

801117-

2021EE0168325



Bogotá, D.C.;

Doctora  
**RAQUEL GARAVITO CHAPAVAL**  
Gerente  
FONDO ADAPTACIÓN  
[notificacionesjudiciales@fondoadaptacion.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@fondoadaptacion.gov.co)  
[jorgereyes@fondoadaptacion.gov.co](mailto:jorgereyes@fondoadaptacion.gov.co)  
[raquelgaravito@fondoadaptacion.gov.co](mailto:raquelgaravito@fondoadaptacion.gov.co)  
Calle 16 # 6-66 Edificio Avianca (Pisos 12-14)  
Bogotá D.C

Asunto: Comunicación Informe Actuación Especial de Fiscalización – AT 25

Respetada Señora Gerente,

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia modificado con el Acto Legislativo 04 de 2019, Decreto 403 de 2020 y en la Resolución OGZ-0754 del 17 de abril de 2020, realizó a través de la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, Actuación Especial de Fiscalización – AEF ante el Fondo Adaptación, respecto de la cual se comunica el informe resultado de nuestra actuación.

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la actuación especial y que hacen parte de este informe; Plan que debe ser remitido a la Unidad de Reacción Inmediata de esta Dirección, al correo electrónico [jorge.trejos@contraloria.gov.co](mailto:jorge.trejos@contraloria.gov.co), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Cordialmente,



**JORGE MARIO TREJOS ARIAS**  
Jefe Unidad de Reacción Inmediata  
Dirección Información, Análisis y  
Reacción Inmediata - DIARI



**MARIA FERNANDA FANGEL ESPARZA**  
Directora  
Dirección Información, Análisis y Reacción  
Inmediata - DIARI

Revisó: Juan Andrés Gómez Ríos – Asesor DIARI  
Revisó: Jorge Flavio Páez Amaya - Coordinador de Gestión  
Proyectó: Equipo auditor - AT 25

TRD: 801117-410-01 Acciones de Reacción Inmediata 2021



**INFORME**  
**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**FONDO ADAPTACIÓN**  
**CONTRATO DE OBRA No. 259 DE 2014**  
**AT No. 25 DE 2021**

**CGR – DIARI N° 000013**

**FECHA: SEPTIEMBRE 2021**

**INFORME**  
**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**  
**FONDO ADAPTACIÓN**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vice contralor (E)

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez

Directora de la Dirección de  
Información, Análisis de  
Reacción Inmediata - DIARI

María Fernanda Rangel Esparza

Jefe Unidad de Reacción  
Inmediata – URI

Jorge Mario Trejos Arias

Coordinador de Gestión/Supervisor

Jorge Flavio Páez Amaya

Líder de Auditoría

Iván Rodrigo Narváez Sabogal

Equipo de Auditoría

Gilberto Alejandro Bucurú Martínez  
María Alejandra Cárdenas  
Hernández  
Juan Camilo Vega Aponte  
Nubia Cecilia Galvis Tarazona

810000

## TABLA DE CONTENIDO

### Páginas

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES .....	7
3. GENERALIDADES DEL CONTRATO .....	8
4. EVALUACION PRECONTRACTUAL – CONTRACTUAL .....	10
5. ANALISIS ECONOMICO/FINANCIERO .....	37
6. OBSERVACIONES COMUNICADAS .....	40
7. RESPUESTA DE LA ENTIDAD .....	41
8. ANALISIS DE LA RESPUESTA .....	44
9. HALLAZGOS .....	53
10. CONCLUSIONES .....	69
11. MATRIZ DE HALLAZGOS .....	70

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.,

Doctora  
**RAQUEL GARAVITO CHAPAVAL**  
 Gerente  
 FONDO ADAPTACIÓN  
[notificacionesjudiciales@fondoadaptacion.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@fondoadaptacion.gov.co)  
[jorgereyes@fondoadaptacion.gov.co](mailto:jorgereyes@fondoadaptacion.gov.co)  
[raquelgaravito@fondoadaptacion.gov.co](mailto:raquelgaravito@fondoadaptacion.gov.co)  
 Calle 16 # 6-66 Edificio Avianca (Pisos 12-14)  
 Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, el Decreto 403 de 2020, la Resolución OGZ-0762-2020 de 2 de junio de 2020 y la Resolución OGZ-0754 de 17 de abril de 2020, realizó a través de la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, Actuación Especial de Fiscalización – AEF ante el Fondo Adaptación, en desarrollo del memorando de asignación No. 25 de 27 de abril de 2021, donde se aprobó incluir la presente actuación al PVCF 2021, respecto al siguiente objeto de control:

**Tabla No. 1.**  
*Información objeto de control*

ENTIDAD	CONTRATISTA	CONTRATO	OBJETO	CUANTÍA INICIAL
FONDO ADAPTACIÓN	García Ríos CONSTRUCTORES.	259 DE 2014	"Construcción de los Puentes Vehiculares Puente sobre el Rio Cauca-La Balastera y Reforzamiento estructural puente sobre el rio Guargüero en el departamento del Cauca"	\$9.060.300.176

Fuente: Memorando de asignación No. 25 del 2021.

Lo anterior con el fin de emitir un pronunciamiento o conclusión sobre las acciones realizadas por el Fondo Adaptación respecto al uso de los recursos públicos en el

desarrollo del proyecto Construcción de los Puentes Vehiculares Puente sobre el Rio Cauca- La Balastera y Reforzamiento estructural puente sobre el rio Guargüero en el departamento del Cauca.

Los procedimientos de la actuación especial se dirigieron a la evaluación del contrato objeto de control con el fin de verificar el cabal cumplimiento del objeto contractual y de la necesidad que originó el citado instrumento legal.

Es responsabilidad del FONDO ADAPTACIÓN, el contenido de la información suministrada, correspondiendo a la Contraloría General de la República – CGR su análisis, consistente en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la gestión, cumplimiento y resultados obtenidos respecto al contrato objeto de control fiscal.

La actuación especial incluyó el examen de las evidencias, los documentos que soportan el contrato auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales que fueron remitidos por la entidad y de la información tomada de las fuentes de información abiertas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías – SICA de la Contraloría General de la República en desarrollo de la AT 25 de 2021 y en los archivos de la Unidad de Reacción Inmediata.

En el trabajo no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la actuación.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad, a través del conducto asignado, el doctor JORGE MAURICIO REYES VELANDIA Asesor III de la Sectorial Transporte. Las respuestas del Fondo Adaptación fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos como resultado de dicha evaluación.

Como resultado de esta actuación especial de fiscalización, la Contraloría General de la República constituyó dos (2) hallazgos, uno (1) con presunta incidencia fiscal y uno (1) con presunta connotación fiscal y disciplinaria.

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas de tipo preventivo y/o correctivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado de la actuación especial y que hacen parte de este informe.

El Plan de Mejoramiento, deberá ser reportado a través del correo [jorge.trejos@contraloria.gov.co](mailto:jorge.trejos@contraloria.gov.co), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Cordial saludo,



**JORGE MARIO TREJOS ARIAS**  
Jefe de Unidad de Reacción Inmediata - URI



**MARIA FERNANDA RANGEL ESPARZA**  
Directora Dirección Información, Análisis y Reacción Inmediata - DIARI

Revisó: Jorge Flavio Páez Amaya – Coordinador de Gestión URI/CGR.

Elaboró: Iván Rodrigo Narvárez Sabogal; María Alejandra Cárdenas Hernández; Nubia Cecilia Galvis Tarazona; Gilberto Alejandro Bucurú Martínez; Juan Camilo Vega Aponte - Equipo Auditor URI/CGR

TRD: 80117-410-01 Acciones de Reacción Inmediata de Vigilancia y Control Fiscal 2021

## 2. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES

La Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI a través de la Unidad de Análisis de la Información presentó alerta respecto al Contrato de Obra No. 259 de 2014, por presunta afectación del uso de los recursos públicos en la contratación que realizó el Fondo Adaptación. Los principales hechos de la alerta se resumen así:

Como producto del análisis de Información adelantada por la Unidad de Análisis de la Información de la DIARI se presenta presuntamente incumplimiento del contrato No 259 del 2014, suscrito por el Fondo Adaptación, afectando el logro de los objetivos de la necesidad que se pretende cubrir con el mismo. De lo anterior, en el desarrollo del seguimiento permanente de la AT-16 de 2021, se concluye en informe interno, respecto al presente proyecto, lo siguiente: *“Con ocasión de las anomalías técnicas, financieras y jurídicas observadas en el análisis desarrollado, se adelantaron por parte del Fondo Adaptación, los procesos contenciosos administrativos que cursan por los presuntos incumplimientos acaecidos en la ejecución de los Contratos de Obra e Interventoría.”*; por lo anterior, resulta suficiente para la URI, recomendar el inicio de una actuación especial de fiscalización - AEF, para de esta manera determinar una posible pérdida de los recursos, por deficiencias encontradas por el Grupo de Seguimiento a lo largo de sus actividades de la actuación antes mencionada.

Se evidencian presuntas deficiencias en la gestión y ejecución del proyecto, en el seguimiento/control por parte de la interventoría y la supervisión, así como desde la misma planeación de la entidad. Razón por la cual, podrían estar en riesgo los recursos públicos invertidos en este proyecto, debido a las posibles anomalías técnicas, jurídicas y financieras evidenciadas documentalmente.

El Señor Contralor mediante Memorando de Asignación No. 25 del 27 de abril 2021, ordeno el inicio de una actuación especial de fiscalización al siguiente objeto de control, con el fin de que la Contraloría General de la República asuma su conocimiento directamente:

**Tabla No. 2.**  
*Información objeto de control.*

ENTIDAD	CONTRATISTA	CONTRATO	OBJETO	CUANTÍA INICIAL
FONDO ADAPTACIÓN	García Ríos CONSTRUCTORES S.A.	259 DE 2014	<i>“Construcción de los Puentes Vehiculares Puente sobre el Rio Cauca-La Balastera y Reforzamiento estructural puente sobre el rio Guargüero en el departamento del Cauca”</i>	\$9.060.300.176

Fuente: Memorando de asignación No. 25 del 2021.

En el mencionado memorando asignó el conocimiento y trámite de los hechos relacionados con el objeto de control anteriormente identificado a la Unidad de Reacción Inmediata – URI, de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata-DIARI.

De conformidad con la Resolución OGZ-0754 de 17 de abril de 2020, por medio de la cual se dispone que la Unidad de Reacción Inmediata podrá adelantar directamente y previa asignación del Contralor General de la República actuaciones especiales de fiscalización, se determinó la realización de una AEF ante el Fondo Adaptación, la cual fue aprobada por el señor Contralor e incluida en el PVCF 2021, conforme al aval del Comité Directivo.

### 3. GENERALIDADES DEL CONTRATO

#### CONTRATO DE CONSULTORÍA

- **Contrato No.** 093 de 2013
- **Contratante:** Fondo Adaptación.
- **Contratista:** Técnica y Proyectos S.A.- TYPESA
- **Representante Legal:** Luis Rodrigo Uribe Arbeláez
- **Objeto:** *“EL CONSULTOR se obliga a realizar los estudios y diseños, a nivel Fase III, para el reemplazo y/o construcción de puentes en vías no concesionadas, grupo 3.”*
- **Valor:** \$4.767.627.608
- **Valor con adiciones:** \$5.160.834.008.
- **Forma de pago:** *“El FONDO pagara al CONSULTOR a precio global el valor de este contrato”.*
- **Plazo Inicial:** 9 meses.
- **Firma de contrato:** 18 de junio de 2013

#### CONTRATO DE INTERVENTORÍA A LA CONSULTORÍA

- **Contrato No.** 130 de 2013
- **Contratante:** Fondo Adaptación
- **Contratista:** Cal y Mayor y Asociados S.C.
- **Objeto:** *“Ejecutar la interventoría integral (técnica, administrativa, financiera, legal, social, ambiental y jurídica) de los estudios y diseños, a nivel fase III, para el reemplazo y/o construcción de puentes en vías no concesionadas, grupos 1, 2 y 3.”*
- **Valor:** TRES MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS ONCE PESOS (\$3.153.769.611) M/L incluye IVA.
- **Adición:** Adición 1 \$96.335.568; Adición 2 \$394.224.575; Valor final del contrato \$3.644.356.754

- **Forma de pago:** sistema de precio global fijo.
- **Plazo inicial:** 10 meses a partir de la suscripción del acta de inicio, sin embargo, el plazo final fue de 15 meses. La terminación del contrato se dio el 23 de noviembre de 2014
- **Firma del contrato:** 15 de julio de 2013

### CONTRATO DE OBRA

- **Contrato No.** 259 de 2014
- **Contratante:** Fondo Adaptación NIT 900.450.205-8, representado por GERMÁN ARCE ZAPATA C.C. No. 14.895.296 de Buga, nombrado por Decreto 1639 del 1 de septiembre de 2014 y posesionado en Acta 189 del 2 de septiembre de 2014.
- **Contratista:** García Ríos CONSTRUCTORES S.A. – NIT 800.093.266-2 Nombre del Representante Legal FABIAN GARCIA RIOS C.C. No. 16.694.142 de Cali.
- **Objeto:** “*Construcción de los Puentes Vehiculares Puente sobre el Rio Cauca- La Balastera y Reforzamiento estructural puente sobre el rio Guargüero en el departamento del Cauca*”
- **Valor:** NUEVE MIL SESENTA MILLONES TRESCIENTOS MIL CIENTO SETENTA Y SEIS PESOS (\$9.060.300. 176.00), incluye IVA y, los tributos, tasas y contribuciones que ocasione el contrato, así como la utilidad del Contratista y los costos y gastos en que incurra para la ejecución de sus obligaciones
- **Origen de los recursos:** Certificado de Disponibilidad Presupuestal: No.0000843 y No. 0000845 del 19 de diciembre de 2014 expedidos por el Consorcio FADAP 2012.
- **Destinación del gasto:** Inversión
- **Fuente de financiación:** Presupuesto General de la Nación.
- **Forma de pago:** “*El Fondo pagara el valor del contrato por el sistema de precios unitarios sin reajuste, contra actas mensuales de ejecución de obra.*”
- **Plazo de ejecución:** Inicial 7 meses

### CONTRATO DE INTERVENTORIA A LA OBRA

- **Contrato No.:** 261 de 2014
- **Contratante:** Fondo Adaptación NIT 900.450.205-8, Gerente GERMÓN ARCE ZAPATA C.C. No. 14.895.296
- **contratista:** DISCONSULTORIA S.A Representante Legal Henry Sánchez Rodríguez C.C. No. 16.715.628 de Cali.
- **Objeto:** “*Interventoría integral para la construcción de los puentes vehiculares “NN NO 5- puente sobre el rio Cauca- Guargüero – La Balastera” ubicados en las vías*”

de Popayán – Palatera y Popayán- Totoro – Inza – La Plata” en el Departamento del Cauca.”

- **Valor:** \$1.2340.777.182
- **Valor con Adiciones:** \$2.571.444.254,9

#### 4. EVALUACION PRECONTRACTUAL – CONTRACTUAL

Mediante Decreto 4580, el Gobierno Nacional declaró la emergencia económica, social y ecología en todo el territorio Nacional, con ocasión al fenómeno de la niña 2010 – 2011, desastre natural que se consideró de dimensiones extraordinarias e imprevisibles. En ejercicio de las facultades extraordinarias propias de los estados de excepción, mediante decreto 4819 de 2010 se creó el FONDO ADAPTACION, cuyo objeto es la recuperación y reconstrucción de zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010 - 2011.

Este fenómeno natural, afectó gravemente la infraestructura del transporte, motivo por el cual el Ministerio de Transporte postuló ante el FONDO ADAPTACIÓN, el proyecto No. 462 denominado “Programa de Atención de Puentes”, que tiene por objeto atender corredores de la red vial Nacional, afectados por los efectos negativos de la ola invernal 2010-2011.

El consejo directivo del FONDO ADAPTACIÓN, en sesión del 21 de marzo de 2012, según acta No. 10, aprobó la “Atención de puntos críticos de la Red Vial Nacional (concesionada y no concesionada) y red férrea”, de conformidad con la descripción presentada por la Subgerencia de Estructuración.

Por consiguiente, el FONDO ADAPTACIÓN suscribió con el INVIAS el convenio interadministrativo Marco No. 014 de 31 de mayo de 2012, con el objeto de aunar esfuerzos para el desarrollo y ejecución de los grandes proyectos y sitios de la Red Vial Nacional no concesionada afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011.

Dado lo anterior, son objeto de análisis las contrataciones derivadas para la atención de las necesidades descritas a continuación en la descripción de los puentes a intervenir:

Puente Río Cauca PR0+260

Fue afectado en la época de invierno que se registró en el segundo semestre de 2010, en la cual se presentaron deslizamientos que taponaron completamente la calzada y el puente, este derrumbe afectó las barandas laterales y la resistencia estructural debido a que el peso del material mojado soportado por la estructura fue muy grande.

Puente La Balustrera PR91+050

La vía Popayán – Guadualejo es una de las más importantes para el desplazamiento entre los Departamentos de Cauca y Huila, actualmente se desarrolla el proyecto Transversal del Libertador que pretende mejorar el corredor vial, convirtiendo las vías 2602 y 3701, en vías de última generación con los más altos estándares de diseño.

En este sitio se presenta un movimiento constante del terreno que se acelera con la presencia lluvias y debido a las intervenciones antrópicas se agravan los procesos erosivos. Actualmente la sección hidráulica no es suficiente para los picos de caudal que se presentan en los periodos lluviosos.

En este sector se presenta también un panorama de falla a lo largo de 1 km de la vía, con grandes problemas de pérdida total de banca en épocas de invierno fuerte y constante.

Dado lo anterior, se hizo necesario proponer una solución geométrica mediante la proyección de un puente que se alejara de la zona de problemática geológica y que a su vez brindara comodidad y seguridad al usuario.

#### Puente Guargüero PR38+800

La problemática de este lugar se debe a la poca longitud del puente existente, por lo que la quebrada Guargüero en este punto presenta una sección insuficiente para atender el caudal que lleva, ocasionándose un cuello de botella. Esta situación ha generado una socavación en la cimentación del puente existente causada por la fuerza del caudal de la quebrada, condición que se agrava con las constantes crecientes, adicionalmente se ha identificado deterioro de la superestructura, requiriéndose una atención inmediata mediante ampliación y/o reforzamiento estructural.

### 4.1. ESTUDIOS Y DISEÑOS

El FA celebró el contrato 093 de 2013, con la firma Técnica y Proyectos S.A. - TYPESA, para la realización de los estudios y diseños, a nivel Fase III, para el reemplazo y/o construcción de puentes de vías no concesionadas, grupo 3, entre los que están los puentes: Río Cauca, La Balastrea y Guargüero.

Dicho contrato fue suscrito el 18 de junio de 2013, con un plazo de ejecución de 9 meses a partir del 23 de agosto de 2013, fecha en que se firmó su acta de inicio, sin embargo, fue el 23 de agosto de 2014 cuando se dio terminación al mismo, tras haber sido prorrogado por 3 meses.

La interventoría se llevó a cabo por la firma Cal y Mayor y Asociados S.C. mediante el contrato 130 de 2013, que se suscribió el día 15 de julio de 2013 y terminó el 23 de noviembre de 2014.

La liquidación de los contratos de consultoría e interventoría se dio el 21 de abril de 2016 para el contrato 093 de 2013 y el 13 de mayo de 2016 para el contrato 130 de 2013, respectivamente.

Posteriormente y dadas las dificultades técnicas que se presentaron en la materialización de los diseños que impidieron la consolidación de la obra Puente La Balastrea, el FONDO ADAPTACIÓN instauró demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo bajo el medio de control de controversias contractuales en contra de TYPASA S.A., y Cal y Mayor y Asociados S.C., con Radicado No. 190012333002201900053000 – Contrato No. 093 de 2013.

En este orden de ideas, vale la pena destacar las pretensiones del demandante, las cuales se centran en la declaración de incumplimiento al contrato de consultoría 093 de 2013 por parte de TYPASA y al contrato de interventoría 130 de 2013 por parte de CAL Y MAYOR Y ASOCIADOS S.C., por la deficiencia de los diseños, supervisión y vigilancia de los mismos entregados al FONDO en relación con el denominado puente “La Balastrea” y, en la declaración de responsabilidad y condena de los anteriores contratistas con ocasión a los perjuicios ocasionados al FONDO por el incumplimiento de los contratos anteriormente mencionados; solicitándose así el resarcimiento integro de los perjuicios ocasionados al FONDO, esto es, a título de daño emergente y de manera solidaria, con relación a los valores reconocidos y pagados al FONDO por los estudios y diseños del puente “La Balastrea”.

La cuantía de las pretensiones asciende a la suma de \$3.642.135.372.

Lo anterior, con base en los antecedentes fácticos precontractuales y contractuales del Contrato 093 y 130 de 2013; de los cuales se destacan los acaecidos a partir del 01 de marzo de 2016, relacionados con la inestabilidad de taludes de estribos para la cimentación del puente La Balastrea, con la declaratoria de posible siniestro por calidad del servicio del contrato 093 de 2013, por la inviabilidad del método constructivo de los pilotes para el puente Balastrea y las observaciones efectuadas por Bateman Ingeniería, las cuales establecen:

#### **Imagen No. 1**

##### *Observaciones Bateman Ingeniería*

*“De acuerdo con la revisión de la información suministrada por el Fondo, esta asesoría manifiesta que no es viable la construcción del puente en el sitio escogido por el diseñador, toda vez que el terreno se localiza en una zona con las siguientes características:*

1. Zona de brecha de falla.
2. Sector con procesos de remoción en masa.
3. Las condiciones del macizo rocoso no son las más favorables, presentando un alto fracturamiento de la roca.

Son varios los factores que llevan a esta asesoría a recomendar la reubicación de los estribos del puente:

- El sector es tectónicamente activo.
- Constituye una zona de brecha de falla.
- Las deficientes condiciones mecánicas de la roca como estrato de fundación de la estructura proyectada.
- Evidencia de inestabilidad en los taludes próximos a los sitios de implantación del puente
- Problemas presentados en la etapa inicial de construcción, específicamente un desacople en la estructura del caisson, evidenciando un movimiento activo del terreno.

(...)

Tal y como se manifestó en el comunicado BIL-1942-416, radicado en el Fondo con el No. R-2018-015036 el 3 de julio de 2018, esta asesoría reitera que los estudios de Tysa S.A., no analizan de manera detallada toda la zona de influencia del puente, ya que sólo abarca el análisis de los taludes inferiores de la vía, y no de los taludes superiores, que de acuerdo con los estudios realizados y la visita de campo, presentan los mayores rasgos de movimientos de inestabilidad; tampoco consideran la magnitud total de las diferentes zonas inestables que se presentan en el área". (Prueba No. 53).

Fuente: Observaciones de Bateman Ingeniería, documento BIL-1942-516.

La entidad demandante, invoca como fundamentos de derecho la Constitución Política de Colombia, el Código Civil, Código de Comercio, Decreto 4819 de 2010, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Código General del Proceso y la Ley 1474 de 2011; además de las contractuales y convencionales.

**Imagen No.2**  
*Consulta de demanda TYP SA S.A.*

Detalle del Registro

Fecha de Consulta : Lunes, 13 de Septiembre de 2021 - 02:49:38 PM [Obtener Archivo PDF](#)

Datos del Proceso					
Información de Radicación del Proceso			Ponente		
Despacho 002 Tribunal Administrativo - Oralidad			NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ		
Clasificación del Proceso					
Tipo	Clase	Recurso	Ubicación del Expediente		
Ordinario	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	Sin Recurso			
Sujetos Procesales					
Demandante(s)			Demandado(s)		
- FONDO ADAPTACIÓN			- TÉCNICA Y PROYECTO S.A TYP SA		
Contenido de Radicación					
Contenido					
Actuaciones del Proceso					
Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
12 Feb 2020	SALIDAS A CE	PASA AL SR HUGO AMAYA, PARA REMITIR AL H. CONSEJO DE ESTADO POR RAPELACION CON 3 CUADROS Y 6 TRASLADOS			12 Feb 2020
05 Feb 2020	FIJACION ESTADO	ACTUACION REGISTRADA EL 05/02/2020 A LAS 15:11:50	07 Feb 2020	07 Feb 2020	05 Feb 2020
05 Feb 2020	AUTO CONCEDE RECURSO DE APELACION				05 Feb 2020
04 Feb 2020	A DESPACHO	PARA RESOLVER RECURSO DE APELACION			04 Feb 2020
31 Jan 2020	RECEPCION DE MEMORIAL	EL 29 DE ENERO DE 2020, RE RECIBIO ESTE MEMORIAL 4 FOLIOS-CEBM			31 Jan 2020
20 Jan 2020	RECEPCION DE MEMORIAL	ALLEGAN NUEVO DOMICILIO DEL ACTOR			20 Jan 2020
20 Jan 2020	TRASLADO RECURSO DE APELACION ART 244 CPACA	SE FIJA POR UN DIA Y CORRE TRASLADO RECURSO DE APEALCION POR TRES DIAS			20 Jan 2020
19 Dec 2019	RECEPCION DE MEMORIAL	APELA AUTO DEL 12-12-19 EL ACCIONANTE			19 Dec 2019
18 Dec 2019	RECEPCION DE MEMORIAL	X C E MIN HACIENDA INTERPONE RECURSO DE APELACION -DAS			18 Dec 2019
12 Dec 2019	FIJACION ESTADO	ACTUACION REGISTRADA EL 12/12/2019 A LAS 16:35:40	16 Dec 2019	16 Dec 2019	12 Dec 2019
12 Dec 2019	AUTO RECHAZA DEMANDA				12 Dec 2019
15 May 2019	RECEPCION DE MEMORIAL	DR. RUBEN DARIO BRAVO ALLEGA EN 08 FOLIOS PODER " JKP"			15 May 2019
01 Feb 2019	A DESPACHO	PARA CONSIDERAR ADMISION			01 Feb 2019
01 Feb 2019	RADICACION DE PROCESO	ACTUACION DE RADICACION DE PROCESO REALIZADA EL 01/02/2019 A LAS 14:27:27	01 Feb 2019	01 Feb 2019	01 Feb 2019

Fuente: Página de consultas de procesos judiciales. Fecha de consulta 13 sept. 2021.

El 16 de septiembre de 2021, mediante oficio No. 2021EE0153419 se le solicitó la información de las acciones procesales y extraprocesales realizadas por parte del Fondo Adaptación con respecto a los contratos de consultoría 093 de 2013, obra 259 de 2014 e interventoría 261 de 2014; otorgándoseles plazo hasta el día lunes 20 de septiembre 2021 para remitir la información.

En este sentido, la entidad allegó la demanda del contrato 259 y 261 de 2014, el auto que rechaza demanda relacionada con el contrato 093 de 2013, el recurso de apelación de la demanda correspondiente al contrato 093 de 2013, el alcance al recurso de apelación y la respuesta E-2021-006654.

Ahora bien, en lo que sigue se esboza de manera general algunas de las consideraciones fácticas y jurídicas por las cuales el Tribunal Administrativo del Cauca rechazó la demanda instaurada por el Fondo Adaptación con respecto al Contrato de Consultoría No. 093 de 2013 y Contrato de Interventoría No. 130 de 2013. Así mismo, con relación al recurso de apelación al auto del 11 de diciembre de 2019 interpuesto ante el H. Consejo de Estado.

Así las cosas, en Auto del 11 de diciembre de 2019, proferido por el M.P. Naun Mirawal Muñoz Muñoz, Tribunal Administrativo del Cauca, dentro del proceso:

<b>Expediente:</b>	19001-23-33-002-2019-00053-00
<b>Demandante:</b>	FONDO DE ADAPTACIÓN
<b>Demandado:</b>	TÉCNICA Y PROYECTOS S.A. TYP SA.
<b>Medio de control:</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

Se dispuso rechazar la demanda con fundamento en el numeral v) del literal j) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y, por los siguientes motivos:

El Tribunal comparte lo expresado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 04 de junio de 2008, Exp. 16.293., en cuanto a la caducidad de la acción, destacando que, *“el termino de caducidad de los dos años para demandar mediante el medio de control de controversias contractuales debe contabilizarse a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidarlo”*.

En este sentido, con respecto al caso en concreto el Tribunal encuentra que conforme a la cláusula décimo cuarta del Contrato de Consultoría No. 093 de 2013, la liquidación se efectuaría dentro de los seis meses siguientes a la terminación del plazo de ejecución. Del mismo modo, señaló que ocurría con la cláusula décimo cuarta del Contrato de Interventoría No. 130 de 2013, la cual prevé que la liquidación se efectuaría dentro de los seis meses siguientes a la terminación del plazo de ejecución.

Adicionalmente el Tribunal dispone:

*“De acuerdo a los dichos de la demanda el acta de ejecución del contrato por nueve meses, recorrió entre el 23 de agosto de 2013 y el 23 de mayo de 2014.*

*Dan cuenta los hechos de la demanda, que el referido contrato fue objeto de Otrosí No. 1 en el cual se prorrogó el plazo hasta el 23 de agosto de 2014.*

*El contrato, estableció como término de liquidación 6 meses, los cuales se extenderían hasta el 23 de febrero de 2015, luego entonces, el término de dos años para presentar la demanda cuenta desde el 24 de febrero de 2015 hasta el 24 de febrero de 2017, sin que tenga injerencia la liquidación efectuada por las partes el 21 de abril de 2016, en tanto para dicha fecha ya había fenecido el plazo para liquidar el contrato.*

*En consecuencia, al ser presentada la demanda el 31 de enero de 2019, fuerza es concluir que operó la caducidad del medio de control respecto del contrato 093 de 2013.*

*Igual raciocinio debe efectuarse respecto del Contrato de Interventoría No. 130 de 2013, cuya duración era de 10 meses, sin que exista prueba de su prórroga o suspensión o liquidación, lo que permite concluir que su término máximo era el mes de abril de 2014 o en últimas, al mes siguiente de ejecución del Contrato de Consultoría, es decir el 23 de septiembre de 2014.*

*Por lo tanto, al haber sido establecido el término de liquidación contractual, seis meses después de su ejecución, el término máximo era el de 23 de octubre de 2014 o en últimas en el mes de marzo de 2015 y el plazo para presentar la demanda iba hasta el mes de marzo de 2017, lo que le permite entrever la operancia de la caducidad del medio de control”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Fondo Adaptación presentó recurso de apelación al auto del 11 de diciembre de 2019, solicitando que se le conceda, admita la demanda y revoque la providencia impugnada, con base en la Sentencia del 10 de julio de 2019 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. M.P. Martín Bermúdez Muñoz. Rad. 54-001-23-33-000-2018-00017-00 (61987), en la cual se dispuso:

*“En los contratos estatales que requieran liquidación, el término de caducidad de dos años se empieza a contar a partir del día siguiente a la firma del acta de liquidación, de conformidad con el aparte iii) del inciso 2º del literal j) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA.*

*Sin embargo, cuando persisten obligaciones que deben cumplirse con posterioridad a la liquidación, la regla general de caducidad que debe aplicarse es la prevista en el inciso 1º del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, según la cual el término de caducidad empezará a contarse <>, puesto que en dicho evento la liquidación no tiene como efecto declarar a las partes a <> en relación con el cumplimiento de sus obligaciones, ni con los perjuicios que puedan derivarse de su incumplimiento”.*

El Fondo Adaptación señala que: *“no compartimos los argumentos expuestos como quiera que el A quo pierde de vista que lo pretendido no guarda relación con incumplimientos atribuibles al contratista que pudiesen haber sido previstos o conocidos con anterioridad a la liquidación de cada uno de los contratos en referencia, sino que lo que se debate corresponde a hechos posteriores, referidos propiamente a vicios o defectos de calidad de los estudios y diseños entregados por el Contratista Técnica y Proyectos – TYPASA- y, en consecuencia, a la deficiente labor de interventoría ejercida al respecto por la sociedad Cal y Mayor. Como se puede apreciar en los hechos de la demanda, particularmente del hecho No. 49 y siguientes, los estudios y diseños elaborados por el contratista TYPASA fueron aprobados por la Interventoría y fueron recibidos a satisfacción por el Fondo Adaptación, por lo que el litigio no se centra sobre el cumplimiento o incumplimiento en la entrega de los diseños a cargo del Contratista, ni de aspectos que pudieran ser conocidos por mi representada al momento de la liquidación del contrato, no. El litigio se centra en la deficiencia de los estudios y diseños entregados por TYPASA y*

*avalados por Cal y Mayor que fueron conocidos con posterioridad a la suscripción de las mencionadas actas.”*

*(...)*

*Por lo tanto, con el presente recurso no se pretende desconocer los términos de Ley para presentar la demanda, ni desconocer las liquidaciones efectuadas, lo que no se comparte del análisis de la oportunidad realizado por el A quo es que se tome como referente del inicio del término de caducidad la fecha de liquidación de los contratos, pues para esa época era imposible para el Fondo Adaptación conocer las falencias y deficiencias en la calidad de los diseños entregados por el contratista, que conllevó la imposibilidad de construir el puente en el sitio indicado por el contratista de los estudios y diseños.*

*Reiteramos, lo que se discute en esta sede judicial son hechos que únicamente fueron conocidos por el Fondo Adaptación con posterioridad a la terminación y liquidación de los contratos, más concretamente conocidos hasta el año 2018, y que están relacionados directamente con la calidad del servicio contratado. Por esta potísima y elemental razón, la caducidad frente a los Contratos No. 093 y 130 de 2013 debe obedecer no a la fecha de liquidación de los contratos, sino al conocimiento posterior que tuvo la entidad de la ocurrencia de situaciones posteriores, o circunstancias de hecho o derecho, en relación las fallas en calidad del servicio prestado y que no podían ser detectadas con anterioridad, y así solicitamos que se declare.”*

### **Caducidad de la acción fiscal, Contrato de Consultoría 093 de 2013 y Contrato de Interventoría 130 de 2013.**

Con respecto a la caducidad de la acción fiscal y la prescripción de la responsabilidad fiscal; vale la pena precisar la diferencia entre dichos fenómenos jurídicos, puesto que, son distintos y por consiguiente sus consecuencias jurídicas también lo son.

De tal forma, con fundamento en la sentencia 27001233300020130034601 (03272014) del 09 de julio de 2015 del H. Consejo de Estado, Sección Segunda. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; la caducidad: *“es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado”*.

Por otra parte, la prescripción *“es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva”*.

El órgano supremo consultivo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo señaló que, *“la prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos, mientras que la caducidad se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal, según sea el caso.”*

Ahora bien, para el caso en particular nos enfocaremos en el fenómeno jurídico de la caducidad<sup>1</sup>, por el cual se ve afectada la acción fiscal del Contrato de consultoría 093 y del Contrato de Interventoría 130 de 2013.

Dicha norma establece que la Contraloría General de la República debe iniciar los procesos de responsabilidad fiscal dentro de los cinco (5) años siguientes al día de la realización del hecho generador del daño para *“los hechos o conductas instantáneos”* y que dicho término comenzará a correr desde el *“último hecho o acto”*, para los casos en donde se presenten hechos o actos *“complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado”*.

Lo anterior, pone en claro que el legislador ha establecido dos eventos diferentes para el comienzo del conteo del término de caducidad, uno general, dispuesto para los hechos o actos instantáneos productores del daño, caso en el cual el quinquenio para la caducidad comienza a computarse a partir del *“día de su realización”*, y otro instaurado para los hechos o actos complejos y continuados.

El hecho instantáneo se refiere a aquel hecho generador o conducta que se agota de forma inmediata en la producción de daño y que por tanto puede identificarse en un momento preciso de tiempo.

Por otra parte, el hecho continuado, complejo o de tracto sucesivo, involucra una pluralidad de actos que se despliegan a lo largo del tiempo, motivo por el cual cuando generan daño se toma como referencia de la caducidad de la acción fiscal y el último hecho o acto verificado.

El hecho continuado o de tracto sucesivo a diferencia del instantáneo o inmediato, no se agota en un solo momento, sino que se actualiza segundo a segundo de tal suerte que, a partir de cada conducta generadora del daño, el daño aparece, a semejanza de los puntos puestos en forma continua uno tras otro que al acercarse espacialmente al mínimo generan una línea, así mismo el daño deja de singularizarse en un instante y se difumina en el tiempo, motivo por el cual es la ley la que señala que, para efecto de determinar la caducidad se cuenta a partir del último hecho o acto verificado, como son los actos de liquidación cuando los recursos menoscabados son ejecutados en el marco de un contrato.

En lo que hace al proceso de responsabilidad fiscal, y en especial a los hechos relacionados con los contratos, la jurisprudencia administrativa ha considerado que al ser la contratación un hecho complejo cuyo daño se consolida con la liquidación del contrato, el término de inicio del conteo de la caducidad opera desde la liquidación del contrato.

---

<sup>1</sup> Ley 610 de 2000. *“Artículo 9. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (...)”*

Así en la sentencia de la Sección Primera del 16 de marzo de 2017, que resolvió sobre una demanda de nulidad y restableciendo del derecho contra un fallo de responsabilidad fiscal dictado por este órgano de control, en el que se alegaba la caducidad de la acción fiscal ya que el hecho generador del daño por sobrecosto había ocurrido con la suscripción del convenio interadministrativo, el cual había tenido lugar hacia más de cinco años antes de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Señaló sobre ese argumento, que no le cabía razón al actor de la demanda ya que:

*“...para la Sala no es acertado contabilizar en el presente caso el término de caducidad de la acción fiscal a partir de la suscripción del Convenio Interadministrativo núm. 084 de 2002, sino desde el último acto, teniendo en cuenta que el hecho o acto generador del daño al patrimonio público, como ya se dijo, se materializa en ese momento.*

*Ahora, como quiera que el último acto o hecho, esto es, el Acta de Liquidación del Convenio núm. 084 de 2002 tuvo ocurrencia el 22 de julio de 2005, ello significa que, a partir de la ocurrencia de este hecho, la Contraloría General de la República tenía un máximo de cinco (5) años para ejercer la acción de responsabilidad fiscal.”<sup>2</sup>* (subraya por fuera del texto)

Lo anterior corroboró lo indicado por la primera instancia en ese asunto, la cual indicó lo siguiente:

*“... se trata de dilucidar cuándo se entiende efectivamente causado el daño patrimonial al Estado, para efectos de iniciar el cómputo del plazo para abrir la investigación de rigor, considerando que el Convenio Internacional núm. 084 de 23 de septiembre de 2002 fue liquidado el 22 de julio de 2005.*

(...)

*Luego, para dilucidar este primer problema jurídico, es necesario determinar cuándo se entiende ocurrido el hecho generador, dada su complejidad, pues en tratándose de celebración de contratos, la acción u omisión a cargo del responsable fiscal no puede calificarse como uno de los instantáneos, sino como un de carácter permanente o continuado...*

(...)

*Ahora bien, para determinar si existió la caducidad para iniciar la acción fiscal, alegada por la actora, debemos tener en cuenta que, al estar frente a actos de carácter permanente o continuado, el último acto de ejecución, el cual ocurrió con la*

---

<sup>2</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Dra.: María Elizabeth García González, proferida el 16 de marzo de 2017; Radicación Número: 85001-23-33-000-2014-00051-01; Actor: José Mauricio Jiménez Pérez; Demandado: Contraloría General de la República.

liquidación del convenio el 22 de julio de 2010 para iniciar las labores investigativas de responsabilidad fiscal.<sup>3</sup>. (Las subrayas fuera de texto.)

En la misma forma ha expresado la Corte Constitucional en sentencia T-767 de 2006, la cual ha entendido que, en materia de contratación, el término de inicio del término quinquenal de la caducidad, se da en la fecha de la terminación del contrato, sobre este asunto pone de presente que, respecto a los contratos, dado su carácter complejo, el término de caducidad debe comenzarse a contar a partir de la terminación del contrato.

*“De esta consideración se desprende que en dicha oportunidad la Corte tomó como un momento hito la finalización del contrato, la cual como se lee en los hechos de la sentencia T-767 de 2006 corresponde a la fecha de suscripción del acta de liquidación de dicho contrato. Así puede considerarse que es a partir del momento de finalización del contrato, esto es su liquidación, en el cual finalizan los hechos dañosos en los contratos de tracto sucesivo, momento a partir del cual deberá contarse el término de caducidad aplicable de acuerdo a la ley vigente.”<sup>4</sup>*

Resulta claro, que la caducidad referida a asuntos contractuales, debe comenzar a computarse a partir de su último acto de ejecución, la terminación del contrato o la liquidación del mismo, como extremo de la relación bilateral.

En efecto, para el caso que nos ocupa, el hecho generador se configuró el 21 de abril del año 2016, fecha en la cual se suscribió el acta de liquidación final de común acuerdo del Contrato No. 093 de 2013, celebrado entre el Fondo Adaptación y Técnica y Proyectos S.A. TYPESA y, en lo que respecta al Contrato de Interventoría, Contrato No. 130 de 2013 celebrado entre el Fondo Adaptación y Cal y Mayor y Asociados S.C., el Acta de liquidación final de común acuerdo, se suscribió el 13 de mayo de 2016.

En esta medida, en virtud del principio de irretroactividad, entendido como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia, la norma a aplicar es el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, sin la modificación que trata el artículo 127 Decreto Ley 403.

Por tanto, el hecho continuado o de tracto sucesivo generador del daño para el caso en concreto, es el último hecho o acto verificado, es decir, el acta de liquidación; fecha a partir de la cual se debe computar el término de (5) años, correspondientes a la caducidad de la acción fiscal.

---

<sup>3</sup> Sentencia del 17 de septiembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, citada por la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Dra.: María Elizabeth García González, proferida el 16 de marzo de 2017; Radicación Número: 85001-23-33-000-2014-00051-01; Actor: José Mauricio Jiménez Pérez; Demandado: Contraloría General de la República.

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-767 de 2006. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

En consecuencia y por los motivos anteriormente expuestos, con base en la normatividad señalada y con fundamento en las providencias previamente citadas, se concluye que la acción fiscal para el contrato 093 de 2013, caducó en el mes de abril de la presente anualidad. Así mismo, se precisa que en lo que concierne al contrato 130 de 2013, la acción fiscal caducó en el mes de mayo de 2021.

#### **4.2. OBRA E INTERVENTORÍA**

La Unidad de Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, realizó seguimiento permanente a proyectos del FONDO ADAPTACIÓN, en el marco de la asignación de trabajo AT16 de 2021, en la cual se obtuvo como resultado del control preventivo y concomitante, un informe interno en el que se advierte sobre los bajos porcentajes de ejecución respecto del plazo contractual de las obras del contrato de obra 259 de 2014 cuyo objeto es la *“CONSTRUCCIÓN DE LOS PUENTES VEHICULARES PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA- LA BALASTRERA Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL PUENTE SOBRE EL RIO GUARGÜERO – EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA”*, sumado a que el contrato se encuentra finalizado en su plazo contractual.

En virtud de lo anterior, se solicitó y analizó la información relacionada con el expediente contractual, pudiéndose establecer que la firma contratista a través de su representante legal no acepto suscribir el acta de liquidación bilateral propuesta por el FONDO ADAPTACIÓN; situación por la cual, la entidad contratante presentó demanda ordinaria a través del medio de control de controversias contractuales ante el Tribunal Administrativo del Cauca, buscando generar la liquidación del contrato en sede judicial y adelantar los trámites correspondientes para garantizar la recuperación de los recursos invertidos.

De la verificación adelantada a los soportes allegados, se analizaron las comunicaciones oficiales desarrolladas en la ejecución del contrato de obra, dando cuenta de las situaciones que suscitaron la terminación del contrato sin haberse logrado el objeto por el cual fue celebrado, tal como se describe a continuación:

Oficio del contratista de obra GARCIA RIOS CONSTRUCTORES S.A, con fecha del 11 de diciembre de 2015 con radicado No. 144; en cual se solicita suspensión parcial del contrato de obra No. 259 de 2014, por un término de 60 días, sustentando mediante el concepto del especialista en geotecnia. De lo anterior el contratista interventor DICONSULTORIA INGENIEROS S.A, solicita a la ingeniera SORAYA NATHALY IBARRA VALLEJO supervisora del FONDO ADAPTACION mediante oficio con radicado No. R-2015-003794, la suspensión parcial del contrato de obra.

Mediante oficio con fecha de remisión del día 16 de diciembre de 2015 con radicado No.147, el contratista GARCIA RIOS CONSTRUCCIONES S.A, solicita reunión con los representantes legales TYPESA, encargados de la elaboración de los estudios geológicos, cálculos estructurales y fundición del puente. En el cual se mencionan dos conceptos principales de un informe que se anexa como *“CONCEPTO*

GEOTECNICO RELACIONADO CON LA CONSTRUCCION DE PILARES DE CIMENTACION EN LOS ESTRIBOS DEL PUENTE SOBRE LA QUEBRADA "LA BALASTRERA", EN EL MUNICIPIO DE INZA, DEPARTAMENTO DEL CAUCA", del 3 de diciembre de 2015, el cual firma el ingeniero Hugo A. Cosme V.

### **Imagen No. 3**

*Advertencia de inestabilidad en la cimentación.*

➤ *La inestabilidad observada constituye un alto riesgo para la adecuada construcción de los pilares de cimentación y para su funcionamiento durante la vida útil del proyecto, ya que hay una alta probabilidad de que todos los pilares estén inmersos en la masa inestable o tengan un insuficiente empotramiento en el basamento rocoso que está estable.*

Fuente: Oficio con radicado No.147 del día 16 de diciembre de 2015.

### **Imagen No. 4**

*Advertencia de inestabilidad en la cimentación.*

➤ *Esta situación de riesgo para la obra, permite recomendar prudentemente una suspensión de su construcción mientras se adelanta un estudio geológico y geotécnico profundo, que permita precisar el área y la profundidad de la masa de suelo inestable, y a partir de allí, diseñar obras de estabilización de las laderas y replantear muy probablemente la cimentación y la ubicación del puente.*

Fuente: Oficio con radicado No.147 del día 16 de diciembre de 2015.

Dado que, la obra sólo tenía un plazo de suspensión por 60 días, el 31 de marzo el contratista GARCIA RIOS CONSTRUCTORES S.A., realiza solicitud de ampliación de la suspensión parcial del contrato por un término de dos meses, manifestando que se encontraban a la fecha en evaluación de las condiciones encontradas y de los inconvenientes presentados en el desarrollo del proyecto.

Con Radicado No. R-2016-009617 del día 12 de abril de 2016 la empresa TYPESA, realiza entrega del informe de estabilidad de taludes de estribos - Puente La Balastreira. En el cual se mencionan a continuación los hechos más relevantes:

*"El presente informe hace una revisión de las condiciones de cimentación del puente sobre la quebrada Balastreira considerando los movimientos que se han presentado durante la construcción de los caissons presencia de materiales de relleno antrópico que se encuentran en el hombro del talud (...)*

*Durante la visita de campo se pudo observar que el proceso constructivo adoptado no favorece las condiciones de estabilidad en los caissons, en primer lugar, se está acopiando el material sobrante de la excavación en la corona del talud, ejerciendo este una sobrecarga*

*que reduce los factores de seguridad de la margen inferior. Por otro lado, se optó por construir los caissons desde la superficie actual del terreno para evitar cortes que inevitablemente se deben realizar posteriormente para la construcción del dado, esto no solo tiene repercusiones sobre la estabilidad de la ladera si no también sobre la seguridad de los trabajadores.*

(...)

*Finalmente se recomienda instalar una serie de instrumentación en la zona aledaña a los estribos en donde se pongan puntos de control topográfico, y un inclinómetro en cada uno de los estribos con el fin de monitorear durante la obra la actividad de las masas inestables (...)"*

El contratista GARCIA RIOS CONSTRUCTORES S.A, mediante oficio del 26 de mayo de 2016 manifiesta que según concepto del ingeniero Hugo A. Cosme, el especialista del constructor, considero lo siguiente:

*"No se ha tenido en cuenta hasta ahora, en este estudio, el efecto que tienen en la estabilidad de la ladera, los grandes cortes diseñados para alojar el trazado de las dos vías de acceso al puente, tanto en la margen derecha como en la margen izquierda (...)*

(...)

*Dado que el nivel de los dos dados de cimentación se encuentra aproximadamente a 6.0 m de profundidad respecto de los niveles actuales del terreno, y teniendo en cuenta que en el lado izquierdo se acerca la pared de esta excavación a un sitio inestable de la ladera, y en el lado derecho, a un sitio inestable del relleno, deben diseñarse con mucho rigor, las soluciones propuestas y en especial, reconsiderarse la solución de trinchos, cuyo empotramiento no es suficiente para contener la masa de relleno que allí se desliza".*

De lo anterior, en el mismo documento se registra que faltan definiciones sobre los diseños de la vía para reiniciar el proceso constructivo, a la fecha del oficio no se tenía definido el rediseño de los tramos de acceso del puente. El contratista de obra, debido al inconveniente en el proceso solicitó ampliación de la suspensión parcial por dos meses más.

La interventoría del contrato No. 261-2014 DICONULTORIA S.A, mediante oficio radicado No. 170-0188.EGR-2016 del 01 de junio de 2016, en el cual informó al contratista de obra que tenía pendientes las siguientes actividades:

### Imagen No. 5

#### *Pendientes del contratista.*

- 1- Ajustes a la alternativa del muro en concreto para reemplazar por el de escamas del objeto contractual, definiendo las secciones que se presenta cubicando el volumen real y el valor o presupuesto del muro referido lado derecho. El contratista se comprometió entregarlos para el miércoles 24 de mayo de 2016.
- 2- Pasar los ajustes a la rasante y acceso a micro central de salida del puente Diseñado por TYPASA, el contratista se comprometió entregarlos el 25 de mayo de 2016.
- 3- Entrega de una copia en original en oficina del FONADA y otra en oficina de interventoría de pólizas por otrosí N° 3 prórroga hasta el 16 de junio de 2016.
- 4- Presentar en oficinas de interventoría los formatos de comité al seguimiento, teniendo la programación aprobada y publicada en la plataforma PSA del FONDO ADAPTACIÓN, formatos que se entregaron en comité de obra N° 35 el día 19 de mayo de 2016, para la firma del profesional responsable de adelantar los comités a las actas de seguimiento reportadas a la plataforma PSA.
- 5- Se solicita evidencia de la gestión al Plan de compensación forestal emitida por la CRC y cómo se va a dar cumplimiento a las obligaciones de la resolución nuevamente pactada por las partes.
- 6- Es necesario definir la necesidad de continuar con la concesión de aguas, toda vez que la necesidad de agua en el proyecto es baja.
- 7- Se solicita la presentación del informe mensual de cumplimiento del PAGA del periodo 18 de abril a 17 de mayo de 2016.
- 8- Continuar con el trámite de permiso ambiental para el ZODME obra la Balastlera ,ya que no se presenta avance en la gestión de la viabilidad ambiental ante CRC, no se define si se continúa con el trámite en el sitio propuesto en la vereda Guanacas o si se va a iniciar el proceso en el predio propuesto por la alcaldía del Municipio de Inzá
- 9- Dar a conocer a interventoría la respuesta de CRC al recurso de reposición del permiso de aprovechamiento forestal en la BALASTRERA.
- 10- Entrega de carpetas prediales que contengan la gestión adelantada por el contratista en cada una de las etapas o procesos establecidos en el apéndice B Gestión Predial, del manual de INVIAS. Como guía interventoría, entregó formatos desarrollados del contrato 2014.
- 11- Ajustes al A.P.U, Proyecto siete de Protección al Patrimonio Arqueológico y Cultural de la Nación, de acuerdo a directrices de la entidad contratante y observaciones de la Interventoría al respecto.

Fuente: Extraído de oficio con radicado No.170-0188.EGR-2016 del 01 de junio de 2016.

El especialista en Geotecnia Carlos Iván Gutiérrez G, en oficio sin número de radicado del 28 de junio de 2016, informa que se realizó reunión en las instalaciones del Fondo Adaptación para la revisión de estudios y diseños del puente La Balastlera. Donde asistieron funcionarios del Fondo Adaptación, representantes del diseñador TYPASA y la interventoría de diseños CALYMAYOR, en donde se registró lo siguiente:

*“se informo que TYPESA estaba ejecutando mediciones al diseño del puente que incluían un desplazamiento o un acortamiento de la estructura con el propósito de reducir la afectación a la trazabilidad vial, durante la construcción. Se informo también que habían adelantado revisiones de la cimentación que probablemente conducirían a reducciones de la longitud de los pilotes (...)*

*(...)*

*(...) las modificaciones del puente han sido completadas y contarían con la aquiescencia del especialista en Geotecnia. Según la misma información, se ha sugerido al diseñador revisar, con el nuevo puente, las condiciones de estabilidad de los accesos.*

*(...)*

*A pesar de lo anterior, esta asesoría no conoce los diseños finales de la estructura y su fundación, la cual se requiere para establecer la nueva posición y condiciones de los pilotes (localización precisa, diámetros, longitudes, diseño estructural). En consecuencia, esta asesoría sugiere solicitar al fondo de Adaptación las memorias y planos de diseño, antes de reanudar las obras, con el propósito de evitar nuevas interrupciones.”*

El contratista GARCIA RIOS CONSTRUCTORES S.A., el día 08 de julio de 2015 solicita citación con el comité técnico de obra referente al frente de La Balastera, en presencia de los especialistas de geotecnia tanto de la interventoría como del contratista.

El día 12 de julio de 2016 mediante oficio con radicado No. 170-0224.EGR-2016, el interventor da respuesta a la solicitud comunicada con radicado No. GR-259/449 del 8 de julio de 2015, en el cual se manifiestan tres puntos referentes a lo requerido por parte del contratista:

**Imagen No. 6**  
*Respuesta a solicitud.*

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1) En reunión celebrada el 28 de junio en Bogotá se definió y acordó el reinicio del contrato a partir del 24 de junio de 2016, Según acta de suspensión de fecha 10 de junio de 2016 se reinició el 26 de junio de 2016.</li><li>2) En la misma reunión fue clara la posición de la entidad contratante en el sentido que respalda los estudios y diseños presentados por el Consultor y la Interventoría de diseños contratados para tales fines.</li><li>3) Se acordó igualmente entre FONADA, Contratista e Interventoría de la Obra que el empalme de las vías de acceso y salida del puente se realizaría en campo conjuntamente entre las partes, más este no era condicionante para el reinicio de los trabajos en campo.</li></ol> |
|---|

Fuente: Oficio No. 170-0224.EGR-2016 12 de julio de 2016.

El director de obra Ignacio Zambrano Caicedo, solicita el día 14 de julio de 2016 mediante oficio con radicado No. GR-259/451, suspensión del plazo del contrato por la afectación en el suministro de materiales por el “*paro de transporte*”.

Siendo el 18 de agosto de 2016 el contratista GARCIA RIOS CONSTRUCTORES S.A, realiza solicitud de diseños completos y memorias de cálculo para la obra LA BALASTRERA, en donde se manifiesta que debido a este componente se generó suspensión de las obras, las cuales no se habían reiniciado por no tener diseños completos. Se extrae del documento la siguiente información:

### **Imagen No. 7**

#### *Dificultades para reinicio de las obras.*

1. El espesor del relleno encontrado en el lado derecho del puente, justo en el sitio en donde está diseñada la cimentación del estribo derecho. Debe hacerse allí una exploración geotécnica, con equipo de rotación, que permita establecer el espesor que tiene este material, dato a partir del cual se debe proponer un método de construcción de los pilares, distinto al que se ha utilizado hasta ahora y hacerse un recálculo del diseño estructural de ellos, al tener en cuenta la magnitud y posición de la fuerza lateral que continuará empujando a los pilares.
2. El método de construcción de las grandes excavaciones que se necesita hacer para alojar las zapatas cabezales sobre el conjunto de pilares, en ambos lados del puente. No están diseñados los taludes de estas excavaciones, que por las condiciones geotécnicas que imperan en la zona, se anticipan tendidos, lo cual probablemente hará que la vía actual se cierre durante algunos meses. Este estudio de estabilidad de taludes debe hacerse también, teniendo en cuenta que en el lado izquierdo del puente, hay una masa de suelo contigua a la actual carretera, que forma parte de la ladera y que se está deslizando. Así mismo, en el lado derecho, la excavación para la zapata cabezal deberá hacerse a través de un material de relleno que también se está deslizando.
3. Las vías de entrada y salida del puente no están diseñadas geotécnicamente. En su trazado geométrico se presentan cortes muy altos, cuyos diseños de taludes demandan como insumos, parámetros geotécnicos medidos a partir de sondeos directos realizados en la ladera, tales que permitan definir el espesor de suelo residual que se está allí deslizando. Es probable que con esta afectación vial, se deba negociar un predio ubicado en la ladera, que contiene una casa de habitación de una familia de esa región.

Fuente: Oficio No. GR-259/451 del 14 de julio de 2016.

El día 5 de septiembre de 2016, el contratista solicita mediante oficio con radicado No. GR-259/458, un plazo adicional por 4 meses para la terminación de la obra, debido a que se recibió la información complementaria para la terminación del puente La Balastrea el contratista alude que ocasionaron la suspensión de las obras desde el 11 de diciembre de 2015. Por lo anterior el interventor mediante oficio con radicado No 170-0253.EGR-2016 del 7 de septiembre de 2016, solicita prórroga del contrato 259/14, ante el Fondo Adaptación.

El señor Gustavo A. Parra López, director de la interventoría manifiesta mediante oficio con radicado No. 170-0292.EGR-2016, que el contratista el día 10 de septiembre de 2016 manifestó lo siguiente:

*“(...) las perforaciones y ensayos de verificación convenios con la Interventoría y FONADA se estaban ejecutando desde el 7 de septiembre y que el subcontratista que tendría a cargo la excavación de los caisson ya había visitado la obra y presentado un informe en el sentido que no encontraba ningún inconveniente mayor para proceder a la ejecución del trabajo. Adicionalmente, se le informo a la Interventoría en la citada reunión, que tema de ZODME quedaría solucionado en el transcurso de la siguiente semana (...)*

*(...) que el ingeniero Hugo Cosme entregaría los resultados de los trabajos y laboratorio realizados.”*

Concluye de lo anterior que la interventoría no encuentra argumentos que justifiquen los retrasos en el inicio de las obras, manifestando que la obra se encuentra reiniciada desde el 19 de agosto de 2016 y por ende se presenta un retraso de cerca de un mes y medio. De igual manera, se menciona incumplimiento de los acuerdos realizados, los cuales podrían ser sancionados de acuerdo a lo estipulado en la minuta del contrato de obra.

El día 25 de noviembre de 2016, el representante legal de la firma contratista García Ríos CONSTRUCTORES S.A., realiza solicitud de suspensión con oficio con radicado No. GR-259/475, en el cual manifiesta, que en el proyecto de Puente Quebrada “LA BALASTRERA”, las condiciones geotécnicas de los sitios escogidos para la cimentación no son viables, ya que, por las condiciones y características de los suelos, la actividad de excavación de los pilotes no es posible de ejecutar a máquina ni a mano.

De igual manera, se registra que los aspectos económicos de las obras cambiaron debido al aumento de los recorridos de los transportes de los materiales para la misma. Por otro lado, en el proyecto del puente de Rio Guargüero, se menciona la necesidad de adelantar un trámite de licencia ambiental ante el Parques Nacionales Naturales – PNN Puracé, dado que el puente se encuentra en el área protegida, y esta diligencia podría tardar en resolverse alrededor de 5 años según menciona.

Manifiesta la interventoría mediante oficio con radicado No. 170-040.EGR-2017 del 5 de septiembre de 2017, que, de no obtener respuesta o pronunciamiento alguno por parte del contratista de obra sobre los temas de diseños del puente La Balastrea, procederá a informar al FA, para que se inicien los respectivos trámites para declarar el incumplimiento del contrato.

En respuesta al oficio del 5 de septiembre de 2017, el contratista manifiesta tres puntos, los cuales remite mediante oficio el 26 de septiembre de 2017, así:

## Imagen No. 8

### *Dificultades para reinicio de las obras.*

1. Que como informe en días pasados se presenta una dificultad referente al sistema de construcción de la cimentación del puente de la Balastreira tal y como se ha ilustrado a esta entidad de conformidad a senda documentación aportada e igualmente radicada ante FONADE lo cual nos ha impedido el apropiarnos de los diseños en comentario a fin de poder finalizar y aceptar los mismo para generar el proceso de construcción a lo que se suma los trámites pendientes de obtener respecto a las licencias y permisos exigidos por el contrato para esta actividad los cuales se encuentra adelantados ante las respectivas autoridades quienes vienen demorando su validación.
2. Por lo anterior y como quiera que esta es una información importante para poder ejercer en debida forma la ejecución contractual mencionada nos permitimos solicitar la suspensión del contrato hasta tanto esta situación exógena se pueda dirimir y permitan el desarrollo de la actividad contractual en pos de desarrollar una obra que responda a los temas de calidad, estabilidad y legalidad exigida por el contrato en pos de los intereses de la comunidad beneficiaria del proyecto, del fondo de adaptación, de la interventoría, y por supuesto de mi parte como contratista
3. De igual forma me permito manifestar que no puedo asistir a la reunión planteada para esta semana, por favor solicito reprogramar la reunión para el próximo 8 de Noviembre del presente año.

Fuente: Oficio No. GR-259/599 26 de septiembre de 2017.

El ingeniero Fabian García Ríos en representación del contratista de obra García Ríos CONSTRUCTORES S.A., emite oficio con radicado No. 170-056.EGR-2017 del 27 de octubre de 2017, en el cual da respuesta a la petición GR 259/599, destacándose lo siguiente del mencionado documento:

*“...nos permitimos informarle que respecto a esta solicitud de suspensión solicitada por Usted, no estamos de acuerdo respecto a su argumento del sistema constructivo, dado que si bien el puente en su revisión de diseño se logró una dimensión menor, siempre se ha mantenido el mismo sistema constructivo que usted propuso en su propuesta inicial por un lado y como segundo argumento esta interventoría no puede aceptar y la misma Entidad así se lo ha hecho saber en diferentes comités y reuniones de trabajo que no podemos aceptar un argumento de un tercero o de un posible proveedor suyo, dado que de acuerdo al contrato de obra No. 259 de 2014, el sistema constructivo propuesto o a proponer es responsabilidad del contratista”*

De igual forma, el día 7 de diciembre de 2017, el director de Interventoría Jorge Iván Marulanda Hincapié, da respuesta al oficio No. E-2017-041497 emitido el día 01 de diciembre de 2017 por parte del Fondo a la Interventoría. Donde se manifiesta en dicha respuesta lo siguiente:

*“la interventoría del proyecto de la referencia Diconsultoria S.A. considerando también y reiterando que el contratista-constructor es quien debe pronunciarse respecto al sistema constructivo.*

(...)

*(...) solicitamos como interventoría al contratista García Ríos y se deje en claro que solo sería valido un concepto del mismo Ingeniero especialista en geotecnia Hugo Cosme quien es el profesional autorizado y su hoja de vida es la que se encuentra aceptada para tal fin (...).”*

También se adjunta un balance financiero a la fecha de dicho oficio:

**Imagen No. 9**

*Balance financiero a la fecha del 7 de diciembre de 2017.*

FRENTE	OBRA EJECUTADA	% EJECUCION
Cauca	3.074.908.730,00	99,99%
Balastrea	100.549.763,00	0,00%
Guarguero	0,00	0,00%
<b>TOTAL OBRA EJECUTADA</b>	<b>3.175.458.493,00</b>	
<b>VALOR CONTRATADO</b>	<b>\$ 9.060.300.176,00</b>	
<b>ANTICIPO OTORGADO</b>	<b>\$ 2.718.090.053,00</b>	
<b>ANTICIPO AMORTIZADO</b>	<b>\$ 952.637.548,00</b>	
<b>SALDO ANTICIPO</b>	<b>\$ 1.765.452.505,00</b>	

Fuente: Oficio No. 170-059.EGR-2017.

Mediante oficio del 11 de diciembre de 2017, el ingeniero Hugo A. Cosme V. manifiesta que la solución de la firma Geofundaciones S.A.S, es viable para la cimentación de uno de los estribos del Puente La Balastrea.

El día 19 de diciembre de 2017, el contratista García Ríos Constructores S.A, radica oficio No. 3643, en el cual se plasma una solución sobre la alternativa de diseño y construcción para la cimentación del proyecto consistente en la ejecución de micropilotes de 0,20m de diámetro, para la cual la firma Geofundaciones fue la única empresa interesada en construir dicha cimentación, pero bajo un sistema constructivo diferente dado a la complejidad planteada y queda a la espera de aprobación del contratista consultor y de la interventoría del proyecto.

Con oficio No. GR-2018-08 del 20 de marzo de 2018, el contratista García Ríos CONSTRUCTORES, manifiesta lo siguiente respecto al nuevo diseño del puente de La Balastrea:

**Imagen No. 10**

*Resumen cambios en el Proyecto La Balastrea.*

a.) En el nuevo diseño del puente la balastrea entregado 2 años y 8 meses después de suscrito el contrato que da lugar a esta respuesta, Typsa responsable diseñador remite al Fondo de Adaptación unos nuevos valores de capacidad de

carga considerados en cada pilote lo que generó otro diámetro recomendado para los pilotes distintos a los inicialmente contratados.

b.) Se cambia la luz del puente la balastrera pues el inicialmente pactado tenía una luz de 45 metros y el nuevo diseño del puente la balastrera ahora aparece con 35 metros de luz, es decir se modificó la misma en un 22%.

c.) Cambió el presupuesto oficial de la obra que inicialmente aparecía en un costo de \$ 5.258.675.658 a un valor de \$ 4.250.506.155, es decir con una variación del 19.17%.

d.) Cambiaron los accesos a la plataforma de trabajo en los cuales el nuevo diseño contempla la construcción de anclajes activos lo cuales no se habían contemplado en el diseño original y por tanto no son parte de nuestro contrato.

Fuente: Oficio No. GR-2018-08 del 20 de marzo de 2018.

Con lo anterior se indica que el contrato No. 259 de 2014 tuvo inicio el 29 de abril de 2015 y terminó el 23 de junio de 2018, es decir, se ejecutó en un periodo de 1.155 días.

El día 15 de marzo del 2021, el Fondo Adaptación con radicado No. E-2021-001894, dio respuesta a una solicitud de información hecha por la Unidad de Reacción Inmediata - CGR, donde menciona la siguiente situación, respecto a los contratos de obra y de interventoría del proyecto:

*"(...) Sin embargo, es necesario poner de presente la imposibilidad de convocar al ejecutor e interventor del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE LOS PUENTES VEHICULARES PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA- LA BALASTRERA Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL PUENTE SOBRE EL RIO GUARGÜERO – EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA" por parte de la Entidad, teniendo en cuenta que los mismos han sido objeto de demandas ante lo contencioso administrativo en el Tribunal Administrativo del Cauca así:*

### Imagen No. 11

#### Información de Demandas a los contratos de Obra e Interventoría

Contrato	Contratista	Proceso de demanda
259 de 2014	García Ríos Constructores S.A. y su garante	1900123330042020006570 0 con acta de reparto del 28 de octubre de 2020
261 de 2014	Diconsultoría S.A. y su garante	1900123330042021000350 0 con acta de reparto del 15 de enero 2021

Fuente. Oficio No. E-2021-001894 del 15 de marzo de 2021

*Así mismo, es preciso informar que los contratos involucrados en el citado proyecto se encuentran terminados en su plazo contractual desde el 23 de junio de 2018 para el caso del contrato 259 de 2014 (ejecutor) y desde el 31 de julio de 2018 para el contrato 261 de 2014 (interventor). En tales contratos se estipuló un periodo de liquidación de seis meses a partir de la fecha de terminación de los mismos, por lo que a la fecha no existe posibilidad de adelantar acciones contractuales en relación con estos, razón por la cual, la Entidad*

presentó las demandas anotadas en el párrafo anterior dentro de la oportunidad prevista por la normativa vigente, con el fin de evitar una eventual caducidad de la acción.”

Dado lo anterior, se verificó en la página de consulta de la rama judicial, el estado de los dos procesos judiciales mencionados por el Fondo; (<https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/Bienvenida>), comprobando que efectivamente se encuentran en curso ante el Tribunal Administrativo del Cauca:

### Imagen No. 12

#### Consulta de demanda GARCÍA RÍOS CONSTRUCTORES.

##### Detalle del Registro

Fecha de Consulta : Lunes, 13 de Septiembre de 2021 - 03:35:07 P.M. [Obtener Archivo PDF](#)

Datos del Proceso					
<b>Información de Radicación del Proceso</b>					
Despacho			Ponente		
004 Tribunal Administrativo - Oralidad			DAVID FERNANDO RAMIREZ		
<b>Clasificación del Proceso</b>					
Tipo	Clase	Recurso	Ubicación del Expediente		
Ordinario	CONTROVERSIA CONTRACTUALES	Sin Recurso	Despacho		
<b>Sujetos Procesales</b>					
Demandante(s)			Demandado(s)		
- FONDO DE ADAPTACION			- GARCIA RIOS CONSTRUCTORES SA Y OTRO		
<b>Contenido de Radicación</b>					
Contenido					
LLEGA PROCESO DE LA DESAJ PARA CONSIDERAR ADMISION LJSC					
Actuaciones del Proceso					
Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
27 May 2021	RECEPCIÓN DE MEMORIAL	X C E DRA. CLAUDIA ISABEL BERBEO NOCUA - CONTRALORIA ALLEGA MEMORIAL SOLICITUD LJSC			27 May 2021
05 Nov 2020	A DESPACHOO	LLEGA PROCESO DE LA DESAJ PARA CONSIDERAR ADMISION LJSC			05 Nov 2020
05 Nov 2020	RADICACIÓN DE PROCESO	ACTUACIÓN DE RADICACIÓN DE PROCESO REALIZADA EL 05/11/2020 A LAS 10:27:24	05 Nov 2020	05 Nov 2020	05 Nov 2020

[Imprimir](#)

Fuente: Página de consultas de procesos judiciales. Fecha de consulta 13 sept. 2021.

**Imagen No. 13**  
*Consulta de demanda DICONSLTORIA S.A.*

Detalle del Registro

Fecha de Consulta : Lunes, 13 de Septiembre de 2021 - 03:33:58 P.M. [Obtener Archivo PDF](#)

Datos del Proceso					
<b>Información de Radicación del Proceso</b>					
Despacho			Ponente		
004 Tribunal Administrativo - Oralidad			DAVID FERNANDO RAMIREZ		
<b>Clasificación del Proceso</b>					
Tipo	Clase	Recurso	Ubicación del Expediente		
Ordinario	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	Sin Recurso	Despacho		
<b>Sujetos Procesales</b>					
Demandante(s)			Demandado(s)		
- FONDO DE ADAPTACION			- DICONSLTORIA S A Y OTRO		
<b>Contenido de Radicación</b>					
Contenido					
LLEGA PROCESO DE LA DESAJ PARA CONSIDERAR ADMISION LJSC					
Actuaciones del Proceso					
Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
18 Jan 2021	A DESPACHOO	LLEGA PROCESO DE LA DESAJ PARA CONSIDERAR ADMISION LJSC			18 Jan 2021
18 Jan 2021	RADICACIÓN DE PROCESO	ACTUACIÓN DE RADICACIÓN DE PROCESO REALIZADA EL 18/01/2021 A LAS 09:34:46	18 Jan 2021	18 Jan 2021	18 Jan 2021
<a href="#">Imprimir</a>					

Fuente: Página de consultas de procesos judiciales. Fecha de consulta 13 sept. 2021.

El 17 de marzo de 2021, se realiza mesa de trabajo con el Fondo Adaptación; en la cual, el Asesor III de la Sectorial Transporte - Jorge Mauricio Reyes Velandia, expuso el estado del proyecto y de los procesos actuales en el que se encuentran los tres puntos de intervención, así:

- **Puente sobre el río Cauca:** Fue ejecutado en un 100%. Sin embargo, no había sido recibido a satisfacción a la fecha por parte de la interventoría, incumpliendo la obligación de suscribir el acta de entrega entre las partes, cabe destacar que la misma fue elaborada por el contratista García Ríos CONSTRUCTORES S.A., sin embargo, el contratista DICONSLTORIA INGENIEROS S.A, no concluyó dicho trámite. Pese lo anterior, el puente se encuentra en funcionamiento.
- **Puente La Balastrea:** Presenta un avance del 2%, registrada como una obra inconclusa, debido a que en el momento que se iniciaron actividades de cimentación se presentaron deslizamientos en la zona y se generaron controversias y acciones legales en contra del diseñador TYPESA, debido a la imposibilidad de continuar en los plazos estipulados en el contrato 259 de 2014.

- Puente Guargüero: Se encuentra un avance de ejecución del 0%, en el cual el Fondo Adaptación menciona que el Diseñador no tuvo en cuenta las licencias ambientales, debido a que la obra se encontraba en un Parque Nacional. Por lo anterior no se pudo ejecutar la obra.
- A la fecha el contratista García Ríos CONSTRUCTORES S.A, generó 10 actas de pago por un valor total acumulado de \$2.942.789.932.
- El contrato de obra y de interventoría “CONSTRUCCIÓN DE LOS PUENTES VEHICULARES PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA- LA BALASTRERA Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL PUENTE SOBRE EL RIO GUARGÜERO – EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA”, se encuentran inmersos en procesos contenciosos administrativos ante el Tribunal Administrativo del Cauca.

Conforme la información suministrada por el Fondo Adaptación el 7 de abril de 2021 en radicado No. E-2021-002500, en relación con los contratos 093 del 2013, 0259-C-2014 y 261 de 2014, se evidencia:

Informe final de interventoría No. 14, con radicado No. R-2017-040746 del 17 de noviembre de 2017, en el cual se encuentra la información financiera del contrato de interventoría y se registra un valor ejecutado y cobrado por \$1.490.929.620,76 y un valor faltante por ejecutar de \$368.767.249,14.

De igual forma, se aporta informe mensual de la interventoría No. 17 del contrato 259, con radicado No. R-2017-004338 del 22 de diciembre de 2017, donde se expresa en su numeral 3.3.1, “AVANCE DE OBRAS PROGRAMADAS, EJECUTADAS Y ACUMULADAS DEL CONTRATO”, lo siguiente:

#### *“3.3.1.1 PUENTE RIO CAUCA PR 0+260*

*Durante el periodo comprendido del 1al 30 de marzo de 2017, se presenta una proyección por interventoría de avance de obra con respecto al valor inicial del contrato para este frente de: 93.35% con referente al acta N°15 a 28 de febrero de 2017, el avance fue poco significativo.*

*La interventoría ha requerido de manera reiterativa al Contratista adelantar planes de contingencia, para terminar las obras tales como las vías y señalización y obras complementarias una vez realizada la visita previa obras que generaron pendientes, por lo cual se da un plazo hasta el 15 de abril de 2017.*

#### *3.3.1.2 PUENTE GUARGÜERO*

*Al respecto como se señaló con anterioridad, el Contratista de obra ha solicitado al FONDO ADAPTACION, estudiar la posibilidad de cancelar la ejecución de las obras concernientes a este frente en virtud a la demora en el pronunciamiento de estas entidades y al escaso tiempo restante para la obtención de los permisos que llegaren a requerirse y para la ejecución de las obras, interventoría avala dicha solicitud.*

*En espera que el FONADE emita el concepto que aprueba el retiro de la obra de reforzamiento puente Guargüero.*

### 3.3.1.3 PUENTE LA BALASTRERA PR 91+050

*Se presenta un avance de 9.15%, reconocido por las obras inicialmente adelantada con respecto, construcción de caisson y de acero corten A 588 esto referido a que el contratista tiene en taller laminas, para la elaboración de la estructura correspondiente una vez salvado los inconvenientes y definido el diseño.*

*No se ha presentado de parte del contratista un avance en las obras en este frente ya que el contratista en síntesis ha manifestado que para dar reinicio al contrato es necesario tomar determinaciones de fondo respecto a la viabilidad de la ejecución de las obras en referencia, argumentando aspectos técnicos y económicos que a juicio del Contratista deberían ser resueltos para previamente al reinicio de las obras.*

*Con base en lo anterior, de manera Global, el contrato 259-2014 presenta un avance financiero al 28 de noviembre de 2017 así: Cauca 93,35% a 31 de marzo de 2017, Balastrea 9,15% de lo recibido en acta N°3.”*

Y en su literal 12, “CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES”:

“La Balastera

*El contrato se suspendió el 30 de marzo de 2017 por causas técnicas de diseño. Se decidió en reunión en instalaciones del FONDO ADAPTACION entre las partes suspender la obra Balastera.*

*Se recomienda al FONDO ADAPTACION que es necesario los estudios de geofísica y geotecnia necesarios para verificar la estratigrafía del suelo en el cual se debe de construir el estribo izquierdo y, eventualmente revisar igualmente el diseño de la cimentación de este estribo.*

*Finalmente consideramos importante resaltar en la circunstancia que, con relación el ajuste de estos diseños y la realización de los estudios de geofísica y geotecnia complementarios, se había acordado que los mismos serian adelantados por el Consultor, previa cotización y aprobación de la misma; sin embargo, no se dio cumplimiento a lo acordado por parte del Contratista.*

*Consideramos que, a través del presente informe, la subgerencia de proyecto del Fondo de Adaptación puede tener elementos de juicio suficiente para tener claridad sobre las circunstancias que enmarcado el desarrollo del contrato 259 de 2014, en cuanto al frente del puente La Balastrea hace referencia; y respecto a la situación actual del mismo, en lo que tiene que ver con el reinicio físico de las actividades de obra.”*

En el informe de supervisión elaborado el 12 de diciembre de 2018, describe en el literal 6 “PERJUICIOS INDEMNIZABLES CAUSADOS POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO”:

Imagen No. 14  
CONSIDERACIONES DEL FONDO CAUSADAS

Se considera que se configura un presunto incumplimiento, por cuanto la interventoría no ha entregado información requerida, necesaria para realizar la liquidación del contrato de obra 259 de 2014 y de esa manera iniciara los trámites para la recuperación de los dineros entregados al contratista de obra en calidad de anticipo y los cuales no han sido amortizados en su totalidad.

Se estima los siguientes perjuicios a causa de la no entrega de la información solicitada a DICONSULTORIA S.A. que en calidad de interventor del contrato de obra 259 de 2014, se encuentra obligado a entregar:

1. Demora en el inicio de las gestiones para la liquidación final de común acuerdo del contrato de obra 259 de 2014, lo cual retrasa el inicio de las acciones legales tendientes a la recuperación de los dineros no amortizados entregados al contratista de obra en calidad de anticipo.

Lo anterior podría generar pérdida de los recursos mencionados, lo cual se estima en el valor del anticipo adeudado por el contratista de obra, por \$ 1.835.253.074,20<sup>5</sup>

2. Mayores costos que incurre la Administración del Fondo Adaptación por la mayor permanencia del supervisor del contrato de interventoría por el tiempo adicional que debe preveer el recurso humano para tal supervisión por la demora en la entrega de la información.

Lo anterior se calcula por un tiempo estimado de seis meses de supervisión, lo cual se cuantifica en \$ 72.000.000,00

Fuente: Informe con fecha de radicación 12 de diciembre de 2018.

Así mismo, se aporta un informe de supervisión del 29 de octubre de 2020, sobre el contrato 261 de 2014; en cuyo apartado "CONCEPTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO", realiza mención sobre que no se ha cumplido a cabalidad todas las obligaciones contractuales, tal y como se expone a continuación:

"1. El interventor no ha cumplido la obligación establecida en el numeral 38 de las Obligación Específica Administrativa, referente a la entrega de las obras ejecutadas en el frente Rio Cauca, referente a la gestión de radicación del "Acta de Entrega y recibo Definitivo" del Contrato 259 de 2014.

38. Revisar, aprobar y firmar, las pre-actas de medición de cantidades de obra, las actas de corte mensual de obra valorada y de entrega final de obra.

2. El interventor tiene pendiente la Obligación Específica Administrativa 42, del contrato 261 de 2014, la cual reza:

42. Expedir una constancia adicional al acta de recibo final de las obras, mediante la cual el INTERVENTOR manifieste inequívocamente que las obras se ejecutaron conforme a los diseños, códigos y normativas exigidas al Contratista y que las medidas correctivas adoptadas durante la ejecución de las obras, si las hubiere, llevaron las estructuras al nivel de calidad exigido por las normativas vigentes y EL FONDO.

3. *El interventor no ha culminado el seguimiento de la Gestión Socio Predial y Ambiental del contrato de obra 259 de 2014, conforme en lo establecido en las obligaciones contractuales del mismo, y, por lo tanto:*

*A. El contratista tiene pendiente ante la entidad, certificar el cumplimiento de la gestión ambiental hasta su cierre del frente Río Cauca. Debido a que el frente de Balastrea no fue ejecutado o terminado por lo tanto la gestión ambiental tampoco.*

*B. Para el frente construcción del puente sobre el río Cauca, se encuentran pendiente la presentación del Informe Final ambiental con su respectivo balance y la aclaración sobre el pago realizado por PAGA en el acta No 3.*

4. *Entrega Final del Acta No. 17 del contrato 259 de 2014, debidamente suscrita y con los respectivos soportes para la gestión del pago del mencionado contrato.*

5. *El interventor tiene pendiente la suscripción por parte del INVIAS del acta de entrega y recibo definitivo de interventoría."*

Mediante el oficio con radicado No. E-2021-002500 del 07 de abril de 2021, se realiza solicitud del consultor DICONSULTORIA S.A., ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA sobre la intervención proyectada al puente del río Guargüero, en el cual se le solicita a la entidad ANLA "(...) pronunciamiento respecto a si existe una alternativa para que ANLA autorice la ejecución del proyecto tomando acciones para no generar impactos ambientales negativos como es la implementación del PAGA (...)"

Si bien se alude, tanto en la alerta e informe interno que dio origen a la presente Actuación Especial de Fiscalización, a limitaciones en el trámite ambiental ante las autoridades competentes para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones, que aparentemente obstaculizaban el avance de los proyectos, debe precisarse que tanto en los diseños como en la ejecución de las obras se identificaron las necesidades legales en materia ambiental para la consolidación de las obras, sin embargo, dadas las circunstancias acaecidas y las dificultades técnicas insuperables por las partes, los permisos y autorizaciones se obtuvieron, no obstante, no se ha dado el cierre de obligaciones ante la autoridad ambiental, siendo una obligación para el recibo a satisfacción y la liquidación del contrato en lo que respecta al Puente Río Cauca, con relación al Puente La Balastrea, los mismos expiraron sin que se ejecutaran las obras y en el caso del Puente Guargüero, no se iniciaron los correspondientes trámites ante Parques Nacionales Naturales - PNN, es de anotar que este proyecto no se ejecutó, por tanto, no se presentaron afectaciones al capital natural ni a las comunidades.

## 5. ANALISIS ECONOMICO/FINANCIERO

Estados financieros de los Contratos No. 093 de 2013 (Consultoría), Contrato No. 130 de 2013 (Interventoría a la Consultoría) No. 259-2014 (Obra) y, No. 261-2014 (Interventoría a la Obra).

La siguiente información fue analizada a partir de los certificados de los estados financieros de los contratos antes mencionados, aportados por el Fondo Adaptación:

**Tabla No. 3**  
*Relación Estados Financieros*

Contrato	Valor Contrato	Valor Ejecutado y pagado	Valor Anticipo	Valor Amortizado	Saldo por Amortizar	Saldo por Ejecutar
261 de 2014	\$2.571.444.254	\$1.916.069.284	\$ -	\$ -	\$ -	\$655.374.970
259 de 2014	\$9.060.300.176	\$2.942.789.932	\$2.718.090.053	\$882.836.978	\$1.835.253.074	\$6.117.510.244
093 de 2013	\$5.160.834.008	\$5.160.834.008	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
130 de 2013	\$3.644.356.754	\$3.644.356.754	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -

Fuente: FA oficio No. E-2021-002500 del 7 de marzo de 2021 Elaboró: Equipo Auditor URI - CGR.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que, los contratos de diseño e interventoría al diseño se ejecutaron financieramente en un 100%.

El Contrato de Interventoría No. 261 de 2014 reportó un valor por ejecutar de \$655.374.970, el Contrato de Obra No. 259 de 2014 reportó un saldo por ejecutar de \$6.117.510.244, el cual tiene un valor por amortizar de \$1.835.253.074.

El sustento de la ejecución financiera del contrato 259 de 2014, se resume en la tabla 4 de autorización de giro de recursos, giros y pagos.

**Tabla No. 4**  
*Ejecución Financiera Contrato 259 de 2014*

Número de Factura o cuenta de cobro	Fecha de la factura o cuenta de cobro	Fecha certificado de cumplimiento	Fecha y No. de la orden de pago	Valor facturado
FV-005842	23/10/2015	29/10/2015	5331 del 28/12/2015	\$953.320.268,00
FV-005841	25/09/2015	29/09/2015	200 del 29/01/2016	\$56.892.939,00
FV-005849	14/01/2016	14/01/2016	323 del 10/02/2016	\$83.055.999,00
FV-005850	19/02/2016	20/01/2016	681 del 09/03/2016	\$855.637.336,00
FV-005852	05/02/2016	22/03/2016	1395 del 27/04/2016	\$127.788.298,00

FV-005854	13/04/2016	25/04/2016	2032 del 15/06/2016	\$244.200.340,00
FV-005853	05/04/2016	22/04/2016	1903 del 26/05/2016	\$96.167.424,00
FV-005855	01/06/2016	25/04/2016	3183 del 22/08/2016	\$222.976.200,00
FV-005856	24/06/2016	01/06/2016	3071 del 12/08/2016	\$241.934.418,00
FV-005859	01/08/2016		4243 del 26/10/2016	\$60.816.710,00
<b>TOTAL</b>				<b>\$2.942.789.832,00</b>

Respecto al anticipo otorgado al contrato de obra 259 de 2014, se analizó tanto el plan de inversión del anticipo como los desembolsos de la orden de pago No. 2658 del 27 de agosto de 2015, información que se destaca a continuación:

**Tabla No. 5**  
*Estado del Anticipo Contra de obra.*

ACTA	FECHA	CONCEPTO	VALOR	SALDO	OP No.	FECHA OP
Acta parcial No. 2	17/12/2015	Pago acta parcial de obra	\$285.996.050	\$2.432.094.003	5331	28/12/2015
Acta parcial No. 1	29/01/2016	Pago de acta parcial de obra	\$17.068.882	\$2.415.026.121	200	29/01/2016
Acta parcial No. 3	08/02/2016	Pago de acta parcial de obra	\$24.916.800	\$2.390.109.321	323	10/02/2016
Acta parcial No. 4	24/02/2016	Pago de acta parcial de obra	\$256.691.20,80	\$2.133.418.120,20	681	09/03/2016
Acta parcial No. 5	20/04/2016	Pago de acta parcial de obra	\$38.336.519	\$2.095.081.601,20	1395	27/04/2016
Acta parcial No. 7	17/05/2016	Pago de acta parcial de obra	\$28.850.227	\$2.066.231.374,20	1903	15/06/2016
Acta parcial No. 6	17/05/2016	Pago de acta parcial de obra	\$73.260.102	\$1.992.971.272,20	2032	26/05/2016
Acta parcial No. 8	09/08/2016	Pago de acta parcial de obra	\$72.580.325	\$1.920.390.947,20	3071	12/08/2016
Acta parcial No. 9	09/08/2016	Pago de acta parcial de obra	\$66.892.860	\$1.853.498.087,20	3183	22/08/2016

Acta parcial No. 10	21/10/2016	Pago de acta parcial de obra	\$18.245.013	\$1.835.253.074,20	4243	26/10/2016
---------------------	------------	------------------------------	--------------	--------------------	------	------------

Fuente. Acta de liquidación bilateral

De acuerdo a lo anterior, el resumen del estado del anticipo es:

Valor desembolsado \$2.718.090.053

Valor amortizado hasta el acta No. 16 \$882.836.978,80

Pendiente por amortizar \$1.835.253.074,20

Igualmente se analizó el reporte de información financiera del contrato de interventoría 261 de 2014, como se presenta en el siguiente cuadro de autorización de pagos y giros:

**Tabla No. 6**  
*Ejecución Financiera Contrato 261 de 2014*

Número de factura	Fecha de factura	Certificado cumplimiento	No. orden pago	Valor pagado
7026	18/06/2015	30/06/2015	1845	\$100.558.288,00
7072	23/06/2015	24/09/2015	3255	\$72.492.186,70
7105	16/08/2015	28/09/2015	3272	\$65.344.318,41
7139	13/10/2015	26/10/2015	3763	\$79.960.108,80
7158	04/11/2015	30/11/2015	4407	\$108.471.568,55
7167	17/12/2015	28/12/2015	5159	\$106.684.175,71
7174	17/12/2015	30/12/2015	5314	\$145.963.007,47
7180	27/01/2016	08/02/2016	216	\$121.841.764,00
7209	17/03/2016	08/04/2016	985	\$143.744.784,20
7235	24/05/2016	15/06/2016	2033	\$132.471.032,32
7244	14/06/2016	28/06/2016	2212	\$114.111.173,35
7272	09/08/2016	29/08/2016	3189	\$108.877.646,56
7279	07/10/2016	28/10/2016	4055	\$132.661.381,81
7328	17/11/2016	01/12/2016	4817	\$52.356.197,56
7327	17/11/2016	01/12/2016	4829	\$57.748.184,95
7356	15/08/2017	29/09/2017	8801	\$76.026.410,21
7389	27/11/2017	15/12/2017	10516	\$101.099.763,56
7407/7408	05/12/2017	29/01/2018	11253	\$101.099.763,56

7441	18/05/2018	20/07/2018	13477	\$94.557.528,02
<b>TOTAL</b>				<b>\$1.916.069.283,74</b>

Fuente: FA - Formato de liquidación Bilateral

En conclusión, se determinaron dos situaciones que se comunicaron como observación en relación con los pagos efectuados y el saldo por amortizar.

## 6. OBSERVACIONES COMUNICADAS

Mediante oficio No. 2021EE0107145 de fecha 6 de julio de 2021, dirigido al FONDO ADAPTACIÓN, se dieron a conocer las observaciones detectadas en el desarrollo del análisis adelantado por parte de este ente de Control, las cuales se resumen y enuncian a continuación:

### Observación No.1 – Anticipo Contrato No. 259 de 2014 (F)(D)

*“(...) ...el contratista de obra recibió un recurso a título de anticipo y no lo amortizo en concordancia con los términos contractuales, quedando pendientes (\$1.651.484.289), los cuales no se integraron en su totalidad al patrimonio del contratista. Por lo cual, el saldo restante por amortizar sigue ostentando su carácter de recurso público y por consiguiente le pertenece al Estado.*

(...)

*La situación detectada por el ente de control, posiblemente se presenta debido a la inobservancia de los principios de función administrativa y supervisión a las obligaciones contractuales, afectando el deber de monitoreo, seguimiento y control del contrato, por parte del Fondo Adaptación y la interventoría.*

(...)

*La presente observación se presenta con posible incidencia fiscal en la suma de MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$1.651.484.289) y connotación disciplinaria. Cifra que corresponde a los valores no amortizados por el contratista, los cuales fueron certificados y aprobados por la interventoría y consecuentemente el supervisor asignado por el Fondo Adaptación.”*

### Observación No. 2. - Planeación y Pagos Puentes sobre el Río Cauca, La Balastrea y Río Guargüero (F)(D)

*“(...) En desarrollo de la presente AEF, se evalúan los registros documentales suministrados por la entidad contratante, entre los cuales se resalta, el Acta No. 12 del 19 de noviembre de 2016, en la que se presenta el valor pagado total de \$923.212.077,00, correspondiente a la obra del Puente la Balastrea, discriminado de la siguiente manera: valor acumulado del valor de obras incluido AIU por \$907.896.682,00, valor por concepto*

de obras PMT por \$9.812.991,00 y un valor por concepto de IVA (OBRA) (16% SOBRE UTILIDAD OBRA) por \$5.505.404, como se muestra en la siguiente imagen.

(...) los contratos antes mencionados se “encuentran terminados en su plazo contractual desde el 23 de junio de 2018 para el caso del contrato 259 de 2014 (ejecutor) y desde el 31 de julio de 2018 para el contrato 261 de 2014 (interventor). En tales contratos se estipuló un periodo de liquidación de seis meses a partir de la fecha de terminación de los mismos, por lo que a la fecha no existe posibilidad de adelantar acciones contractuales en relación con estos.”

Dado que según oficio del Fondo del 7 de abril de 2021, con radicado No E-2021-002500, el contrato No. 259 de 2014, presenta un avance físico total del proyecto del 33.22%, discriminado en tres frentes: Río Cauca 100%, LA BALATRERA 0.95% y Río Guargüero 0.00%.; se evidencia que el proyecto La Balastrea y el reforzamiento estructura sobre el Río Guargüero, no se ejecutaron a cabalidad, presentándose posible incumplimiento del objeto contratado por los motivos expuesto en los acápite anteriores.

Para el equipo de la URI, al evidenciarse que, por parte del Fondo, se desconoce si es viable o no la ejecución del proyecto con base en las evidencias y situaciones previamente planteadas, la existencia obras las obras inconclusas, va en menoscabo de los recursos públicos generando detrimento a la inversión de la Nación, al no cumplirse con el objeto contractual del proyecto y no satisfacer la necesidad de las comunidades con el proyecto del puente vehicular LA BALASTREA.

En consecuencia, se comunica la presente observación con presunta incidencia fiscal por el pago de actividades sin el cumplimiento de las condiciones pactadas contractualmente, en cuantía de \$ 923.212.077,00 y presunta connotación disciplinaria por las posibles fallas en planeación, seguimiento y control ejercido por la interventoría y la supervisión de los contratos en mención.”

## 7. RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Producto de las observaciones generadas y comunicadas a la Entidad sujeto de Control, el Fondo Adaptación allego el día 9 de julio de 2021 a la URI documento con radicado No. E-2021-005175, donde registra respuesta/replica a las observaciones establecidas por la Contraloría General de la Republica. De la cual se resalta lo siguiente:

### **Observación No.1 – Anticipo Contrato No. 259 de 2014 (D) (F)**

“En primera instancia, y con respecto a la devolución del saldo del anticipo del contrato 259 de 2014, y de acuerdo con la información por usted suministrada en su comunicación es importante resaltar que desde la terminación del contrato de obra 259 de 2014, se han venido gestionando acciones para que el contratista de obra realice la devolución de los recursos que le fueron desembolsados para la ejecución de dicho contrato (...).

El 23 de junio de 2018 terminó el plazo pactado en el contrato de obra No 259 de 2014, con el siguiente estado, de acuerdo con lo informado por la Interventoría en el “Informe Actualizado de estado de Contrato de Obra 259 de 2014 y reclamación del Contratista

García Ríos Constructores S.A. para liquidación del contrato” radicado ante el Fondo el 07 de enero de 2020 con No. R-2020-000063:

- Frente Río Cauca: Ejecutado en un 100%, pendiente legalización de 4 ítems no previstos.
- Frente Guargüero: No se ejecutó por negación de permiso de intervención por parte del ANLA.
- Frente Balastrea: No se ejecutó por negación de permisos ambientales por parte de la entidad competente y por imposibilidad constructiva de los pilotes planteados en el diseño ajustado entregado por TYPESA, sin solución por parte del diseñador (...)

El 7 de enero de 2020, a través del oficio R-2020-000063, el interventor radica la actualización del informe para la liquidación del contrato de obra, sin adjuntar el borrador del acta de liquidación, por lo que el 19 de marzo de 2020 se remite al contratista de obra, por parte del sector, el borrador del acta de liquidación mediante comunicación E-2020-002152, involucrando la amortización restante del anticipo. Este borrador de acta de liquidación no fue aceptada por García Ríos, al considerarla alejada de la realidad de ejecución del contrato y por dejar constancias de posibles incumplimientos del objeto contractual. En el oficio E-2020-002152, el Sector Transporte le anticipaba al contratista de obra que con el silencio respecto del borrador remitido, o su negativa de suscribir el borrador remitido, se daba por terminada la etapa de liquidación bilateral. (...)

La interventoría cumplió el compromiso solamente hasta el 30 de junio de 2020, a través de correo electrónico, remitiendo el proyecto de acta de liquidación del contrato de obra No. 259 de 2014.

Paralelamente, el día 17 de junio de 2020, el sector radicó en el área de defensa judicial el informe técnico para iniciar el proceso de demanda ante las autoridades correspondientes, precavando un proceso fallido de liquidación bilateral. Como respuesta a la solicitud del sector, el área de defensa judicial a través del memorando I-2020-003258 del 1 de julio de 2020, le solicita al sector la complementación del informe técnico para continuar con la demanda, luego de adelantar las correspondientes gestiones ante el contratista de obra (...).

Debido a los reiterados incumplimientos de los compromisos por parte de la interventoría relacionados con dar concepto y respuesta a las comunicaciones que se le han enviado para que realice la gestión del proyecto de Acta de Liquidación (radicados E-2020-004950 del 4/8/2020 y E-2020-005314 del 20/8/2020), a pesar de ser su obligación contractual y en las cuales se le ha solicitado que gestione un documento que esté enmarcado en las normas legales y contractuales aplicables al contrato No. 259 de 2014, el sector transporte remitió directamente, y nuevamente, el proyecto de Acta de Liquidación del Contrato de Obra 259 de 2014 al contratista de obra, mediante la comunicación E-2020-006131 del 24 de septiembre de 2020, con el fin de obtener un pronunciamiento al respecto, y en la cual se le manifestó que indicase su conformidad o no con el documento remitido y así, continuar con las acciones de liquidación del contrato, y solucionar la devolución de los recursos entregados en calidad de anticipo y, los cuales, no han sido amortizados a la fecha.

*El proyecto de acta de liquidación remitida al contratista difiere de aquella remitida por la interventoría, toda vez que la entidad no estuvo de acuerdo con el borrador presentado por la interventoría, debido a la aceptación de valores fuera del contrato por parte de la Interventoría y otras razones de peso que no pueden ser legalizadas a la fecha, razón por la cual remitió los oficios de solicitud de concepto, los cuales no fueron atendidos en el plazo solicitado por la entidad. (...)*

*Por lo anterior, el Fondo Adaptación presentó demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa - Tribunal Administrativo del Cauca el día 28 de octubre de 2020, con ocasión de las controversias contractuales surgidas en la ejecución y la no liquidación del contrato 259 de 2014 (...).*

*(...)*

*Adicionalmente, es importante recordar, como se mencionó en los antecedentes al inicio de este documento, que este contrato se desarrolló bajo el convenio interadministrativo 014 de 2012 con el INVIAS, en el cual se estableció que la supervisión técnica de las obras sería ejercida directamente por el Territorial de INVIAS de la zona, en este caso del departamento del Cauca; razón por la cual el Fondo Adaptación realizaba los pagos, únicamente si venían avalados, tanto por la Interventoría (por su obligación contractual), como del Territorial del Cauca. Lo anterior como lo establece el Manual Operativo de Convenio:*

#### **SEGUIMIENTO TECNICO - ADMINISTRATIVO**

*Una vez suscritos los contratos derivados por parte del FONDO ADAPTACIÓN, y suscrita el acta de inicio correspondiente, la supervisión de apoyo técnico de los proyectos será realizada por parte del INVIAS, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes directrices:*

*Por lo anterior, y por otros incumplimientos contractuales generados en el Contrato 261 de 2014, fue que se instauró la demanda al contrato de interventoría 261 de 2014, el pasado 15 de enero de 2021.”*

#### **Observación No. 2. - Planeación y Pagos Puentes sobre el Río Cauca, La Balastrea y Río Guargüero (D) (F).**

*“Con respecto a la planeación y pagos del contrato que nos ocupa, es importante resaltar que para la aceptación de los diseños por parte del contratista de obra, era preciso que éste manifestara su conformidad con los diseños entregados en la etapa de pre-construcción, de acuerdo con lo que se indica en el numeral 2 del subcapítulo “2.2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA”, del contrato de obra en el cual se estableció que:*

*“2. Aceptar los estudios y diseños presentados por el FONDO, y en caso de no estar de acuerdo en caso de no estar de acuerdo pronunciarse en sentido contrario pronunciarse en sentido contrario, indicando que se , indicando que se requiere adelantar ajustes y/o modificaciones, durante requiere adelantar ajustes y/o modificaciones, durante los ochos días siguientes a la suscripción del acta de inicio del contrato ”los ochos días siguientes a la suscripción del acta de inicio del contrato” (subrayado fuera del texto)(subrayado fuera del texto)*

*Así las cosas, al dar inicio a la construcción del frente Balastrea, se entiende que el contratista apropió de los diseños entregados. La ejecución fue suspendida el día 11 de diciembre de 2015 por el término de dos meses, debido a desplazamientos presentados durante la construcción de los Caisson del puente. Esta situación además motivó la consulta directa a los diseñadores del puente (Sociedad Técnica y Proyectos S.A. TYPESA, a través del contrato 093 de 2013) para que se pronunciaran respecto de las situaciones presentadas (...).*

*Alineado a este principio, la entidad delegó las funciones de supervisión integral del contrato de obra a un contratista interventor externo, en el cual se establecieron claramente las obligaciones contractuales en su clausulado, de acuerdo con lo contemplado por la ley.*

*En la demanda contra el interventor, empresa DICONSULTORIA y aseguradora COMPAÑÍA ASEGURADORA CONFIANZA S.A., del CONTRATO 261 DE 2014, con número de radicado de demanda 19001233300420210003500, estamos solicitando la devolución total de los recursos que fueron cancelados por concepto de Interventoría.*

*(...) Por lo anterior, en la demanda de la Interventoría, el Fondo solicitó que se declare el incumplimiento del contrato de interventoría No. 261 de 2014, suscrito entre el Fondo Adaptación y DICONSULTORÍA S.A y en consecuencia afectar el amparo de cumplimiento de la póliza No. GU060177 expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA CONFIANZA S.A. por lo cual debe indemnizar a la Entidad, de acuerdo con los perjuicios tasados, en la suma de NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS TRECE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$946.913.865,89) (...).*

*(...) Todo lo anterior permite concluir que, el Fondo Adaptación y el supervisor han sido diligentes en sus actuaciones, por lo que se estima que no se configura una presunta inobservancia de los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa y, por lo tanto, una incidencia fiscal para la entidad, ya que no podría haber un juicio de reproche por la no devolución de los recursos entregados al contratista de obra, avalados por la interventoría, de lo cual está demostrado que gracias a la diligencia de la entidad y del supervisor se encuentran las alternativas para lograr salvar los recursos entregados al contratista de obra en forma de anticipo.”*

## **8. ANALISIS DE LA RESPUESTA**

Teniendo en cuenta lo manifestado por la entidad a través del Asesor III del sector transporte (E) en su comunicado, y el material probatorio aportado en la respuesta a este Órgano de Control, la comisión auditora se permite plantear los siguientes argumentos con el fin de soportar las detecciones comunicadas:

### **Análisis Observación No.1 – Anticipo Contrato No. 259 de 2014.**

El Fondo, desarrolla en su escrito diferentes aspectos en cuanto al alcance de las labores o las responsabilidades de la supervisión e interventoría del proyecto; a lo cual, esta unidad se permite puntualizar los siguientes aspectos:

La gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las etapas de recaudo, adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición.<sup>5</sup>

En este sentido, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, la gestión fiscal la 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.

Por otra parte, la Contraloría General de la República es el órgano de control encargado de vigilar la gestión fiscal de las entidades que administran, manejan fondos o bienes de la Nación.

Dicha vigilancia, está orientada a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que dicha gestión se traducen, se cumplen de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes.<sup>6</sup>

Lo anterior, con el propósito de garantizar la defensa y protección del patrimonio público, de manera autónoma e independiente, buscando el resarcimiento del daño patrimonial, causado por la gestión irregular de los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos públicos, tal y como se manifestó previamente.

Por otra parte, respecto a las acciones adelantadas desde la supervisión y la interventoría es pertinente traer a colación la cláusula séptima del Contrato de obra, dado que se establece quien debía ejercer la supervisión del mismo, a saber:

**CLÁUSULA SÉPTIMA.- SUPERVISIÓN.** EL FONDO ejercerá el control y la vigilancia integral de este contrato a través del interventor que para tales efectos contrate; la cual se desarrollará de conformidad con las normas que regulan la materia y, especialmente, con las disposiciones del artículo 42 y siguientes del Manual de Contratación y de Supervisión del FONDO, el cual forma parte de este contrato.

No obstante, el Manual Operativo del 11 de agosto de 2015, del Convenio Interadministrativo Marco No. 014 del 31 de mayo de 2012 y sus convenios derivados, aduce que es un instructivo, *“el cual constituye un marco de referencia para los diferentes participantes en la ejecución del CONVENIO INTERADMINISTRATIVO MARCO para los GRANDES PROYECTOS Y SITIOS CRITICOS de la red nacional NO*

<sup>5</sup> Sentencia 716 de 2002 Corte Constitucional

<sup>6</sup> Concepto 2056 de 2011 Consejo de Estado

CONCESIONADA AFECTADA POR EL FENOMENO DE LA NIÑA 2010 – 2011, cuyo objeto se muestra a continuación:

*“PRIMERA: - OBJETO.- El presente convenio tiene por objeto para las partes AUNAR ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO “GRANDES PROYECTOS Y SITIOS CRÍTICOS DE LA RED VIAL NACIONAL NO CONSECIONADA AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010 – 2011”*

Adicionalmente, dispone que las entidades encargadas de la ejecución del convenio marco 014 del 2012, son:

*“(…)*

- 1. Instituto Nacional de Vías: Entidad encargada de suministrar la información técnica disponible en la entidad de los proyectos y la supervisión técnica y el apoyo administrativo requerido de los mismos.*
- 2. Fondo Adaptación: Encargándose de la financiación de los proyectos, de la contratación de los recursos, del seguimiento a las inversiones y de la supervisión administrativa.”*

También, destaca con relación al seguimiento técnico – administrativo, lo siguiente: *“Una vez suscritos los contratos derivados por parte del Fondo Adaptación y suscrita el acta de inicio correspondiente, la supervisión de apoyo técnico de los proyectos será realizada por parte del INVIAS, para lo cual se tendrán en cuenta entre otras, la siguiente:*

*El INVIAS y EL FONDO ADAPTACIÓN, conformaran un GRUPO DE TRABAJO, el cual tendrá como objeto garantizar la funcionabilidad de la implementación del CONVENIO INTERADMINISTRATIVO MARCO, mediante los procesos de contratación, seguimiento y liquidación de los contratos que se establezcan. (...)”*

En adición, el manual de contratación instructivo para el seguimiento y control de contratos - Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1 Bogotá D.C. febrero 2019, expresa que:

*“(…) aplica para los contratos celebrados por el FONDO bajo el régimen privado de contratación para ejecutar los recursos de inversión y el régimen público de contratación para ejecutar los recursos de funcionamiento.*

*La supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato.*

*Cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado o cuando la complejidad o la extensión del mismo así lo justifiquen, el FONDO podrá contratar una persona natural o jurídica para que se encargue de la interventoría técnica al cumplimiento del contrato. De igual manera y en aquellos casos en que la entidad lo encuentre justificado, podrá incluir dentro del contrato de interventoría técnica, el desarrollo de las labores de seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico para la ejecución del contrato.*

## *1.2 Principios que rigen las actividades de supervisión o interventoría*

*Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del FONDO, los Supervisores e Interventores ejercerán su función con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad, en virtud de lo cual:*

- a. Cooperarán con la entidad y el contratista en el logro de los objetivos contractuales pactados.*
- b. Velarán por que los contratos se ejecuten cumpliendo con los cronogramas establecidos, manteniéndolos debidamente actualizados.*
- c. Velarán por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada.*
- d. Responderán por los resultados de su gestión.*
- e. Verificarán el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.*

### *1.3 Alcance de la responsabilidad del supervisor o interventor*

*Los supervisores o interventores responderán civil, disciplinaria, fiscal y penalmente por el desarrollo de su actividad en los términos de la ley.*

*El supervisor o interventor será responsable por el control y vigilancia del contrato hasta su liquidación. Igualmente, será responsable de suministrar oportunamente la información que solicite el contratista o cualquier área del FONDO.”*

Ahora bien, conforme los estudios previos para la contratación directa de servicios de consultoría para el control y supervisión de contratos del Fondo Adaptación, el objeto del mismo es ejercer la supervisión, control y seguimiento a los contratos de gerencia integral e interventorías del sector transporte, que le sean asignados por la Subgerencia de proyectos.

En tal sentido, se destaca lo concerniente a las obligaciones específicas del contratista que ejercía la supervisión:

#### **Imagen No. 15**

#### *Obligaciones Específicas de la supervisión.*

##### **3.5.2. Obligaciones Específicas**

1. Ejercer la supervisión de las interventoría integrales de los proyectos del sector transporte señalados en el Anexo 1, que hace parte integral del presente contrato, dando cumplimiento al Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación, específicamente el Título IV Supervisión e Interventoría de los contratos, en sus Artículos 42, 43 (Parágrafos 1 y 2) y 46 a 54. los cuáles serán designados por el Gerente del FONDO mediante memorando, de acuerdo con los Manuales de Supervisión y de Interventoría del FONDO, a partir de su designación.
2. Dejar constancia escrita de todas sus actuaciones e informar al fondo de todas las acciones que puedan afectar el desarrollo del(los) contrato(s) a su cargo.
3. Poner en conocimiento del Fondo oportunamente y por escrito los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones de los contratistas, y recopilar y entregar las pruebas de dichos incumplimientos.
4. Facilitar y coordinar la comunicación e interrelación de los contratistas, con las interventorías y con las demás personas que intervienen en los proyectos.
5. Supervisar la gestión documental de los contratos que tenga a su cargo.
6. Estudiar y analizar las reclamaciones que presenten, los consultores, interventores y/o contratistas y hacer las recomendaciones a que haya lugar al FONDO para su consideración.
7. Elaborar el proyecto de acta de liquidación de conformidad con el Manual de Contratación y Supervisión del Fondo Adaptación, y gestionar su aprobación entre las partes.
8. El supervisor, se obliga a revisar y aprobar los cronogramas y las líneas base de los contrato(s) a cargo de la(s) interventoría(s) que le sean asignadas, según los procedimientos definidos en el Manual de Políticas e Instructivos de operación del sistema PSA (Project Services Administration). Así mismo, se obliga a exigirle a la(s) Interventoría(s) a su cargo a

utilizar este sistema para reportar el avance mensual en la ejecución del cronograma aprobado (el cual debe ser consistente con el informe de supervisión o interventoría) y a gestionar los resultados que arroja el mismo.

Fuente: Contrato de consultoría No. 053 del 2017.

Así las cosas, los contratos de interventoría del sector transporte asignados por el Fondo, ostentaban supervisión, con el fin de realizar el seguimiento periódico a la obligación del interventor y velar por el cumplimiento del cronograma de obra y flujo de inversión del contrato presentado por el contratista y aprobado por el interventor, entre otras finalidades.

Para ello, se contrató a Soraya Nathaly Ibarra Vallejo, mediante el Contrato No. 015 de 2015 “*Servicios de consultoría para el control y supervisión de contratos del Fondo Adaptación*”, desde el 28 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015.

Posteriormente, a través del Contrato de consultoría No. 053 del 2017 “*Para la supervisión, control y seguimiento a los contratos de interventorías del sector transporte*”, a Soraya Nathaly Ibarra Vallejo por 3 meses a partir de la suscripción del acta de inicio, es decir, desde el día 20 de enero de 2017.

Adicionalmente, se suscribió Contrato de consultoría No. 169 del 2017 “*Para la supervisión, control y seguimiento a los contratos de interventorías del sector transporte*”, a Soraya Nathaly Ibarra Vallejo a partir de la suscripción del contrato, es decir, del 05 de mayo de 2017, hasta el 31 de diciembre de 2017.

En esa medida, para el equipo auditor es evidente que en la ejecución del proyecto “*Construcción de los puentes vehiculares puente sobre el río Cauca - La Balastrea y reforzamiento estructural puente sobre el río Guargüero – en el Departamento del Cauca*”, se presentaron debilidades en la interventoría del Contrato 259 de 2014 y a su vez en la supervisión de esta última y la actividad del Fondo, comoquiera, que al finalizarse el plazo contractual, el 23 de junio de 2018, sólo hasta el 7 de enero de 2020, a través del oficio R-2020-000063, el interventor radica la actualización del informe para la liquidación del contrato de obra, sin evidenciarse actuaciones de parte del Fondo tendientes a adelantar trámites relativos a la liquidación bilateral o en su defecto unilateral o judicial del contrato, sin que se evidencie apremio o requerimientos a la interventoría del contrato o cualquier otra actuación que evitase el que sólo dos años después el 30 de junio de 2020, se remitiese por parte de la Interventoría a través de correo electrónico, el proyecto de acta de liquidación del contrato de obra No. 259 de 2014.

Ello indica deficiencias en la gestión de parte del Fondo relativas a la liquidación del contrato en mención, labor que, al recaer en la interventoría, no significa que la parte contratante desligue su responsabilidad en el trámite de las actividades posteriores al vencimiento del término contractual.

Ahora bien, respecto a la situación que motivo la comunicación de la presente observación [amortización del anticipo], conforme lo establecido en el clausulado del contrato se precisa que, dicha amortización corresponderá en suma; como mínimo, al porcentaje entregado inicialmente en virtud de anticipo y deberá estar totalmente amortizado antes del penúltimo pago, situación la cual, según los soportes aportados al equipo no fue posible evidenciar, por cuanto solamente se justificó \$882.836.978,80, quedando pendiente por legalizar un valor de \$1.835.253.074,20. como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla No. 7**  
*Resumen de Actas parciales de obra.*

ACTA	FECHA	CONCEPTO	VALOR	SALDO	O.P. No.	FECHA O.P.
Acta parcial de obra N. 2	17/12/2015	Pago acta parcial de obra	\$285.996.050,00	\$ 2.432.094.003,00	5331	28/12/2015
Acta parcial de obra N. 1	29/01/2016	Pago acta parcial de obra	\$17.067.882,00	\$ 2.415.026.121,00	200	29/01/2016
Acta parcial de obra N. 3	08/02/2016	Pago acta parcial de obra	\$24.916.800,00	\$ 2.390.109.321,00	323	10/02/2016
Acta parcial de obra N. 4	24/02/2016	Pago acta parcial de obra	\$256.691.200,80	\$ 2.133.418.120,20	681	09/03/2016
Acta parcial de obra N. 5	20/04/2016	Pago acta parcial de obra	\$38.336.519,00	\$ 2.095.081.601,20	1395	27/04/2016
Acta parcial de obra N. 7	17/05/2016	Pago acta parcial de obra	\$28.850.227,00	\$ 2.066.231.374,20	1903	15/06/2016
Acta parcial de obra N. 6	17/05/2016	Pago acta parcial de obra	\$73.260.102,00	\$ 1.992.971.272,20	2032	26/05/2016
Acta parcial de obra N. 8	09/08/2016	Pago acta parcial de obra	\$72.580.325,00	\$ 1.920.390.947,20	3071	12/08/2016
Acta parcial de obra N. 9	09/08/2016	Pago acta parcial de obra	\$66.892.860,00	\$ 1.853.498.087,20	3183	22/08/2016
Acta parcial de obra N. 10	21/10/2016	Pago acta parcial de obra	\$18.245.013,00	\$ 1.835.253.074,20	4243	26/10/2016

Fuente: Borrador acta de liquidación de Contrato No. 259 de 2014.

El total del valor del anticipo fue girado por el Fondo, por medio de la O.P 2558 del 27 de agosto de 2015 y durante la ejecución del contrato se realizaron 4 desembolsos que se resumen así:

**Tabla No. 8**
*Relación de desembolsos del anticipo del Contrato de obra No. 259 de 2014.*

VALOR DEL ANTIPIO DEL 30% OP No. 2658 DEL 27/08/2015				
DESEMBOLSO	FECHA	ENTIDAD	CONCEPTO	VALOR
No. 01	25/09/2015	SERVICIOS DE INGENIERIA MECANICA DE COLOMBIA SERVIMECOL	Compra materia prima necesaria para la fabricación de la superestructura en acero de los puentes del Río Cauca y Balastera	\$ 1.224.149.976,00
No. 02	2/10/2015	ROCALES & CONCRETOS S.A.S	Suministro de materiales y equipo, transporte de materiales equipo para la construcción de los 3 puentes del contrato No. 259 suscritos entre el FDA y García Ríos Constructores S.A.	\$ 937.235.249,00
No. 03	3/30/2015	FABIAN GARCIA RIOS	Costo de personal Administrativo de los meses de mayo de 2015 y primera quincena del 2015	\$ 116.038.599,00
No. 04	22/04/2016	FABIAN GARCIA RIOS	Reembolso de los costos de personal administrativo y pagos de seguridad social causados entre la segunda quincena de diciembre de 2015 y la segunda quincena del mes de febrero de 2016	\$ 57.666.229,00
No. 04	22/04/2016	ROCALES & CONCRETOS S.A.S	tiene por objeto "... suministro de materiales y equipos y transporte de materiales y equipos para la construcción de los tres puentes del contrato No 259 suscrito entre el Fondo de Adaptación y García Ríos Constructores S.A....". Con este giro el valor total girado a ROCALES & CONCRETOS S.A.S como anticipo al subcontrato; asciende a \$1.014.968.945,00.	\$ 77.733.696,00
No. 04	22/04/2016	TRANSPORTES Y EQUIPOS R&C S.A.S	Anticipo del Transporte de la estructura metálica del Puente sobre el Río Cauca	\$ 65.000.000,00
No. 04	22/04/2016	ROCALES & CONCRETOS S.A.S	Anticipo del subcontrato No. 7-07-2016 suscrito con GARCIA RIOS para "...la perforación y estudios especiales correspondientes a la construcción de los tres puentes del contrato 259 suscrito entre el Fondo Adaptación y García Ríos Constructores S.A."	\$ 50.000.000,00
<b>SUBTOTAL</b>				<b>2.527.823.749</b>
valores descontados correspondientes a estampilla prouniversidades				54.361.801,06
Contribución especial del 5%				135.904.502,65
<b>VALOR TOTAL DEL ANTIPIO</b>				<b>2.718.090.053</b>
Valor del Anticipo				\$ 2.718.090.253

Fuente: Orden de pago No. 2558 del 27 de agosto de 2015  
 Elaboró: Equipo Auditor AT25 URI/CGR.

Lo anterior, permite evidenciar que el Fondo autorizó y giro el valor del anticipo, pero según lo reportado en los soportes documentales entre ellos los informes de Interventoría, el contratista no legalizó el valor total del anticipo, justificando solamente un valor de \$882.836.978,80 correspondiente a 10 actas.

Ahora bien, respecto al proyecto que nos ocupa, se evidencia daño patrimonial, puesto que gran porcentaje del anticipo no se amortizó, encontrándose dicho contrato vencido en su plazo contractual, con un porcentaje de ejecución física inferior al porcentaje financiero ejecutado, conllevando así, a que se acudiera ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en procura de recuperar los recursos que no fueron amortizados durante la ejecución del contrato, generando

un detrimento patrimonial hasta que no se integre dicho recurso a las arcas del estado.

Así las cosas, si bien es cierto que se adelantaron acciones por parte de la entidad con el fin de recuperar el recurso público, exactamente el Anticipo, ello, no obsta para determinar la inexistencia del presunto detrimento patrimonial; pues, dichas gestiones a la luz de los hechos fueron inoportunas, debiendo llegar a las controversias jurídicas, generando que a la fecha del presente informe no haya certeza sobre la recuperación de los recursos. Ello, no obsta para determinar la inexistencia del presunto detrimento patrimonial.

Es de anotar que, el hecho que la controversia sea ahora dirimida por un tercero – el Juez Contencioso Administrativo - determina que la posibilidad de recuperación de los valores no amortizados, sea ahora una pretensión sometida al decurso procesal y no al ejercicio de las facultades que el Fondo debía o podría haber ejercido dentro del término contractual y posterior a su vencimiento. Razón por la cual el presente hallazgo preserva el sustento fáctico y jurídico que sirvió como fundamento para la observación comunicada por falta de amortización del anticipo, manteniendo así una presunta incidencia fiscal y connotación disciplinaria.

#### **Análisis observación No. 2. - Planeación y Pagos Puentes sobre el Río Cauca, La Balastrea y Río Guargüero.**

Conforme a la respuesta del Fondo Adaptación, respecto a la planeación y pagos, el Equipo Auditor se remite a los Estudios Previos del proyecto “CONSTRUCCION DE PUENTES VEHICULARES” PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA” LA “BALASTRERA” Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL DEL PUENTE SOBREFE EL RIO GUARGUERO UBICADOS EN EL DEPARTAMENTO DE CAUCA” de diciembre del 2014, en su numeral 2.3 “OBLIGACIONES DEL FONDO”, apartado “4. *Entregar al contratista al CONTRATISTA los documentos e información que obre y estén disponibles en los archivos de la Entidad y los estudios y diseños, necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato*”. Subraya fuera del texto.

De la misma manera se encuentra que el FONDO, durante el proceso de formulación del proyecto, adoptó como propios los diseños elaborados por el contratista TYPESA, lo cual implica una responsabilidad directa como contratante, la planeación de dicho proyecto. De lo anterior se muestra a continuación:

## Imagen No. 16

### *Muestra responsabilidad de los estudios.*

#### CONSIDERACIONES

1. Mediante memorando 20146000065523/ del 26 de diciembre de 2014, el Subgerente de Proyectos del FONDO remitió a la Secretaría General el estudio previo para la celebración del presente contrato, en el cual expuso que, en la actualidad **EL FONDO** cuenta con los estudios y diseños a nivel fase III, de los puentes vehiculares "Puente sobre río Cauca", "La Balastreira", "Puente sobre el río guargüero", ubicados en el departamento de Cauca, los cuales fueron elaborados en virtud del contrato No. 119 de 2013 suscrito por el FONDO y la Sociedad TYP SA Ingenieros Consultores y arquitectos y aprobados por la sociedad CAL Y MAYOR Y ASOCIADOS, S.C., en su calidad de interventor, razón por la cual se requiere continuar con la etapa de contratación de las obras del mencionado puente.

Fuente: Contrato de obra No. 259 de 2014.

Como se muestra en la imagen, dentro de la parte considerativa del contrato de obra se registró que el Fondo manifestó tener los elementos necesarios (estudios y diseños a nivel fase III), para la ejecución del proyecto "CONSTRUCCION DE PUENTES VEHICULARES" PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA" LA "BALASTREIRA" Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL DEL PUENTE SOBREFE EL RIO GUARGUERO UBICADOS EN EL DEPARTAMENTO DE CAUCA".

A pesar de lo anterior se evidenció en desarrollo de la presente actuación que las deficiencias técnicas en lo relativo a estudios y diseños - avalados por el Fondo-, encontradas durante el desarrollo de las mismas, fueron un factor importante en el avance irregular del proyecto, ya que tales diseños nunca mostraron la realidad de la obra, de acuerdo con lo informado por el contratista de obra GARCÍA RÍOS CONSTRUCTORES S.A y la interventoría DICONSULTORIA.

Tales diseños fueron modificados posteriormente por el contratista TYP SA durante la ejecución del contrato de obra, por peticiones de los contratistas de obra y de interventoría, quienes evidenciaron dificultades por la falta de planeación y ausencia de estudios más especializados, en todas las ramas de la ejecución civil para la magnitud de un proyecto de estos, que arrojaran un diseño apropiado para el tipo de zona a intervenir.

Aunado a lo anterior es de aclarar que, a la fecha de la actuación no fue posible establecer si dichos diseños son viables para su ejecución y si las obras ya ejecutadas después de tanto tiempo, presentan algún tipo de deterioro relacionado con el abandono de las obras y falta de conservación de las mismas.

No obstante, de lo observado y analizado se mantiene como hallazgo la incidencia fiscal, es decir que, la presunta connotación disciplinaria se excluye, teniendo en cuenta que las mismas están ligadas a la planeación del proyecto o al contrato de consultoría de estudios y diseños para la construcción de puentes en vías no concesionadas, el cual desde el enfoque fiscal se encuentra caducado y por consiguiente su procedencia será del resorte de la autoridad competente.

## 9. HALLAZGOS

### Hallazgo No.1 – Anticipo Contrato No. 259 de 2014 (F, D)

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, señala con relación a la función administrativa:

*“(...) 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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

La Ley 489 de 1998 en su artículo 4.- *Finalidades de la función administrativa*. Indica que *“La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”.*

En el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 indica que, *“(...) en los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*

*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”.*

El artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 establece con respecto a los anticipos que, *“(...) 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.”*

En desarrollo de la revisión de documental del Contrato de obra No. 259 de 2014, entre el Fondo Adaptación – FA con la firma GARCIA RIOS CONSTRUCTORES S.A. para la *“CONSTRUCCIÓN DE LOS PUENTES VEHICULARES “PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA”, “LA BALASTRERA” Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL PUENTE SOBRE EL RIO GUARGÜERO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA”*, fue posible apreciar las condiciones contractuales pactadas en la minuta suscrita, relacionadas con el tema de los valores y los pagos, resaltando:

*“CLÁUSULA SEGUNDA.- VALOR DEL CONTRATO. El valor estimado del contrato corresponde al precio de la propuesta económica del CONTRATISTA, corregida aritméticamente por EL FONDO y transcrita en el Anexo 1, de este documento, el cual asciende a la suma de NUEVE MIL SETENTA MILLONES TRESCIENTOS MIL CIENTO*

*SETENTA Y SEIS PESOS (\$9.070.300.176) M/L e incluye IVA y los tributos, tasas y contribuciones que ocasione el contrato, así como la utilidad del CONTRATISTA Y los costos y gastos en que incurra para la ejecución de sus obligaciones. (...)*

*“CLÁUSULA TERCERA.- FORMA DE PAGO. El FONDO pagará el valor del contrato por el sistema de precios unitarios sin reajuste, contra actas mensuales de ejecución de obra. (...)*

*PARÁGRAFO PRIMERO.- ANTICIPO. El FONDO entregará un anticipo amortizable, hasta por el equivalente al treinta por ciento (30%) del valor del contrato, el cual será girado por el FONDO una vez sea presentado y aprobado el patrimonio autónomo constituido en una sociedad fiduciaria con calificación AAA, de acuerdo con las especificaciones de la Ley 1474 de 2011 en la que se manejarán dichos recursos. Este anticipo sólo se podrá invertirse en los gastos propios del proyecto y no podrá ser destinado a fines distintos de los gastos relacionados directamente con la obra, incluido A-Administración y en ningún caso podrá destinarse a cubrir pagos relacionados con los gastos relativos a U-Utilidad. (...)*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. - AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO. La amortización del anticipo deberá ser como mínimo el porcentaje entregado inicialmente. El anticipo deberá estar totalmente amortizado antes del penúltimo pago”*

En resumen, el anticipo es un adelanto o avance del precio del contrato destinado a apalancar el cumplimiento de su objeto, de modo que los recursos girados por dicho concepto solo se integran al patrimonio del contratista en la medida que se cause su amortización mediante la ejecución de actividades programadas del contrato, lo cual ha dado lugar a que la jurisprudencia haya catalogado dicha figura como propia de los contratos de tracto sucesivo.

De otra parte, el pago anticipado es un pago efectivo del precio que se efectúa y se causa en forma anticipada de manera que los recursos se integran al patrimonio del contratista desde su desembolso; por lo cual, dicha figura ha sido considerada por la jurisprudencia como propia de los contratos de ejecución instantánea.<sup>7</sup>

De tal forma, en cumplimiento de las cláusulas pactadas, en la cuenta de cobro No. 1 fechada el 01 de julio de 2015, se ordena el pago de \$2.721.090.052.80 por concepto de anticipo correspondiente al 30% del valor del contrato No. 259 de 2014.

Posteriormente, en la información suministrada con los certificados de los estados financieros de los contratos 093 de 2013, 259 de 2014 y 261 de 2014, aportados en los documentos entregados por el Fondo Adaptación el 07 de marzo de 2021, mediante oficio con radicado No. E-2021-002500, se evidencia que, existe un saldo por amortizar del anticipo, correspondiente al valor de \$1.835.253.074.

Por otra parte, se advierte que en el Balance financiero realizado por el Fondo y contenido en la Demanda con radicado No.19001233300420200065700, existe un saldo a favor del contratista, habiendo deducidos los impuestos y contribuciones a

---

<sup>7</sup> Sentencia de 22 de junio de 2001 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

cargo de este, por valor de \$183.769.784,74 M/cte., de conformidad con la siguiente información:

**Imagen No. 17**

*Balance financiero - Saldo a favor del Contratista.*

CONCEPTO	VALOR
A. VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$9.060.300.176,00
B. ADICIONES	\$0,00
C. AJUSTES	\$0,00
D. MAYOR CANTIDAD OBRA	\$0,00
E. VALOR EJECUTADO (ver nota 1)	\$ 3.012.565.276,00
F. VALOR PAGADO	\$2.942.789.932,00
G. VALOR PENDIENTE DE PAGO AL CONTRATISTA CONTRA LIQUIDACION (según acta 17) (ver nota 1)	\$69.775.344,00
H. SALDO NO EJECUTADO A LIBERAR EN FAVOR DEL FONDO	\$ 6.047.734.900,00
I. ANTICIPO ENTREGADO	\$2.718.090.053,00
J. ANTICIPO AMORTIZADO (De acuerdo con el Estado de Cuenta)	\$882.836.978,80

K. SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO (I - J)	\$1.835.253.074,20
L. EMBARGOS PRACTICADOS	\$ 37.869.759,30
M. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE OBRA PÚBLICA RETENIDA	\$238.029.394,51
N. ESTAMPILLA POUNIVERSIDAD NACIONAL RETENIDA	\$ 95.211.757,82
O. REEMBOLSO DEL CONTRATISTA AL FONDO POR PAGA, DE ACUERDO CON LOS PAGOS REALIZADOS CONTENIDAS EN LA COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN RECONOCIDA EN EL AIU DEL CONTRATO.	\$ 21.780.000,00
P. SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA (ver nota 1)	\$ 205.549.784,54

**Nota 1:** El saldo a favor del contratista corresponde a los siguientes conceptos:

Q. ESTAMPILLA MUNICIPAL PROCULTURA PRACTICADA EN EXCESO.	\$ 33.943.610,13
R. ESTAMPILLA MUNICIPAL PROBIENESTAR DEL ADULTO MAYOR PRACTICADA EN EXCESO.	\$ 67.887.220,28
S. ESTAMPILLA MUNICIPAL PRODESARROLLO PRACTICADA EN EXCESO.	\$ 33.943.610,13
T. VALOR ESTABLECIDO Y CONTENIDO EN EL ACTA No. 17.	\$ 69.775.344,00
<b>(Q+R+S+T-O) TOTAL SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA</b>	<b>\$183.769.784,74</b>

Fuente: Demanda con radicado No.19001233300420200065700.

En este sentido y según el balance desarrollado, el total adeudado por parte del Contratista al Fondo Adaptación, resulta de restarle el saldo a favor del Contratista al saldo por amortizar, como se detalla a continuación:

**Tabla No. 9**

*Presunto detrimento patrimonial.*

Concepto	Valor
Saldo por amortizar del anticipo	\$ 1.835.253.074
Saldo a favor del Contratista	\$ 183.769.785
<b>Adeudado por el contratista García Ríos Constructores S.A., a favor del F.A.</b>	<b>\$ 1.651.483.289</b>

Elaboró: Equipo Auditor AT25 URI/CGR.

Así las cosas, se precisa que el contratista de obra recibió un recurso a título de anticipo y no lo amortizó en concordancia con los términos contractuales, quedando pendientes (\$1.651.484.289), los cuales no se integraron en su totalidad al patrimonio del contratista. Por lo cual, el saldo restante por amortizar sigue

ostentando su carácter de recurso público y por consiguiente le pertenece al Estado. Por otra parte, al no existir certeza sobre el reconocimiento y recuperación de los recursos a través de los mecanismos empleados por el Fondo para tal fin, actualmente dichos recursos entregados al contratista en virtud de anticipo y no amortizados, no se han invertido de forma efectiva en la ejecución del objeto contractual.

Por otra parte, es posible afirmar que el daño es cierto, puesto que gran porcentaje del anticipo no se amortizó, encontrándose dicho contrato vencido en su plazo contractual, sumado a un porcentaje de ejecución física inferior al porcentaje financiero ejecutado, conllevando así, a que el Fondo acudiera ante lo contencioso administrativo en procura de recuperar los recursos que no fueron amortizados durante la ejecución del contrato, generando un actual detrimento patrimonial hasta que no se integre dicho recurso a las arcas del estado.

La situación detectada por el ente de control, posiblemente se presenta debido a la inobservancia de los principios de función administrativa y supervisión a las obligaciones contractuales, afectando el deber de monitoreo, seguimiento y control del contrato, por el ordenador del gasto y quien se delegó para ejercer la supervisión por parte del Fondo Adaptación y los delegados de la firma de interventoría.

A su vez, podría implicar acciones inoportunas e inadecuadas tendientes a que permitieran la ejecución del contrato de manera eficaz y acorde con las condiciones técnicas y económicas pactadas contractualmente, por parte de la firma contratista, con el respectivo reconocimiento y validación por parte de las instancias correspondientes.

El hallazgo se presenta con posible incidencia fiscal en la suma de MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$1.651.484.289) y connotación disciplinaria. Cifra que corresponde a los valores no amortizados por el contratista, los cuales fueron certificados y aprobados por la interventoría y consecuentemente el supervisor asignado por el Fondo Adaptación.

### **Hallazgo No. 02 Planeación y Pagos Puentes sobre el Río Cauca, La Balstrera y Río Guargüero (F).**

Como se ha indicado previamente, el Artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 4º de la Ley 489 de 1998, establecen las finalidades y propósitos tanto de la administración pública, así como de la función administrativa.

La Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en el Artículo 83 establece que:

*“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 (...).”*

*“(...) 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”.*

Adicionalmente, el Artículo 84 Ibidem, determina que, los supervisores e interventores 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 (...).”*

A su vez, la Resolución No. 001 de 2012<sup>[1]</sup> “Por la cual se adopta el Manual de Contratación y de supervisión del Fondo Adaptación”, establece en el artículo 42 con relación a la definición de la supervisión y/o interventoría, lo siguiente:

*“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. 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.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando la Entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, jurídico, técnico, financiero y contable del mismo, dentro de la interventoría”.*

Asimismo, el artículo 48 de la Resolución ibidem señala que son finalidades de la supervisión:

- a. Garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos.*
- b. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas.*
- c. Mantener permanente comunicación con el contratista.*
- d. Propender porque no se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.*
- e. Velar por que la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.”*

En este orden de ideas, se determina en el estudio previo y en el clausulado del contrato de obra No. 259 de 2014, la necesidad de construir los puentes vehiculares “Puente sobre el río Cauca”, “La Balustrera”, y reforzamiento estructural del “Puente sobre el río Guargüero”, ubicados en el departamento del Cauca; destacando que tanto el estudio previo, como los documentos que lo conforman, junto con la propuesta del contratista forman parte integral del contrato y prevalecen para todos los efectos.

En tal sentido, vale la pena referenciar del Contrato No. 259 de 2014, lo estipulado respecto a las obligaciones de las partes, en las siguientes cláusulas:

*“CLÁUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES: Las partes deberán dar cumplimiento a satisfacción de las obligaciones estipuladas en el numeral dos del estudio previo que procedió la presente contratación. (...)*

*CLÁUSULA SEPTIMA-SUPERVISION. EL FONDO ejercerá el control y la vigilancia integral de este contrato a través del interventor que para tales efectos contrate; la cual se desarrollará de conformidad con las normas que regulen la materia y, especialmente, con las disposiciones del artículo 42 y siguientes del Manual de Contratación y de Supervisión del FONDO, el cual forma parte de ese contrato.*

*(...)*

*CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA- CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.- En ejercicio de la autonomía de su voluntad, las partes acuerda libre, expresa e irrevocablemente la causación y efectividad de la cláusula penal pecuniario en caso de incumplimiento parcial o definitivo en la ejecución oportuna del contrato o de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA después de terminado el plazo de ejecución y por lo tanto EL FONDO, podrá hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, a título de pena, por un monto equivalente por el veinte por ciento (20%) valor total del contrato. (...)*

*CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA. - CAUSALES DE TERMINACIÓN. Este contrato se terminará en cualquiera de los siguientes eventos: 1. Por mutuo acuerdo de las partes. 2. Por agotamiento del objeto o vencimiento del plazo. 3. Por fuerza mayor o caso fortuito que haga imposible continuar su ejecución.*

*CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA - LIQUIDACIÓN. El presente contrato será objeto de liquidación, la cual se efectuará dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución. (...)*

Por otra parte, en la verificación de los soportes del proceso precontractual por parte del equipo auditor, en el documento de “ESTUDIOS PREVIOS” de diciembre de 2014 que dieron paso a la suscripción del Contrato No. 259 de 2014, se contempló en sus obligaciones y anexo, lo siguiente:

*(...) 2.2 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA*

*Obligaciones especificadas para la ETAPA 1- PRE CONTRUCCIÓN*

*1. Revisar y analizar los estudios y diseños que el FONDO entregue para la ejecución de las obras objeto de este contrato, de acuerdo con lo establecido en Capítulo 2, numeral 3. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS/ALCANCE DEL OBJETO.*

*2. Aceptar los estudios y diseños presentados por el FONDO, y en caso de no estar de acuerdo pronunciarse en sentido contrario, durante los ochos días siguientes a la suscripción del acta de inicio del contrato.*

*3. Ajustar<sup>2</sup> y/o Modificar<sup>3</sup> en caso de requerirse, los estudios y diseños de las obras requeridas, los cuales deben de cumplir con los parámetros de diseño en el Código Colombiano Sismo Resistencia Normas NSR-10. (...)*

*4. Entregar al finalizar el mes siguiente al acta de inicio del contrato los ajustes y/o modificaciones de los diseños en el caso de ser necesario con el correspondiente aval y aprobación de la INTERVENTORÍA.*

*5. En caso de que únicamente se adelanten ajustes a los estudios y diseños, la responsabilidad de los diseños se mantendrá en el Diseñador original.*

*6. En caso que el CONTRATISTA modifique los estudios y diseños deberá asumir toda la responsabilidad de los resultados para implementación de los diseños y la ejecución de la obra contratada, con la debida calidad, garantizando la durabilidad, resistencia, estabilidad y funcionamiento de las obras. (...)*

*11. Si al finalizar la Etapa de pre construcción el CONTRATISTA no acepta los estudios y diseños entregados por el FONDO o no presenta ajustes o modificaciones que aseguren que el adelantará el proyecto según los costos y tiempos ofertados, el FONDO podrá terminar unilateralmente y con justa causa al Contrato sin que haya lugar a reconocimiento económico alguno o indemnización a favor del CONTRATISTA.”*

*(...) 2.3 OBLIGACIONES DEL FONDO.*

*1. Vigilar el desarrollo y ejecución del contrato y exigir al CONTRATISTA su cumplimiento a través de la INTERVENTORIA que se contrate para tal fin.”*

Por su parte el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación (Resolución No. 001 de 2012), comprende en el artículo 40:

*“SOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. El Fondo Adaptación procurará solucionar en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual, mediante la adopción de cualquier mecanismo.*

*No se podrán establecer prohibiciones a la utilización de los mecanismos de solución directa de las controversias surgidas de los contratos del Fondo Adaptación ni se prohibirá la estipulación de la cláusula compromisoria o la celebración de compromisos para dirimir las diferencias surgidas del contrato.*

*(...)*

*ARTÍCULO 48. FINALIDADES DE LA SUPERVISIÓN. Son finalidades de la supervisión:*

- a. Garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos.*
- b. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas.*
- c. Mantener permanente comunicación con el contratista.*
- d. Propender porque no se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.*
- e. Velar por que la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.*

*(...)*

*ARTÍCULO 50. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR.*

- a. Supervisar, controlar y coordinar la ejecución de los contratos que le sean asignados, con el fin de garantizar a la entidad, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones correlativas establecidas en los mismos, especialmente en lo referente a las especificaciones técnicas (calidad y cantidad), programa de ejecución física y de inversiones (cronograma de actividades del contrato) así como de las exigencias técnicas, ambientales, administrativas, contables, legales y financieras, de acuerdo con la naturaleza del contrato (obra, consultoría, prestación de servicios, suministro, convenios, etc.).*
- b. Revisar y analizar en forma completa y detallada el contrato, los Términos y Condiciones Contractuales, la propuesta del contratista, las normas y reglamentaciones aplicables a la ejecución del mismo, es decir toda la documentación que tenga relación con el contrato y su ejecución, así como formular las sugerencias a que haya lugar, y, en el evento de tener alguna duda sobre el alcance de lo señalado en los documentos, solicitar por escrito las aclaraciones correspondientes.*
- c. Servir de interlocutor entre la entidad y el contratista.*
- d. Revisar, solicitar ajustes o aprobar, la planeación de labores y cronogramas de actividades, presentados por el contratista cuando a ello haya lugar, o requerir su presentación para aprobación si fuere el caso.”.*

En desarrollo de la presente AEF, se evaluaron los registros documentales suministrados por la entidad contratante, entre los cuales se resalta, el Acta No. 12 del 19 de noviembre de 2016, en la que se presenta el valor pagado total de \$923.212.077,00, correspondiente a la obra del Puente la Balastrea, discriminado de la siguiente manera: valor acumulado del valor de obras incluido AIU por \$907.896.682,00, valor por concepto de obras PMT por \$9.812.991,00 y un valor

por concepto de IVA (OBRA) (16% SOBRE UTILIDAD OBRA) por \$5.505.404, como se muestra en la siguiente imagen.

**Imagen No. 18.**

*Pagos realizados por actividades Puente La Balastreira.*

DESCRIPCIÓN	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR
SUBTOTAL VALOR OBRA SIN SUJETOS (C)	4.881.478.258,00	4.881.478.258,00	488.178.261,00	987.884.882,00
16. IVA SOBRE SUJETOS DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
17. IVA OBRA DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
18. IVA SOBRE EL PRECIO	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
19. IVA PARA SUJETOS (GROSS COMPLEMENTARIES Y SUJETOS E)	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
VALOR TOTAL BRUTO DE OBRAS DE PUENTE POR SUJETOS DEL 16% (F)	6.225.530,64	6.225.530,64	622.553,06	1.262.843,52
17. IVA SOBRE LA UTILIDAD SOBRE UTILIDAD OBRA	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
18. IVA SOBRE EL PRECIO	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
19. IVA PARA SUJETOS (GROSS COMPLEMENTARIES Y SUJETOS E)	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
16. IVA SOBRE SUJETOS DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
17. IVA OBRA DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
18. IVA SOBRE EL PRECIO	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
19. IVA PARA SUJETOS (GROSS COMPLEMENTARIES Y SUJETOS E)	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
16. IVA SOBRE SUJETOS DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
17. IVA OBRA DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
18. IVA SOBRE EL PRECIO	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
19. IVA PARA SUJETOS (GROSS COMPLEMENTARIES Y SUJETOS E)	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
16. IVA SOBRE SUJETOS DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
17. IVA OBRA DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
18. IVA SOBRE EL PRECIO	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
19. IVA PARA SUJETOS (GROSS COMPLEMENTARIES Y SUJETOS E)	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
16. IVA SOBRE SUJETOS DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
17. IVA OBRA DEL 16%	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
18. IVA SOBRE EL PRECIO	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38
19. IVA PARA SUJETOS (GROSS COMPLEMENTARIES Y SUJETOS E)	781.436,92	781.436,92	78.143,69	156.287,38

Fuente: Acta de pago No. 12 del periodo 18 de septiembre 01 al 30 de septiembre de 2016.

Las actividades realizadas y pagadas por la entidad contratante, fueron las siguientes:

- ✓ Ítem "LOCALIZACION Y REPLANTEO DE PUENTES CON ALTIMETRIA Y PLANIMETRIA", por un valor costo directo pagado de \$ 39.784.472,00.
- ✓ Ítem "ACERO EN PLANTA NO INSTALADO POR MODIFICACION DE DISEÑO", por un valor costo directo pagado de \$ 812.629.503,00
- ✓ Ítem "EXPLORACION GEOTECNICA Y CONCEPTO TECNICO ESTRIBO DERECHO PUENTE LA BALASTREIRA c. directo + AUI", por un valor costo directo pagado de \$ 55.440.000,00.

Equipo Auditor se remite a los Estudios Previos del proyecto "CONSTRUCCION DE PUENTES VEHICULARES" PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA" LA "BALASTREIRA" Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL DEL PUENTE SOBREFE EL RIO GUARGUERO UBICADOS EN EL DEPARTAMENTO DE CAUCA" de diciembre del 2014, en su numeral 2.3 "OBLIGACIONES DEL FONDO", apartado "4. Entregar al contratista al **CONTRATISTA** los documentos e información que obre y estén disponibles en los archivos de la Entidad y los estudios y diseños, necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato". Subraya fuera del texto.

De la misma manera se encuentra que el FONDO, durante el proceso de formulación del proyecto, adopto como propios los diseños elaborados por el contratista TYP SA, lo cual implica una responsabilidad directa como contratante, la planeación de dicho proyecto. De lo anterior se muestra a continuación:

### Imagen No. 19.

*Muestra responsabilidad de los estudios.*

#### CONSIDERACIONES

1. Mediante memorando 20146000065523 del 26 de diciembre de 2014, el Subgerente de Proyectos del FONDO remitió a la Secretaría General el estudio previo para la celebración del presente contrato, en el cual expuso que, en la actualidad **EL FONDO** cuenta con los estudios y diseños a nivel fase III, de los puentes vehiculares "Puente sobre río Cauca", "La Balastrea", "Puente sobre el río guargüero", ubicados en el departamento de Cauca, los cuales fueron elaborados en virtud del contrato No. 119 de 2013 suscrito por el FONDO y la Sociedad TYPASA Ingenieros Consultores y arquitectos y aprobados por la sociedad CAL Y MAYOR Y ASOCIADOS, S.C., en su calidad de interventor, razón por la cual se requiere continuar con la etapa de contratación de las obras del mencionado puente.

Fuente: Contrato 259 de 2014.

Así las cosas, se encuentra en el Informe de interventoría No. 15 del periodo correspondiente al periodo del 1 de noviembre al 30 de noviembre de 2016, en su literal 3.2.3 "PUENTE LA BALASTRERA PR 91+050", un resumen de los acontecimientos de la obra en mención de los aspectos técnicos, a continuación, se muestra el numero 01:

### Imagen No. 20.

*Aspectos técnicos del Puente La Balastrea.*

1.A partir de los acuerdos pactados en el mes de agosto anterior, el contratista adelantó estudios complementarios de geotecnia y refracción sísmica en el punto exacto del ponedero sobre la margen derecha del puente, los cuales arrojaron como resultado diferencias en el perfil estratigráfico encontrado con relación al consignado en el estudio de geotecnia entregado por el consultor; condición que obliga por un lado a profundizar el nivel de cimentación y por otro a reevaluar el método constructivo de los pilotes en la medida que el estrato existente hasta los 8 metros de profundidad corresponde a un relleno de composición granular, suelto y en equilibrio crítico, que se ha depositado encima de un bloque de esquisto proveniente a su vez del deslizamiento de un coluvión, cuya presencia se encontró hasta 17.6 m de profundidad. Sólo a partir de 17.6 m se presenta un verdadero estrato de cimentación, y aunque

está muy fracturado, es admisible para desarrollar fuste, punta y empotramiento.

En el anterior orden de ideas, plantea el contratista, bajo las anteriores condiciones realizar la excavación de los pilotes de manera manual representa un riesgo elevado para el personal, con lo cual debe emplearse un equipo más especializado, tarea para la cual solamente se cuenta con la disponibilidad de tres (3) equipos en el País, condición que eventualmente elevaría de manera considerable los costos de la actividad, en consideración a los bajos volúmenes de excavación que representan los pilotes a construir frente al traslado de este tipo de maquinaria.

Adicionalmente a lo anterior, ha manifestado igualmente el Contratista que el volumen y peso de las máquinas mencionadas, dificultan su transporte y emplazamiento en el sitio de la obra, condición que eventualmente obligaría al cierre de la vía Inza - la Plata durante el tiempo requerido para la construcción de los pilotes.

Fuente: Informe Mensual de Interventoría No. 15 del 1 de noviembre al 30 de noviembre de 2016.

De igual forma en el mismo periodo del informe No. 15, se encuentran oficios de los contratistas en los cuales se puede identificar diferentes aspectos técnicos detectados en el Puente Quebrada “La Balastrea”:

- ✓ Oficio con radicado No. GR-259/475, del 25 de noviembre de 2016, en el cual se registran los argumentos del contratista respecto a las necesidades de estudios adicionales que se requerían implementar para la ejecución de las obras, así:

*“Teniendo en cuenta que a la fecha ha sido imposible el normal desarrollo en ejecución de las obras del contrato de la referencia en los frentes correspondientes al puente vehicular la Balastrea, y el reforzamiento estructural del puente sobre el río guargüero ubicado en el departamento del cauca, por los motivos de fuerza mayor ajenos al contratista y que continuación exponemos (...)*

(...)

#### **1. PUENTE QUEBRADA “LA BALASTREA”**

##### **ASPECTOS TECNICOS**

*A finales del mes de agosto recibimos nuevamente parte de los diseños ajustados por parte de la firma TYPESA, en el cual se recogían inquietudes planteadas por nosotros y que motivaron suspensión en las obras. La GEOMETIA de la localización del puente NO está acorde con las recomendadas del estudio de GEOLOGIA PARA INGENIERIA. Aunque no es del resorte del contratista asumir roles de diseñador dentro del contrato, nuestro asesor ingeniero Hugo Cosme, realizo perforaciones de verificación del suelo y estudios de refracción sísmica en el punto de la nueva ubicación de los estribos del puente encontrando una estratigrafía diferente a la obtenida en los estudios recibido del diseñador y que solo a partir de los 17,60 m de profundidad se encuentra un verdadero estrato de cimentación admisible para desarrollar fuste, punta y empotramiento de los pilotes. (subrayado fuera de texto)*

*El nuevo perfil de suelos indica que entre la superficie del terreno y 8.0m de profundidad, se presenta un relleno de composición granular, suelto y en equilibrio crítico, que se ha depositado encima de un bloque de esquisto proveniente a su vez del deslizamiento de un coluvión, cuya presencia en ese sitio se encontró hasta 17.6 m de profundidad. Se anexa Concepto, Geotécnico de Estudio de Suelos LTDA, firmado por el ingeniero Hugo A. Cosme V., M.Sc Geotécnica y Pavimentos. Los resultados de este estudio obligan nuevamente a reevaluar el diseño del estribo derecho y el método constructivo de los pilotes. Hecha la respectiva evaluación y teniendo en cuenta los problemas de movilidad existente en el paso de CORDOBA KM71, VIA POPAYAN-INZA, que se encuentra completamente cerrada desde el pasado mes de agosto de manera indefinida, cierre ocasionado por el hundimiento del puente por factores inherentes a la falla en la cimentación de los apoyos del mismo. Situación está que impide el acceso del equipo especializado para la perforación de pilotes en el suelo encontrado.*

(...)

Cabe anotar que en Colombia solo existen 3 máquinas para ejecutar esta labor y estaríamos supeditados a su disponibilidad y a reevaluar el costo de esta labor. El equipo especialidad para excavar este tipo de suelo o roca utiliza camisas tipo “carrotieri” y brocas de tungsteno y hace la extracción del material mediante un “hammer-grab” de forma circular. Otra consideración importante de trabajo hace prácticamente imposible su operación y de ser logísticamente posible su ubicación en obra, cerraríamos de manera permanente la vía INZA-LA PLATA.

La excavación a mano mediante el uso de anillos troncocónicos para la protección contra derrumbes, que inicialmente se intentó con pésimos resultados, no es una alternativa posible debido a la presencia de una depósito granular inestable de 8.00 m de espesor, colocado en forma inclinada sobre un bloque de esquisto, que está en equilibrio crítico y podría cizallar la cimentación mediante pilotes.

Ante todos estos inconvenientes, consideramos que, por las condiciones geotécnicas del sitio escogido para la cimentación, no es viable la excavación de los pilotes ni a máquina ni a mano (...)

(...)

#### **ASPECTO ECONOMICO**

En diciembre del 2014, fecha en el cual se suscribió el citado contrato de la referencia basado en el presupuesto oficial de aquella época, las condiciones técnicas, constructivas y económicas que sirvieron de base para el mismo son muy diferentes a la realidad que tenemos hoy en día (...)

Si bien es cierto que, el contrato 093 de 2013 para los “Estudios y diseños técnicos de detalle a nivel fase III, para la construcción de los puentes vehiculares La Balastrea ubicado en el PR 91+0500, de la vía Popayán – Totoró – Inzá – La Plata, en el departamento de Cauca y puente Río Cauca – NN No. 5 – Guarguero ubicados en la vía Popayán – Patico – Paletera, en el Departamento de Cauca”, contaban con Interventoría (Sociedad CAL Y MAYOR Y ASOCIADOS, S.C – Contrato 130 de 2013), la cual aprobó los estudios y diseños realizados por TYPESA; ello no es óbice para que la supervisión del FONDO ADAPTACIÓN y DISCONSULTORÍA S.A., en su calidad de interventor del contrato de Obra No. 259 de 2014 se eximan del cumplimiento de las obligaciones que la Ley, el contrato y sus modificatorios conllevan.

Puesto que, lo descrito en la “**Cláusula Séptima. – Supervisión**”, del contrato ibidem aunado a lo contenido en el Contrato No. 261 de 2014 “Para interventoría integral para la construcción de los puentes vehiculares “NN No. 5-PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA-GUARGUERO-LA BALASTRERA”, parágrafo cuarto – Prevención de riesgos de la cláusula décima – Garantías, destaca lo siguiente:

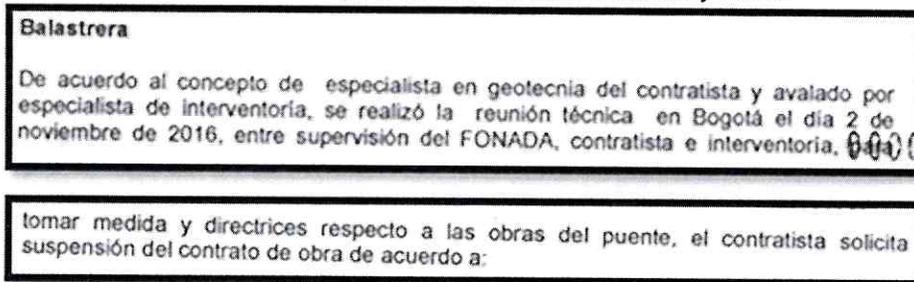
“El interventor es responsable, y deberá adoptar y cumplir con todas las medidas de seguridad y preventivas que tiendan a evitar la causación de daños y perjuicios,

*económicos, técnicos, financieros, contables, jurídicos en desarrollo y ejecución del contrato, de conformidad con lo señalado en la cláusula séptima de este contrato.”*

De lo anterior, se evidencia que la supervisión del Fondo Adaptación y el Contratista de Interventoría DISCONSULTORIA S.A, con su personal especialista de geotecnia, avalan las circunstancias evidenciadas por el contratista GARCÍA RÍOS CONSTRUCTORES S.A, para la ejecución de las obras en el puente en mención, dichos especialistas del proyecto concordaban con los criterios técnicos encontrados durante el desarrollo del proyecto, como se muestra a continuación:

**Imagen No. 21.**

*Criterios de especialistas de interventoría y obra.*



Fuente: Informe Mensual de Interventoría No. 15. Literal 12, "CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES".

Para el equipo auditor, es claro que los estudios entregados por el contratista TYP SA, fueron avalados por el Fondo Adaptación al momento de iniciar un proceso de contratación, los cuales fueron tomados como base para suscribir el contrato de obra. Los mismos, fueron modificados durante la etapa constructiva por el contratista TYP SA, debido a las solicitudes de la firma de interventoría y obra, como se detalla en los oficios emitidos por ambos a la entidad contratante:

- ✓ Oficio con fecha de remisión del día 16 de diciembre de 2015 con radicado No.147, el contratista GARCIA RIOS CONSTRUCCIONES S.A, solicita reunión con los representantes legales TYP SA, encargados de la elaboración de los estudios geológicos, cálculos estructurales y fundición del puente. En el cual, se mencionan dos conceptos de un informe que se anexa como "CONCEPTO GEOTECNICO RELACIONADO CON LA CONSTRUCCION DE PILARES DE CIMENTACION EN LOS ESTRIBOS DEL PUENTE SOBRE LA QUEBRADA "LA BALASTRERA", EN EL MUNICIPIO DE INSZA, DEPARTAMENTO DEL CAUCA", del 3 de diciembre de 2015, el cual firma el ingeniero Hugo A. Cosme V.

### Imagen No. 22.

#### *Advertencia de inestabilidad en la cimentación.*

➤ *La inestabilidad observada constituye un alto riesgo para la adecuada construcción de los pilares de cimentación y para su funcionamiento durante la vida útil del proyecto, ya que hay una alta probabilidad de que todos los pilares estén inmersos en la masa inestable o tengan un insuficiente empotramiento en el basamento rocoso que está estable.*

Fuente: Oficio con radicado No.147 del día 16 de diciembre de 2015.

### Imagen No. 23.

#### *Advertencia de inestabilidad en la cimentación.*

➤ *Esta situación de riesgo para la obra, permite recomendar prudentemente una suspensión de su construcción mientras se adelanta un estudio geológico y geotécnico profundo, que permita precisar el área y la profundidad de la masa de suelo inestable, y a partir de allí, diseñar obras de estabilización de las laderas y replantear muy probablemente la cimentación y la ubicación del puente.*

Fuente: Oficio con radicado No.147 del día 16 de diciembre de 2015.

- ✓ El especialista en Geotecnia Carlos Iván Gutiérrez G, en oficio del 28 de junio de 2016 sin número de radicado, informa que se realizó reunión en las instalaciones del FA para la revisión de estudios y diseños del puente La Balastrea. Donde asistieron funcionarios del FA, representantes del diseñador TYP SA y la interventoría de diseños CALY MAYOR, en donde se registró lo siguiente:

*“sé informo que TYP SA estaba ejecutando modificaciones al diseño del puente que incluían un desplazamiento a o un acortamiento de la estructura con el propósito de reducir la afectación a la trazabilidad vial, durante la construcción. Se informo también que habían adelantado revisiones de la cimentación que probablemente conducirían a reducciones de la longitud de los pilotes (...)*

*(...) las modificaciones del puente han sido completadas y contarían con la aquiescencia del especialista en Geotecnia. Según la misma información, se ha sugerido al diseñador revisar, con el nuevo puente, las condiciones de estabilidad de los accesos.*

*(...)*

*A pesar de lo anterior, esta asesoría no conoce los diseños finales de la estructura y su fundación, la cual se requiere para establecer la nueva posición y condiciones de los pilotes (localización precisa, diámetros, longitudes, diseño estructural). En consecuencia, esta asesoría sugiere solicitar al Fondo de Adaptación las memorias y planos de diseño, antes de reanudar las obras, con el propósito de evitar nuevas interrupciones.”*

Así las cosas, para la Unidad de Reacción Inmediata – URI, conforme los soportes documentales y los análisis desarrollados, los estudios realizados por el contratista TYPESA, presentaban diferentes deficiencias o imprecisiones técnicas, situación que incidió en el normal desarrollo de las labores, las cuales impedían el desarrollo del proyecto dentro de los plazos contractuales y presupuestos determinados, ya que presuntamente las condiciones del terreno no correspondían con las contempladas en el documento técnico, situación posiblemente derivada de la ausencia u omisión de estudios adicionales (perforaciones) en algunas zonas de la cimentación (estribos), con el fin de abordar en el diseño las condiciones de inestabilidad de la zona.

En este orden de ideas, el Fondo incurrió en una deficiente planeación y supervisión del proyecto, adelantada a través del contrato de Consultoría No. 093 de 2013, en lo relativo a estudios y diseños de tal forma que el producto contractual cumpliera con el objeto del proyecto en mención; así mismo, existieron fallas en la supervisión, al no hacer exigible al contratista de obra GARCÍA RÍOS CONSTRUCTORES S.A, y a la interventoría DICONSULTORIA, cumplir con las obligaciones pactadas, las cuales implicaban ajustes y/o modificaciones a los diseños entregados por la entidad contratante, tal como lo establece el Contrato No. 259 de 2014.

Tales deficiencias se concretan en falta de análisis de las condiciones iniciales que sustentan la contratación y forman parte de los estudios previos, dado que el rigor exigido por el Fondo debió ser mayor y haber actuado de manera más oportuna en la exigencia de estudios topográficos, hidrológicos, de riesgo sísmico y demás elementos del diseño que describieran acertadamente las condiciones reales del terreno a intervenir y así haber evitado las discrepancias técnicas que impidieron cumplir con el objeto contractual.

Situación que llevo a que a la presente vigencia se encuentre una necesidad insatisfecha, por encontrarse en curso de varios procesos judiciales por presuntos incumplimientos de los contratos, a través del medio de control de controversias contractuales, como fue señalado en el radicado E-2021-001894 del 15 de marzo de 2021 emitido por el Fondo, en el que se informa respecto al proyecto *"CONSTRUCCIÓN DE LOS PUENTES VEHICULARES PUENTE SOBRE EL RIO CAUCA – LA BALASTRERA Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL PUENTE SOBRE EL RIO GUARGÜERO EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA"*, que tanto el interventor como el ejecutor se encuentran inmersos en demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el Tribunal Administrativo del Cauca, como se describe a continuación:

**Tabla No. 10**
*Procesos Judiciales a Contratista, Interventor y sociedad de consultoría.*

CONTRATO	CONTRATISTA	RADICADO DE LOS PROCESOS
259 de 2014	García Ríos Constructores S.A. y su garante	19001233300420200065700 con acta de reparto del 28 de octubre de 2020.
261 de 2014	Diconsultoría S.A. y su garante	19001233300420210003500 con acta de reparto del 15 de enero de 2021.
093 de 2013	Técnica y Proyectos S.A. – TYPESA y CAL Y MAYOR Y ASOCIADOS S.C.	Con acta de reparto del 31 de enero de 2019.

Fuente: Fondo Adaptación E-2021-001894 del 15 de marzo de 2021.

Elaboró: Equipo Auditor AT25 URI/CGR.

Además, los contratos antes mencionados se “encuentran terminados en su plazo contractual desde el 23 de junio de 2018 para el caso del contrato 259 de 2014 (ejecutor) y desde el 31 de julio de 2018 para el contrato 261 de 2014 (interventor). En tales contratos se estipuló un periodo de liquidación de seis meses a partir de la fecha de terminación de los mismos, por lo que a la fecha no existe posibilidad de adelantar acciones contractuales en relación con estos.”

Dado que según oficio del Fondo del 7 de abril de 2021, con radicado No E-2021-002500, el contrato No. 259 de 2014, presenta el estado final del proyecto registrando como indicadores de avance físico un total del 33.22% y avance financiero 32,48% (sin incluir el saldo del anticipo sin amortizar), discriminando la ejecución física en los tres frentes: Río Cauca 100%, LA BALASTRERA 0.95% y Río Guargüero 0.00%.; lo que evidencia que el proyecto La Balastrea y el reforzamiento estructural sobre el Río Guargüero, no se ejecutaron a cabalidad, presentándose posible incumplimiento del objeto contratado por los motivos expuesto en los acápites anteriores.

Para el equipo de la URI, al evidenciarse que, por parte del Fondo, se desconoce si es viable o no la ejecución del proyecto con base en las evidencias y situaciones previamente planteadas, la existencia de obras inconclusas, va en menoscabo de los recursos públicos generando detrimento a la inversión del Estado, al no cumplirse con el objeto contractual del proyecto y no satisfacer la necesidad de las comunidades con el proyecto del puente vehicular LA BALASTRERA.

En consecuencia, se comunica el presente hallazgo al Fondo Adaptación e interventoría del contrato, con presunta incidencia fiscal por el pago de actividades por el ordenador del gasto y a quien se delegó para ejercer la supervisión por parte del Fondo sin el cumplimiento de las condiciones pactadas contractualmente, en cuantía \$ 923.212.077,00 por las posibles fallas en planeación, seguimiento y control ejercido por la interventoría y la supervisión de los contratos en mención.

## 10. CONCLUSIONES

Como resultado de esta AEF, la Contraloría General de la República, constituye dos (2) hallazgos de los cuales uno (1) se presenta con presunta incidencia disciplinaria y fiscal y uno (1) con posible incidencia fiscal, discriminados así:

### **Hallazgo No.1 – Anticipo Contrato No. 259 de 2014 (F) y (D)**

Hallazgo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, debido a que mediante el análisis documental se evidenció por parte del equipo auditor que no se amortizaron todos los dineros entregados a la firma contratista en virtud de anticipo (*equivalente al 30% del contrato de obra No. 259 de 2014*); y que, realizado el balance financiero total del proyecto y realizados los descuentos por saldos a favor del contratista, el faltante no amortizado ascienden a la suma de **\$1.651.484.289 Mtce, valor que constituye el hallazgo fiscal.**

### **Hallazgo No. 02 Planeación y Pagos Puentes sobre el Río Cauca, La Balastrea y Río Guargüero (F).**

Hallazgo con presunta incidencia fiscal con ocasión del pago de las obras ejecutadas en el Puente La Balastrea, con corte al acta parcial No.12 de fecha 19/12/2016; las cuales a la fecha de la presente actuación no se demostró si son utilizables por sí solas o si cumplirán la función para las cuales fueron proyectadas, teniendo en cuenta los aspectos técnicos y dificultades referenciadas a lo largo del documento, así las cosas el hallazgo fiscal corresponde a las Actividades pagadas al contratista por valor de **\$923.212.077,00 Mtce.**

## 11. MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	EFECTO DEL HALLAZGO
1.	<p>En cumplimiento de las cláusulas pactadas contractualmente, en la cuenta de cobro No. 1 fechada el 01 de julio de 2015, se ordena el pago de \$2.721.090.052.80 por concepto de anticipo correspondiente al 30% del valor del contrato No. 259 de 2014.</p> <p>Posteriormente, en la información suministrada con los certificados de los estados financieros de los contratos 093 de 2013, 259 de 2014 y 261 de 2014, aportados en los documentos entregados por el Fondo Adaptación el 07 de marzo de 2021, mediante oficio con radicado No. E-2021-002500, se evidencia que, existe un saldo por amortizar del anticipo, correspondiente al valor de \$1.835.253.074.</p> <p>Por otra parte, se registra que en el Balance financiero realizado por el Fondo y contenido en la Demanda con radicado No.19001233300420200065700, existe un saldo a favor del contratista, habiendo deducidos los impuestos y contribuciones a cargo de este, por valor de \$183.769.784,74 M/cte.</p> <p>Así las cosas, se precisa que el contratista de obra recibió un recurso a título de anticipo y no lo amortizó en concordancia con los términos contractuales, quedando pendientes (\$1.651.484.289), los cuales no se integraron en su totalidad al patrimonio del contratista. Por lo cual, el saldo restante por amortizar sigue ostentando su carácter de recurso público y por consiguiente le pertenece al Estado. De otra parte, al no existir certeza sobre el reconocimiento y recuperación de los recursos a través de los mecanismos empleados por el Fondo para tal fin, actualmente dichos recursos entregados al contratista en virtud de anticipo y no amortizados, no se han invertido de forma efectiva en la ejecución del objeto contractual.</p>	<p>La situación detectada por el ente de control, posiblemente se presenta debido a la inobservancia de los principios de función administrativa y supervisión a las obligaciones contractuales, afectando el deber de monitoreo, seguimiento y control del contrato, por parte del Fondo Adaptación y la interventoría.</p> <p>A su vez, podría implicar acciones inoportunas e inadecuadas tendientes a que permitieran la ejecución del contrato de manera eficaz y acorde con las condiciones técnicas y económicas pactadas contractualmente, por parte de la firma contratista, con el respectivo reconocimiento y validación por parte de las instancias correspondientes.</p>	<p>Lo anterior, generó que a la fecha se presenten cifras que corresponde a los valores no amortizados por el contratista, los cuales fueron certificados y aprobados por la interventoría y consecuentemente el supervisor asignado por el Fondo Adaptación.</p> <p>Generando una posible incidencia fiscal en la suma de (\$1.651.484.289) y connotación disciplinaria.</p>

<p>2.</p>	<p>Para la Unidad de Reacción Inmediata – URI, conforme los soportes documentales y los análisis desarrollados, los estudios realizados por el contratista TYPESA, presentaban diferentes diferencias o imprecisiones técnicas, situación que incidió en el normal desarrollo de las labores, las cuales impidieron el desarrollo del proyecto dentro de los plazos contractuales y presupuestos determinados, ya que presuntamente las condiciones del terreno no correspondían con las contempladas en el documento técnico, situación posiblemente derivada de la ausencia u omisión de estudios adicionales (perforaciones) en algunas zonas de la cimentación (estribos), con el fin de abordar en el diseño las condiciones de inestabilidad de la zona.</p> <p>Así las cosas, según oficio del Fondo del 7 de abril de 2021, con radicado No E-2021-002500, el contrato No. 259 de 2014, presenta un avance físico total del proyecto del 33.22%, discriminado en tres frentes: Río Cauca 100%, LA BALATRERA 0.95% y Río Guargüero 0.00%.; se evidencia que el proyecto La Balastrea y el reforzamiento estructural sobre el Río Guargüero, no se ejecutaron a cabalidad, presentándose posible incumplimiento del objeto contratado por los motivos expuesto en los acápite anteriores.</p>	<p>Falta de análisis de las condiciones iniciales que sustentan la contratación y forman parte de los estudios previos, dado que el rigor exigido por el Fondo debió ser mayor y haber actuado de manera más oportuna en la exigencia de estudios topográficos, hidrológicos, de riesgo sísmico y demás elementos del diseño que describieran acertadamente las condiciones reales del terreno a intervenir y así haber evitado las discrepancias técnicas que impidieron cumplir con el objeto contractual.</p>	<p>Para el equipo de la URI, al evidenciarse que, por parte del Fondo, se desconoce si es viable o no la ejecución del proyecto con base en las evidencias y situaciones previamente planteadas, la existencia de obras inconclusas, va en menoscabo de los recursos públicos generando detrimento a la inversión de la Nación, al no cumplirse con el objeto contractual del proyecto y no satisfacer la necesidad de las comunidades con el proyecto del puente vehicular LA BALASTRERA.</p> <p>En consecuencia, se comunica el presente hallazgo con presunta incidencia fiscal por el pago de actividades sin el cumplimiento de las condiciones pactadas contractualmente, en cuantía \$ 923.212.077,00; las cuales a la fecha no prestan ningún servicio y no es posible prever que prestaran alguna utilidad.</p>
-----------	---	--	--

