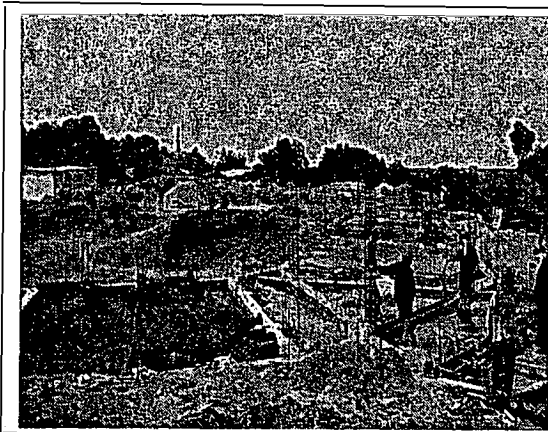


Foto No.11 Vigas cimentación restaurante, concreto de 3500 psi



Foto No. 12 Fundida vigas cimentación CIRE, concreto de 3500 psi

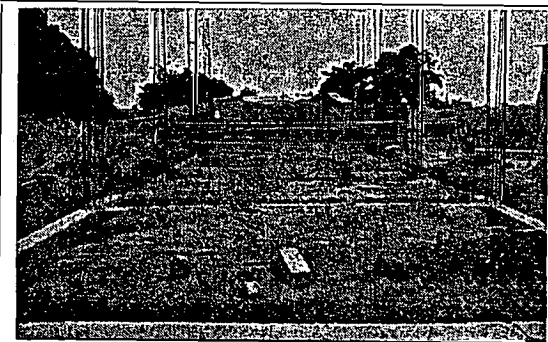


Foto No. 13 Vigas de cimentación y los hierros para fundir la columna



Foto No. 14 Fundiendo viga de cimentación

5.- CONCORDIA- Bellavista. I.E.D. Luz Marina Caballero



Foto No. 15 obras nivel de columnas y con formaleta para fundir vigas áreas

Avance de obra en loa bloques 1 , 4 y 6



Foto No. 16 Avance de obra Bloque 1

Foto No. 17 Avance de obra Bloque4

Foto No.18 Avance de obra Bloque 6

REGISTRO FOTOGRAFICO CONTRATO 108 DE 2014 ENTREGADAS POR LA INTERVENTORIA DEL ESTADO ACTUAL DE LAS OBRAS

1, Guajira ESC.RUR.MIX.AMUSHICHON

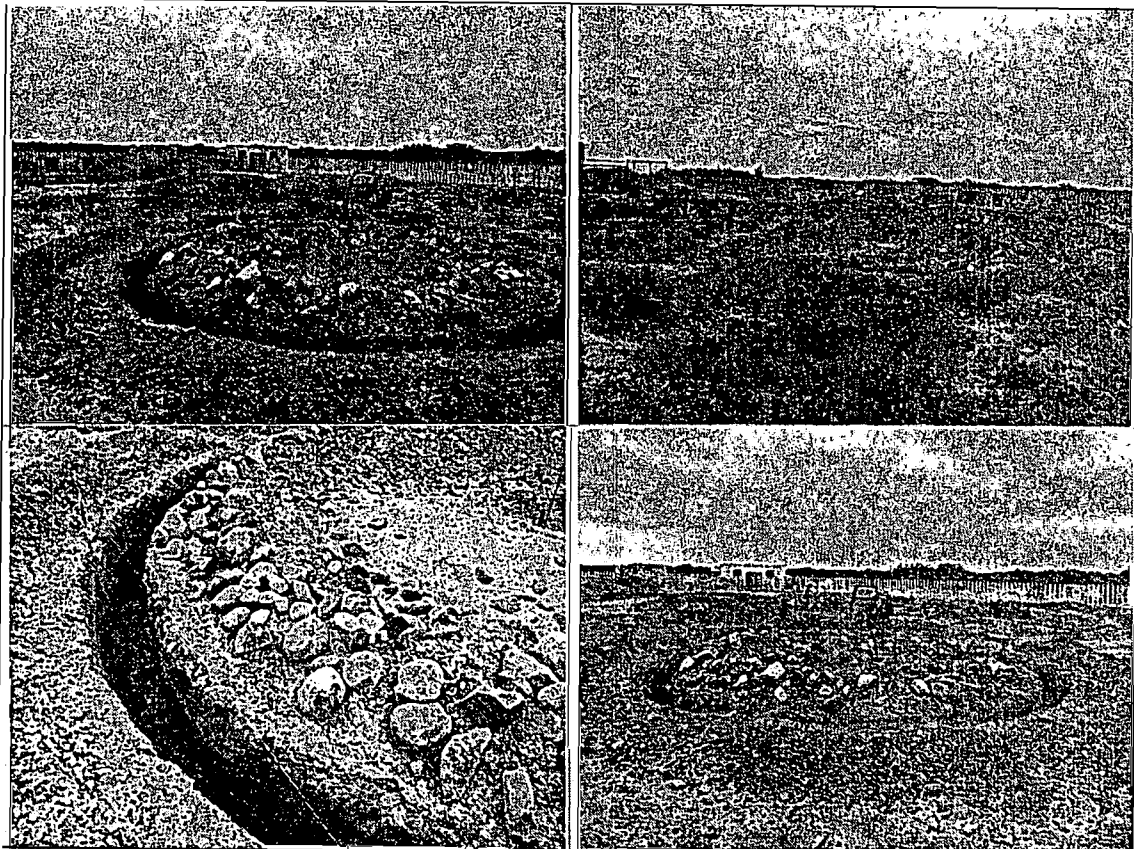


Foto No. 19 Esta actual de la obras de la ESC.RUR.MIX.AMUSHICHON se encuentra a nivel de excavaciones

2. Guajira ESC.RUR.YOTOJORPTSCHI

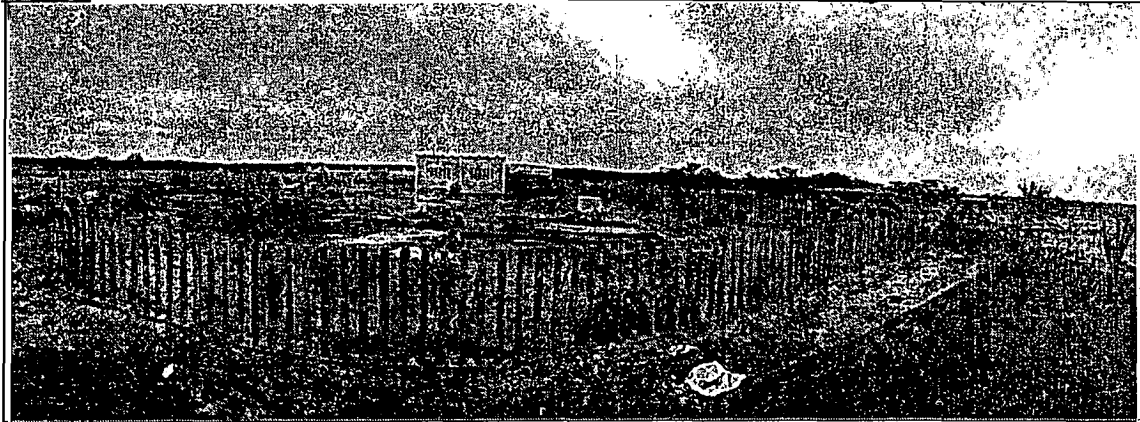


Foto No. 20 Panorámica del estado actual de la escuela

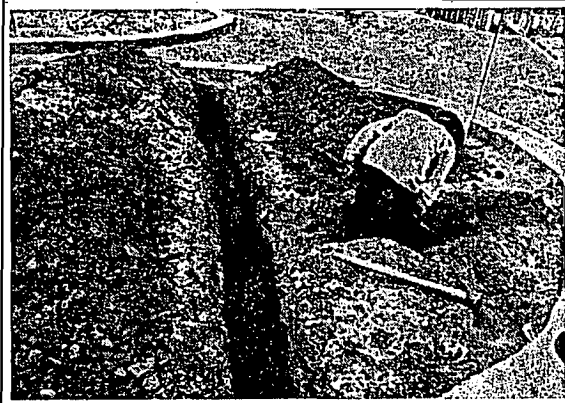


Foto No. 21 Excavación para divisiones del T12



Foto No. 22 Ciclópeo divisiones del T12

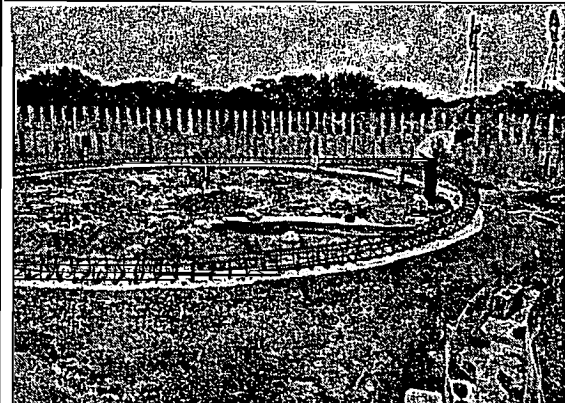


Foto No. 23 Armado y amarre del refuerzo para vigas de cimentación

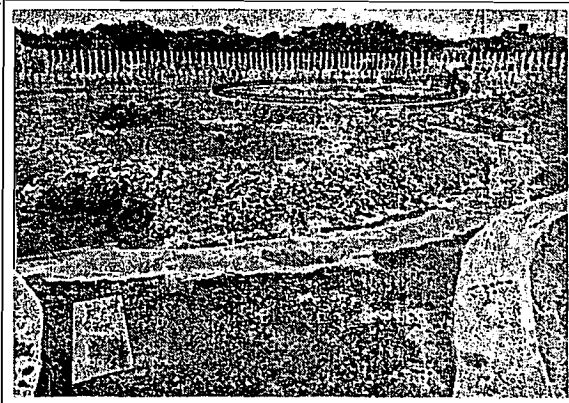


Foto No. 24 Ciclópeo del T11

3. Guajira Sede Juttial

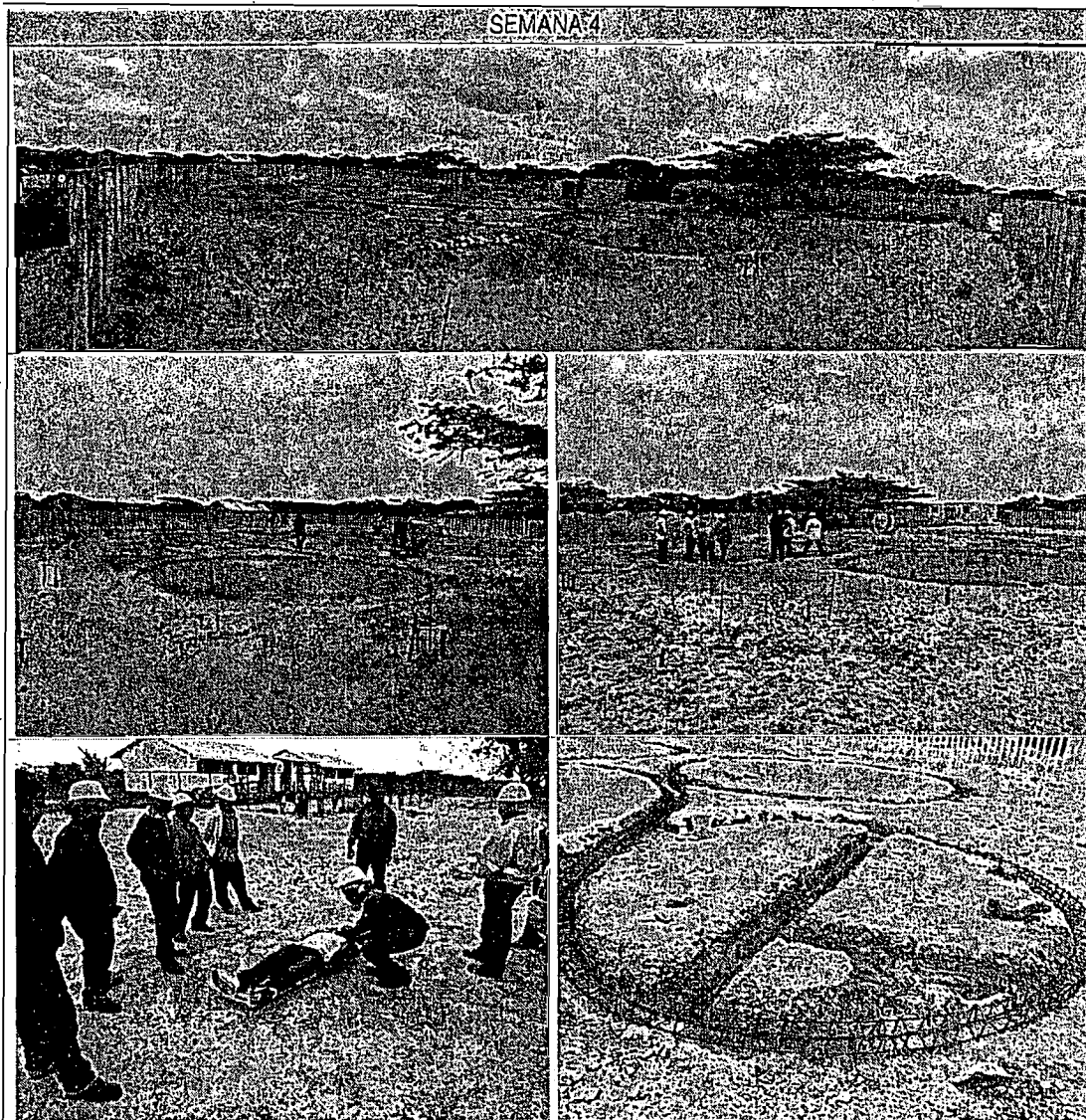

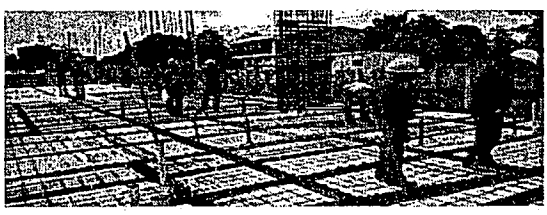
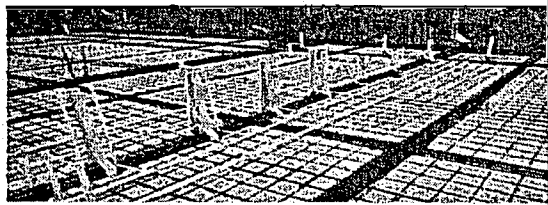

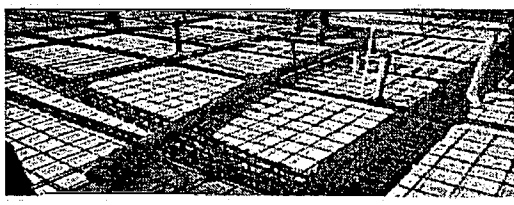


Foto No. 25 Estado actual de la obras de la escuela Juttial

4 Magdalena Pijiño del Carmen E.R.M NRO 1- ERM Bellavista:

ESTADO ACTUAL DE LA OBRAS

|   |  |
|---|--|
| <b>SEMANA 4</b>   |  |
|   |  |
| <b>Panorámica General del Proyecto Costado Sur</b>                                  |  |
|   |   |
| <b>Foto 1. Instalación de tubería hidráulica sanitaria y eléctrica bloque 1.</b>    | <b>Foto 2. Instalación tubería hidráulico sanitaria bloque 2</b>                     |
|  |  |
| <b>Foto 3. Vista general bloque 2</b>   | <b>Foto 4. Detalle logistica para fundida de losa cimiento bloque 1</b>              |