

88111-

Contraloría General de la República :: SGD 20-12-2019 17:38
Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0161150 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 88111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E
INSTITUCIONES FINANCIERAS / DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
DESTINO FONDO DE ADAPTACION
ASUNTO INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN FONDO DE ADAPTACIÓN
OBS

2019EE0161150



Bogotá, D.C.

Fondo Adaptacion
R/2019/023856

R-2019-023856

27/12/2019 14:00:00 - Folios: 137 - Anexos: 1 - TipoAnexo: CD - DVD

Origen: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Destino: (7.4.3)/SI/SECCION ATENCIÓN AL CIUDADANO

Asunto: INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

Doctor

EDGAR ORTIZ PABON

Gerente

Fondo Adaptación

Carrera 7 #71-52. Edificio Carrera Séptima Torre B - Piso 8

Bogotá D.C

Respetado doctor Ortiz:

De conformidad con el procedimiento contenido en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 024 de Enero 9 de 2019 de la Contraloría General de la República, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el Informe de la actuación especial de fiscalización que se adelantó al Fondo Adaptación, proyectos contenidos en el aplicativo "En el Radar".

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e informes -SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la CGR, correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,

DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO

Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Anexo: Lo enunciado 1 Informe

Revisó María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal

Elaboró Claudia Lizette Vargas Hernández - Supervisora de Auditoría

TRD-88111-077-162 Comunicaciones Oficiales



INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

PROYECTOS IDENTIFICADOS COMO CRITICOS EN EL APLICATIVO “EN EL RADAR”

FONDO ADAPTACION

CGR-CDGPIF-No 72 - 2019
Diciembre de 2019

“PROYECTOS IDENTIFICADOS COMO CRITICOS EN EL APLICATIVO “EN EL RADAR”

FONDO ADAPTACION

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice contralor General de la República (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	David José Valencia Campo
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras (Ad -Hoc) ¹	Sebastián Montoya Mejía
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisora	Claudia Lizette Vargas Hernández
Equipo de Auditores:	
Líder de Auditoría	Gloria Yadira Romero Agudelo
Integrantes del Equipo de trabajo	Gladys Mayerli García Ortegón Luisa Fernanda Miranda Soto Jenny del Pilar Prieto Fúquene Gilberto Alejandro Bucurú Oscar Arturo Yory Chavarro Javier Enrique Gonzalez Arias Fernando Godoy Bustos Mario Esteban Toledo Reyes Lina Pamela Reyes Viviescas

¹ Según Resolución Ordinaria No 80112020749 del 17 de Diciembre de 2019 "Por la cual se resuelve el impedimento" y se asigna como Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras Ad — Hoc al Doctor Sebastian Montoya Mejía, en su condición de Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, para participar en la adopción de decisiones de control fiscal o en las actuaciones administrativas que pudieran derivarse del hallazgo No. 6 (...)



“INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION A PROYECTOS IDENTIFICADOS COMO CRITICOS EN EL APLICATIVO “EN EL RADAR” DEL FONDO ADAPTACION”

TABLA DE CONTENIDO

1.	ANTECEDENTES	2
2.	ALCANCE ACTUACIÓN ESPECIAL	3
3.	CONCEPTO Y RESULTADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO	10
4.	RELACION DE HALLAZGOS	14
5.	PLAN DE MEJORAMIENTO	14
6.	RELACION DE HALLAZGOS	14

ANEXO UNICO. RESPUESTAS DE LA ENTIDAD

88111-

Doctor

EDGAR ORTIZ PABON

Gerente

Fondo Adaptación

Carrera 7 #71-52. Edificio Carrera Séptima Torre B - Piso 8

Bogotá D.C

Respetado Doctor

La Contraloría General de la República, (en adelante "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, así como en la Resolución Reglamentaria Orgánica 024 del 09 de enero de 2019, practicó Actuación Especial de Fiscalización (en adelante "ACES") a proyectos identificados como "críticos" en el aplicativo "*En el RADAR*" del Fondo Adaptación (en adelante "FA").

Es responsabilidad del FA el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. La responsabilidad de la CGR, consiste en producir un informe respecto a la gestión fiscal y contractual de los proyectos identificados como "críticos" en el FA.

La ACES a que se refiere el presente informe, contempló cuatro (4) objetivos específicos:

1. Emitir concepto sobre la gestión fiscal y contractual de los proyectos identificados en el FA como proyectos con dificultades en el link denominado "*En el RADAR*" a partir de la solicitud especial radicada por el FA ante la CGR.
2. Evaluar las especificaciones técnicas, la gestión financiera y el estado de ejecución de los proyectos identificados por el FA como proyectos con dificultades en el link denominado "en el radar", así como la cobertura de la población beneficiaria.
3. Aplicar la metodología de valoración de costos ambientales a los proyectos que se identifiquen en la muestra.
4. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el FA y en papeles de trabajo en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (en adelante “SICA”) de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al sujeto de control vinculado dentro del desarrollo de la ACES, las respuestas fueron analizadas y se anexan al presente informe, debidamente soportadas.

1. ANTECEDENTES

El FA se creó con la expedición del Decreto 4819 de 2010, cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal “Fenómeno de la Niña 2010-2011”, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a su régimen contractual, es necesario precisar que el artículo 7 del Decreto 4819 estableció: *“Régimen Contractual. Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera sea su índole o cuantía, se regirán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. (...)*

Igualmente, se considera importante resaltar que la sentencia C-251/11 de la Corte Constitucional señaló respecto al FA “(...) y su creación persigue finalidades importantes como la de permitir la adopción de decisiones coordinadas, eficientes y con vocación de integralidad en materia de identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, y disposición y transferencia de recursos, al igual que garantizar la suficiencia y adecuada distribución de estos últimos, con el fin de contribuir a mitigar los efectos asociados al fenómeno de La Niña, prevenir futuros impactos y proteger a la población en lo sucesivo frente a amenazas económicas, sociales y ambientales que causa el fenómeno, de donde la creación del Fondo Adaptación es una medida proporcionada para atender la emergencia y los efectos de ésta, **pero dicha proporcionalidad se entiende en sentido estricto, siempre y cuando aspectos tales como la contratación se emprenda desde ahora y no superen el año 2014, pues no se encuentran razones de tiempo ni de materia que justifiquen después de este lapso, el no acudir a las institucionalidad ordinaria para lograr los objetivos propuestos con la excepcionalidad (...)**” Negrita fuera del texto original

En el 2015, con la expedición de la Ley 1753 de 2015 mediante la cual se adopta el Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, el FA se articuló al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la ley 1523 de 2012 y en consecuencia, podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema y en coordinación con los respectivos sectores, además de los que se deriven del “Fenómeno de la Niña 2010- 2011”, con el propósito de fortalecer las competencias del sistema y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.

El artículo 155 de la ley 1753 de 2015 estableció en la misma línea: (...) “Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en los artículos 11 y 17¹ de la Ley 1150 de 2007, a partir del 1 de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Para hacer seguimiento a los proyectos y obras adelantados por el FA, que presentan algún tipo de dificultad en su desarrollo o entrega, así como los que han sido denunciados por la comunidad, la entidad puso en funcionamiento en el año 2018 un micro sitio, en la página web de la entidad (www.fondoadaptación.gov.co) a través del cual se presenta el avance de los proyectos gestionados, denominado en “En el RADAR”, y se pretende revisar las causas del atraso de los proyectos así como tomar las medidas para llevarlos a buen término y visibilizar ante los ciudadanos el estado de cada uno de los mismos.

La ACES a la cual se refiere el presente informe, se deriva de la solicitud efectuada por el FA a la CGR; mediante oficio 2019ER0068630 del 30 de junio del 2019, que pone en conocimiento la situación de los proyectos registrados en el aplicativo “En el RADAR” identificados como “críticos”.

2. ALCANCE ACTUACIÓN ESPECIAL

Alcance de los objetivos específicos No.1 y 2

La ACES se desarrolló de forma general aplicando procedimientos técnicos, pruebas de cumplimiento y evaluación y valoración de evidencias, que permitieran establecer el cumplimiento en la gestión adelantada por el FA de la normatividad aplicable, en la contratación que adelanta de forma directa o a través de operadores zonales y entes territoriales, para la atención a la población afectada por la ola invernal del “Fenómeno de la Niña 2010-2011”, así como la aplicación del “Procedimiento especializado (PE) de Auditoría al Principio de Valoración de Costos Ambientales” como auditoría piloto.

De igual manera, se efectuaron visitas técnicas in situ, se adelantó la verificación del cumplimiento de los cronogramas de ejecución y de las especificaciones técnicas en cuanto a cantidades de obra y calidad según lo pactado y pagado, así

¹ Ley 1150 de 2007 Artículo 17. Del Derecho al debido proceso El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. (Negrita fuera de texto)

como el adecuado funcionamiento de los mismos para el cumplimiento de su finalidad.

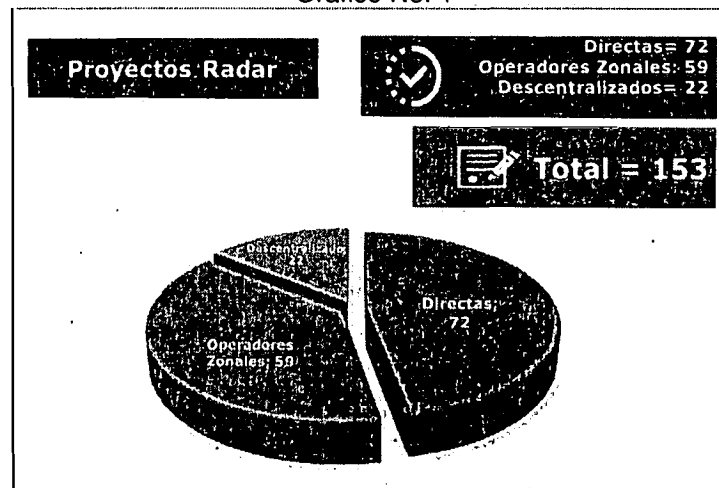
Fueron analizados en esta evaluación aspectos como la rigurosidad en la ejecución de la etapa precontractual, cumplimiento de requisitos para acceso a beneficios, vigencia y cobertura de garantías, legalidad y oportunidad de suspensiones y/o modificaciones, recibo a cabalidad de productos y/o servicios según lo pactado y pagado, ejecución de interventoría y supervisión.

Se desarrolló igualmente, la verificación respecto al cumplimiento por parte del FA de la oportunidad y eficiencia en la ejecución financiera de los contratos, pagos, amortizaciones y legalizaciones, y gestión pertinente.

Se corroboró, a partir de análisis tanto documental como de visitas técnicas en los casos establecidos en la muestra, los criterios establecidos por el FA para la determinación de la población beneficiaria; la priorización de los proyectos y la contratación realizada para cubrir las necesidades identificadas, así como la correcta ejecución del objeto contractual.

Respecto a la evaluación indicada se consideró que, con corte a 30 de junio de 2019, se registraron "En el RADAR" 153 proyectos, por un total \$1,3 billones de pesos asignados, que presentaban dificultades de diferente índole que han conllevado a la inoportunidad en su entrega, los cuales fueron contratados en forma directa por el FA o a través de operadores zonales y entes territoriales como se ilustra a continuación:

Gráfico No. 1



Fuente: FA Elaboró: Equipo de Trabajo

Fue considerada para el análisis, la organización presentada "En el RADAR" de los proyectos gestionados la cual figura por sectores y macro proyectos, registrando el avance en cada uno de ellos, el cual es calculado por el FA a partir de indicadores

tanto de avance general desde la formulación, como de ejecución obra y financiera.

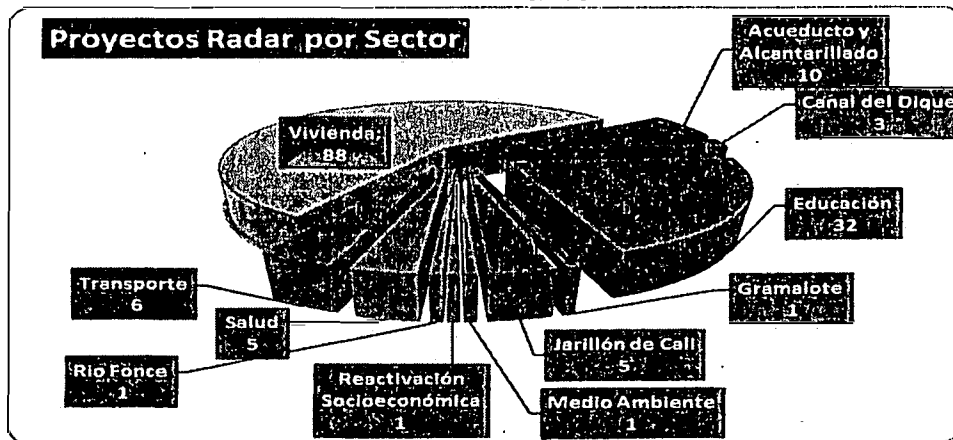
Los sectores se registran distribuidos así, con un número de proyectos como se ilustra:

- Vivienda
- Educación
- Salud
- Transporte
- Ambiente
- Acueducto y alcantarillado

Los Macroproyectos se identifican como:

- Gramalote
- Jarillón de Cali
- Canal del Dique
- Río Fonce
- Reactivación Económica

Gráfica 2



Fuente: FA Elaboró: Equipo de Trabajo

A partir de la información suministrada por el FA de la base de proyectos "En el RADAR" inherente a recursos asignados de diferentes vigencias para la atención de la población afectada por el "Fenómeno de la Niña 2010-2011", se determinó el siguiente universo de proyectos:

Tabla No. 1-Universo de proyectos incluidos en aplicativo "En el RADAR"

SECTOR	VALOR TOTAL "En el Radar"	No. TOTAL RADAR
Acueducto y Alcantarillado	74.390.212.315	10
Canal del Dique	39.183.401.382	3
Educación	110.682.079.057	32

Gramalote	67.494.047.449	1
Jarillón de Cali	127.551.639.607	5
Medio Ambiente	24.618.684.147	1
Reactivación Socioeconómica	0	1
Rio Fonce	2.846.878.911	1
Salud	37.462.665.371	5
Transporte	407.136.673.865	6
Vivienda	458.745.790.460	88
Total general	1.350.112.072.564	153

Fuente: FA Elaboró: Equipo de Trabajo

Para el alcance de la ACES se adelantó la depuración de la base de proyectos remitida retirando aquellos evaluados a través de auditorías recientes, así como en el trámite de denuncias en otras delegadas de la CGR y en gerencias departamentales colegiadas, considerando que a través de la Resolución REG-EJE-0048 del 10 de abril de 2019, "por la cual se actualiza la sectorización de sujetos de control de la CGR", la Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras recibió al FA como sujeto de control.

En el mismo sentido se aplicaron criterios relacionados con la representatividad del proyecto respecto al sector, la inclusión de las diferentes modalidades de contratación del FA, proyectos con mayor retraso y/o con diferencias notorias entre ejecución financiera y de obra, número de beneficiarios, y, avance de obras en los casos considerados para verificación in situ.

Se incluyeron en la muestra 10 proyectos correspondientes a 7 solicitudes de origen ciudadano, siendo necesario vincular proyectos del Macroproyecto la Mojana que no se encuentran priorizados en "En el RADAR" configurando la siguiente muestra objeto de evaluación:

Tabla No. 2
 Universo evaluable y determinación de muestra

SECTOR	VALOR PROYECTOS EVALUABLES (\$)	NO. TOTAL PROYECTOS EVALUABLES	No. DE PROYECTOS MUESTRA	% No DE PROYECTOS MUESTRA \$	VALOR MUESTRA(\$)	% MUESTRA
Mojana (Se incluye por Denuncias No está en Radar)	1.652.440.000	2	2	100%	1.652.440.000	100%
Acueducto y Alcantarillado	36.465.952.045	8	1	12,5%	20.414.479.743	55,9%
Canal del Dique	24.946.066.996	1	1	100%	24.946.066.996	100%
Educación	67.416.888.426	19	1	5,2%	1.287.573.715	1,9%
Gramalote						
Jarillón de Cali						
Medio Ambiente						
Reactivación Socioeconómica						
Rio Fonce	2.846.878.911	1	3 *	100%	2.846.878.911	100%
Salud	4.358.844.354	1				

Transporte						
Vivienda	227.171.868.199	57	14	24.56%	173.615.362.837	37,8%
Total general	364.858.938.931	89	22	24.7%	224.762.801.463	61,60%

* En el caso del Macroproyecto Río Fonce Un (1) proyecto corresponde a tres (3) intervenciones a evaluar.

Fuente: FA Elaboró. Equipo de Trabajo

Tabla No. 3
Discriminado muestra

SECTOR	CONTRATACION	NUMERO CONTRATO	PROYECTO/ CONTRATO	MUIPIO	DEPTO	VALOR ACTUAL	ESTADO	VISITA TECNICA	ORIGEN SOLICITUD CIUDADANA
Vivienda	OPERADOR CONFENALCO VALLE	2012-C-0081-15-201595	Construcción de 111 Viviendas en la Urbanización Nuevo	Manatí	Atlántico	4.594.867.200	Contrato OZ: vencido. Contrato derivado: Vencido.	SI	2019-162606-80134-D
Vivienda	OPERADOR CONFENALCO VALLE	2012-C-0081-16-V0126	Construcción de 200 Viviendas en la Urb. La Nueva Ilusión de	Malambo	Atlántico	9.266.275.200	Contrato OZ: vencido. Contrato derivado: Vencido.	SI	
Vivienda	OPERADOR CONFENALCO VALLE	2012-C-0081-14-53110	Reconstrucción en sitio de 22 Viviendas en Manatí -	Manatí	Atlántico	559.426.560	Contrato OZ: vencido. Contrato derivado: Vencido.	SI	2019-162606-80134-D
Vivienda	OPERADOR CONFENALCO SANTANDER	2013-C-0003-14-BAR1	Construcción de 300 Viviendas en la Urbanización Villa Daniela	Montecristo	Bolívar	17.077.899.441	Contrato OZ: vencido. Contrato derivado: Vencido.	SI	
Vivienda	OPERADOR CONFENALCO SANTANDER	2013-C-0003-16-V0230	Construcción de 70 Viviendas en la Urbanización Las Amintas	Puerto Wilches	Santander	3.745.119.529	Contrato OZ: vencido. Contrato derivado: Vencido.	SI	
Vivienda	OPERADOR COMFANDI	2012-C-0088-15-42	Construcción de 100 viviendas en el PI Nuevo Horizonte-001..	La Dorada	Caldas	4.652.422.410	El OZ declaró incumplimiento al contratista y adelanta las acciones pertinentes.	SI	
Vivienda	FONDO ADAPTACION	2016-C-0222	Construcción de 10 Viviendas en el Municipio de Buga la Grande	Buga la Grande	Valle del Cauca	5.943.784.660	El contrato se encuentra vencido. En proceso de recomposición por incumplimiento		
Vivienda	FONDO ADAPTACION	2016-C-0222	Construcción de 37 viviendas en Bolívar-Valle del Cauca	Bolívar	Valle del Cauca				
Canal del Dique	FONDO ADAPTACION	2015-C-0185	Gestión predial del Macroproyecto Canal del Dique	Arjona Calamar Mahates Manatí Repelon. San Cristobal San Estanislao Santa Lucía Soplaviento	Bolívar /Atlántico	24.946.066.996	En proceso de liquidación		2019-162606-80134-D
Acueducto y Alcantarillado	FONDO ADAPTACION	2017-C-0068	Alcantarillado-La Dorada	La Dorada	Caldas	20.414.479.743	Suspendido	SI	

Río Fonce	GOBERNACIÓN	2013-CV-0061-15-3553	1 puente vehicular	San Joaquín	Santander	1.523.686.116	Suspendido	SI	
Río Fonce	GOBERNACIÓN	2013-CV-0061-15-3553	1 puente vehicular	Onzaga	Santander	950.500.127	Suspendido	SI	
Río Fonce	GOBERNACIÓN	2013-CV-0061-15-3553	1 represa que surte agua.	Pinchote	Santander	372.692.669	Suspendido		
Vivienda	FONDO ADAPTACION	2017-C-0181	Construcción de 238 Viviendas en el Municipio de Sucre -Sucre	Sucre	Sucre	15.310.817.862	Terminado en incumplimiento contractual		
Vivienda	FONDO ADAPTACION	2016-C-0202	Reubicación de 257 viviendas unifamiliares en el municipio de Puerto Nariño.	Puerto Nariño	Amazonas	16.697.157.295	Suspendido	SI	
Vivienda	FONDO ADAPTACION	2017-C-0153	Reubicación de 748 viviendas en el Municipio de Achi Bolívar	Achi	Bolívar	46.904.046.860	Suspendido	SI	2019-157894-80134-D
Educación	GOBERNACION BOLIVAR	2016-CV-0001-14-978	Colegio del corregimiento de Mexico/	San Jacinto Cauca	Bolívar	1.297.573.715	En ejecución	SI	2019-162497-80134-D
Vivienda	CRUZ ROJA COLOMBIANA		Reubicación de 53 viviendas	San Benito Abad	Sucre	3.882.599.332	Terminado		2019-157715-80704-D
Vivienda	FONDO ADAPTACION	2013-C-0004-13-0174	Urbanización Villa Juliana I	Magangue	Bolívar	23.644.845.000	Terminado	SI	2019-159114-80134-D
Vivienda	FONDO ADAPTACION	2013-C-0004-15-040	Urbanización Villa Juliana II	Magangue	Bolívar	21.336.100.749	Terminado	SI	2019-159114-80134-D
Macroproyecto La Mojana	FONDO ADAPTACION	2016-C-169	Contrato de consultoría acompañamiento Formulación POT municipios la Mojana	Magangue	Bolívar	1.170.160.000	Liquidado		2019-161888-80134-D
Macroproyecto La Mojana	FONDO ADAPTACION	CONTRATO DE CONSULTORIA FA-IC-I-F- 192 DE 2018 (varias líneas productivas)	CONTRATO DE CONSULTORIA FA-IC-I-F- 192 DE 2018. proyectos de reactivación económica	Majagual	Sucre	482.280.000	En ejecución		2019-160116-80704-D
TOTAL DE LA MUESTRA						224.772.801.46	21	14	7

Elaboro: Equipo de Trabajo

Alcance del objetivo específico No.3

Respecto a la aplicación del Proyecto de fortalecimiento institucional para la generación de capacidades en la implementación del *Procedimiento Especializado (PE) de Auditoría al Principio de Valoración de Costos Ambientales* en los procesos de control fiscal de la CGR FASE II, se adelantó la aplicación de la metodología en la evaluación al proyecto de vivienda de Achi – Bolívar, “*Nuevo Achi*” (Contrato 153-2017), teniendo en cuenta que el mismo consiste en la reubicación de 748 viviendas en este municipio impactado por la ola invernal en la zona de la Mojana, atendiendo criterios como la inoportunidad en la ejecución, representatividad e impacto social y ambiental por la variedad de obras necesarias en la zona de influencia.

Sobre las decisiones de gestión más relevantes por el riesgo de generar costo ambiental, y por tanto catalogadas como prioritarias a evaluar, se utilizó la herramienta “*Matriz de identificación y priorización de IPAS*” (Instrumentos, procedimientos y actividades), definiendo como objeto de análisis en la ACES las siguientes decisiones de la administración:

Decisión Asociada 1: Estrategia para ejecutar y hacer seguimiento al proyecto.

Decisión Asociada 2: Recibo o no a satisfacción de los productos y/o servicios contratados (conforme a las especificaciones técnicas de la contratación).

Como servicios eco sistémicos de posible afectación fueron analizados la regulación hídrica, provisión de agua, mantenimiento de hábitat y biodiversidad, recreación (turismo, experiencia estética).

Alcance del objetivo específico No. 4

Respecto al trámite de solicitudes ciudadanas se adelantó la gestión pertinente frente a las siete (7) denuncias vinculadas en la muestra antes registrada, las cuales tienen que ver con los siguientes temas:

- **2019-162606-80134-D.** Presuntas irregularidades en proyecto de vivienda del municipio de Manatí -Atlántico, así como conflictos en el pago de predios relacionados con el Canal Polonia y obras de empedrado.
- **2019157894-80134-D.** Se denunció la no aplicación de cota de inundación requerida en proyecto de vivienda del municipio de Achí- Bolívar, así como retrasos en ejecución y selección de contratista intervenido por lavado de activos.
- **2019-162497-80134-D.** Se denunció presunto incumplimiento en la ejecución de Colegio en el corregimiento de México en San Jacinto Cauca - Bolívar, menor cobertura con las instalaciones nuevas e incumplimiento de proyectos de vivienda en el municipio.
- **2019-157715-80704-D.** Presuntas deficiencias técnicas en la construcción de 53 viviendas en el municipio de San Benito Abad – Sucre
- **2019-159114-80134-D.** Se denuncian irregularidades en el manejo y mantenimiento de una PTAR construida con los proyectos de vivienda Villa Juliana I y II del municipio de Magangué - Bolívar.

- **2019-161888-80134-D.** Posibles irregularidades en la ejecución del Contrato de consultoría para el acompañamiento en la formulación del POT en municipios de la Mojana.
- **2019-160116-80704-D.** Presuntas irregularidades en la selección de beneficiarios del proyecto Silvopastoril en el municipio de Majagual Bolívar

Adicionalmente, se efectuó el trámite pertinente relacionado con dos insumos allegados al proceso:

- SIGEDOC 2019IE0065027 del 26 de julio de 2019. Deficiencias en la prestación de servicio de acueducto en corregimientos del Municipio de Sabanalarga -Atlántico relacionados con fallas en el funcionamiento de tanques elevados financiados por FA.
- SIGEDOC 2019IE0035957 del 25 de abril de 2019. Respuesta del FA a solicitud por parte del Senador Jorge Robledo respecto al estado de los proyectos contratados por el FA.

3. CONCEPTO Y RESULTADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO

Conclusión y Resultados respecto a los objetivos específicos No. 1, 2

La CGR, como resultado de la ACES adelantada a la muestra de los proyectos identificados como críticos en el aplicativo “*En el RADAR*” del FA, utilizando como insumos, fuentes internas y externas de información requeridas para el análisis y basada en los principios de la gestión fiscal, fundamentados en la eficiencia², la economía³ y la eficacia⁴, considera que la gestión fiscal y contractual evaluada no ha sido efectiva, presentando deficiencias en los aspectos que se relacionan a continuación:

- Inoportunidad en la cobertura de las necesidades que se pretendía satisfacer frente a los damnificados del “*Fenómeno de “La Niña 2010-2011”*”, en los proyectos evaluados y que hacen parte del aplicativo “*En el RADAR*”.
- Debilidades en los mecanismos de seguimiento, y control adoptados por el FA como responsable de la oportuna recuperación, construcción y reconstrucción de

² Guía de Auditoría CGR: Eficiencia “*Evalúa la relación existente entre los recursos e insumos utilizados frente a los resultados obtenidos. Tiene dos medidas esenciales: técnica y económica. La técnica es el resultado de su medición en términos físicos (productividad) y la económica en términos monetarios (costos). Una operación eficiente produce la máxima cantidad de bienes y/o servicios con una cantidad adecuada de recursos.*”

³ Economía: “*Consiste en evaluar la adecuada adquisición y asignación de recursos humanos, físicos, técnicos y naturales, efectuada por un gestor en los diferentes procesos, en procura de maximizar sus resultados. Esto implica que dichos recursos sean aplicados en cantidad y calidad dependiendo de la necesidad específica que se tenga de cada uno de ellos. La Gestión se inicia desde el momento en que le son asignados unos recursos a un administrador, para ser transformados en un bien o servicio.*”

⁴ Eficacia: “*Es la evaluación de un programa o actividad en el logro de objetivos y metas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.*”

las zonas afectadas por el "Fenómeno de "La Niña 2010-2011", así como de velar por la adecuada utilización de los recursos públicos destinados para este fin.

-Ineficiencia en la aplicación de medidas oportunas durante la ejecución de la contratación suscrita, para el cumplimiento de planes de intervención de proyectos de vivienda en diferentes municipios.

-Deficiencias de seguimiento de la interventoría de obra y de los supervisores designados, al autorizar el pago de obras no ejecutadas, sin cumplir con las condiciones técnicas pactadas o sin atender los diseños estructurales y/o las condiciones funcionales y de habitabilidad necesarias, al punto de identificarse un proyecto que en la actualidad genera riesgos para la vida de los beneficiarios de la ola invernal con casas a punto de colapsar.

-No satisfacción de la necesidad del goce efectivo de los beneficiarios de las viviendas de interés prioritario aprobadas para sus familias como damnificadas por el "Fenómeno de "La Niña 2010-2011", no sólo manteniéndolas en riesgo sino además revictimizándolas y en algunos casos con beneficiarios que tienen a la fecha fallos de tutela que favorecen su derecho a la vivienda digna.

-Incurrir en desgaste y costos administrativos adicionales por la atención de procesos judiciales, por los actos de invasión de que han sido objeto las viviendas de proyectos con fallas y/o inoportunidad en su ejecución.

-Inefectividad en la gestión del FA para la exigencia de actualización de las pólizas de calidad y estabilidad de obra desprotegiendo con ello los recursos públicos y limitando el accionar en caso de incumplimientos.

-Debilidades del FA en el proceso de liquidación de contratos al no exigir el cumplimiento de cláusulas pactadas para la entrega de la documentación y archivo correspondientes, limitando con el control y seguimiento de los mismos.

Las deficiencias evidenciadas se plasman en los hallazgos que se registran en el cuerpo del informe.

Conclusión y Resultados respecto al objetivo específico No. 3

El desarrollo de este objetivo estuvo circunscrito al Procedimiento Especializado para la Aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales - PEPVCA, evaluado en virtud de la naturaleza y reglamentación del FA para la formulación, contratación, seguimiento y evaluación del proyecto de vivienda "Nuevo Achi" para la reubicación de 748 viviendas en el municipio de Achí – Bolívar, considerando que se origina por las afectaciones causadas por la Ola Invernal, y que sobre el mismo fue interpuesta una denuncia ciudadana en la que se acusaban deficiencias constructivas y ambientales.

Como resultado de esta evaluación se determinó que las obras y actuaciones adelantadas en la ejecución del proyecto no han ocasionado afectaciones considerables al capital natural, que los impactos negativos han sido mitigados, y que se ha cumplido con los parámetros establecidos por el FA para la gestión del riesgo ambiental. A esta conclusión se llegó a partir de la aplicación de la herramienta prevista en el procedimiento de valoración de costos ambientales, hasta la actividad No. 3.

Adicional a la evaluación del proyecto Nuevo Achí, se realizó acompañamiento al proyecto de Vivienda Villa Juliana, en el cual se identificaron afectaciones al capital natural en las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de las dos (2) etapas de la urbanización.

Resultados respecto al objetivo específico No. 4

En cuanto al trámite de solicitudes ciudadanas, se concluye a continuación y se da respuesta de fondo al ciudadano en cada caso:

- **2019-162606-80134-D.** Frente a las presuntas irregularidades en proyecto de vivienda del municipio de Manatí -Atlántico, así como conflictos en el pago de predios relacionados con el Canal Polonia y obras de empedrado, una vez realizada visita técnica al proyecto se establece hallazgo fiscal relacionado con su ejecución, el cual se incluye en el informe. Con relación al conflicto en el pago de predios y empedrado una vez efectuados análisis respecto a los contratos vinculados, no se determinó posible detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos sobre el cual se informa en respuesta de fondo al denunciante.
- **2019-157894-80134-D.** Respecto a la no aplicación de cota de inundación requerida en proyecto de vivienda del municipio de Achí- Bolívar, así como retrasos en ejecución y selección de contratista intervenido por lavado de activos, se adelantó el análisis pertinente así como visita técnica, de lo cual se estableció hallazgo referido al proyecto de vivienda vinculado, que se incluye en el informe. De acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos relacionados con la cota de inundación, así como la selección del contratista, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación, en tal sentido se da respuesta al denunciante.
- **2019-162497-80134-D.** Referente al presunto incumplimiento en la ejecución de Colegio en el corregimiento de México en San Jacinto Cauca - Bolívar, la insuficiente cobertura con las instalaciones nuevas y el incumplimiento de proyectos de vivienda en el municipio, de acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, así como visita técnica, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación.

- **2019-157715-80704-D.** Sobre las presuntas deficiencias técnicas en la construcción de 53 viviendas en el municipio de San Benito Abad – Sucre, se estableció un hallazgo con presunto alcance disciplinario dadas deficiencias en la gestión adelantada por el FA y las condiciones de calidad que evidenciaron las viviendas en visita técnica efectuada.

- **2019-159114-80134-D.** Frente a las presuntas irregularidades en el manejo y mantenimiento de una PTAR construida con los proyectos de vivienda Villa Juliana I y II del municipio de Magangué – Bolívar, se estableció un hallazgo con presunto alcance disciplinario, por el incumplimiento en la normativa, dada la falta de funcionamiento y afectación a la salud y el ambiente producida por las PTAR evaluadas en visita técnica.

- **2019-161888-80134-D.** Con relación a las posibles irregularidades en la ejecución del contrato de consultoría para el acompañamiento en la formulación del POT en municipios de la Mojana, los cuales no fueron aprobados; de acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, se estableció cumplimiento de obligaciones contractuales, de tal manera que no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos públicos.

- **2019-160116-80704-D.** Respecto a presuntas irregularidades en la selección de beneficiarios del proyecto Silvopastoril en el municipio de Majagual - Bolívar, de acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación.

Adicionalmente se efectuó el trámite pertinente relacionado con dos insumos allegados al proceso:

- SIGEDOC 2019IE0065027 del 26 de julio de 2019. Deficiencias en la prestación de servicio de acueducto en corregimientos del Municipio de Sabanalarga Atlántico relacionados con fallas en el funcionamiento de tanques elevados financiados por FA; de acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación; en tal sentido se da respuesta al ciudadano.

- SIGEDOC 2019IE0035957 del 25 de abril de 2019 respuesta de FA a solicitud elevada por parte del Senador Jorge Robledo respecto al estado de los proyectos contratados por el FA; no se ponen en conocimiento denuncias por posible existencia de irregularidades que impacten el patrimonio estatal.

4. RELACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la ACES se establecieron nueve (9) hallazgos todos con posible incidencia disciplinaria, presentando cinco (5) de ellos alcance fiscal por un monto total de \$10.574.413.226,18, y uno (1) se traslada a indagación preliminar. Los hallazgos se incluyen en el anexo correspondiente.

5. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero, Directora DVA
Revisó: Claudia Lizette Vargas Hernández
Elaboró: Equipo de trabajo

6. RELACION DE HALLAZGOS

Criterios Generales:

Los siguientes son los criterios generales aplicables a todos los hallazgos establecidos en la ACES:

La Organización Mundial de la Salud – OMS, señala que: *“Las condiciones de vida que son inadecuadas y deficientes se asocian a altas tasas de mortalidad y morbilidad. La vivienda digna como factor de desarrollo personal y de mejoramiento de la calidad de vida de las personas debe contar con espacios necesarios que ofrezcan protección en contra del clima, esto es: frío, calor, lluvia, viento y otros fenómenos atmosféricos, situaciones todas, que conllevan a problemas de salud especialmente, enfermedades respiratorias”*.⁶

Artículo 51º de la Constitución Política, *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*

Artículo 209 de la Constitución Política: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

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”.

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, estipula: *“(…) los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría”*.

El artículo 83 ibídem señala: *“(…) 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. (...)”*.

⁶ Comité Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

El artículo 84 ibídem 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 (...)”.

El artículo 119 de la referida Ley consagra la solidaridad: “En los procesos de responsabilidad fiscal (...) en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado (...) responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo Organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho (...)”.

La Corte Constitucional en sentencia T-239/16, sobre el derecho fundamental a la vivienda digna, señaló “...el derecho a la vivienda, es un derecho fundamental en sí, cuando la vulneración del mismo acarrea la afectación del derecho a la vida digna, con el calificativo “en condiciones dignas”, no deplorables para el actor, dependiendo de la necesidad, o el conjunto de condiciones específicas de cada persona cuyos derechos se deprecian, en el sentido de que la vivienda debe contar con condiciones mínimas de habitabilidad, adaptabilidad, accesibilidad y asequibilidad”.

Esta misma corporación en la sentencia C-251/11 señaló respecto al FA: “(...) y su creación persigue finalidades importantes como la de permitir la adopción de decisiones coordinadas, eficientes y con vocación de integralidad en materia de identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, y disposición y transferencia de recursos, al igual que garantizar la suficiencia y adecuada distribución de estos últimos, con el fin de contribuir a mitigar los efectos asociados al fenómeno de La Niña, prevenir futuros impactos y proteger a la población en lo sucesivo frente a amenazas económicas, sociales y ambientales que causa el fenómeno, de donde la creación del Fondo Adaptación es una medida proporcionada para atender la emergencia y los efectos de ésta, pero dicha proporcionalidad se entiende en sentido estricto, siempre y cuando aspectos tales como la contratación se emprenda desde ahora y no superen el año 2014, pues no se encuentran razones de tiempo ni de materia que justifiquen después de este lapso, el no acudir a las institucionalidad ordinaria para lograr los objetivos propuestos con la excepcionalidad (...)”.

El Decreto 4819 de 2010, mediante el cual el gobierno crea el FA, cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal “Fenómeno de la Niña 2010-2011”, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 7 del Decreto 4819 establece: “Régimen Contractual. Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera sea su índole o cuantía, se regirán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. (...)”

El Decreto 4785 de 2011, artículo 9, consagra: "son funciones de la Subgerencia de Proyectos del Fondo Adaptación:

" (...).

- Coordinar de manera directa la ejecución de los proyectos que serán desarrollados por el Fondo en todas sus fases Promover que la gestión del riesgo sea un propósito fundamental en el proceso de estructuración de los proyectos que serán desarrollados por el Fondo.
- Promover que los proyectos adelantados por el Fondo contribuyan a la reducción del riesgo de desastre, no reproduzcan las condiciones de vulnerabilidad y fortalezcan la capacidad de recuperación de las comunidades tras los desastres.
- Supervisar y controlar proyectos de gran envergadura con el apoyo de gerentes externos para proyectos específicos, interventorías y Direcciones Regionales

El artículo 9 del mismo decreto establece entre otras las siguientes funciones de la Subgerencia de Gestión del Riesgo: (...)

- Promover que la gestión del riesgo sea un propósito fundamental en el proceso de estructuración de los proyectos que serán desarrollados por el Fondo.
- Promover que los proyectos adelantados por el Fondo contribuyan a la reducción del riesgo de desastre, no reproduzcan las condiciones de vulnerabilidad y fortalezcan la capacidad de recuperación de las comunidades tras los desastres (...).

El "Manual Operativo de Operadores Zonales", de febrero de 2013, adoptado por el FA mediante Resolución No. 009 del 27 de febrero de 2013, define en el numeral 4.2 los actores de la intervención. Entre otros la interventoría contractual:

"Este interventor verificará el cumplimiento de las condiciones contractuales y lineamientos operativos que defina el Fondo para el desarrollo de los contratos que ejecuten los Operadores Zonales.

Las actividades desarrolladas por el Interventor Contractual se deberán realizar en cuatro momentos: (i) el montaje del esquema operativo; (ii) la implementación y transición entre la verificación y la definición de los Planes de Intervención; **(iii) en la etapa de ejecución de los Planes de Intervención;** y (iv) en el cierre y liquidación de los contratos de Operadores Zonales. (...)

-Interventor de obra:

Persona natural o jurídica que ejerce vigilancia para la correcta ejecución de las obras a cargo del operador, mediante la supervisión, coordinación y control a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato de obra.

El objeto de esta interventoría consiste en supervisar, controlar y vigilar las acciones del subcontratista, para hacer cumplir las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales y financieras, establecidas en el marco del contrato celebrado con cada Operador.

La contratación de esta interventoría será responsabilidad de los Operadores Zonales y los costos asociados a ella, están incluidos en los valores definidos por el Fondo para

cada modalidad de vivienda. En los casos en que el constructor no sea el mismo Operador Zonal, éste podrá ejercer la interventoría de manera directa.

5.2.4 Fase IV –Ejecución

Una vez aprobado, un Plan de Intervención, el Operador Zonal deberá iniciar su ejecución. Esto incluye la contratación de todo lo requerido para proveer las soluciones de vivienda. El Operador Zonal debe garantizar la más alta calidad y eficiencia en el uso de los recursos financieros, técnicos y humanos.

7 PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

7.1 INTERVENTOR CONTRACTUAL

El interventor contractual está facultado para actuar conforme con lo establecido en la Ley 1474 de 2011, lo previsto en el respectivo contrato, resultado de la convocatoria abierta 29 de 2012, y los lineamientos del presente manual. En ningún caso el Interventor podrá ejercer funciones atribuibles a los funcionarios del Fondo Adaptación.

Para tales efectos el Interventor Contractual deberá desarrollar, entre otras, las siguientes obligaciones:(...)

Proponer al Fondo la implementación de las medidas correctivas que sean necesarias para el adecuado cumplimiento del contrato de los operadores Zonales. En caso de ser aprobadas las mismas por el Fondo, exigir a los Operadores Zonales la implementación de dichas medidas, de manera que cumplan con lo establecido en los respectivos contratos y en los documentos que lo conforman.

Comprobar los trabajos y dimensiones de las obras ejecutadas de acuerdo con el Plan de Intervención de cada Operador Zonal.

-Realizar una visita técnica a cada Operador Zonal por lo menos una vez al mes, con el fin de establecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los Operadores Zonales. El Interventor Contractual deberá informar al Fondo los casos que puedan afectar de manera importante el cumplimiento del Plan de Intervención y la recomendación de acciones correctivas para la solución de dichas situaciones.

En caso de presentarse atrasos en los cronogramas y/o anomalías detectados en las visitas mensuales aleatorias, se deberán realizar adicionalmente visitas específicas a los frentes involucrados para verificar la implementación de las medidas correctivas sugeridas y adoptadas para el cumplimiento contractual del Operador Zonal.

-Recibir los informes de avance de las actividades realizadas presentados por los Operadores Zonales y remitirlos al FONDO y/o a su delegado como anexo a su informe mensual. En su informe mensual, el Interventor Contractual deberá incluir concepto sobre la ejecución contractual de cada uno de los Operadores Zonales. (...)"

- La Resolución No 001 de 2012, adopta el "Manual de Contratación y de Supervisión" del FA y señala: "ARTÍCULO 13. ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS. El Fondo Adaptación, previo al inicio de cada proceso contractual, elaborará los estudios previos

que soportan la necesidad y oportunidad de la contratación. (...) Los Estudios Previos deberán contener como mínimo lo siguiente: 1. Identificación y descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación. 2. Análisis de las alternativas de satisfacción de la necesidad. 3. Selección de la alternativa más favorable y descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones esenciales. 4. Análisis que soporte el valor estimado del contrato y de posibles costos asociados al mismo. 5. Análisis de los riesgos previsibles del futuro contrato, esto es, riesgos involucrados en la contratación y que pueden alterar el equilibrio financiero del mismo. Estos riesgos deberán ser evaluados por los participantes en el proceso de selección y se ajustarán de común acuerdo con El Fondo en lo que tiene que ver con su identificación, tipificación y asignación. 6. El análisis que sustente la exigencia de garantía para el cubrimiento de riesgos contractuales o extracontractuales. 7. Los criterios que utilizarán en el proceso de selección. 8. Elaboración de los diseños, en caso de que el contrato a celebrar así lo requiera. Por regla general la entidad debe contar previamente con los diseños requeridos para la construcción de obras, salvo que estime conveniente contratar tanto el diseño y la construcción. En este caso deberán tener a disposición los oferentes, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

(...)

ARTÍCULO 42. DEFINICIÓN DE LA SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA. Se entiende por supervisión o interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y vigilancia permanente de la ejecución de los contratos y/o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y/o convenio y lo dispuesto en el presente Manual. Para estos efectos, la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el contrato ejerce el Fondo Adaptación cuando no se requieren conocimientos especializados, ya sea con personal de planta o con personal de apoyo a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios; seguimiento que deberá ponerse en conocimiento del área respectiva, cuando así se requiera para lo de su competencia. 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.

(...)

ARTÍCULO 47. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. Sin perjuicio de los principios que rigen la contratación del Fondo Adaptación, la supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido: a. Cooperará con la entidad y el contratista en el logro de los objetivos contractuales pactados. b. Velará por que los contratos se ejecuten cumpliendo con los cronogramas establecidos, manteniéndolos debidamente actualizados. c. Velará por que los recursos sean ejecutados en forma adecuada. d. Responderá por los resultados de su gestión. e. Verificará el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda. **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 49. FUNCIONES GENERALES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR. En ejercicio de la función, el supervisor o interventor, según corresponda, está facultado para actuar conforme lo establecido en la ley y lo previsto en el respectivo contrato. Especialmente compete al supervisor: a. Exigir al contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato. b. Exigir la información que considere necesaria, recomendar lo que estime y contribuya a la mejor ejecución del contrato, y en general adoptar las medidas que propendan por la óptima ejecución del objeto contratado. c. Dejar constancia escrita de todas sus actuaciones. Las órdenes e instrucciones que imparta son de obligatorio cumplimiento siempre y cuando estén en concordancia con la ley y lo pactado. d. Sugerir las medidas que considere necesarias para la mejor ejecución del objeto pactado. e. Poner en conocimiento de la entidad oportunamente los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones del contratista y recopilar y entregar las pruebas de dichos incumplimientos.

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. e. Verificar previamente a la suscripción del acta de inicio del contrato, que las garantías constituidas y aprobadas o seguros cumplan a la fecha de iniciación con las condiciones exigidas y solicitar al contratista su respectiva modificación, cuando haya lugar a ello. f. Suscribir con el contratista las siguientes actas, en las fechas en que realmente se produzcan los hechos a que se refieren (dependiendo del contrato): i. Acta de inicio. ii. Acta de recibo total o parcial del contrato. iii. Acta de convenios o acuerdos. g. Suscribir con el contratista y el competente contractual las siguientes actas: i. Acta de suspensión y de reinicio de ejecución, previamente a su ocurrencia. ii. Acta de Liquidación. h. Colaborar a la Secretaría General en la custodia organización el archivo del contrato remitiendo toda la información utilizada y elaborada durante la ejecución del contrato objeto de la supervisión, como correspondencia o correos electrónicos cruzados con el contratista, planos, requerimientos, actas de reuniones, instrucciones impartidas, y demás

documentos necesarios para el control físico y financiero del contrato, relacionando en general toda la información que se refiera al desarrollo del mismo. i. Remitir toda la documentación original del contrato en debida forma a la Secretaría General, evitando la duplicidad documental en cumplimiento de lo señalado por el Acuerdo 39 de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación j. Establecer mecanismos ágiles y eficientes para el desarrollo de la supervisión a su cargo. k. Evitar que sus decisiones interfieran injustificadamente en las acciones del contratista. l. Llevar estricto control sobre la correspondencia que se produzca con el contratista, durante la ejecución del contrato. m. Coordinar con las dependencias de la entidad que tengan relación con la ejecución del contrato, para que éstas cumplan con sus obligaciones. n. Programar y coordinar con quien sea necesario reuniones periódicas para analizar el estado de ejecución y avance del contrato. o. Elaborar los informes de su gestión hasta que el contrato se ejecute en su totalidad y se efectúe la liquidación. Estos informes se deben realizar cada vez que se deba realizar un pago. Todos los contratos deben tener un informe final de supervisión o interventoría, según corresponda. Lo anterior sin perjuicio de lo que se pacte en los contratos. p. Comprobar dentro del control de ejecución del contrato, lo relacionado con los pagos, verificando el cumplimiento de las obligaciones establecidas para cada pago en las condiciones pactadas, certificando y tramitando oportunamente las cuentas de cobro presentadas por el contratista. q. Vigilar el cumplimiento por parte del contratista de las disposiciones legales de carácter laboral y exigir que se apliquen las normas de seguridad industrial y salud ocupacional que sean de obligatorio cumplimiento, cuando por el objeto del contrato haya lugar a ello. r. Responder las solicitudes y peticiones del contratista, para lo cual dará el trámite ante el funcionario o dependencia competente, haciendo seguimiento a la atención de la misma. s. Efectuar los requerimientos escritos al contratista que sean necesarios a fin de exigirle el cabal cumplimiento del contrato. t. Controlar el estado financiero del contrato y llevar un registro de las operaciones efectuadas con los fondos del mismo. Presentar informe al competente contractual, sobre situaciones que alteren en contra de la entidad, el equilibrio económico o financiero del contrato. v. Actuar de tal modo que por su causa, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, presentará informes sobre la necesidad de corrección de los desajustes que pudieren presentarse o de acuerdos sobre los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse. w. Ejercer las demás labores requeridas para el buen desarrollo del contrato o las que sean asignadas por la entidad para efectuar el control y vigilancia del mismo.

ARTÍCULO 51. FUNCIONES TÉCNICAS DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR. a. Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado, establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales. b. Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el contrato; igualmente constatar – según el caso - la existencia de planos, diseños, licencias, permisos, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones y demás consideraciones técnicas que estime necesarias para suscribir el acta de iniciación y la ejecución del objeto pactado. c. Exigir a los contratistas que el personal requerido para la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando sea negligente, incompetente o incurra en faltas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses de la entidad. Esta solicitud

deberá estar debidamente motivada. d. Controlar el avance del contrato con base en el cronograma previsto y recomendar los ajustes a que haya lugar. e. Exigir al contratista la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido. f. Suministrar al contratista todos los detalles, especificaciones técnicas, etc. necesarios, que deba utilizar en la ejecución del contrato, llevando el respectivo registro de documentos vigentes. g. Atender y resolver consultas sobre la correcta interpretación de las especificaciones, y sobre los errores u omisiones que éstos puedan contener. h. Solicitar al contratista las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato. i. Revisar y aprobar los programas de: Ejecución, manejo de anticipo, inversión, personal, equipos, etc.; cuando aplique contractualmente. j. Comprobar y aprobar que los elementos ofrecidos y entregados por el contratista, cumplan con las condiciones exigidas por la entidad. k. Controlar el avance del contrato con base en el cronograma de ejecución aprobado y recomendar los ajustes necesarios cada vez que sea requerido. l. Exigir al contratista las medidas para solucionar los problemas administrativos específicos del contrato (retrasos, incumplimiento, etc.). m. Comunicar en forma escrita al contratista, de manera clara y precisa, las instrucciones, recomendaciones y observaciones para prevenir y corregir desviaciones, demoras e incumplimientos parciales o totales en la ejecución del contrato. n. Según la naturaleza del contrato, exigir al contratista de acuerdo con las previsiones legales, el cumplimiento de las formalidades para la cesión de derechos, patentes, derechos de autor, etc., a favor de la entidad. o. Verificar que los bienes entregados sean nuevos, de primera calidad, que funcionen correctamente según su naturaleza. p. Verificar que los accesorios que formen parte de los bienes entregados se ajusten a los mismos. q. Verificar que el contratista entregue los manuales que instruyen a los usuarios acerca del funcionamiento, operación, cuidado y mantenimiento de los bienes adquiridos. r. Verificar que el contratista que instruya (si es necesario por escrito), acerca de las características de las adecuaciones necesarias para el funcionamiento de los bienes adquiridos y no permitir su instalación sin la adecuación técnica necesaria. s. Estar pendiente del funcionamiento del bien durante el término de la garantía, lo cual implica que una vez que se observen fallas deberá requerir al contratista, por escrito, para que subsane la falla en el menor tiempo posible o para que reemplace el bien por uno nuevo, en caso de graves y frecuentes fallas. t. Exigir los informes que indican los contratos, más los que considere convenientes y estén relacionados con la ejecución del contrato. u. Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes.

ARTÍCULO 54. PROHIBICIONES DE LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA. A los supervisores o interventores, según corresponda, les está prohibido: a. Ordenar cambios de especificaciones técnicas o de calidad de las obras, bienes o servicios, o de las condiciones de modo, tiempo y lugar establecidos en los contratos, sin la debida aprobación del ordenador del gasto. b. Adoptar decisiones que impliquen modificación del contrato sin el lleno de los requisitos legales pertinentes. c. Solicitar y/o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas de la entidad contratante o del contratista. d. Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo. e. Entrabar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato. f. Constituirse, en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en el contrato. g. Permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato. h. Gestionar indebidamente a título personal asuntos relativos con el contrato. i.

Exigir al contratista renunciaciones a cambio de modificaciones o adiciones al contrato. j. Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones. k. Recibir a satisfacción, bienes, obras o servicios que no correspondan al objeto o condiciones contractuales. l. Demorar la proyección o suscripción oportuna de las actas de iniciación, recibo parcial o total de obras, bienes o servicios, así como la de liquidación, y demás documentos requeridos en desarrollo del contrato respectivo. m. Transar o conciliar diferencias sin las autorizaciones respectivas.

-La Resolución No 836 del 27 de octubre de 2015, "Manual de Contratación Fondo Adaptación", la cual incluye el anexo 4-GPYI 03 "Instructivo seguimiento control contratos" FA que establece:

"1 INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS CONTRATOS 1.1 Supervisión e interventoría La supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato, podrá ser llevada a cabo directamente por el Subgerente, Gerente de Macroproyecto o Jefe de Oficina responsable de la contratación, por los servidores públicos de dichas dependencias o por una persona natural o jurídica externa e idónea que haya sido contratada para el efecto. 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. Además de las Obligaciones generales de supervisión que se señalan en el presente Instructivo, el supervisor o Interventor tendrá a su cargo las responsabilidades específicas que para el efecto se le señalen en el contrato para la supervisión o en el contrato objeto de supervisión, según sea el caso. En aquellos casos en que el supervisor sea un servidor público, su designación estará a cargo del Gerente o el Secretario General del FONDO, mediante memorando que deberá acompañarse de los documentos necesarios para el ejercicio de la supervisión. (...)"

-El FA ha implementado el "Instructivo de Interventoría de Vivienda" Código 13-03-I-10. Versión 1, que indica:

"(...) 53. INTERVENTORÍA DE OBRA Hitos que revisará y reportará la Interventoría de Obra: Con el fin de realizar el control técnico de la obra, la interventoría programará como mínimo una (1) visita de campo al mes, sin embargo cuando el Fondo Adaptación considere que sea necesario, se programarán visitas adicionales. Los hitos que se revisara la interventoría de obra son los siguientes:

Hito de Urbanismo por proyecto o etapa, si ese es el caso: 54. La interventoría de obra deberá verificar a través de las visitas de campo y reportar a través de los informes establecidos en el presente instructivo, el porcentaje de avance en la construcción de las obras de urbanismo respecto a las actividades de: vías y andenes, acceso a personas con movilidad reducida, redes de acueducto, redes de alcantarillado, redes de energía eléctrica, redes de gas, áreas comunitarias y equipamiento urbano. Hito de Cimentación por Vivienda: 55. La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las

visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de cimentación, revisar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas técnicas (cuantía del refuerzo utilizado y espaciamiento entre flejes), realizar el control de calidad de los materiales utilizados, realizar los ensayos para verificar la calidad del concreto, revisar el cumplimiento de las especificaciones técnicas estipuladas en la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.

Hito de Muros y/o Mampostería y Cerramiento y Sistema Estructural: 56. La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de mampostería y/o Muros y cerramiento, incluyendo el avance en estructura, revisar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas técnicas, controlar la calidad de la mano de obra y calidad de los materiales utilizados y verificar la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente. **Hito de Cubierta:** 57. La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de cubierta, verificar el cumplimiento en cuanto a calidad de materiales, instalación, áreas y la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.

Hito de Acabados y Terminación: 58. La interventoría de obra deberá verificar y reportar a través de los informes el porcentaje de avance observado en el hito de acabados y terminación, controlar la calidad de la mano de obra y la calidad de los materiales utilizados, verificar la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual. Una vez se dé cumplimiento a este hito, la interventoría Contractual procede a la expedición del certificado de habitabilidad de la vivienda, de acuerdo con lo establecido en el numeral 9 de este instructivo. **Funciones Técnicas del Interventoría de Obra Previas al Inicio del Contrato** 59. Verificar cuando corresponda, la existencia de planos, diseños, licencias, permisos, autorizaciones, estudios, cálculos y demás especificaciones técnicas necesarias para suscribir el acta de iniciación y la ejecución del objeto pactado. En materia de diseños, licencias, permisos y planos se deberán cumplir los parámetros establecidos en la Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente – NSR-10 y Reglamentos Técnicos establecidos en el numeral V de este instructivo “Marco Legal”. 60. Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el objeto del contrato. Durante la ejecución del contrato 61. Realizar una visita técnica a cada proyecto o plan de intervención por lo menos una (1) vez al mes, con el fin de establecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones y realizar un control técnico de la ejecución. El Interventor de Obra deberá informar al Operador Zonal y este a su vez al FONDO los casos que puedan afectar de manera importante el cumplimiento del Plan de Intervención y la recomendación de acciones correctivas para la solución de dichas situaciones. 62. Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales. Se deberá establecer un plan de ensayos para verificar la calidad del concreto, su resistencia a la compresión, los asentamientos

generados y todos los protocolos necesarios para garantizar la estabilidad y seguridad del proyecto o las viviendas objeto de reconstrucción o reubicación. 63. Exigir a los contratistas de obra de manera motivada, que el personal requerido para la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando no cumpla de manera adecuada con las labores a su cargo o incurra en faltas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando su conducta altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses del Fondo Adaptación. La Interventoría de obra verificará constantemente la idoneidad y cumplimiento de perfiles profesionales del personal propuesto por los contratistas de obra. 64. Controlar el avance del contrato con base en el cronograma previsto y recomendar los ajustes a que haya lugar, cuando se evidencien retrasos que afecten la normal ejecución del contrato de obra. 65. Exigir al contratista de obra u Operador Zonal, la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido, garantizando que los elementos a reponer sean de igual o superior calidad. 66. Atender y resolver consultas sobre la correcta interpretación de las especificaciones técnicas, y sobre los errores u omisiones que éstas puedan contener. 67. Solicitar al contratista de obra u Operador Zonal, cuando aplique, las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato y Plan de Intervención aprobado por la Interventoría Contractual. Revisar y aprobar los programas de: Ejecución, manejo de anticipo, inversión, personal, equipos, entre otros, en aquellos casos en que aplique por las características del contrato. 68. Requerir del contratista de obra u Operador Zonal, la implementación de las medidas necesarias para solucionar los retrasos e incumplimientos parciales en la ejecución del contrato. 69. Comunicar en forma escrita al contratista de obra u Operador Zonal, de manera clara y precisa, las instrucciones, recomendaciones y observaciones para prevenir y corregir desviaciones, demoras e incumplimientos parciales o totales en la ejecución del contrato. 70. Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes que haga el Fondo Adaptación”.

El Decreto No 926 del 19 de marzo de 2010, NSR – 10 Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente. (...) Artículo 2°.- Alcance.- Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley en las disposiciones que la reglamenten. Corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento. Estas se abstendrán de aprobar los proyectos, o planos de construcciones que no cumplan con las normas señaladas en esta Ley o sus reglamentos.

La construcción deberá sujetarse estrictamente al correspondiente proyecto o planos aprobados.”

La Ley 1753 de 2015 mediante la cual se adopta el Plan de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se le atribuyó al FA la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el “Fenómeno de La Niña.”

El FA tiene como misión “contribuir a la adaptación del país al cambio climático, mediante la estructuración y ejecución de proyectos integrales y sostenibles, con enfoque

regional y multisectorial, generando soluciones que permanezcan en el tiempo y conocimiento, para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.”

Criterios generales- Contrato de Prestación de Servicios No. 003 de 2013, suscrito por FA y la Caja de Compensación Familiar - COMFENALCO Santander

El FA con el fin de dar cumplimiento a los objetivos previstos en el Decreto 4819 de 2010 elaboró los estudios previos⁷ del 17 de diciembre de 2012, mediante los cuales justifica la necesidad de contratar para el siguiente objeto: “ (...) *El Fondo Adaptación requiere contratar a una persona jurídica que desarrolle las funciones de Operador Zonal del “PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACION Y RECONSTRUCCION DE VIVIENDAS PARA LA ATENCION DE HOGARES DAMNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE AFECTADAS POR LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENOMENO DE LA NIÑA 2010-2011”, “ en los Departamentos de Santander, Norte de Santander y Sur de Bolívar”. (...)* .

En los mencionados estudios se determinó:

“7 ALCANCE DEL OBJETO A CONTRATAR Y ESPECIFICACIONES
(...)

d. El OPERADOR ZONAL es responsable por la ejecución y entrega de las soluciones de vivienda con la calidad esperada y en el tiempo acordado, gestionando y coordinando a los distintos subcontratistas, interventores de obra contratadas por él, banco de materiales y desarrollando los mecanismos de planificación, gestión de riesgos y toma de decisiones pertinentes. Dada la complejidad y magnitud del proyecto, se espera que este OPERADOR ZONAL tenga capacidad de garantizar el cumplimiento de manera presencial, mediante personal en terreno y visitas periódicas, el estado el proyecto y el desempeño de los distintos contratistas e interventores”.

Y señala acerca de la supervisión del contrato lo siguiente:

“(...) 15. SUPERVISION El Fondo Adaptación, a través del Interventor Contractual de los Operadores Zonales, ejercerá las funciones de supervisión técnica, legal y financiera y vigilará el cumplimiento de las actividades contempladas en el presente contrato o la persona designada mediante oficio por la Ordenadora del Gasto”.

Frente a esta necesidad Comfenalco Santander, según documento de diciembre de 2012 presentó propuesta técnica y económica como operador zonal en los departamentos de Santander, Norte de Santander y sur de Bolívar dentro del programa mencionado.

La propuesta señala entre otros aspectos:

⁷ Los cuales forman parte integral del contrato de prestación de servicios 003 de 2013.

"Objetivos Especificos 2.2.2 (...)

-Diseñar un plan de intervención para construir y reconstruir viviendas afectadas por la ola invernal de acuerdo al diagnóstico y a la oferta existente en cada municipio.

-Ejecutar proyectos de viviendas en las zonas a intervenir (Diseño, adecuación, construcción y entrega para las diferentes modalidades: Reconstrucción en sitio, vivienda prefabricada y Vivienda Nueva) (...)"

2.4 FASES IDENTIFICADAS Y DURACION ESTIMADA (...)

"Etapa 4. Ejecución del plan - Proveer las soluciones de vivienda requeridas con calidad y eficiencia en el uso de los recursos, en las diferentes zonas a intervenir tanto para áreas urbanas y rurales, teniendo en cuenta la ubicación de la vivienda destruida según si el riesgo es mitigable o no, con las siguientes tipologías de vivienda de intervención: - Reconstrucción en sitio – Vivienda prefabricada – Adquisición de vivienda existente – Construcción de vivienda nueva.

2.10 SUPUESTOS REQUERIDOS

Comfenalco Santander realizará directamente las labores de interventoría, supervisión y control de las obras y ejecuciones contratadas con recursos del Fondo Adaptación. (...).

Comfenalco Santander podrá implementar mecanismos adicionales a los previstos en el Manual Operativo, para garantizar la adecuada inversión de los recursos por parte de los Ejecutores (...)"

El FA y la Caja de Compensación Familiar - COMFENALCO Santander, celebraron el Contrato de Prestación de Servicios No. 003 de 2013, el 18 de enero de 2013, el cual tenía por objeto: "CLAUSULA PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO. COMFENALCO SANTANDER se compromete con EL FONDO, a realizar las funciones de OPERADOR ZONAL del "PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACION Y RECONSTRUCCION DE VIVIENDAS PARA LA ATENCION DE HOGARES DAMNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE AFECTADAS POR LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENOMENO DE LA NIÑA 2010-2011" en los Departamentos de Santander, Norte de Santander y Sur de Bolívar, de conformidad con las especificaciones establecidas en el Estudio Previo y la propuesta presentada".

En el numeral noveno de los considerandos del contrato 003 de 2013 se indica: "Teniendo en cuenta la complejidad de la coordinación institucional, de los riesgos operativos involucrados y la urgencia de dar respuestas efectivas frente al desastre nacional derivado de los efectos del Fenómeno de la Niña 2010-2011, el Consejo Directivo del FONDO ADAPTACION en su sesión del 29 de marzo de 2012, aprobó la contratación directa de organizaciones especializadas y con experiencia reconocida en gestión social de procesos de reconstrucción de viviendas, para que desarrollen todas las actividades relacionadas con el "PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACION Y RECONSTRUCCION DE VIVIENDAS (...)"

El plazo de ejecución inicial del contrato 003 de 2013 fue de 24 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio la cual fue suscrita el 19 de febrero de 2013.

El valor inicial del contrato No. 003 de 2013, según la cláusula octava, se pactó por \$16.096.227.047, que incluía el de la verificación, los costos administrativos y honorarios.

El contrato fue objeto de seis (6) otrosíes; con el otrosí No 6 suscrito el 1 de diciembre de 2016, se prorrogó el plazo de ejecución del contrato No. 003 de 2013 por el término de 12 meses, es decir el plazo final del contrato fue hasta el 30 de diciembre de 2017.

En la cláusula segunda se estableció: *“ALCANCE DEL OBJETO. El Operador será responsable de proveer soluciones de vivienda a los damnificados, identificados como elegibles durante el proceso de verificación del registro y que no serán atendidos por otras entidades o por el Fondo a través de otros contratos. Los municipios a atender, el número de viviendas reportados como destruidas según el Registro Único de Damnificados, el número de registros verificados y atendidos por un tercero y las viviendas proyectadas para verificar y atender por el Operador Zonal son: (...)*

SUR DE BOLIVAR... MONTECRISTO

DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	Viviendas reportadas como destruidas	Registros verificados/ atendidos por un tercero	Por Verificar/ atender Operador
☐ SUR DE BOLIVAR	2053	61	1992
ARENAL	23	22	1
CANTAGALLO	115	16	99
MONTECRISTO	541	9	532

DEPARTAMENTO /MUNICIPIO	Viviendas reportadas como destruidas	Registros verificados atendidos por un tercero	Por verificar/atender Operador
PUERTO WILCHES	136	57	79

“CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE COMFENALCO SANTANDER. COMFENALCO SANTANDER se compromete a realizar las siguientes actividades:

Obligaciones Generales

1. *Desarrollar el objeto del contrato dentro del término y en los sitios señalados en el presente documento.*

2. *Aplicar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para lograr la efectividad en la ejecución de los recursos entregados (...)*

Obligaciones Especiales

*VERIFICACION DE VIVIENDA (...)
DEFINICION DEL PLAN DE INTERVENCION (...)*

3. *Presentar el cronograma general de ejecución del Plan de Intervención y realizar informes mensuales de seguimiento. Cualquier cambio en dicho cronograma deberá ser comunicado por escrito al supervisor del contrato y deberá contar con la aprobación del FONDO ADAPTACION.*

ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL (...) EJECUCION

4. *Proveer soluciones de vivienda para los beneficiarios que corresponden a la zona asignada a COMFENALCO SANTANDER, a través de, entre otras, las siguientes modalidades: reconstrucción de vivienda en sitio, reconstrucción asistida; reconstrucción convencional o no convencional; mitigación del riesgo a través de adaptaciones en la estructura de la vivienda; adquisición de vivienda nueva o usada y construcción de vivienda nueva. Lo anterior incluye, sin limitarse a ello, los siguientes aspectos: i) Adquisición, distribución y control de materiales; ii) Contratación de mano de obra; iii) Gestión Contractual, pólizas, supervisión, interventorías y pago de las interventorías que realice COMFENALCO SANTANDER para proveer soluciones de vivienda a los beneficiarios del FONDO ADAPTACION.*

SUPERVISION Y CONTROL

1. *Otorgar la información requerida por el Fondo para realizar seguimiento, en los formatos y a través de los instrumentos definidos por éste para tal fin. (...)*

CLAUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DEL FONDO. EL FONDO se obliga a:

5. *Suministrar a COMFENALCO SANTANDER las directrices necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del contrato, a través de comunicaciones escritas, actas de reunión o correos electrónicos dirigidos por el Interventor Contractual o por el FONDO ADAPTACION directamente. (...)*
6. *Apoyar a COMFENALCO SANTANDER en la consecución de información, ante entidades del Gobierno Nacional o autoridades administrativas, que sea necesaria para garantizar resultados satisfactorios del contrato.*

CLAUSULA DECIMA QUINTA: CLAUSULA PENAL PECUNIARIA: En caso de mora en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de COMFENALCO SANTANDER, éste se obliga a pagar al FONDO, por el simple retardo, una pena por valor equivalente al uno (1%) por ciento del valor total del contrato, sin que esta reemplace la obligación principal, ni su indemnización compensatoria. Así mismo, en caso de que, vencido el plazo del contrato, (...). PARAGRAFO PRIMERO: La imposición de las penas estipuladas en esta cláusula estará precedida de la garantía del derecho de audiencia y de defensa de COMFENALCO

SANTANDER y de su garante, para lo cual EL FONDO aplicará el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

“CLAUSULA DECIMA SEXTA: CLAUSULAS EXCEPCIONALES: Al presente contrato le serán aplicables las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ley 80 de 1993”. (...)

CLAUSULA VIGESIMA CUARTA: SUPERVISION – EI FONDO ADAPTACION, a través del Interventor Contractual de los Operadores Zonales, ejercerá las funciones de supervisión técnica, legal y financiera y vigilará el cumplimiento de las actividades contempladas en el presente contrato o la persona designada mediante oficio por la Ordenadora del Gasto. La supervisión se adelantará de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 001 de 2012, mediante la cual se adopta el Manual de Contratación y Supervisión del Fondo y demás normas que regulan la materia, y deberá principalmente: (...)

- 3. Exigir a COMFENALCO SANTANDER la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.*
- 4. Buscar el cumplimiento de los fines del presente contrato.*
- 5. Vigilar la correcta ejecución del objeto del presente contrato.*
- 6. Proteger los derechos de EL FONDO, de COMFENALCO SANTANDER y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del mismo. (...)*
- 9. Cumplir con las demás obligaciones que contribuyan a garantizar el cabal cumplimiento y ejecución del presente contrato. (...)*

Por otra parte, el FA, celebró el contrato No. 023 de 2012 con el Consorcio Reconstrucción 2012, en virtud de este contrato se ejercía la Interventoría Contractual al Contrato No. 003 de 2013.

El contrato No. 023 de 2013 se suscribió el 11 de febrero de 2013, el cual tenía como objeto que: **“EL INTERVENTOR se obliga con el FONDO a adelantar la interventoría contractual de los operadores zonales del “Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la Atención de Hogares Damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la niña 2010-2011”.**

El contrato No. 023 de 2013, finalizó el 4 de septiembre de 2016, fecha a partir de la cual el FONDO DE ADAPTACION, asumió la supervisión del Contrato 003 de 2013. Las personas naturales que fueron contratadas para estas labores se identifican con cédula de ciudadanía No.: 79.299.256 (contrato 082 de 2016 suscrito el 3/09/2016); 11.810.887 (Contrato de Consultoría 105 de 2017, suscrito el 17/02/2017) y 18.497.372 (contrato 2017 C-145 suscrito el 15 de marzo de 2017).

Hallazgo 1 Urbanización Villa Daniela Montecristo – Bolívar (F) (D)

El Comité de Derechos Urbanos de Naciones Unidas, en su Observación General N° 4, define y aclara lo que significa una vivienda digna, *“en la actualidad una vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo simplemente de cobijo sino, que debe considerarse más bien como el espacio donde los individuos o las familias puedan vivir en seguridad, paz y dignidad”*.

La Ley No. 400 (19 de agosto de 1997) modificada por la Ley 1229 de 2008 (julio 16) mediante la cual se adoptan las normas sobre construcciones sismo resistentes, en diferentes artículos señala:

“ARTÍCULO 1°.- Objeto.- La presente Ley establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que estas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

Parágrafo. - Una edificación diseñada siguiendo los requisitos consagrados en las normas que regulen las construcciones Sismo Resistentes, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño en elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales pero sin colapso. El cuidado tanto en el diseño como en la construcción y la supervisión técnica, son fundamentales para la sismo resistencia de estructuras y elementos no estructurales.

ARTÍCULO 2°- Alcance- Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley en las disposiciones que la reglamenten.

(...)

La construcción deberá sujetarse estrictamente al correspondiente proyecto o planos aprobados

ARTÍCULO 7°- Sujeción de la construcción a los planos. - Los planos arquitectónicos y estructurales que se presenten para la obtención de la licencia de construcción deben ser iguales a los utilizados en la construcción de la obra. Por lo menos una copia de estos debe permanecer en el archivo del Departamento Administrativo o dependencia Distrital o Municipal a cargo de la expedición de la licencia de construcción

ARTÍCULO 52°- Alcaldías- Las Alcaldías, o las Secretarías o Departamentos Administrativos correspondientes, podrán ordenar la demolición de las construcciones que se adelanten sin cumplimiento de las prescripciones, normas y disposiciones que esta Ley y sus reglamentos establecen, sin perjuicio de las demás sanciones que prevean las disposiciones legales o reglamentarias”.

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, señala en sus diversos títulos y literales:

"TÍTULO A REQUISITOS GENERALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE

A.1.1.1 — *El diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones en el territorio de la República de Colombia debe someterse a los criterios y requisitos mínimos que se establecen en la Normas Sismo Resistentes Colombianas, las cuales comprenden: (a) La Ley 400 de 1997, (b) La Ley 1229 de 2008, (c) El presente Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes, NSR-10, y (d) Las resoluciones expedidas por la "Comisión Asesora Permanente del Régimen de Construcciones Sismo Resistentes" del Gobierno Nacional, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y creada por el Artículo 39 de la Ley 400 de 1997*

A.1.2.2 — **OBJETO** — *El presente Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes, NSR-10, tiene por objeto: A.1.2.2.1 — Reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.*

A-2 A.1.2.2.2 — *Una edificación diseñada siguiendo los requisitos de este Reglamento, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño a los elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales pero sin colapso.*

A.1.2.2.3 — *Además de la defensa de la vida, con el cumplimiento de los niveles prescritos por el presente Reglamento para los movimientos sísmicos de diseño, los cuales corresponden a requisitos mínimos establecidos para el diseño de elementos estructurales y elementos no estructurales, se permite proteger en alguna medida el patrimonio.*

A.1.3.8 — **CONSTRUCCIÓN** — *La construcción de la estructura, y de los elementos no estructurales, de la edificación se realiza de acuerdo con los requisitos propios del material, para el grado de capacidad de disipación de energía para el cual fue diseñada, y bajo una supervisión técnica, cuando así lo exija la Ley 400 de 1997, realizada de acuerdo con los requisitos del Título I. En la construcción deben cumplirse los requisitos dados por el Reglamento para cada material estructural y seguirse los procedimientos y especificaciones dados por los diseñadores. La dirección de la construcción debe ser realizada por un ingeniero civil, o arquitecto, o un ingeniero mecánico para el caso de estructuras metálicas o prefabricadas, facultados para este fin, de acuerdo con la Ley 400 de 1997, o un constructor en arquitectura o ingeniería facultado para este fin por la Ley 1229 de 2008.*

A.1.3.11 — **CASAS DE UNO Y DOS PISOS** — *Las edificaciones de uno y dos pisos deben diseñarse de acuerdo con los Capítulos A.1 a A.12 de este Reglamento. Las casas de uno y dos pisos del grupo de uso I, tal como lo define A.2.5.1.4, que no formen parte de programas de quince o más unidades de vivienda ni tengan más de 3000 m² de área en conjunto, pueden diseñarse alternativamente de acuerdo con los requisitos del Título E de este Reglamento.*

A.1.4 — CONSIDERACIONES ESPECIALES A.1.4.1 — POR TAMAÑO Y GRUPO DE USO — *En toda edificación del grupo de uso I, como las define A.2.5.1, que tenga más de 3000 m² de área en conjunto, o que forme parte de un programa de quince o más unidades de vivienda, y en todas las edificaciones de los grupos de usos II, III y IV, como las define A.2.5.1, debe tenerse en cuenta la obligatoriedad de la supervisión técnica, profesionalmente calificada, de la construcción, según lo requerido en A.1.3.9*

A.3.6.4 — AMARRES Y CONTINUIDAD — *Todos los elementos estructurales deben interconectarse. La conexión y los elementos conectores deben ser capaces de transmitir las fuerzas sísmicas inducidas por las partes que conectan; además de los requisitos del Capítulo A.8, deben cumplirse los siguientes requisitos: A.3.6.4.1 — Partes de la edificación — Cualquier parte o porción de la edificación que forme un conjunto indistintamente diferenciado del resto de la estructura, pero que esté estructuralmente vinculado a ésta, debe estar vinculada y amarrada al resto de la edificación por medio de elementos de conexión cuya resistencia se diseñe teniendo en cuenta las fuerzas axiales, de corte y de flexión transmitidas por la interacción entre las partes bajo las combinaciones de carga especificadas en el Título B"*

El Manual Operativo de Operadores Zonales, de febrero 2013, adoptado por el FA mediante Resolución No. 009 del 27 de febrero de 2013, define en el numeral 4.2 Los Actores de la Intervención. Entre otros la interventoría contractual:

La Resolución No 001 de 2012, adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación y señala: "Artículos 13, 41, 47, 48, 49, 50 y 51 y 54 ya citados como generales.

La Resolución No 836 del 27 de octubre de 2015, "Manual de Contratación Fondo Adaptación", incluye el anexo 4-GPYI 03 *Instructivo para el seguimiento y control de contratos*" del FA.

El FA ha implementado el "Instructivo de Interventoría de Vivienda Código 13-03-I-10. Versión 1, que dice "(...) 53. INTERVENTORÍA DE OBRA Hitos que revisará y reportará la Interventoría de Obra (...).

El FA y la Caja de Compensación Familiar - COMFENALCO Santander, celebraron el Contrato de Prestación de Servicios No. 003 de 2013, el 18 de enero de 2013, el cual tenía por objeto: "CLAUSULA PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO. COMFENALCO SANTANDER se compromete con EL FONDO, a realizar las funciones de OPERADOR ZONAL del "PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACION Y RECONSTRUCCION DE VIVIENDAS PARA LA ATENCION DE HOGARES DAMNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE AFECTADAS POR LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENOMENO DE LA NIÑA 2010-2011" en los Departamentos de Santander, Norte de Santander y Sur de Bolívar, de conformidad con las especificaciones establecidas en el Estudio Previo y la propuesta presentada".

En la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios No 003 de 2013, se establece: "ALCANCE DEL OBJETO. El Operador será responsable de proveer soluciones de vivienda a los damnificados, identificados como elegibles durante el proceso de verificación del registro y que no serán atendidos por otras entidades o por el Fondo a través de otros contratos. Los municipios a atender, el número de viviendas reportados como destruidas según el Registro Único de Damnificados, el número de registros verificados y atendidos por un tercero y las viviendas proyectadas para verificar y atender por el Operador Zonal son: (...)

SUR DE BOLIVAR...MONTECRISTO

DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	Viviendas reportadas como destruidas	Registros verificados/ atendidos por un tercero	Por Verificar/ atender Operador
SUR DE BOLIVAR	2053	61	1992
ARENAL	23	22	1
CANTAGALLO	115	16	99
MONTECRISTO	541	9	532

En cumplimiento de las obligaciones que asumió Comfenalco Santander en el contrato 003 de 2013, presentó el plan de intervención **13458-001 - Viviendas Montecristo - Urbanización Villa Daniela – 001**, Construcción de vivienda nueva urbana, 300 viviendas, Valor plan de Intervención por \$ 14.743.549.024, discriminado así: Valor Total Viviendas \$12.884.000.000 y Valor Obras de Mitigación: \$1.859.549.024, duración 9 meses.

El plan fue aprobado por la Interventoría – Consorcio Interventoría Reconstrucción 2012 mediante la comunicación 01-3318-2014 de 07 de abril de 2014⁸.

3. AVAL FINANCIERO-PLAN DE INTERVENCIÓN No.13458-001					
Plan de Giros	Valor Viviendas (\$)	Valor Interventoría de Obra (\$)	Valor Mitigación (\$)	Valor Interventoría de Obra-Mitigación (\$)	Plan de Entrega de Viviendas asociados a giros (unidades)
Total	\$ 12.670.095.125	\$ 213.904.875	\$ 1.809.516.316	50.032.708,02	300
Total Vivienda y Mitigación	\$ 12.884.000.000		\$ 1.859.549.024,02		300
Valor Total Plan de Intervención	\$ 14.743.549.204				

Fuente: Tomado del Plan de Intervención aprobado por la Interventoría Contractual

⁸ En razón a las prórrogas y adición al contrato de obra, el plan de intervención fue objeto de ajustes, las cuales fueron aprobadas mediante comunicaciones Nos. 01-13505-2014 del 26 de noviembre de 2014, 01-1005-2015 del 26 de enero de 2015 y E-2016-010160 del 28 de diciembre de 2016.

En desarrollo del contrato de prestación de servicios 003 de 2013, la Caja de Compensación Comfenalco Santander, con Nit. 890.201.578-7, suscribió el contrato de obra BAR 001 de 2014 con la Unión Temporal identificada, con Nit. 900724772-1, el 28 de mayo de 2014, el cual tenía por objeto: *“CLAUSULA PRIMERA (...) EL CONTRATISTA se obliga: 1) a ejecutar la obra civil, consistente en la construcción de trescientas viviendas (300) de interés prioritario (VIP), en el Municipio de Montecristo (Bolívar), en el lote de propiedad del Municipio con Matricula Inmobiliaria No. 064-28152 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué. 2) Realizar las obras de mitigación requeridas las cuales consisten en a) La construcción de la Planta de tratamiento de aguas residuales (PETAR) requerida y b) El Relleno material para levante cota de viviendas. Este objeto se desarrollará según los términos y especificaciones técnicas exigidas por COMFENALCO SANTANDER y la propuesta presentada por el contratista y aprobada por la Interventoría Contractual del Fondo de Adaptación. Los diseños, planos y presupuestos aprobados del proyecto, son documentos que harán parte integral de este contrato. PARAGRAFO: La modalidad de este contrato es a Precio Global Fijo sin formula de reajuste, y este incluye la Mano de Obra, materiales y equipos requeridos, impuestos, y legalización para la ejecución y entrega de las 300 unidades de vivienda, incluyendo las obras de mitigación. No se reconocerá ajustes de precios por concepto de cambio de año, por ningún concepto de incremento en los componentes mencionados”.*

El valor inicial del contrato según lo estipulado en la cláusula segunda se pactó en \$14.479.611.441, que correspondió: a) \$12.670.095.125, que equivale a multiplicar el valor de cada unidad habitacional (\$42.233.650), por las trescientas unidades que serían construidas y b) El valor de las obras de mitigación establecidas por un total de \$1.809.516.316.

En la cláusula cuarta se estipuló: *“ANTICIPO Y PAGOS DE AVANCES DE OBRA. (...) PARAGRAFO SEGUNDO. EL CONTRATISTA presentará a partir del acta de inicio informes semanales y mensuales a la INTERVENTORIA DE OBRA, sobre la inversión del anticipo con sus respectivos soportes comerciales (cartas de compromiso, ofertas comerciales, contratos, etc.) y contables (factura, consignaciones, etc.) hasta agotar la utilización del anticipo. Lo anterior significa que los pagos, se realizarán por parte de la fiduciaria administradora de los recursos de manera directa a los proveedores de EL CONTRATISTA, previa aprobación de la INTERVENTORIA DE OBRA (...).”*

En la cláusula quinta se estableció: *“Plazo del Contrato. El plazo total de ejecución de las obras objeto de este contrato es de nueve (09) meses, es decir, doscientos setenta (270) días calendario. El plazo total se cuenta a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, (...).”*

En la cláusula séptima: *“OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE. Son obligaciones de COMFENALCO SANTANDER las siguientes: “1. Pagar con los recursos girados por el Fondo Adaptación el valor del contrato en la forma y bajo las condiciones previstas en este contrato y el plan de intervención. 2. Ejercer supervisión del contrato a través de la INTERVENTORIA DE OBRA. 3. Formular por escrito, a través de la INTERVENTORIA DE OBRA, las sugerencias sobre asuntos que estime convenientes en el desarrollo del contrato, sin perjuicio de la autonomía de EL CONTRATISTA. (...)”*

En la cláusula octava: "OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:

"1. EL CONTRATISTA, ejecutara la construcción de trescientas (300) vivienda de interés prioritario (VIP) bifamiliares, en el municipio de Montecristo (Bolívar) (...) 2. La Construcción que se hará en el marco del "PROGRAMA (...), incluye la adecuación de los lotes de terreno objeto de la intervención de la construcción de las viviendas nuevas..., así como todas las conexiones de servicios públicos y redes internas y externas domiciliarias que permitan que las viviendas sean funcionales para el propósito habitacional. 3. Las viviendas objeto de construcción, serán destinadas a la reubicación de trescientas (300) familias de Montecristo (Bolívar) que fueron afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 (...) 5. Realizar la construcción de viviendas, mediante el sistema propuesto, para lo cual deberá presentar la metodología y especificaciones de las obras y hará la entrega de las viviendas a los beneficiarios, definidos por el Fondo Adaptación, a entera satisfacción de COMFENALCO SANTANDER, de la Interventoría Contractual y de la Interventoría de Obra. (...)"

2. La construcción que se hará en el marco del "PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACION Y RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA LA ATENCIÓN DE HOGARES DAMNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE AFECTADAS POR LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENOMENO DE LA NIÑA 2010-2011, incluye la adecuación de los lotes de terreno objeto de la intervención de la construcción de las vivienda nuevas, realizando las demoliciones, (...) así como todas las conexiones de servicios públicos y redes internas y externas domiciliarias que permitan que las viviendas sean funcionales para el propósito habitacional (...) 3. Las viviendas objeto de construcción, serán destinadas a la reubicación de trescientas (300) familias de Montecristo (Bolívar) que fueron afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 (...)"

El acta de inicio del contrato se suscribió el 24 de noviembre de 2014.

El contrato de obra fue objeto de nueve (9) otrosíes modificatorios y se suscribieron cuatro (4) actas de suspensión.

Con el otrosí No. 7 suscrito el 27 de abril de 2017, se adicionaron recursos para transporte de vivienda por \$2.273.296.000 y de mitigación por \$324.992.000, para un valor total de \$ 17.077. 899.441.

Y con el otrosí No 9 suscrito el 29 de agosto de 2017, se prorrogó el plazo de ejecución de las obras objeto del contrato, acordando un plazo de 32 meses a partir del acta de inicio, finalizando el 30 de diciembre de 2017.

Al vencimiento del plazo contractual del contrato marco 003 de 2013, es decir, 30 de diciembre de 2017, el contrato de obra se encontraba en estado suspendido.

La cláusula decima séptima del contrato de obra estableció: "INTERVENTORIA Y FUNCIONES DEL INTERVENTOR: La interventoría del presente contrato será ejercida

por EL CONTRATANTE, o por quien esta contrate o delegue. El Interventor verificará el cumplimiento oportuno y eficaz del contrato en sus aspectos técnicos, operativos, administrativos y financiera y en consecuencia está autorizado para impartir instrucciones y ordenes al CONTRATISTA, así como para exigirle la información que considere necesaria (...). Parágrafo (...) Corresponde al interventor la coordinación, fiscalización y revisión de la ejecución de la obra, para que ésta se desarrolle de conformidad con lo previsto en el contrato, para lo cual desempeñara las siguientes funciones: a) Ejercer control sobre los materiales y sistemas de construcción a fin de que se empleen los pactados en el contrato respectivo y se cumplan las condiciones de calidad, seguridad, economía y estabilidad adecuada;

b) Medir las cantidades de obra ejecutadas mensualmente e informar al CONTRATANTE sobre el avance de la obra, indicando si ésta se ajusta al plan de trabajo o en caso contrario analizar las causas y problemas surgidos para que se tomen las medidas pertinentes, señalando las recomendaciones especiales y comentarios que crea convenientes; (...)

(...)

(..) c) Verificar que las inversiones que el CONTRATISTA efectúe con los dineros entregados por el CONTRATANTE en calidad de anticipo, se inviertan únicamente en el objeto del contrato de la manera más eficiente y económica; d) Para dar cumplimiento a la función anterior, podrá solicitar mensualmente, fotocopia del extracto bancario de la cuenta abierta para el manejo del anticipo y la anexará al informe de que trata el literal b) de esta cláusula; (...)

n) Responder por la oportuna, completa y satisfactoria ejecución de la obra, y por el cumplimiento del CONTRATISTA en relación con las cantidades y calidad de la misma, conforme a lo pactado en el contrato, y en su defecto informar al CONTRATANTE o delegado, detallada y oportunamente sobre los incumplimientos y demás situaciones que pongan en peligro la ejecución satisfactoria de la obra, (...)
 "(Negrilla fuera de texto)

"CLAUSULA VIGESIMA TERCERA-PECUNIARIA. PENA POR INCUMPLIMIENTO: en caso de mero retardo o mora en el cumplimiento de las obligaciones totales o parciales por parte de EL CONTRATISTA, COMFENALCO SANTANDER está en libertad de aplicar una pena por incumplimiento equivalente al treinta por ciento (30%) del valor total del contrato, además de la indemnización de perjuicios a que hubiere lugar, sin necesidad de requerimientos ni constitución en mora, derechos a los cuales renuncian las partes en su recíproco beneficio".

Respecto a la interventoría de obra el FA remite el acta de compromiso del 29 de agosto de 2014, suscrita por el director administrativo de Comfenalco Santander, donde esta caja de compensación se compromete a "ejecutar directamente las actividades de interventoría de obra correspondiente al proyecto de vivienda VILLA DANIELA (...) por un plazo de ejecución de siete (7) meses y por un valor de (...) (\$263.937.583), según presupuesto de interventoría de obra aprobado por la Interventoría Contractual en comunicación 01-3318-2014 del 07 de abril del 2014, comunicación que hace parte integrante de la presente acta de compromiso".

Igualmente Comfenalco Santander suscribió el convenio No 006 de Asociación y Cooperación Recíproca con el municipio de Montecristo, el 7 de noviembre de 2013. El 24 de mayo de 2016 se suscribe el otrosí modificatorio No. 003 , el cual señaló: *“en el numeral once (11) de las consideraciones del citado convenio; y en las CLAUSULAS: PRIMERA: OBJETO PARRAFO SEGUNDO; CLAUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO NUMERAL 3; CLAUSULA CUARTA: APORTE DEL MUNICIPIO quedo consignado que el municipio de Montecristo APORTARA para la ejecución del programa el lote terreno identificado con matrícula inmobiliaria No. 064-28152 (...) Sin embargo en este convenio solamente quedó reseñado el predio sobre el cual se ejecutarán las viviendas, y teniendo en cuenta que para garantizar el servicio de alcantarillado se necesita la construcción y ejecución de una planta de tratamiento de aguas residuales domésticas PTAR y debido a que el lote en el cual se va a ejecutar el proyecto no tiene la disponibilidad de este servicio, la alcaldía municipal aportará para la construcción de la planta de tratamientos de aguas residuales (...) el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 064-31097⁹(...)”*.

En la cláusula segunda se modifica las obligaciones del municipio quedando así: *“(...) 2) Efectuar las actividades y los tramites necesarios para obtener las certificaciones, facultades, autorizaciones (...) 4) El MUNICIPIO deberá efectuar la escrituración de cada una de las soluciones habitacionales adjudicadas a los beneficiarios que resultaren elegidos de conformidad con los criterios establecidos por el FONDO ADAPTACION en coordinación con COMFENALCO SANTANDER, así como las correspondientes cesiones que debe realizar al Municipio (...) 5) Definir e implementar una sólida estrategia de comunicación que permita dar claridad y alcance al programa (...). Cláusula Tercera (...) Paragrafo Cuarto. EL MUNICIPIO se compromete a apoyar administrativamente y con la documentación que se requiera para la realización de las gestiones gubernamentales ante las autoridades competentes tendientes a facilitar la ejecución del objeto del presente convenio. (...)”*

El FA informó que a corte del 31 de julio de 2019 se han desembolsado recursos para el proyecto Urbanización Villa Daniela por un total de \$14.195.464.384, según certificación emitida del 20 de agosto de 2019.

⁹ Este lote es de propiedad del municipio de Montecristo, por Donación realizada a la Constructora IACA Y CIA LTDA según consta en la escritura pública 86 del 05 de mayo de 2016 de la notaría única de majagual registrada en instrumentos públicos el 10 de mayo de 2016.

PAGOS REALIZADOS POR EL FA CONTRATO DE OBRA BAR 001 DE 2014		
FECHA ORDEN DE PAGO FIDUCIARIA	No. ORDEN DE PAGO FONDO	VALOR BRUTO DE PAGO
30-dic-14	4354	3.801.028.537,00
31-dic-14	4355	542.854.894,00
25-may-15	1176	99.523.397,00
25-may-15	1221	418.113.138,00
17-jun-15	1659	696.855.233,00
21-oct-15	3714	696.855.233,00
24-nov-15	4353	696.855.233,00
16-feb-16	271	696.855.233,00
26-abr-16	1272	696.855.233,00
31-oct-16	4232	1.756.835.390,00
4-nov-16	4233	624.934.556,00
10-abr-17	6619	380.102.854,00
10-abr-17	6618	119.403.950,00
27-jul-17	8098	574.335.411,00
24-ene-18	11142	228.144.384,00
15-feb-18	11453	1.779.990.768,00
28-jun-18	13332	385.920.940,00
		14.195.464.384,00
Fuente: Información FA Elaboro: Equipo de Trabajo		

Con relación a los costos de la interventoría de obra, según el plan de intervención se estimó por valor de \$263.937.583, de los cuales según los pagos reportados por el FA se han desembolsado tos \$231.539.900.

El FA, presentó demanda por incumplimiento contractual contra la caja de compensación familiar de Santander, por los planes de intervención no entregados dentro del plazo contractual, incluyendo el incumplimiento en la entrega del proyecto de Montecristo.

Entre las pretensiones de la demanda se solicita se declare responsable a Seguros Suramericana S.A, en virtud de la póliza de cumplimiento No. 22508, como garante del buen manejo del anticipo, cumplimiento y calidad del contrato 003 de 2013. El Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda el 9 de Julio de 2019.

Durante la evaluación y seguimiento documental al proyecto en mención, se detectaron las siguientes situaciones:

a. Se evidenció que la caja de compensación familiar, no cumplió con la entrega de las 300 soluciones de vivienda para reubicar a familias damnificadas de los eventos derivados del fenómeno de la niña 2010-2011, en el municipio de

Montecristo, dentro del plazo definido en el Plan de Intervención No. 13458-001 que la misma caja de compensación definió y estructuró para este sector, el cual se denominó Villa Daniela, incumpliendo por ende con las obligaciones de que tratan las cláusulas primera, segunda y tercera (ejecución, supervisión y control) del contrato 003 de 2013; así como con la propuesta presentada y el manual operativo respecto a las obligaciones mencionadas.

Los informes presentados por la interventoría reflejan los atrasos de la obra desde su inicio frente al cronograma aprobado para la ejecución del proyecto. En el informe de noviembre de 2017, el cual es el último en que se reporta avance de la obra por la respectiva interventoría se registra un avance acumulado del 89,69, con una ejecución del componente de vivienda del 91% y del 78,72% para el componente de obras de mitigación. Señala el informe: *“En cuanto a la PTAR, no se presentó avance debido a que se enfocó en realizar actividades en el componente de viviendas...No se tiene definido la conexión y servicio de agua potable para el proyecto...Energía Eléctrica: En este periodo no se tuvo adelanto en este componente...Se reporta el proyecto en etapa de construcción (...)”*

No obstante, que la misma caja de compensación, definió nueve (9) meses para ejecutar este Plan, es decir, que la fecha inicial de entrega era el 7 de enero de 2015, transcurrieron tres años y (ocho) meses, desde la fecha de aprobación del plan, sin que se cumpliera con la entrega de las 300 viviendas para las familias damnificadas, dentro el plazo previsto para la ejecución del contrato 003 de 2013.

b.Ni el FA, ni el operador zonal Comfenalco Santander, desplegaron los mecanismos contractuales previstos en los respectivos contratos, durante el plazo previsto para la ejecución del contrato 003 de 2013, respecto al plan de intervención 13458-001 (Villa Daniela - Montecristo) y ante los atrasos de la obra a fin de garantizar el cumplimiento de los fines sociales perseguidos con esta contratación.

En el caso del FA, en respuesta al requerimiento elevado¹⁰ sobre las actuaciones adelantadas frente a las demoras en la ejecución del proyecto específico de Montecristo remite únicamente el oficio E-2017-018439 del 13 de septiembre de 2017, suscrito por el Asesor III – Sectorial Vivienda del FA a Comfenalco Santander, en el cual se solicita cumplir con las obligaciones contractuales y entrega de las viviendas a sus beneficiarios.

Frente a las gestiones adelantadas por Comfenalco Santander referidas a los atrasos en la ejecución de la obra por parte del contratista de obra, no se obtuvo respuesta.

¹⁰ Requerimiento AG8-100 Numeral 2.

c. No se aportaron los informes y/o documentos que evidencien la supervisión integral (técnica, administrativa, financiera, contable y legal) realizada por las personas naturales que fueron designadas y/o contratadas para adelantar esta labor, después del 4 de septiembre de 2016¹¹, con relación al plan de intervención en el municipio de Montecristo, ni del control y seguimiento a la ejecución financiera de cada contrato con relación a los avances de obra e interventoría de obra; tampoco se observan acciones contundentes adelantadas por el FA frente al evidente incumplimiento del término en la entrega, en dicho momento, de los proyectos a cargo de Comfenalco Santander.

Igualmente, no se evidenciaron visitas técnicas al sitio donde se ejecutaba el proyecto, por parte de los supervisores del FA, en el periodo comprendido entre el 4 de septiembre de 2016 y el 30 de diciembre de 2017, fecha en que venció el plazo del contrato 003 de 2013.

d. Se presentan debilidades de control y seguimiento respecto a la ejecución de los recursos desembolsados a título de anticipo por valor de \$4.343.883.431, teniendo en cuenta que según lo que consta en las órdenes de pago autorizadas por el FA, se amortizaron \$3.885.402.771, quedando pendiente un saldo por amortizar de \$458.480.660. Sin embargo, el último registro del seguimiento de la ejecución de estos recursos realizado por la interventoría de obra a cargo del Comfenalco Santander, es el reflejado en el informe de agosto de 2015 en el Numeral 3.7 "INFORME DE INVERSION Y BUEN MANEJO DEL ANTICIPO", donde se limita a presentar un resumen del desembolso del anticipo en cada uno de los componentes, indicando que para el componente de vivienda se han entregado \$3.750.056.117,34 y para el componente de mitigación \$390.866.756.

Luego, a la fecha de este informe se habría entregado para la ejecución de la obra un total de \$4.140.922.873. Sin embargo, en los siguientes informes de esta interventoría, es decir, los emitidos mensualmente entre septiembre de 2015 a diciembre de 2017 no obra registro del seguimiento del saldo restante de estos recursos, por lo cual no se pudo establecer si los mismos se ejecutaron en la obra o se encuentran aún en la cuenta fiduciaria abierta para este propósito; lo anterior se refuerza con el hecho de que el saldo por amortizar a la fecha es de \$458.480.660 y que el plazo de ejecución del contrato con el operador zonal venció el 30 de diciembre de 2017 sin cumplirse con la entrega de las 300 viviendas a las familias damnificadas.

Adicionalmente, no hubo respuesta adecuada y pertinente a los requerimientos AG8-43 numeral 14, donde se solicitaron: "*Los informes semanales / mensuales presentados por el contratista de obra a la interventoría con relación a la inversión del anticipo de que trata cláusula cuarta del contrato de obra y demás documentos que hagan*

¹¹ El plazo del contrato No. 023 de 2013 suscrito con el Consorcio Reconstrucción 2012 para la interventoría contractual entre otros del Operador Zonal Comfenalco Santander venció el 4 de septiembre de 2016.

parte de los mismos" Y AG8-115 numeral 2 proyecto Montecristo "2. Remitir copia del extracto de la cuenta de ahorros donde se manejan los recursos entregados al contratista de obra a título de anticipo, donde se refleje saldo a 30 de septiembre de 2019".

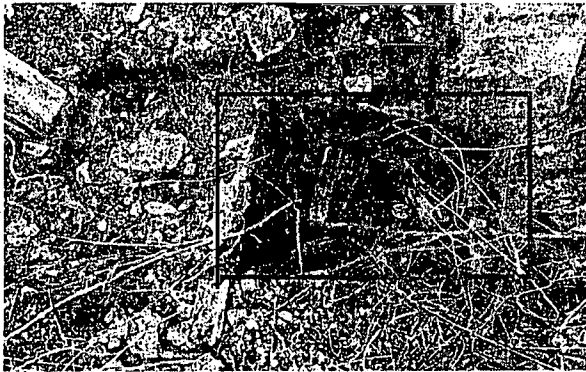
Esta situación denota falencias por parte de la interventoría de obra en el control financiero de los recursos transferidos a título de anticipo y en la verificación y seguimiento de los soportes que reflejan su correcta inversión, así como de la supervisión realizada por el FA en relación con las obligaciones de Comfenalco Santander, en su rol de interventor de obra frente al control y seguimiento de los recursos del anticipo.

e. De la evaluación técnica documental (diseños, actas, especificaciones, informes técnicos y contratos referenciados) y evaluación técnica a las obras en el sitio de las mismas (cantidades, calidad, funcionalidad) se detectan las siguientes deficiencias:

-La urbanización no cuenta con el suministro de agua potable; la alcaldía e interventoría, informaron que la red de la urbanización se encuentra construida pero no se ha conectado a la red pública del municipio, por falta del recurso agua, el operador del sistema dio disponibilidad del servicio para 220 viviendas con el mínimo vital (70 lps por día) situación que indica que se solucionará cuando se terminen las obras de optimización del sistema, que se encuentran en ejecución a cargo del operador y la Gobernación de Bolívar.

-Para las 300 viviendas visitadas y evaluadas en visita de auditoría, se determina que no están terminadas, existen faltantes en cada una de ellas, que corresponde a uno o varios de los siguientes elementos: enchapes de piso y pared en cocina y baño, lavaderos, lavaplatos, cableado eléctrico, tanques de almacenamiento de agua de 500 y 250 lts, vidrios y puertas o ventanas, escaleras y sus barandas, terminar terrazas, pañetes, pintura, aparatos sanitarios, redes hidráulicas y sanitarias.

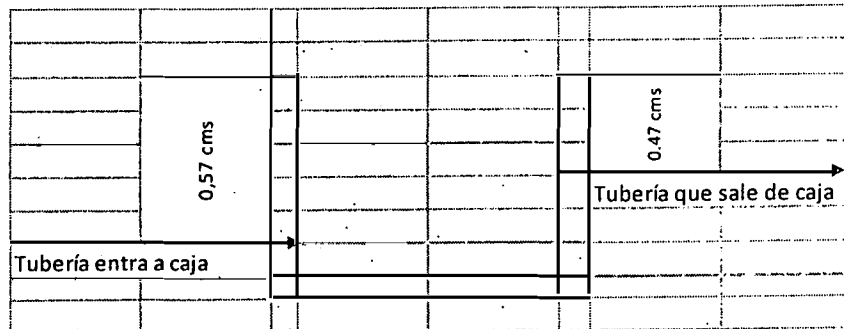
-Los patios de las viviendas se encuentran inundados, por la falta de nivelación de los mismos y porque en las cajas de inspección domiciliarias de cada vivienda, la tubería que sale de la caja, tiene un nivel superior al de la tubería que llega, represando el agua hacia la parte posterior al patio de las viviendas.



El agua no se evacúa, al estar más alta la tubería

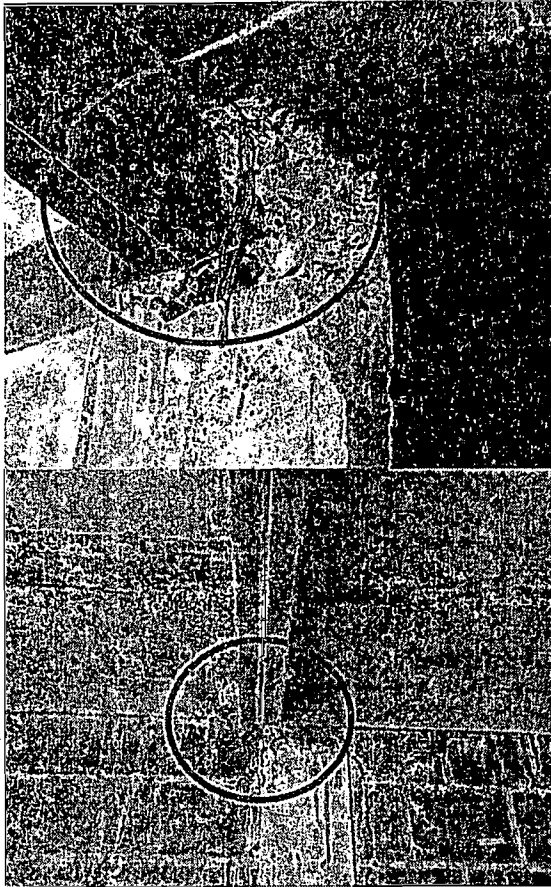
de salida que la que entra de la casa

Fotos tomadas por equipo de trabajo en visita



Esquema de entrada y salida de tuberías de caja de inspección

-Se presentan deficiencias en el acabado estructural, en intersecciones de viga-columna y en la viga metálica del entrepiso de la vivienda (primer piso), no se evidencia su adecuado anclaje mediante pernos a columnas o vigas (según planos de diseño).



Deficientes anclajes de la viga metálica, sin



pernos fuera de columna y deficiente concreto

Fotos tomadas por equipo de trabajo en visita

-Adicional a las deficiencias de calidad de las obras, se presentan faltantes, que no han sido identificadas por la interventoría, ni requeridas sus correcciones en su oportunidad al contratista (contrato vencido en diciembre de 2017).

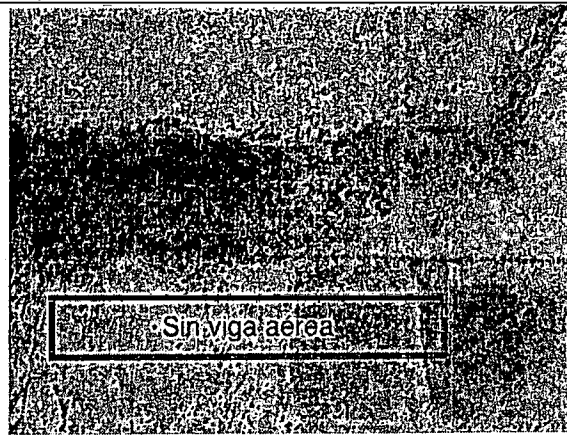
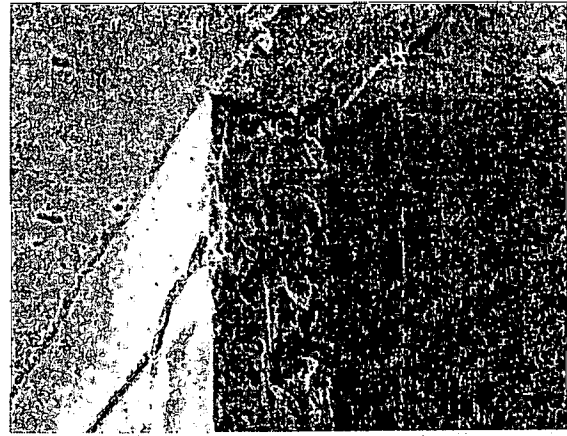
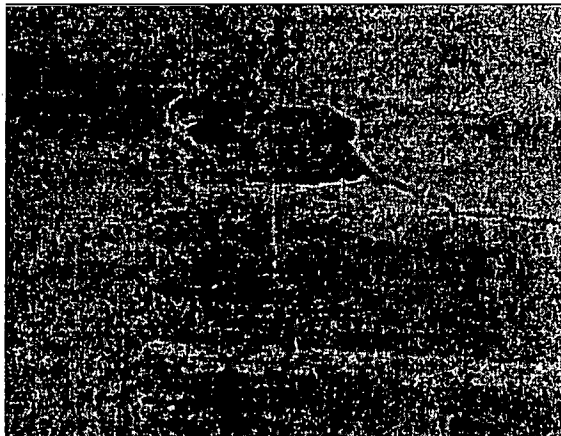
En la evaluación técnica a las viviendas construidas y en ejecución en las manzanas de la A hasta la I de la urbanización (las 300 viviendas están terminadas en su componente estructural) presentan graves deficiencias en los elementos estructurales de sus pórticos (vigas y columnas) ya que no corresponden con los diseños estructurales, generando falta de capacidad estructural de los pórticos, frente a las cargas de diseño previstas, que comprometen la estabilidad y la seguridad de las viviendas por:

- No existe la viga aérea de 15*20 cms, que cierra todos los muros del primer piso, bajo la placa de entre piso. Al faltar esta viga, se generan sobre cargas en los demás elementos de la estructura, los cuales no han sido diseñados para resistirlas, pudiendo inducir a su colapso.

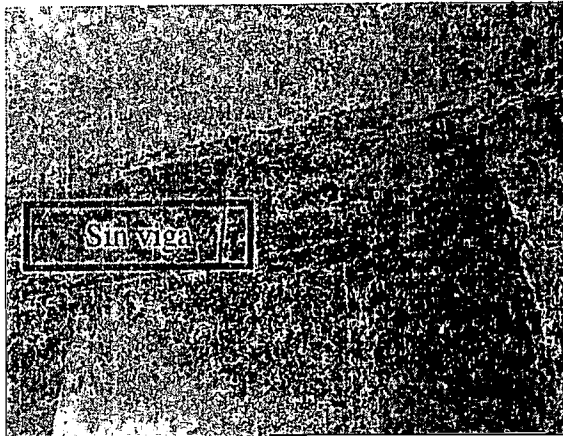
- La viga cinta a nivel de cubierta, en planos de diseño su sección es de 15*20 cms², en obra tiene 10*10 cms² (una tercera parte de la sección requerida) adicional que en varios extremos la viga cinta, ésta no se unió a las columnas y quedaron sueltas, sin trabajar articuladamente con el sistema estructural.

Al encontrarse los pórticos diseñados a momento¹² incompletos y con deficiencias, se generan altos esfuerzos en los demás elementos estructurales principales, como las vigas y columnas, por lo tanto, si se presenta un evento sísmico pico para la zona de las obras (zona de amenaza sísmica intermedia) este puede ocasionar una falla frágil (súbita) de la estructura y el colapso de las viviendas.

- En las siguientes fotos, se evidencia que **no se construyó la viga aérea del primer nivel**, según se detalla en planos de diseño estructural.



¹² Sistema de pórticos, es un sistema estructural compuesto por un pórtico espacial, resistente a momentos, esencialmente completo, no arriostrado, que resiste todas las cargas verticales y las fuerzas horizontales

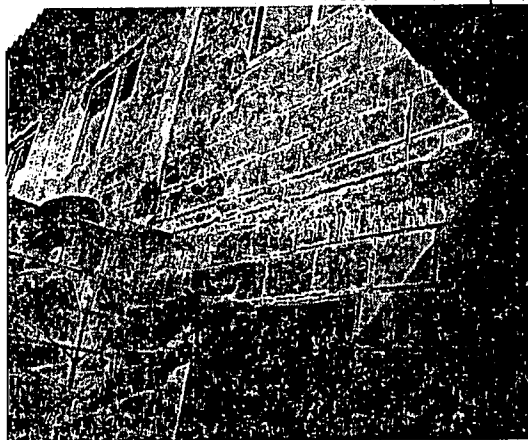


Muros interiores de diferentes viviendas

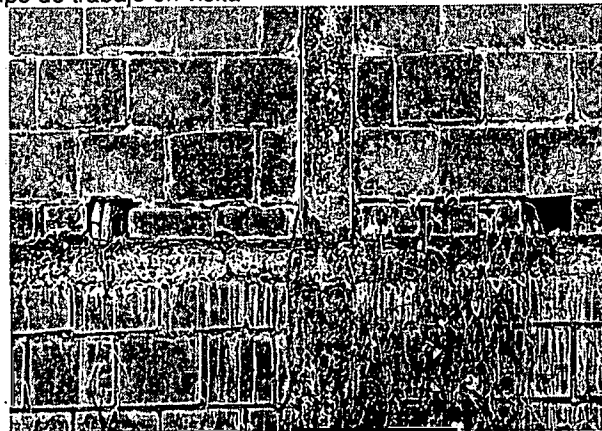


No existe viga aérea de amarre

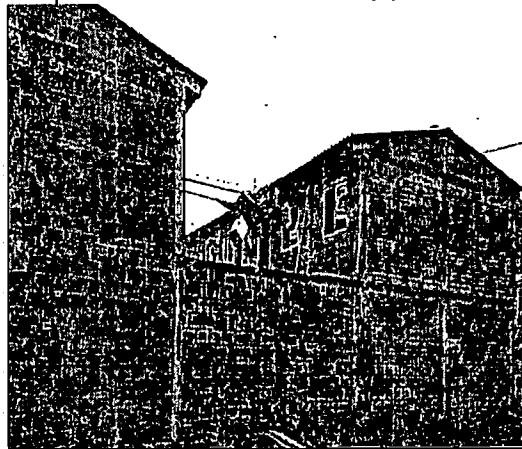
Fotos tomadas por equipo de trabajo en visita



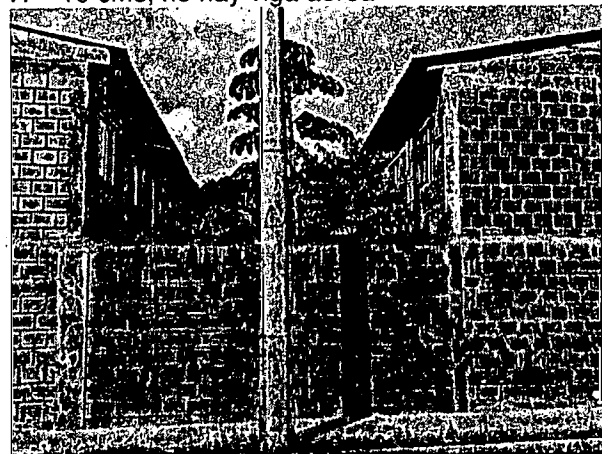
Bloques de arcilla H = 20 cms y placas de



H = 10 cms, no hay viga aérea



Las culatas de los muros muestran



Placas de 10 cms sin viga aérea

Fotos tomadas por equipo de trabajo en visita

- La viga cinta de segundo nivel es de 10X10 (100 cms²) , sin amarre a columnas y en planos de diseño es de 15*20 (300 cms²).



Verificación de viga cinta con dimensiones de 10*10 cms, por ingeniero de Comfenalco
 Fotos tomadas por equipo de trabajo en visita

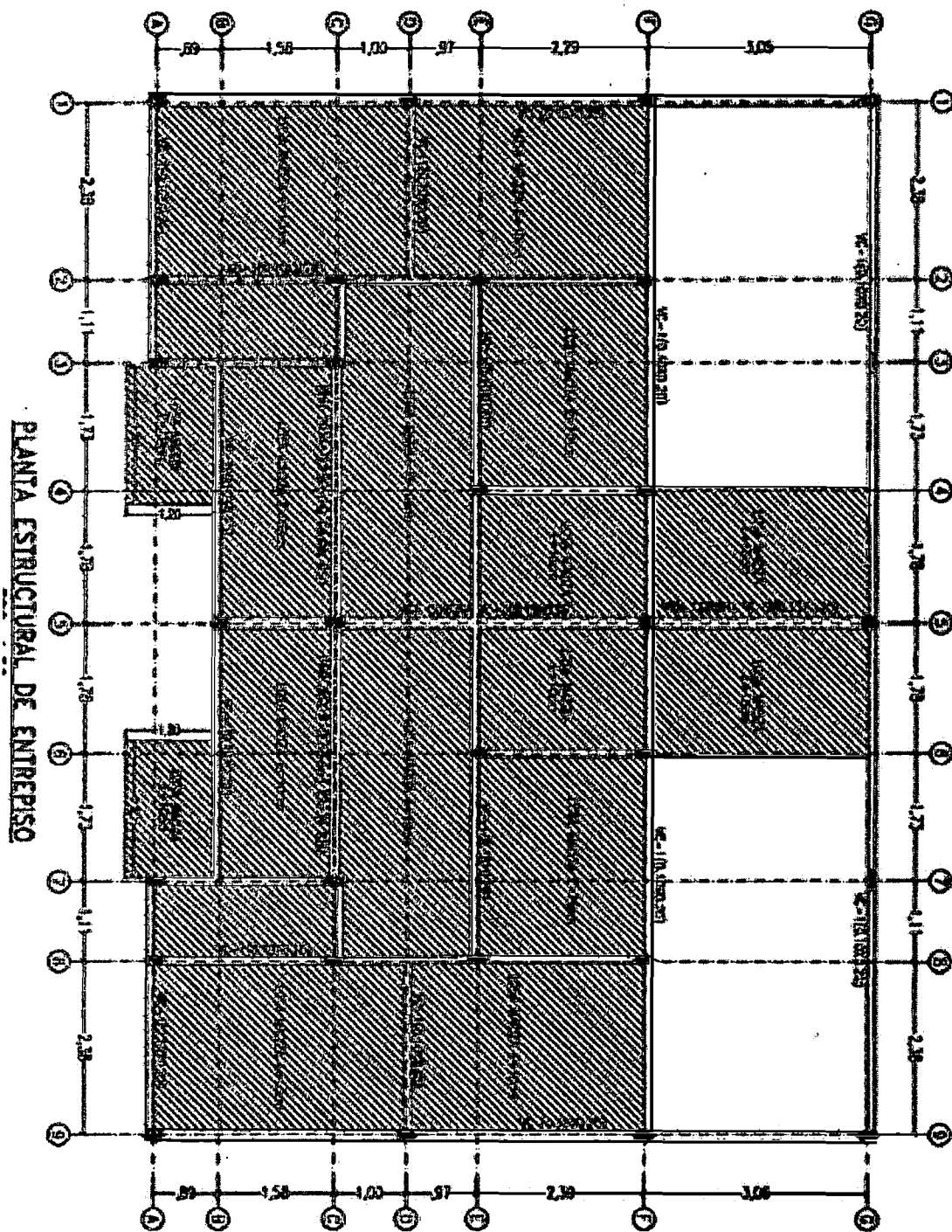
Los faltantes de obra, de la viga de corona y de la viga cinta de cubierta, se determina así:

En los siguientes planos (2), entregados en medio magnético, por el ingeniero de la interventoría de Comfenalco Santander en visita de campo, en el primer plano, se denota que el diseño de la planta del segundo nivel, con la placa de entre piso y las vigas de corona no se construyeron en obra y en el segundo plano de la planta de cubierta, donde se detalla las longitudes de la viga cinta, por lo cual con estos planos y las medidas tomadas directamente en la obra, se determinan las cantidades de viga de corona y viga cinta a reconstruir, que faltan y que no cumplen con diseños estructurales.

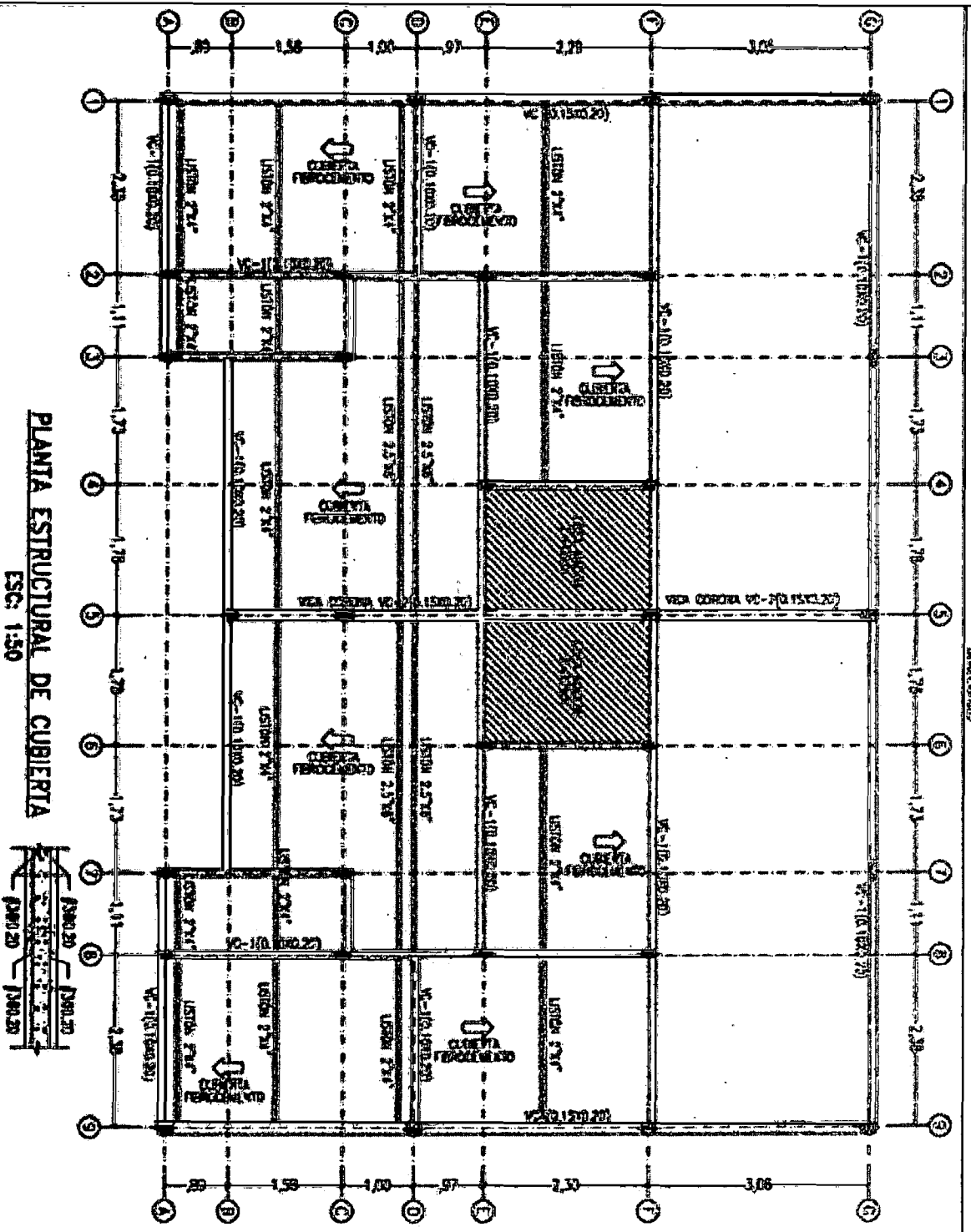
Las cantidades de acero se cuantifican, según detalles de planos estructurales de las vigas, donde se identifican los aceros principales, los estribos o flejes, las secciones y dimensiones, complementarias a las longitudes de las vigas de corona y viga cinta.

Según informes de interventoría de Comfenalco Santander, el avance físico del contrato para el hito viviendas, se encuentra en el 91,15%, los pagos de obra no se han realizado por vivienda terminada, sino por avance de obra, por lo anterior para determinar el número de viviendas recibidas según avance porcentual, este se determina así:

Avance porcentual hito vivienda 91,15%, de un total de 300 viviendas.
 Número de viviendas pagadas es: $0,9115 * 300 \text{ viviendas} = 273,45 \text{ viviendas}$.



Plano (2) presentado por interventoría Comfenalco Santander en visita de obra



Planos estructurales presentados por interventor Comfenalco Santander

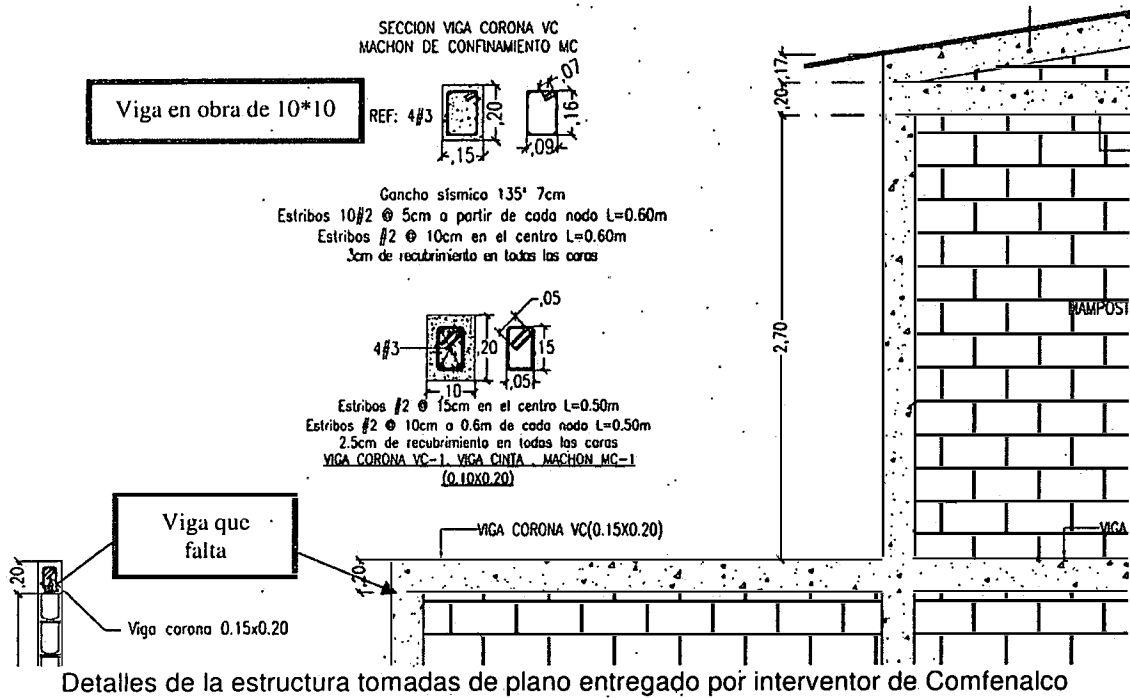


Tabla 3.1.C.3.5.3-2 NSR-10
DIMENSIONES NOMINALES DE LAS BARRAS DE REFUERZO
Diámetros basados en pulgadas

Designación de la barra (ver nota 2)	Diámetro en pulgadas	Dimensiones nominales			Masa kg/m
		Diámetro (mm)	Área (mm ²)	Perímetro (mm)	
Nº 2	1/4"	6.4	32	20.0	0.250
Nº 3	3/8"	9.5	71	30.0	0.560
Nº 4	1/2"	12.7	127	40.0	0.994
Nº 5	5/8"	15.9	199	50.0	1.552
Nº 6	3/4"	19.1	284	60.0	2.235
Nº 7	7/8"	22.2	387	70.0	3.042
Nº 8	1"	25.4	510	80.0	3.973
Nº 9	1 - 1/8"	28.7	645	90.0	5.060
Nº 10	1 - 1/4"	32.3	819	101.3	6.404
Nº 11	1 - 3/8"	35.8	1006	112.5	7.907
Nº 14	1 - 3/4"	43.0	1452	135.1	11.380
Nº 16	2 - 1/4"	57.3	2581	180.0	20.240

Nota: El N° de la barra indica el número de octavos de pulgada del diámetro

Peso del acero tomado del NSR-10 Capítulo C TABLA C.3.5.3-2

Tabla No. 4

Cantidad de obra faltante Urbanización Villa Daniela - Montecristo						
ITEM DE OBRA	UN	EJES C, F, D, E, A Y B	EJES 1,2,3,4,5,6,7,8,9	LONGITUD ML	SECCIÓN	VOLUMEN DE CONCRETO M3
VIGA AEREA CORONA	ML	53,84	43,36	97,2	0,15*0,20	2,92
VIGA CINTA	ML	40,38	46,33	86,71	0,15*0,20	2,60
TOTAL CONCRETO FALTANTE POR 4 VIVIENDAS						5,52
TOTAL FALTANTE POR VIVIENDA						1,38
El avance y pago realizado a la fecha es del 91,15% de las viviendas, que equivalen a 273,45 viviendas						
El faltante de concreto por vigas aérea y viga cinta es de $1,38 * 273,45 = 377,36$ m3 de concreto						

ITEM DE OBRA	UN	LONGITUD DE VIGA	No DE VARILLAS O FLEJES	LONGITUD VARILLAS O FLEJES	No DE CRUCES	LONGITUD POR GANCHOS	TOTAL LONGITUD	PESO / ML	TOTAL KGS FALTANTES
ACERO DE 3/8" DE VIGA AEREA	ML	97,2	4	388,8	36	21,6	410,4	0,56	229,82
ACERO DE 3/8" DE VIGA CINTA	ML	86,71	4	346,84	17	10,2	357,04	0,56	199,94
ACERO FLEJES VIGA AEREA	UN		650	0,64			416	0,25	104,00
ACERO FLEJES VIGA CINTA	UN		200	0,6			120	0,25	30,00
TOTAL ACERO FALTANTE POR 4 VIVIENDAS									563,77
TOTAL FALTANTE POR VIVIENDA									140,94
El avance y pago realizado a la fecha es del 91,15% de las viviendas, que equivalen a 273,45 viviendas									
El faltante de acero por vigas aérea y viga cinta es de $140,94 * 273,45 = 38.540$ kgs de acero									

Fuente: Fondo Adaptación. Elaboró: Equipo de trabajo

Determinadas las cantidades de concreto y acero, faltantes, el valor de los mismos, se determina según los precios unitarios, relacionados en el presupuesto de vivienda de interés prioritario para el municipio de Montecristo – Bolívar, realizado por el operador zonal Comfenalco Santander y entregado a la auditoría, por el FA, valoración que hace el equipo auditor así:

Tabla No. 5

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANTIDAD	V/UNITARIO	V/PARCIAL
6	ESTRUCTURA DE CONCRETO				
6,2	VIGAS CORONA EN CONCRETO 3000 PSI	M3	377,36	\$ 1.027.974	\$ 387.916.268,64
6,6	ACERO DE REFUERZO DE 60.000 PSI	KG	38.540,00	\$ 5.484	\$ 211.353.360,00
					\$ 599.269.628,64
	AIU 8,5%				\$ 50.937.918,43
	VALOR TOTAL FALTANTES DE OBRA				\$ 650.207.547,07

Elaboró: Equipo de trabajo

Lo anterior, se origina en debilidades en los mecanismos de seguimiento, y control adoptados por el FA como responsable de la oportuna recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el "Fenómeno de La Niña" así como de velar por la adecuada utilización de los recursos públicos destinados para este fin,

sobre el contrato suscrito con el operador zonal Comfenalco Santander; así como ineficiencia en la aplicación de medidas oportunas durante la ejecución del mismo, para el cumplimiento plan de intervención en el municipio de Montecristo.

Por lo anteriormente expuesto, se establece que las condiciones en que están construidas la viviendas no cumplen a cabalidad con los requerimientos técnicos exigidos, afectando la estabilidad y seguridad de las mismas y no fueron entregadas en el plazo definido por el operador zonal y aprobado por el FA para atender a las familias damnificadas por la ola invernal del 2010-2011. Igualmente se evidencian deficiencias en la gestión del FA que permitieron autorizar el pago de actividades de obra sin estar ejecutadas, sin la calidad requerida y sin atender los diseños estructurales, lo que generó daño patrimonial en los términos del Art.6 de la Ley 610 de 2000 en cuantía de seiscientos cincuenta millones, doscientos siete mil quinientos cuarenta y siete pesos, con 07/100, (\$650.207.547,07).

Además, dichas deficiencias de control y seguimiento han generado desgaste y costos administrativos adicionales para la atención del proceso judicial derivado, así como por los actos de invasión de que han sido objeto las viviendas del proyecto.

Como se anotó este hallazgo tiene incidencia fiscal de conformidad con la Ley 610 de 2000 y se valida igualmente con posible incidencia disciplinaria, de conformidad con las leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011.

Análisis de respuesta del FA

El FA inicia precisando que en virtud de la suscripción del contrato No. 003 de 2013 *"Comfenalco Santander era responsable de la ejecución y entrega de las soluciones de vivienda con la calidad esperada y en el tiempo acordado, gestionando y coordinando a los distintos subcontratistas, interventores de obra contratados por él"*. Obligación que es clara para la CGR, teniendo en cuenta lo pactado en el contrato en mención, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde al FA como contratante y entidad ordenadora del gasto vinculado.

A continuación manifiesta su inconformidad en cuanto a lo expresado por la CGR respecto a que los faltantes de obra tienen su causa entre otras, en las debilidades de los mecanismos de seguimiento y control adoptados por el FA, y procede a esbozar el marco normativo que regula la contratación de la interventoría de obra bajo el estatuto público de contratación y la motivación que condujo al FA a contar con un experto técnico y especializado para este caso. Trae a colación apartes de algunas sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre la responsabilidad de la interventoría de obra. Y concluye señalando que *"en virtud del acta de compromiso suscrita por Comfenalco Santander con la interventoría, el Fondo Adaptación encomendó a este tercero, el control y vigilancia del cumplimiento del*

contrato, (...) quien debía exigir y verificar que se cumplieran las especificaciones técnicas en la ejecución del proyecto "Urbanización Villa Daniela".

Al respecto, es importante señalar que este ente de control no reprocha el hecho de que el FA haya contado con una interventoría para verificar y supervisar la ejecución de la obra y lo expuesto en materia legal y jurisprudencial sobre la labor de la interventoría, refuerza lo observado por la CGR, en cuanto a la responsabilidad de la misma por los faltantes de obra que conllevan al daño patrimonial expuesto.

Sin embargo, es de aclarar que la sumatoria de los hechos evidenciados por la CGR, reflejan igualmente falencias de los mecanismos de control y seguimiento del FA para garantizar la correcta ejecución del plan de intervención objeto de esta evaluación, no obstante, haber contado con contratistas designados como supervisores en distintos momentos para el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico del cumplimiento de las obligaciones de Comfenalco Santander como operador e interventor de obra y quienes igualmente tenían entre sus funciones garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos, así como programar reuniones de seguimiento y revisión a la ejecución de los proyectos de vivienda, en el lugar donde se desarrollara el proyecto.

Establece la CGR que a pesar de la existencia de los controles mencionados no se cumplió con la finalidad social que se pretendía ni en el tiempo requerido para atender la emergencia por la cual se crea la entidad; adicionalmente se observa que desde la fecha en que termina la supervisión por parte de la interventoría contractual, es decir, desde septiembre del año 2016 hasta diciembre de 2017, la supervisión se realizó de manera documental, desde las oficinas, de tal forma que no se realizó una real verificación en el sitio de la obra, sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas contratadas, máxime si se tiene en cuenta que la interventoría del subcontratista del operador zonal era realizada por el mismo operador.

Por otra parte se indica en la respuesta que frente a lo observado por la CGR referente a *"ineficiencia en la toma de decisiones y medidas oportunas y efectivas durante la ejecución del mismo, para el cumplimiento Plan de Intervención en el Municipio de Montecristo"*, señala que *"teniendo en cuenta el régimen contractual que cubre al Fondo Adaptación, debe resaltarse que el ejercicio de las potestades excepcionales no es discrecional, sino que requiere de un acto administrativo debidamente motivado. Estos actos administrativos están sometidos a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...)".*

El anterior argumento no desvirtúa las debilidades presentadas por el FA durante la ejecución del contrato ante las inobservancias que presentó el contratista desde el inicio del contrato de prestación de servicios No. 003 de 2013, situación que se puede corroborar con los siguientes hechos, tomados de la demanda que

presentó el FA dentro de la acción de controversias contractuales que cursa actualmente y de la cual, a continuación se transcriben algunos apartes:

"(...) 67. El OPERADOR ZONAL durante la vigencia del contrato 003 de 2013, NO CONTRATO LA EJECUCION DE 2775 unidades de vivienda de las 5246 que resultaron elegibles del proceso de verificación (...)

(...) desde el inicio del contrato el OPERADOR ZONAL desatendió las obligaciones emanadas del mismo, generando así un incumplimiento en todas las actividades que debía ejecutar para el correcto cumplimiento de los fines perseguidos con la celebración del referido contrato (...) Página 39.

Respecto a la obligación contractual relacionada con el asunto evaluado y observado se indica:

"(...)3. Incumplimiento del operador operador zonal en la ejecución entrega de las soluciones de vivienda.

(...) la INTERVENTORIA CONTRACTUAL informó de los incumplimientos del OPERADOR ZONAL en cuanto a esta actividad, en cada uno de los INFORMES DE INTERVENTORIA que presentó al FONDO ADAPTACION, a través de los cuales se hacía el seguimiento al contrato No. 003 de 2013, de los cuales se relacionarán algunos de los informes como prueba de lo afirmado en el presente acápite (...).

G. En el Informe Final presentado por la INTERVENTORIA CONTRACTUAL en Oficio 01-13801-2016 del 23 de noviembre de 2016, se indicó en relación con el OPERADOR ZONAL, la siguiente información: Tabla 3.1: Cumplimiento de cada Operador Zonal respecto al plan de Acción" En esta tabla se presentó a nivel general el balance por operador zonal así como el consolidado a nivel nacional a las metas establecidas con corte a septiembre de 2016, reportando para el OPERADOR ZONAL COMFENALCO SANTANDER lo siguiente:

Viviendas Aprobadas: 46,3%

Viviendas Contratadas: 44,0%

Viviendas Entregadas: 28,3%

Porcentaje Promedio de cumplimiento: 40,0%

H. El 16 de noviembre de 2017, el supervisor del contrato (...) por parte del FA, presento un informe en el cual describe de manera detallada los antecedentes del contrato, (...)

*Entrega de Viviendas ...De acuerdo a la evaluación de desempeño del operador zonal Comfenalco Santander en el contrato 003 de 2013, y a lo estipulado en el Otrosí No. 6, las metas establecidas en el plan de acción del año 2016, NO FUERON CUMPLIDAS YA QUE DE LAS 1279 VIVIENDAS A ENTREGAR EN EL AÑO 2016, SOLO SE ENTREGADOS 161 VIVIENDAS, adicionalmente en el transcurso del año 2017, a fecha solo han entregado **140 viviendas que estaban para entregar en el 2016, estableciendo un cumplimiento acumulado del 25.18% de entrega de viviendas en los 57 meses de ejecución del contrato.(...)"***

Respecto a la ejecución del plan de intervención Villa Daniela en Montecristo, se mencionan en la demanda los atrasos e incumplimientos que presentó la caja de compensación Comfenalco Santander, se transcriben algunos apartes:

" (...) 61. Los proyectos que se catalogaron como críticos por parte de EL FONDO ADAPTACION en el Sur de Bolívar, por cuanto presentaron múltiples inconvenientes y retrasos que impidieron su normal ejecución fueron: A. Vivienda Montecristo - Urbanización Villa Daniela-001 con 300 viviendas en el municipio de Montecristo (...)

4. Plan de Intervención 13458-001 Construcción Vivienda Nueva VILLA DANIELA-Montecristo

Como se puede observar, este proyecto fue catalogado como crítico por parte del FONDO ADAPTACION, por cuanto el término inicialmente pactado para su entrega fue de 9 meses, siendo prorrogado en varias ocasiones hasta que el último plazo fue de 32 meses (...)" . Pag. 70

Como se puede evidenciar del análisis integral realizado a partir de los hechos de la demanda con base en los informes presentados especialmente por la interventoría contractual, encargada de la supervisión, hasta el 4 de septiembre de 2016 fue reiterativa y permanente la inobservancia de las obligaciones por la caja de compensación Comfenalco Santander.

Sin embargo, no se presentaron por parte del FA evidencias de haber estudiado y analizado la viabilidad de medidas contundentes y oportunas, por ejemplo la declaratoria de incumplimiento con fines de caducidad y menos aún el intento de iniciar su trámite y/o al menos advertírsele al contratista, a sabiendas que entre lo pactado entre las partes se estipuló: "CLAUSULA DECIMA SEXTA: CLAUSULAS EXCEPCIONALES: Al presente contrato le serán aplicables las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ley 80 de 1993".

En el mismo sentido la CGR precisa que el hecho que el acto administrativo de declaratoria de caducidad sea objeto de control judicial no significa que no hubiera podido considerar este mecanismo siguiendo el trámite establecido en el estatuto contractual (artículo 86 de la ley 1474 de 2011) y con el debido proceso y derecho a la defensa, máxime cuando el artículo 7 del Decreto Legislativo 4819 de 2010 dispuso que la contratación del FA debe cumplir con las "disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. (...)." como se estableció en la cláusula decimosexta del contrato 003 de 2013. Luego, aunque el régimen contractual del FA esté regido por el derecho privado, no significa que la entidad no pudiera efectuar el análisis respecto a la posibilidad de impactar oportunamente su ejecución con estas medidas, con el ánimo de lograr el adecuado cumplimiento del objeto y de las obligaciones que emanan de este.

Otro de los argumentos del FA para desvirtuar la incidencia fiscal por el daño patrimonial al erario público estimado por la CGR en \$650.207.547,07, se sustenta en que "no se ha causado daño patrimonial a la Entidad, debido a que el proceso judicial se encuentra en curso e incluso fue admitido por parte del Tribunal Administrativo de Santander", y trae a colación la sentencia C-840 de 2016 destacando el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 así: "el daño como fundamento de la

responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal”.

Explicación que no es válida, teniendo en cuenta que la acción de responsabilidad fiscal es autónoma e independiente de las demás acciones, conforme lo establece el párrafo primero del artículo 4 de la Ley 610 de 2000:

“ARTICULO 4o. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad”.

Lo anterior significa que basta que se reúnan los elementos de la responsabilidad fiscal de que trata el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, es decir, “- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”, para dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal.

El hecho de que se esté adelantando demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, no solo no hace que la CGR pierda competencia, sino que, por el contrario, refuerza la existencia del detrimento patrimonial ocasionado al Estado como consecuencia de la no entrega de las casas en las condiciones previstas a las cuales se comprometió Comfenalco Santander; al adelantar dicha actuación, el FA está poniendo de presente dicho hecho y lo que busca es lograr un resarcimiento del mismo.

Y ello es así porque como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C- 083 de 2015 “ (...) el proceso ordinario de responsabilidad fiscal contenido en la Ley 610 de 2000 como el proceso verbal de responsabilidad fiscal contenido en la Ley 1474 de 2011, (...)-, son procesos jurídicos diseñados por el Legislador, como mecanismos para que el Estado obtenga directamente el resarcimiento frente a un daño patrimonial causado, y que haya sido ocasionado por el servidor o ex servidor público, como consecuencia de un inadecuado ejercicio de la gestión fiscal”.

En la respuesta la entidad además describe las actuaciones que se han adelantado después del vencimiento de la ejecución del contrato 003 de 2013 y en el marco de la liquidación del mismo, sin embargo, no se ha demostrado que a la fecha se haya satisfecho la necesidad de proveer de vivienda a las 300 familias de Montecristo – Bolívar damnificadas de la ola invernal 2010-2011, en las condiciones técnicas pactadas; al contrario conforme a lo constatado por la CGR durante la visita técnica, existen faltantes de obra respecto a los avances físicos

acreditados por la interventoría de obra y avalados por el FA previamente al desembolso de los recursos que se han realizado a la fecha.

También se señala en la respuesta que: “ (...) en caso de recibir las viviendas, el FA tendrá en cuenta el informe técnico de la CGR y en consecuencia, exigirá que las mismas cumplan como mínimo con las especificaciones técnicas establecidas en los instructivos adoptados por el Fondo y la normatividad vigente”.

Análisis de respuesta de Comfenalco Santander

El 6 de diciembre de 2019 se recibió por el FA con el radicado E-2019-011318, alcance a la respuesta, remitiendo el documento denominado: “Informe Técnico Comfenalco Santander”, suscrito por el director administrativo de Comfenalco Santander, el cual incluye 27 archivos adjuntos. Es de anotar que el mismo se entregó por fuera de los términos previstos por la CGR para dar respuesta a la observación denominada: “Urbanización Villa Daniela Montecristo – Bolívar (D) (F)”.

Sin embargo evaluado de manera integral el “Informe Técnico Comfenalco Santander”, y sus anexos, se concluye que: con relación a los acápite denominados por el operador zonal, en calidad de interventor de obra: “Incumplimiento del cronograma de obra elaborado y aprobado para la entrega de las viviendas en el plazo definido en el Plan de Intervención” y “Omisión en la ejecución de los mecanismos contractuales (...)”, el operador zonal se dedica a relacionar las motivaciones de cada una de las modificaciones contractuales respecto a las ampliaciones del plazo; la última es la No. 9, donde se establece el plazo del contrato de obra BAR 001 en 32 meses, a partir del acta de inicio y por otra parte las suspensiones del contrato, las cuales fueron 4; la última de éstas con dos ampliaciones, siendo la No. 2 suscrita el 22 de diciembre de 2017, suspendiendo el contrato de obra de manera indefinida; se adjuntaron sobre este tema algunos soportes documentales relacionados con el trámite y las comunicaciones de las aprobaciones de la interventoría de obra.

Señala finalmente el operador: “es posible establecer que se encontraron justificadas y viabilizadas en su momento, cada una de las modificaciones al cronograma de obra establecido para el Plan de Intervención “Urbanización Villa Daniela”, siendo ejecutadas en debida forma las funciones por parte del Operador Zonal”. E indica, además, “(...) las causas que generaron las modificaciones (...) correspondieron a factores y causales no imputables al constructor de obra por lo que no había en principio lugar para iniciar trámite sancionatorio o reclamación alguna”.

Al respecto, determina la CGR que la respuesta hace referencia a la documentación del trámite de las modificaciones contractuales; pero no esboza argumentos que soporten el incumplimiento del objeto contractual con relación a la entrega oportuna de las 300 viviendas de las familias damnificadas de la ola invernal 2010-2011 en el municipio de Montecristo, no obstante, haber previsto en su inicio un plazo de 9 meses del plan de intervención aprobado el 7 de abril de

2014 el cual, aún con las prórrogas aprobadas tanto del contrato marco como para el de obra no se cumplió con la satisfacción a cabalidad de la necesidad al 30 de diciembre de 2017, fecha del plazo de ejecución del contrato 003 de 2013.

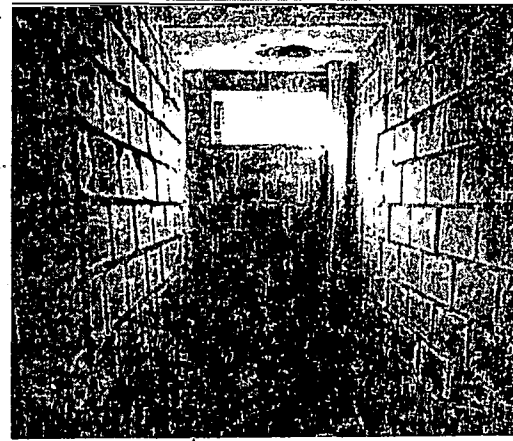
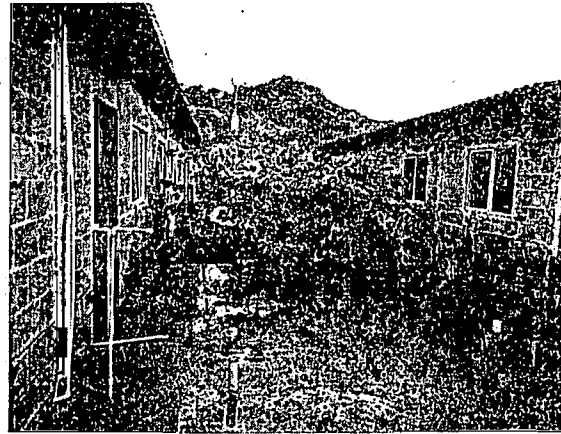
Con relación al acápite *“debilidades en el control financiero de los recursos transferidos a título de anticipo (...)”*, se indica que: *“(...) se hace claridad en la respuesta que “las cuentas destinadas por el contratista para el buen manejo de los dineros de los anticipos del contrato de la referencia se encuentran canceladas al día de hoy con saldos en cero, por tanto los recursos fueron desembolsados y se encuentran invertidos en su totalidad en la obra (...)”*. Pese a esta manifestación, lo observado al respecto se mantiene teniendo en cuenta que no se aportaron los informes de la interventoría de obra, posteriores a agosto de 2015, que reflejen el seguimiento a los recursos desembolsados a título de anticipo, como tampoco el extracto de la cuenta de ahorros donde se manejaron éstos, solicitado este último por la CGR durante la ACES. Se reitera en la respuesta al requerimiento AG8-115, con el Radicado E-2019-010256 el FA respondió: *“El Fondo solicitó este documento al Operador Zonal y se encuentra a la espera de que sea remitido”*.

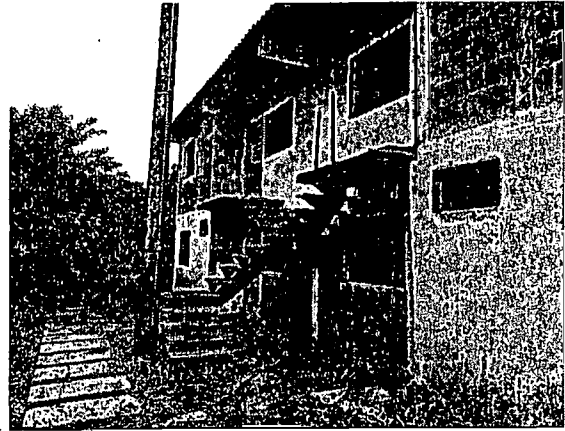
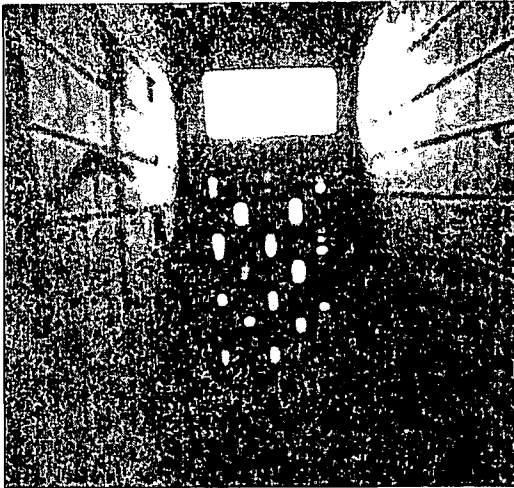
Aunado a lo anterior, no obstante haberse seleccionado esta Caja de Compensación por la experiencia y trayectoria en estos proyectos y *“la urgencia de dar respuestas efectivas”* y por otra parte informar el FA durante la ACES de la realización de mesas de trabajo con este operador en la etapa de liquidación del contrato de prestación de servicios, a 9 de diciembre de 2019, pasados casi dos (2) años más los damnificados no cuentan con su vivienda, deteriorándose el estado de las mismas por el abandono del proyecto que ha ocasionado invasiones al mismo y por ende gastos operativos adicionales y desgaste administrativo derivados del incumplimiento contractual de las partes responsables del Plan de Intervención en mención, así como de los criterios normativos descritos en el hallazgo y de los principios de eficacia y eficiencia de la gestión fiscal.

Comfenalco Santander, en su respuesta, respecto al Literal *“En Presunta deficiencia de calidad de las obras por no cumplir con los diseños estructurales y faltantes de obra que no han sido identificadas por la interventoría ni requeridas sus correcciones”*, indica que en los avances de obra de interventoría del proyecto, se informa que las obras no están terminadas en su totalidad, faltan actividades menores, el avance de vivienda, redes y urbanismo consolidado es del 97,3%.

Al respecto el auditor del equipo de trabajo, en su visita de evaluación a las obras, determinó que todas las viviendas de una u otra manera no están terminadas, no existen manzanas completas, existen manzanas donde falta: toda la carpintería metálica, todos los aparatos sanitarios, las redes hidráulicas, sanitarias y eléctricas, las escaleras de acceso, los tanques elevados, los mesones y lavaplatos, los lavaderos, terminar y nivelar patios, placa de piso de patios, que ponen de manifiesto que el 97,3% como lo señala el operador zonal de avance no corresponde a la realidad en la ejecución de obras.

Como vemos el mismo operador zonal, reconoce que las viviendas y proyecto no están terminados, que todas las viviendas de una u otra manera, les faltan cantidades de obra; pese a ello no se orienta a desvirtuar que las obras que fueron recibidas no cumplen con las especificaciones técnicas aprobadas y que los pagos tenían que corresponder a la verificación de dicho cumplimiento; por lo tanto, dado que no se desvirtuaron los faltantes o se demuestre que se hayan realizado actividades posteriores a los pagos aportados y evaluados, se confirma la existencia de las deficiencias observadas durante la visita técnica.



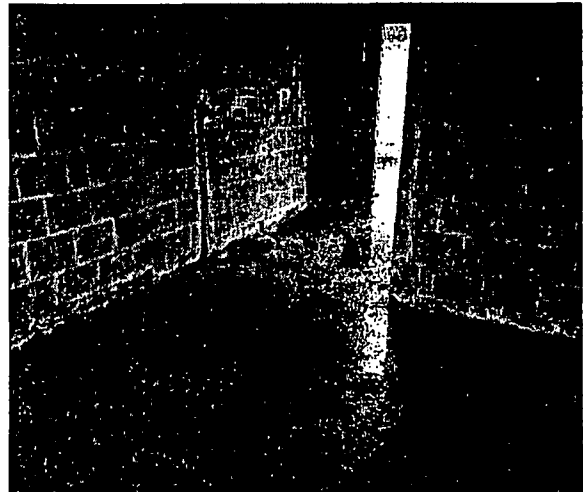


Viviendas sin terminar y con múltiples deficiencias de calidad
Fotografías tomadas por Equipo de Trabajo en visita

Sobre los patios, la respuesta del operador zonal, confirma que estas obras están incompletas, falta terminar redes y patios.

También debemos señalar, que el ingeniero de Comfenalco Santander, que asistió a la visita de evaluación de la CGR, pudo verificar que todos los patios presentaban problemas de inundación, sin importar las condiciones de avance de las obras de patios, (con rejillas o sin rejillas, nivelados o desnivelados) por lo cual al investigar con detalle en las cajas inundadas, se estableció que la tubería que sale de las viviendas y llega a la caja de inspección, está a nivel más bajo que la tubería que sale de la caja de inspección, generando el represamiento de agua.

Como vemos las viviendas presentan problemas de inundación de los patios, que no desvirtúa el operador en su respuesta, sólo argumenta falta de terminación de las obras, sin presentar evaluaciones técnicas que muestren que las demás tuberías de desagüe y cajas de inspección sí fueron bien construidas.





Estado de los patios por inundación,



Mala construcción de patios y tuberías de desagüe

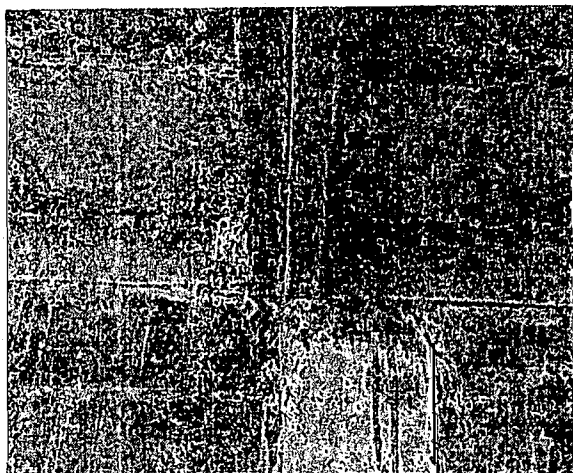
Fotografías del Equipo de Trabajo

Sobre la viga metálica del primer piso, que presenta mal anclaje a la estructura de concreto reforzado de cada vivienda, señala el operador zonal, que esta fue soldada a la misma, embebiendo sus extremos y cara superior a las columnetas y placa de entre piso respectivamente.

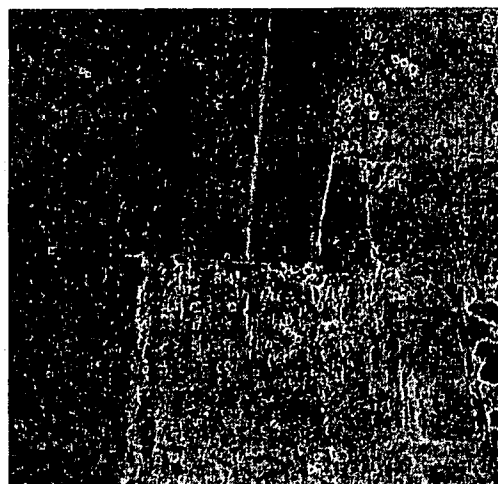
Al respecto debemos señalar, que soldar la viga en sus extremos al acero de la estructura, no cumple con los diseños estructurales que muestran que la viga va perñada en sus extremos, y, sirve de apoyo a la placa de entre piso, sin embargo no se allega la evidencia de ese empotramiento con soldaduras, que en obra no se ven, lo que se encuentra son vigas sin anclajes, sin penos, mal alineadas a las columnas, sin presentar buena articulación estructural con el resto de estructura de concreto reforzado.

No existe concepto del ingeniero estructural, para validar este cambio de anclaje y de trabajo de la viga, al igual que los empalmes estructuralmente y estéticamente son muy defectuosos.





Vigas metálicas, mal ancladas, sueltas y sin pernos



Por fuera del alineamiento de columna

Respecto a los hechos evidenciados en la visita técnica de la CGR que conllevan detrimento al patrimonio público se indica: sobre la falta de la viga aérea del primer piso, “que no se aprecian a simple vista; la viga se encuentra embebida en la placa de entre piso”.

Situación que no es cierta, ya que la viga no construida, tiene dimensiones de 20cms * 15cms, y la placa de 10cms, por lo cual la viga debe sobresalir 10 cms de la placa, lo cual no se observa en ninguna de las viviendas, como se mostró en el amplio registro fotográfico de la observación; lo que sí se observa es el maquillaje con mortero de los muros, aparentando la construcción de la viga, para ocultar su inexistencia.

Ahora sobre la viga cinta construida (10cms * 10cms) que no cumple con los diseños (20cms * 15cms) y de paso no cumple con el diseño del sistema integral estructural, tampoco se puede acoger o pretender aplicar los títulos D y E de la norma NSR-10, estos capítulos no aplican para el tipo de estructura, el número o cantidad de viviendas del proyecto.

Sobre los títulos (D y E) de la Norma Sismo Resistente Colombiana, NSR-10, ésta señala:

“EI TITULO D – MAMPOSTERÍA ESTRUCTURAL, se refiere a construcciones en; muros estructurales. Muros de carga o mampostería estructural, que son los que resisten o soportan todas las cargas y que la Norma NSR-10, define como: A.3.2.1.1 — Sistema de muros de carga — Es un sistema estructural que no dispone de un pórtico esencialmente completo y en el cual las cargas verticales son resistidas por los muros de carga y las fuerzas horizontales son resistidas por muros estructurales o pórticos con diagonales.”

Este sistema de muros, no aplica para las estructuras ejecutadas en las 300 viviendas de la urbanización Villa Daniela en Montecristo, ya que el sistema

diseñado y ejecutado corresponde a pórticos en concreto reforzado con muros divisorios.

La Norma NSR-10, también define que es un sistema estructural de: pórtico y de muros así: "A.3.2.1.3 — Sistema de pórtico — Es un sistema estructural compuesto por un pórtico espacial, resistente a momentos, esencialmente completo, sin diagonales, que resiste todas las cargas verticales y fuerzas horizontales.

CAPÍTULO A.13 DEFINICIONES Y NOMENCLATURA DEL TÍTULO A A.13.1 — DEFINICIONES

Muro de carga — Es un muro estructural, continuo hasta la cimentación, que soporta principalmente cargas verticales. Muro de cortante — Véase muro estructural.

Muro divisorio o partición — Es un muro que no cumple una función estructural y que se utiliza para dividir espacios.

Muro estructural — Es un muro, de carga o no, que se diseña para resistir fuerzas horizontales, de sismo o de viento, paralelas al plano del muro."

Como vemos las estructuras diseñadas y construidas para las 300 viviendas, no corresponden a muros en mampostería estructural, son pórticos diseñados a momento, por lo cual no tiene validez los argumentos presentados por el operador zonal, sobre las deficiencias de las vigas cintas.

Foto mostrando sistema de pórtico, vigas y columnas en concreto reforzado.

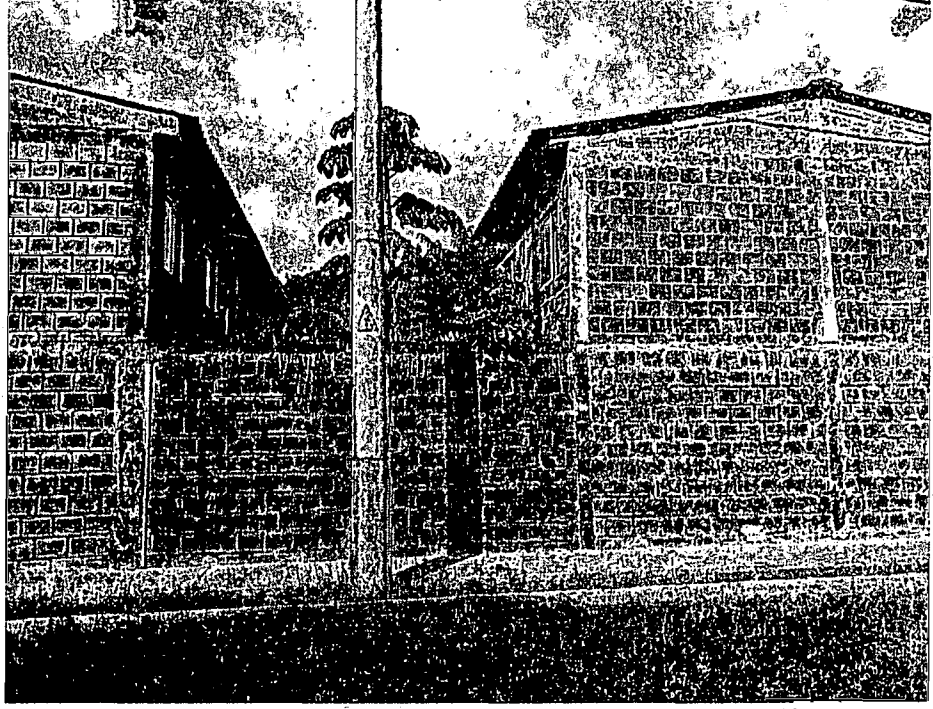


Foto: tomada por equipo de trabajo en visita de evaluación

Como tampoco la viga cinta, cumple con los diseños estructurales, presentados por operador zonal en la ejecución de las viviendas.

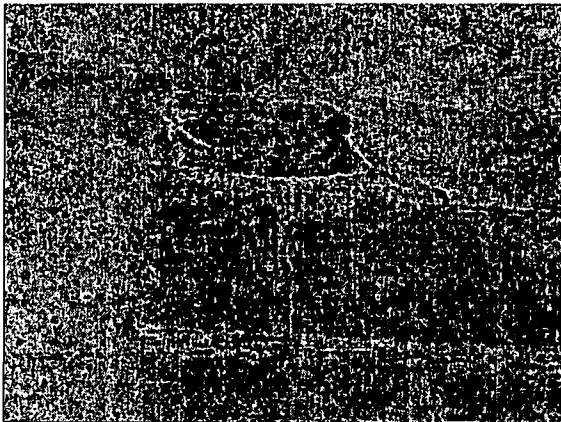
Adicionalmente, la viga cinta no se conectó en sus extremos, quedando suelta y sin funcionar integralmente con el resto de la estructura.

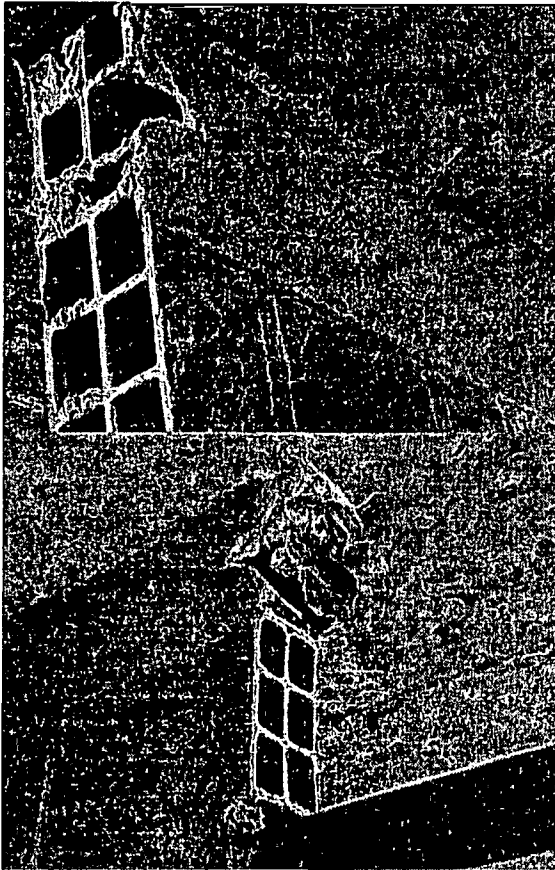
Sobre el Título E de la Norma Sismo resistente NSR-10, esta dice:

“TITULO E – CASAS DE UNO Y DOS PISOS, CAPÍTULO E.1 INTRODUCCIÓN E.1.1.- GENERALIDADES, E.1.1.1.-ALCANCE- (...) E1.1.1.1.- En este título se dan los requisitos mínimos que se deben seguir en el diseño y construcción de viviendas de uno y dos pisos, realizados en muros de mampostería o en muros de bahareque encementado, que pertenecen al grupo de uso I tal como lo define A.2.5.1.4 y dentro de las limitaciones establecidas en A.1.3.11, es decir, construcciones de uno y dos pisos que formen parte de programas de máximo 15 viviendas y menos de 3.000 M2 de área construida. (...)”

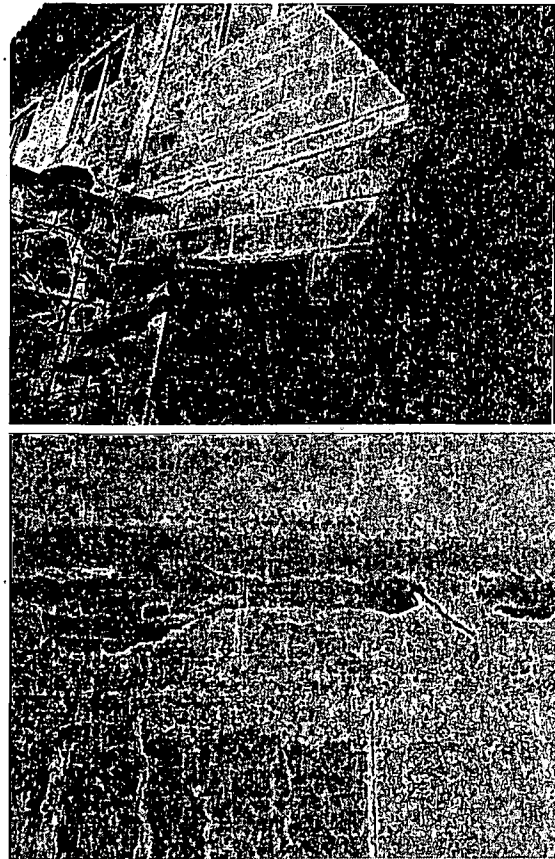
Como igualmente observamos, este capítulo E, solo aplica para viviendas en mampostería estructural y para proyectos o programas de menos de 15 viviendas y menos de 3.000 M2, por lo cual este título de la norma NRS-10, no aplica a las obras de villa Daniela – Montecristo, que comprende 300 viviendas, en un lote de 25.500 M2, y con sistema estructural de pórticos diseñados a momento.

Ahora sobre la viga cinta construida (10cms * 10cms) que no cumple con los diseños (20cms * 15cms) y de paso no cumple con el diseño del sistema integral estructural, tampoco se puede acoger o pretender aplicar el capítulo D y E de la norma NSR-10, estos capítulos no aplican para el número o cantidad de viviendas del proyecto, como tampoco corresponde con los diseños estructurales aplicados por el ingeniero estructural.





Maquillaje para simular la construcción de la viga aérea



Y nótese el tamaño del bloque de arcilla de 20 cms, contra el de placa de 10 cms, mostrando la inexistencia de la viga

Teniendo en cuentas las consideraciones expuestas, no se desvirtúa el hallazgo y se mantiene con incidencia fiscal y posible disciplinaria.

Hallazgo No 2 Ejecución de obras del proyecto Vivienda Puerto Wilches “Las Amintas” (F) (D)

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente (NSR-10) establece lo siguiente:

“TÍTULO A. REQUISITOS GENERALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE CAPÍTULO A.1 - INTRODUCCIÓN

(...)

A.1.3.8 — CONSTRUCCIÓN — *La construcción de la estructura, y de los elementos no estructurales, de la edificación se realiza de acuerdo con los requisitos propios del material, para el grado de capacidad de disipación de energía para el cual fue diseñada, y bajo una supervisión técnica, cuando así lo exija la Ley 400 de 1997, realizada de acuerdo con los requisitos del Título I. En la construcción deben cumplirse los requisitos dados por*

el Reglamento para cada material estructural y seguirse los procedimientos y especificaciones dados por los diseñadores. (...).

A.1.3.9 — SUPERVISIÓN TÉCNICA — De acuerdo con el Título V de la Ley 400 de 1997, la construcción de estructuras de edificaciones, o unidades constructivas, que tengan más de 3000 m² de área construida, independientemente de su uso, debe someterse a una supervisión técnica realizada de acuerdo con lo establecido en esta sección y en el Título I de este Reglamento.

(...)

TÍTULO C. CONCRETO ESTRUCTURAL

(...)

C.1.3 — Supervisión técnica

C.1.3.1 — Las construcciones de concreto deben ser inspeccionadas de acuerdo con el Título I de la NSR 10. Las construcciones de concreto deben ser inspeccionadas durante todas las etapas de la obra por, o bajo la supervisión de un profesional facultado para diseñar o por un supervisor técnico calificado, exceptuando los casos previstos por la Ley 400 de 1997, caso en el cual el control de calidad de los materiales empleados en la construcción será responsabilidad del constructor.

C.1.3.2 — El supervisor técnico debe exigir el cumplimiento de los planos y especificaciones de diseño. A menos que se especifique otra cosa en el Título I del Reglamento NSR-10, (...)

(...)

TÍTULO I. SUPERVISIÓN TÉCNICA

(...)

CAPÍTULO I.2 - ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA

I.2.1 — GENERAL

I.2.1.1 — Dentro del presente Capítulo se fija el alcance mínimo que debe tener la supervisión técnica y los controles mínimos que deben llevarse a cabo como parte de las labores de supervisión técnica.

I.2.1.2 — La supervisión técnica solo hace referencia a la construcción del sistema estructural de la edificación y a la construcción de los elementos no estructurales cubiertos por el Capítulo A.9 del presente Reglamento.

I.2.2 — DOCUMENTACIÓN DE LAS LABORES DE SUPERVISIÓN TÉCNICA

I.2.2.1 — El supervisor técnico deberá llevar un registro escrito de sus labores en donde se incluyen todos los controles realizados de acuerdo con lo exigido en el presente Capítulo. El registro escrito comprende, como mínimo, los siguientes documentos:

(...)

(e) Toda la correspondencia derivada de las labores de supervisión técnica, incluyendo: las notificaciones al constructor acerca de las posibles deficiencias en materiales, procedimientos constructivos, equipos y mano de obra; y los correctivos ordenados; las contestaciones, informes acerca de las medidas correctivas tomadas, o descargos del constructor a las notificaciones emanadas del supervisor técnico,

(f) Los conceptos emitidos por los diseñadores a las notificaciones del supervisor técnico o del constructor,

(g) Todos los demás documentos que por su contenido permitan establecer que la construcción de la estructura de la edificación y/o de los elementos no estructurales cubiertos por este código, se realizó de acuerdo con los requisitos dados en él, y

(h) Una constancia expedida por el supervisor técnico en la cual manifieste inequívocamente que la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales cubiertos por este Reglamento, se realizó de acuerdo con el Reglamento y que las medidas correctivas tomadas durante la construcción, si las hubiere, llevaron la estructura al nivel de calidad requerido por el Reglamento. Esta constancia debe ser suscrita además por el constructor y el titular de la licencia, y debe anexarse a la solicitud de certificado de permiso de ocupación que éste debe solicitar a la terminación de las obras ante la autoridad competente para ejercer el control urbano y posterior de obra.

(...)

1.2.3 — ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA

1.2.3.1 — El alcance de la supervisión técnica debe, como mínimo, cubrir los siguientes aspectos:

(...)

(h) Velar en todo momento por la obtención de la mejor calidad de la obra.

(i) Prevenir por escrito al constructor sobre posibles deficiencias en la mano de obra, equipos, procedimientos constructivos y materiales inadecuados y vigilar porque se tomen los correctivos necesarios.

(j) Recomendar la suspensión de labores de construcción de la estructura cuando el constructor no cumpla o se niegue a cumplir con los planos, especificaciones y controles exigidos, informando, por escrito, a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra.

(k) Rechazar las partes de la estructura que no cumplan con los planos y especificaciones.

(l) Ordenar los estudios necesarios para evaluar la seguridad de la parte o partes afectadas y ordenar las medidas correctivas correspondientes, supervisando los trabajos de reparación.

(m) En caso de no ser posible la reparación, recomendar la demolición de la estructura a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra.

(...)

1.2.4.6 — CONTROL DE EJECUCIÓN — El supervisor técnico deberá inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con la ejecución de la obra, incluyendo, como mínimo:

(a) Replanteo,

(b) Dimensiones geométricas,

(c) Condiciones de la cimentación y su concordancia con lo indicado en estudio geotécnico,

(d) Colocación de formaletas y obras falsas, y su bondad desde el punto de vista de seguridad y capacidad de soportar las cargas que se les impone,

(e) Colocación de los aceros de refuerzo y/o preesfuerzo,

(f) Mezclado, transporte y colocación del concreto,

(g) Alzado de los muros de mampostería, sus refuerzos, morteros de pega e inyección,

(h) Elementos prefabricados,

(i) Estructuras metálicas, incluyendo sus soldaduras, pernos y anclajes, y

(j) En general todo lo que conduzca a establecer que la obra se ha ejecutado de acuerdo con los planos y especificaciones.

(...)

1.4.3.3 — PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD — El supervisor técnico debe verificar que el constructor disponga para la obra los medios adecuados de dirección, mano de obra, maquinaria y equipos, suministro de materiales y en especial de un programa de aseguramiento de calidad que sea llevado a cabo con el fin de:

- (a) Definir la calidad que ha de ser alcanzada,
- (b) Obtener dicha calidad,
- (c) Verificar que la calidad ha sido alcanzada, y
- (d) Demostrar que la calidad ha sido definida, obtenida y verificada
- (...)

I.4.3.7 — CONTROL DE EJECUCIÓN — El supervisor técnico debe inspeccionar como mínimo los siguientes puntos directamente, o por medio del personal auxiliar, según el grado de supervisión recomendado.

Tabla I.4.3-2

Controles que debe realizar el supervisor técnico durante la ejecución de la obra, según el grado de supervisión técnica

Operación	Supervisión grado A (Continua)	Supervisión grado B (Itinerante)
(...)		
COLOCACIÓN DE LAS ARMADURAS		
Colocación, recubrimientos, distancia entre barras, sujeción	•	•
limpieza de las barras y de la zona de vaciado y aspecto superficial	•	•
MEZCLADO, TRANSPORTE, COLOCACION Y CURADO DE CONCRETOS Y MORTEROS		
(...)		
Medios y procedimientos del mezclado	•	•
Medios y procedimientos del transporte	•	•
Medios y procedimientos de colocación y compactación	•	•
(...)		
Tiempo transcurrido entre mezcla y colocación	•	
Homogeneidad y consistencia de los concretos y morteros en estado fresco	•	
Provisiones para vaciado de acuerdo con el clima y el estado del tiempo	•	
Definición de juntas de construcción	•	•
Preparación de superficies, de juntas de construcción y juntas de dilatación	•	•
Sistemas y procedimientos de curado	•	•
(...)		
TERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA		
Aspecto general de las superficies	•	•
Reparación de defectos superficiales	•	•
Protección contra acciones mecánicas: impacto, sobrecargas, deterioro superficial	•	•

(...)"

El Manual Operativo de Operadores Zonales, de febrero 2013, adoptado mediante Resolución No. 009 del 27 de febrero de 2013, define en el numeral 4.2 Los actores de la intervención. Entre otros de la interventoría contractual:

"Este interventor verificará el cumplimiento de las condiciones contractuales y lineamientos operativos que defina el Fondo para el desarrollo de los contratos que ejecuten los Operadores Zonales.

Las actividades desarrolladas por el Interventor Contractual se deberán realizar en cuatro momentos: (i) el montaje del esquema operativo; (ii) la implementación y transición entre la verificación y la definición de los Planes de Intervención; (iii) en la etapa de ejecución de los Planes de Intervención; y (iv) en el cierre y liquidación de los contratos de Operadores Zonales. (...)

Interventor de obra:

Persona natural o jurídica que ejerce vigilancia para la correcta ejecución de las obras a cargo del operador, mediante la supervisión, coordinación y control a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato de obra.

El objeto de esta interventoría consiste en supervisar, controlar y vigilar las acciones del subcontratista, para hacer cumplir las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales y financieras, establecidas en el marco del contrato celebrado con cada Operador.

La contratación de esta interventoría será responsabilidad de los Operadores Zonales y los costos asociados a ella, están incluidos en los valores definidos por el Fondo para cada modalidad de vivienda. En los casos en que el constructor no sea el mismo Operador Zonal, éste podrá ejercer la interventoría de manera directa. (...)

5.2.4 Fase IV –Ejecución

Una vez aprobado, un Plan de Intervención, el Operador Zonal deberá iniciar su ejecución. Esto incluye la contratación de todo lo requerido para proveer las soluciones de vivienda. El Operador Zonal debe garantizar la más alta calidad y eficiencia en el uso de los recursos financieros, técnicos y humanos. (...)

7 PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

7.1 INTERVENTOR CONTRACTUAL

El interventor contractual está facultado para actuar conforme con lo establecido en la Ley 1474 de 2011, lo previsto en el respectivo contrato, resultado de la convocatoria abierta 29 de 2012, y los lineamientos del presente manual. En ningún caso el Interventor podrá ejercer funciones atribuibles a los funcionarios del Fondo Adaptación.

Para tales efectos el Interventor Contractual deberá desarrollar, entre otras, las siguientes obligaciones: (...)

Proponer al Fondo la implementación de las medidas correctivas que sean necesarias para el adecuado cumplimiento del contrato de los operadores Zonales. En caso de ser aprobadas las mismas por el Fondo, exigir a los Operadores Zonales la implementación de dichas medidas, de manera que cumplan con lo establecido en los respectivos contratos y en los documentos que lo conforman.

- *Comprobar los trabajos y dimensiones de las obras ejecutadas de acuerdo con el Plan de*

Intervención de cada Operador Zonal.

- Realizar una visita técnica a cada Operador Zonal por lo menos una vez al mes, con el fin de establecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los Operadores Zonales. El Interventor Contractual deberá informar al Fondo los casos que puedan afectar de manera importante el cumplimiento del Plan de Intervención y la recomendación de acciones correctivas para la solución de dichas situaciones.*

- *En caso de presentarse atrasos en los cronogramas y/o anomalías detectados en las visitas mensuales aleatorias, se deberán realizar adicionalmente visitas específicas a los frentes involucrados para verificar la implementación de las medidas correctivas sugeridas y adoptadas para el cumplimiento contractual del Operador Zonal.*

- Recibir los informes de avance de las actividades realizadas presentados por los Operadores Zonales y remitirlos al FONDO y/o a su delegado como anexo a su informe*

mensual. En su informe mensual, el Interventor Contractual deberá incluir concepto sobre la ejecución contractual de cada uno de los Operadores Zonales. (...)”.

La Resolución N° 836 del 27 de octubre de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación, establece que “**ARTÍCULO 6. RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO CONTRACTUAL.** (...) La estructuración de las condiciones técnicas y económicas y la solicitud de la contratación que regirán el futuro contrato, estará a cargo de las Subgerencias, Gerencias de Macroproyecto, Jefaturas de Oficina y Coordinaciones de grupo del Fondo Adaptación, quienes serán igualmente responsables del seguimiento a la correcta ejecución y liquidación de los contratos.

Aplica criterio general del manual de contratación se emitió por el Fondo de Adaptación el INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE CONTRATOS (Código 4-GPY-I-03) “1 INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS CONTRATOS Supervisión e interventoría, citado inicialmente.

El FA ha implementado el INSTRUCTIVO DE INTERVENTORÍA DE VIVIENDA Código 13-03-I-10. Versión 1, que dice:

“(…) **INTERVENTORÍA DE OBRA**

Hitos que revisará y reportará la Interventoría de Obra:

53. *Con el fin de realizar el control técnico de la obra, la interventoría programará como mínimo una (1) visita de campo al mes, sin embargo cuando el Fondo Adaptación considere que sea necesario, se programarán visitas adicionales. Los hitos que se revisara la interventoría de obra son los siguientes:*

(...)

Hito de Muros y/o Mampostería y Cerramiento y Sistema Estructural:

56. *La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de mampostería y/o Muros y cerramiento, incluyendo el avance en estructura, revisar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas técnicas, controlar la calidad de la mano de obra y calidad de los materiales utilizados y verificar la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.*

Hito de Cubierta:

57. *La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de cubierta, verificar el cumplimiento en cuanto a calidad de materiales, instalación, áreas y la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.*

(...)

Funciones Técnicas del Interventoría de Obra

(...)

Durante la ejecución del contrato

61. Realizar una visita técnica a cada proyecto o plan de intervención por lo menos una (1) vez al mes, con el fin de establecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones y realizar un control técnico de la ejecución. El Interventor de Obra deberá informar al Operador Zonal y este a su vez al FONDO los casos que puedan afectar de manera importante el cumplimiento del Plan de Intervención y la recomendación de acciones correctivas para la solución de dichas situaciones.

62. Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales. Se deberá establecer un plan de ensayos para verificar la calidad del concreto, su resistencia a la compresión, los asentamientos generados y todos los protocolos necesarios para garantizar la estabilidad y seguridad del proyecto o las viviendas objeto de reconstrucción o reubicación. 63. Exigir a los contratistas de obra de manera motivada, que el personal requerido para la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando no cumpla de manera adecuada con las labores a su cargo o incurra en faltas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando su conducta altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses del Fondo Adaptación. La Interventoría de obra verificará constantemente la idoneidad y cumplimiento de perfiles profesionales del personal propuesto por los contratistas de obra.

64. Controlar el avance del contrato con base en el cronograma previsto y recomendar los ajustes a que haya lugar, cuando se evidencien retrasos que afecten la normal ejecución del contrato de obra. 65. Exigir al contratista de obra u Operador Zonal, la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido, garantizando que los elementos a reponer sean de igual o superior calidad.

66. Atender y resolver consultas sobre la correcta interpretación de las especificaciones técnicas, y sobre los errores u omisiones que éstas puedan contener.

(...)

68. Requerir del contratista de obra u Operador Zonal, la implementación de las medidas necesarias para solucionar los retrasos e incumplimientos parciales en la ejecución del contrato.

69. Comunicar en forma escrita al contratista de obra u Operador Zonal, de manera clara y precisa, las instrucciones, recomendaciones y observaciones para prevenir y corregir desviaciones, demoras e incumplimientos parciales o totales en la ejecución del contrato.

70. Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes que haga el Fondo Adaptación. (...)"

Y señala acerca de la supervisión del contrato lo siguiente:

"(...) 15. SUPERVISION El Fondo Adaptación, a través del Interventor Contractual de los Operadores Zonales, ejercerá las funciones de supervisión técnica, legal y financiera y vigilará el cumplimiento de las actividades contempladas en el presente contrato o la persona designada mediante oficio por la Ordenadora del Gasto".

Frente a esta necesidad COMFENALCO SANTANDER, según documento de diciembre de 2012 presentó propuesta técnica y económica como operador zonal

en los departamentos de Santander, Norte de Santander y Sur de Bolívar dentro del programa mencionado.

La propuesta señala entre otros aspectos:

“Objetivos Específicos 2.2.2 (...)

-Diseñar un plan de intervención para construir y reconstruir viviendas afectadas por la ola invernal de acuerdo al diagnóstico y a la oferta existente en cada municipio.

-Ejecutar proyectos de viviendas en las zonas a intervenir (Diseño, adecuación, construcción y entrega para las diferentes modalidades: Reconstrucción en sitio, vivienda prefabricada y Vivienda Nueva) (...)”

2.4 FASES IDENTIFICADAS Y DURACION ESTIMADA (...)

Etapa 4. Ejecución del plan - Proveer las soluciones de vivienda requeridas con calidad y eficiencia en el uso de los recursos, en las diferentes zonas a intervenir tanto para áreas urbanas y rurales, teniendo en cuenta la ubicación de la vivienda destruida según si el riesgo es mitigable o no, con las siguientes tipologías de vivienda de intervención: - Reconstrucción en sitio – Vivienda prefabricada – Adquisición de vivienda existente – Construcción de vivienda nueva. (...)

2.10 SUPUESTOS REQUERIDOS

Comfenalco Santander realizará directamente las labores de interventoría, supervisión y control de las obras y ejecuciones contratadas con recursos del Fondo Adaptación. (...).

Comfenalco Santander podrá implementar mecanismos adicionales a los previstos en el Manual Operativo, para garantizar la adecuada inversión de los recursos por parte de los Ejecutores (...)”.

En el clausulado del contrato se establece: **CLAUSULA SEGUNDA:** “**ALCANCE DEL OBJETO.** El Operador será responsable de proveer soluciones de vivienda a los damnificados, identificados como elegibles durante el proceso de verificación del registro y que no serán atendidos por otras entidades o por el Fondo a través de otros contratos. Los municipios a atender, el número de viviendas reportados como destruidas según el Registro Único de Damnificados, el número de registros verificados y atendidos por un tercero y las viviendas proyectadas para verificar y atender por el Operador Zonal son: (...)

DEPARTAMENTO / MUNICIPIO	Viviendas reportadas como destruidas	Registros verificados atendidos por un tercero	Por verificar/atender Operador
PUERTO WILCHES	136	57	79

.Fuente: Información tomada del Contrato 003 de 2013.

En cumplimiento de las obligaciones que asumió Comfenalco Santander en el contrato 003 de 2013, presentó el Plan de Intervención 8-187-1-0873 – Vivienda Puerto Wilches, Urbanización Las Amintas – 001 Departamento de Santander, Modalidad Construcción de Vivienda Nueva Urbana, Valor Total del Plan de Intervención con aportes del Fondo de Adaptación: \$3.860.948.000¹³, No de Viviendas: 70, duración (incluye mes cero): 1 mes de periodo cero y 9 meses de ejecución.

PLAN DE INTERVENCIÓN 8-187-1-0873	
Valor de la Vivienda Urbana - Incluyendo el valor del lote	\$ 48.261.850
Valor Total Viviendas (70 viviendas)	\$ 3.378.329.500
Valor Servicios Básicos alternativos por unidad de Vivienda Urbana	\$ 6.894.550
Valor Total Adicionales Servicios Básicos Alternativos (PTAR y PTAP) (70 VIVIENDAS)	482.618.500
Valor Total Vivienda Urbana con adicionales	3.860.948.000
Valor Total del Plan de Intervención aporte Fondo de Adaptación	3.860.948.000
Fuente: Tomado de la Aprobación del Plan de Intervención - Información suministrada por Fondo de Adaptación.	

Este plan de Intervención fue aprobado por la interventoría contractual con el Oficio No. R-2016-030747 el 18 de noviembre de 2016 y tuvo una aclaración el 28 de noviembre de 2016 con el radicado R-2016-031581.

En desarrollo del contrato de prestación de servicios 003 de 2013, la Caja de Compensación Comfenalco Santander, con Nit. 890.201.578-7, suscribió el contrato de obra BAR 002 de 2016 con INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES HD SAS, con Nit. 900435293-3, el 12 de diciembre de 2016, en el cual el CONTRATISTA se obliga con el operador zonal a: "OBJETO (...) a) Ejecutar la obra civil, consistente en la construcción de setenta (70) viviendas de interés prioritario tipología unifamiliares (...) B) Ejecutar la obra civil, consistente en la construcción de la planta de tratamiento de Agua Potable (PTAP)(...) C) Ejecutar la obra civil, consistente en la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR). Este objeto se desarrollará según los términos y especificaciones técnicas exigidas por Comfenalco Santander y la propuesta presentada por el contratista y aprobada por la interventoría del Fondo Adaptación. Los diseños, planos y presupuestos aprobados del proyecto son documentos que harán parte integral del contrato".

¹³ Este valor incluye los costos de la interventoría de obra por \$115.828.471

El valor inicial del contrato según lo estipulado en la cláusula segunda se estimó en \$3.745.119.529. Este valor corresponde a) \$3.276.979.584 por las 70 viviendas que serán construidas, valor que incluye todas las actividades que son del alcance contractual y los costos directos e indirectos. b) \$468.139.945 por servicios básicos alternativos para las 70 viviendas.

La cláusula quinta establece: "Plazo del Contrato. El plazo total de ejecución de las obras objeto de este contrato es de nueve (09) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.

El acta de inicio del contrato No. BAR-002-2016 se suscribió el 20 de febrero de 2017.

Este contrato se suspendió el 19 de abril de 2017, se amplió la suspensión con el acta No. 1 del 19 de mayo de 2017 por presuntas demoras en el desembolso del anticipo y se reinició el 5 de junio de 2017. Y este mismo día se suscribe el Otrosí No. 1, con el cual se aclara el plazo del contrato, señalando que la fecha de vencimiento contractual es 20 de diciembre de 2017. El informe de la supervisión de la interventoría de obra de diciembre refiere: Acta de suspensión No. 02 del 15 de diciembre de 2017, por término indefinido.

Además, en el clausulado se estipuló:

"CLAUSULA TERCERA. TRANSFERENCIA DE RECURSOS. a) Los recursos a transferirse a EL CONTRATISTA por concepto de anticipo, se efectuarán a través de la constitución de un patrimonio autónomo que será instrumentalizado mediante contrato de fiducia mercantil de administración que suscriba EL CONTRATISTA a su costa con una entidad fiduciaria legalmente constituida, a cuyo fideicomiso deberá transferirse el inmueble sobre el cual se construirán las viviendas y la planta de tratamiento de agua identificado con matrícula inmobiliaria número 303-89542 (...) y el inmueble sobre el cual se construirá la planta de tratamiento de aguas residuales identificado con matrícula inmobiliaria número 303-88670 (...)"

"CLAUSULA CUARTA. ANTICIPO Y PAGOS (...) PARAGRAFO SEGUNDO. EL CONTRATISTA presentará a partir del acta de inicio informes quincenales a la INTERVENTORIA DE OBRA, sobre la inversión del anticipo con sus respectivos soportes comerciales (cartas de compromiso, ofertas comerciales, contratos, etc.) y contables (factura, consignaciones, etc.) hasta agotar la utilización del anticipo. Lo anterior significa que los pagos, se realizarán por parte de la fiduciaria administradora de los recursos de manera directa a los proveedores de EL CONTRATISTA, previa aprobación de la INTERVENTORIA DE OBRA (...)"

"(...) CLAUSULA SEXTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE: Son obligaciones de COMFENALCO SANTANDER las siguientes: (...) 2. Ejercer supervisión del contrato a través de la INTERVENTORÍA DE OBRA. (...)"

CLAUSULA SEPTIMA. OBLIGACIONES DE EL CONTRATISTA. El contratista se obliga a: "1. Ejecutar la construcción de setenta (70) unidades de vivienda de interés

prioritario (...) 2) El contratista ejecutará, realizará y construirá las obras de servicios básicos complementarios (...) 7. **Realizar la construcción de las viviendas, mediante el sistema propuesto, para lo cual deberá presentar la metodología y especificaciones de las obras y hará la entrega de las viviendas a los beneficiarios, definidos por COMFENALCO SANTANDER a entera satisfacción de la Interventoría de Obra.** (...) 11. La realización de las redes sanitarias y demás aspectos técnicos (...) 13. Realizar todas las operaciones y gestiones que sean indispensables ante entidades públicas, accesorias e inherentes para la construcción de las obras antes mencionadas. (...) 21. EL CONTRATISTA se compromete a tomar todas las medidas necesarias para cumplir el programa propuesto (...).”

CLAUSULA NOVENA, DOCUMENTOS ANEXOS AL CONTRATO: EL CONTRATISTA declara estar informado ampliamente de todos los documentos que hacen parte del presente contrato y que son de rigurosa aplicación en la realización de las obras, comprometiéndose a ejecutar las obras estrictamente de su acuerdo con ellos. EL CONTRATISTA declara por tanto, que tiene pleno conocimiento de la forma de ejecutar este trabajo, (...) Estos documentos son: (...) 2). Oferta Comercial presentada por EL CONTRATISTA denominada “Oferta – Reubicación de viviendas en el municipio de Puerto Wilches” de fecha 25 de octubre de 2016” (...) 5) Los estudios, planos y diseños aportados por EL CONTRATISTA, a medida que avance la obra y todas la correcciones que se vayan introduciendo durante el periodo de negociaciones de este contrato y durante el desarrollo de la obra objeto de contratación. (...)

CLAUSULA DECIMA QUINTA. INTERVENTORIA DE OBRA Y FUNCIONES DEL INTERVENTOR. La interventoría del presente contrato será ejercida por EL CONTRATANTE, o por quien esta contrate o delegue. El Interventor verificará el cumplimiento oportuno y eficaz del contrato en sus aspectos técnicos, operativos, administrativos y financiera y en consecuencia está autorizado para impartir instrucciones y ordenes al CONTRATISTA, así como para exigirle la información que considere necesaria. (...). Parágrafo (...) Corresponde al interventor la coordinación, fiscalización y revisión de la ejecución de la obra, para que ésta se desarrolle de conformidad con lo previsto en el contrato, para lo cual desempeñara las siguientes funciones: a) Ejercer control sobre los materiales y sistemas de construcción a fin de que se empleen los pactados en el contrato respectivo y se cumplan las condiciones de calidad, seguridad, economía y estabilidad adecuada; b) Medir las cantidades de obra ejecutadas mensualmente e informar al CONTRATANTE sobre el avance de la obra; indicando si ésta se ajusta al plan de trabajo o en caso contrario analizar las causas y problemas surgidos para que se tomen las medidas pertinentes, señalando las recomendaciones especiales y comentarios que crea convenientes; (...);c) Verificar que las inversiones que el CONTRATISTA efectúe con los dineros entregados por el CONTRANTANTE en calidad de anticipo, se inviertan únicamente en el objeto del contrato de la manera más eficiente y económica; d) Para dar cumplimiento a la función anterior, podrá solicitar mensualmente, fotocopia del extracto bancario de la cuenta abierta para el manejo del anticipo y la anexará al informe de que trata el literal b) de esta cláusula; (...) i) Revisar y aprobar los planes de trabajo presentados por el CONTRATISTA y verificar que éstos correspondan a lo estipulado en el programa original y al desarrollo armónico de las obras; l) Responder por la oportuna, completa y satisfacción ejecución de la obra, y por el cumplimiento del CONTRATISTA en relación con las cantidades y calidad de la misma, conforme a lo pactado en el contrato, y en su defecto informar al CONTRATANTE o delegado, detallada

y oportunamente sobre los incumplimientos y demás situaciones que pongan en peligro la ejecución satisfactoria de la obra; y m) Vigilar el cumplimiento de las normas sobre medio ambiente, y en particular que el CONTRATISTA no cause perjuicios al ecosistema en zonas próximas o adyacentes al sitio de la obra (...)

Por otra parte, la empresa Inversiones y Construcciones HD S.A.S con Nit. 900435293-3, como constructor del proyecto estableció en el documento "ESPECIFICACIONES TECNICAS PROYECTO VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO URBANO LAS AMINTAS – PUERTO WILCHES - SANTANDER" que hace parte de su propuesta, el cual, a su vez, hace parte integral como anexo del contrato de obra BAR-002, lo siguiente:

"GENERALIDADES

Las especificaciones, planos y anexos que se entregan al contratista se complementan entre si y tienen por objeto las condiciones y características constructivas relacionadas con el empleo de los materiales como figuran en los planos. Cualquier cambio que proponga el contratista, deberá ser consultado por escrito al Interventor y no podrá proceder a su ejecución sin la aceptación escrita de éste. De la misma manera cualquier modificación solicitada por el Interventor deberá hacerse por escrito. (...)

En el caso de presentarse discrepancias o diferencias entre los planos arquitectónicos y los planos técnicos (estructurales, eléctricos, hidráulicos, sanitarios o de gas), prevalecerán estos últimos.

De presentarse deficiencia o carencia en los planos de detalles constructivos, que a juicio de la interventoría impidan tener claridad respecto a su fabricación o instalación, el contratista deberá presentar durante el desarrollo de las obras los planos y/o esquemas aclaratorios necesarios para su respectiva aprobación.

(...)

C. PLANOS Y DOCUMENTOS

Para la ejecución de los trabajos el contratista se ceñirá a los siguientes documentos: Planos que se anexan a estas especificaciones prioritariamente.

(...)

E. CAMBIO DE ESPECIFICACIONES

Cualquier cambio en las especificaciones que proponga el contratista, deberá ser aprobado por La Entidad Contratante de este proyecto, en forma escrita, previo concepto del Interventor. De la misma manera cualquier modificación solicitada por el Interventor a las especificaciones deberá ser aprobada por La Entidad Contratante de este proyecto.

(...)

H. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

1. Será obligación primordial del Contratista ejecutar el trabajo estrictamente de acuerdo con los planos y especificaciones presentadas por el oferente y aprobadas por la entidad contratante.

(...)

5.0 ESTRUCTURA EN CONCRETO

5.1 Columnetas en concreto (0.12x0.15m)

Descripción, materiales y ejecución:

Se refiere estos artículos a la construcción de columnetas en concreto de acuerdo con los detalles consignados en los planos estructurales y de detalle. Se construirán con las dimensiones que aparecen en los planos estructurales, (...)

Serán construidas en Concreto a la vista de 21 Mpa de resistencia a la compresión a los 28 días, con la ubicación, dimensiones y espesores definidos en los diseños y planos. (...)

5.2 Viga aérea en concreto (0.12x0.15m)

Descripción, materiales y ejecución:

Se refiere estos artículos a la construcción de vigas en concreto de acuerdo con los detalles consignados en los planos estructurales y de detalle. Se construirán con las dimensiones que aparecen en los planos estructurales, (...) Serán construidas en Concreto (...), con la ubicación, dimensiones y espesores definidos en los diseños y planos. (...)"

Como descripción general tenemos que el proyecto es una urbanización nucleada de 70 viviendas de interés prioritario unifamiliares, distribuidas en 4 manzanas (A,B,C,D), con redes de servicios públicos, una PTAP, una PTAR y zonas de urbanismo. Arquitectónicamente cada unidad de vivienda cuenta con espacios de una sala-comedor, una cocina, dos alcobas, un baño y un patio, en un lote de 6.0 m por 10.0 m. Estructuralmente, las viviendas son en concreto reforzado con mampostería confinada, además de una cubierta a dos aguas, con estructura metálica y tejas Eternit.

Con relación a la interventoría de obra, el FA remite el Acta de Compromiso del 12 de diciembre de 2016, suscrita por el director administrativo de Comfenalco Santander, donde esta Caja de Compensación se compromete a "ejecutar directamente las actividades de interventoría de obra *correspondiente al plan de intervención No. 8-187-1-0873-Vivienda PUERTO WILCHES -Urbanización Las Amintas – 001, para 70 viviendas tipología unifamiliares y obras por servicios básicos correspondientes a PTAR y PTAP, por un plazo igual al plazo de ejecución la obra y por un valor de (...) (\$115.828.471), (...)"*.

Durante la vigencia del plazo de ejecución del plan de intervención de Puerto Wilches, la supervisión al cumplimiento de las obligaciones del Contrato 003 de 2013, por parte del FA, entre las cuales en su alcance se encontraba la ejecución de este proyecto, estuvo a cargo de las siguientes personas naturales, las cuales fueron contratadas para estas labores, quienes se identifican con cédula de ciudadanía Nos. (Contrato de Consultoría 105 de 2017, suscrito el 17/02/2017) y 18.497.372 (contrato 2017 C-145 suscrito el 15 de marzo de 2017)¹⁴.

¹⁴ Entre las Obligaciones Específicas pactadas a cargo de los Contratistas se mencionan:

1. Ejercer la supervisión integral (técnica, administrativa, financiera y legal) a los contratos que el FONDO determine, dando cumplimiento a los instructivos vigentes del Programa Nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados (...)" 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

El FA informó que a corte 31 de julio de 2019 se han desembolsado recursos para el proyecto Las Amintas en el municipio de Puerto Wilches, por valor de \$2.831.310.363, según certificación emitida del 20 de agosto de 2019.

PAGOS REALIZADOS Y AUTORIZADOS POR EL FONDO DE ADAPTACION - CONTRATO DE OBRA BAR-002 DE 2016		
FECHA DE CREACIÓN DE ORDEN DE PAGO FIDUCIARIA	No. ORDEN DE PAGO FONDO	VALOR BRUTO DE PAGO
26-may-17	7160	1.123.535.859,00
26-oct-17	9585	412.899.427,00
5-dic-17	10286	550.532.570,00
24-ene-18	11125	137.633.143,00
3-mar-18	11717	44.941.434,00
13-abr-18	12278	196.618.775,00
13-abr-18	12279	30.897.237,00
31-oct-18	15094	334.251.918,00
		2.831.310.363,00

Fuente: Información suministrada por el FA

Por otra parte, los costos de la interventoría de obra, según el plan de intervención se estimaron por valor de \$115.828.471, de los cuales según los pagos reportados por el Fondo de Adaptación se han desembolsado de éstos \$70.800.153.

El FA presentó demanda por incumplimiento contractual contra la Caja de Compensación mencionada, donde se incluye el proyecto Urbanización Las Amintas¹⁵, entre los planes de intervención no entregados dentro del plazo contractual.

Dentro de las pretensiones de la demanda se solicita igualmente se declare responsable a Seguros Suramericana S.A, en virtud de la póliza de cumplimiento No. 22508 como garante del buen manejo del anticipo, cumplimiento y calidad del contrato 003 de 2013. El Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda el 9 de Julio de 2019.

El FA informó¹⁶ con relación al estado del plan de intervención a 5 de noviembre de 2019, que se han realizado mesas de trabajo con el operador zonal en el marco

oportunamente y por escrito los hechos constitutivos de Incumplimiento de las obligaciones de los contratistas, y recopilar y entregar las pruebas de dichos incumplimientos de los contratos a su cargo.

¹⁵ Lo cual se registra en la página 15 de la Demanda en el numeral 42.

¹⁶ En respuesta a los requerimientos AG8-84 y AG8-121

de la liquidación del contrato 003 de 2013. La última fue la llevada a cabo el 9 de agosto del presente año¹⁷.

La CGR adelantó una visita de inspección del 23 al 28 de septiembre del 2019, al proyecto Urbanización Las Amintas, la cual se realizó conjuntamente con la presencia de representantes del FA, Comfenalco Santander, el contratista (Inversiones y Construcciones HD S.A.S) y la Alcaldía Municipal. Esta fue realizada a los sitios donde se ejecutaron las labores en cumplimiento del contrato de obra específico BAR 002 (N.º 2013-C-0003-16-V0230) del 2016, y en concordancia con las especificaciones técnicas y de calidad establecidas para el proyecto. Lo anterior con el fin de verificar las condiciones de funcionalidad y el estado actual del proyecto.

Resultado de la evaluación y seguimiento documental al proyecto en mención, se detectaron las siguientes situaciones:

- a. Se evidenció que la Caja de Compensación con Nit. 890.201.578-7, no cumplió con la entrega de las 70 soluciones de vivienda para reubicar a las familias que fueron damnificadas en el municipio de Puerto Wilches, de los eventos ocurridos por el fenómeno de la niña 2010-2011, dentro de los nueve (9) meses que definió la Caja de Compensación, como plazo para el cumplimiento del plan de intervención N 8-187-1-0873 que esta estructuró para este municipio.
- b. Respecto a la ejecución del plan de intervención de la Urbanización Las Amintas en Puerto Wilches, en los informes presentados por la Interventoría de obra no se reporta control y seguimiento a la gestión del contratista de obra sobre la respuesta y trámite ante la Corporación Autónoma de Santander CAS de las solicitudes realizadas para la obtención de los permisos de vertimientos y exploración de aguas subterráneas para este proyecto. Según la información suministrada por el FA se realizó con los siguientes radicados: 11237 del 09 de septiembre de 2015, 13196 del 21 de julio de 2016, 05015 del 8 de agosto de 2016 y CAS No. 21827 del 16 de noviembre de 2016 (Prospección y Exploración de Aguas Subterráneas). A la fecha de evaluación, se verificó que la falta de estos permisos, es una de las causas por las que no se han podido entregar las viviendas a los beneficiarios.

¹⁷ En el Acta se indica: "el contratista de obra informó que en el período del 12 al 16 de agosto de 2019, el municipio enviará la solicitud de vertimientos de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales ante la CAS, teniendo en cuenta que el predio debe ser incluido al perímetro de atención por parte de la empresa de servicios públicos del municipio. Una vez se obtenga el permiso quedaría pendiente todo el proceso de la legalización, ya que sin este permiso no se pueden expedir la Actas de Habitabilidad de las viviendas (...)".

- c. Además, frente al incumplimiento del contratista de obra no se evidenciaron reportes o informes específicos y detallados presentados por la interventoría de obra al contratante, es decir, a la misma Caja de Compensación Comfenalco Santander, como operador zonal, de las situaciones anteriormente mencionadas y del atraso de la obra frente al cronograma; llama la atención que el propio operador zonal es quien realiza la interventoría a las obras contratadas y que él debe entregar al FA a satisfacción. Tampoco se presentaron recomendaciones especiales que haya sugerido y/o de las medidas pertinentes a tomar al respecto; teniendo en cuenta que según el informe de la interventoría del 7 de septiembre con corte a 31 de agosto de 2017, transcurridos 6 meses de la ejecución de la obra, se reporta un avance acumulado del 31,36% frente a un 64,85% del programado, lo cual indica que a esta fecha iba un atraso del 33,49%. Y finalmente, en el informe del 29 de diciembre de 2017 con corte a 15 de diciembre de 2017, se reporta para el mes décimo un avance acumulado de 61.27% frente al programado del 100%, no obstante que el plazo contractual previsto en el contrato 003 de 2013 vencía el 30 de diciembre de 2017.

En los informes de interventoría solo se menciona y repite en varios de éstos que se están realizando estos trámites. Y según la última acta del comité de obra remitida a la CGR de fecha 19 de octubre de 2017, suscrita entre el contratista de obra y la interventoría de obra, refiere a esta fecha, cambios al diseño de alcantarillado, acueducto y PTAR, cuyo compromiso de entrega por parte del contratista estaba para el 30 de agosto de 2017, lo cual según el seguimiento no cumplió. Llama la atención que en esta misma acta queda compromiso para el 30 de octubre de 2017 el *"Inicio de trámite, permiso de vertimiento...30 de octubre de 2017"*.

Por otra parte, en los informes de la interventoría de obra no se evidenció el seguimiento y control a la ejecución de los recursos desembolsados el 26 de mayo de 2017 a título de anticipo por valor de \$1.123.535.859. De los cuales según lo que consta en las órdenes de pago autorizadas por el Fondo de Adaptación se amortizaron \$853.887.252, quedando pendiente un saldo por amortizar de \$269.648.607.

El contratista de obra reporta en el informe de octubre de 2017, un total girado de estos recursos por \$1.122.765.152.

Al respecto durante la ACES mediante el requerimiento AG8-115 se solicitó con relación al Plan de Puerto Wilches *" 5.Remitir copia del extracto de los movimientos de los recursos entregados a título de anticipo y el saldo de la cuenta a 30 de septiembre de 2019"*, frente al cual no hubo la respuesta pertinente. El FA remitió el extracto de mayo de 2017, donde se registran los recursos transferidos del anticipo a la Fiducia.

Igualmente, durante la evaluación a este plan de intervención no fueron suministrados los siguientes documentos relacionados con la ejecución del mismo, los cuales fueron requeridos mediante las comunicaciones AG8-89 Numeral 15 y AG8-44: a) Acta de suspensión No. 2 del contrato de obra BAR-002 del 2016, a que se refiere el informe de interventoría de obra de diciembre de 2017. b) Los soportes que den cuenta de la transferencia de los inmuebles previstos para llevar a cabo las obras civiles de este Plan, identificados con Matrícula Inmobiliaria Nos 303-88670 y 30389542, al Fideicomiso, conforme a lo previsto en la cláusula tercera, literal a) Transferencia de Recursos del contrato de obra civil BAR-002 de 2016.

Esta situación refleja falencias por parte de la interventoría de obra en el control financiero de los recursos transferidos a título de anticipo y en la verificación y seguimiento de los soportes que reflejan la correcta inversión del anticipo; asimismo, muestra deficiencias en la supervisión realizada por el FA en relación con las obligaciones de Comfenalco Santander, en su rol de interventor de obra frente al control y seguimiento de los recursos del anticipo y respecto al cumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista de obra referidas en la presente observación.

Por otra parte, tampoco se observa que el FA haya implementado medidas oportunas y adecuadas durante el plazo de ejecución del contrato 003 de 2013 frente a los atrasos en la ejecución del plan de intervención, al contrario no se evidenciaron informes de la supervisión integral designada por esta entidad donde se refleje el seguimiento y control al cumplimiento oportuno de las obligaciones asumidas por el operador zonal con relación a este Plan específicamente, supervisión que quedó prevista en la cláusula vigésima cuarta del Contrato 003 de 2013 y para lo cual se suscribieron los contratos de prestación de servicios Nos. 105 de 2017 y C-145 de 2017.

Respecto a las actividades de vigilancia del FA en relación con la ejecución de este plan, el único reporte es el remitido con los soportes de la aprobación de los pagos realizados a la interventoría de obra, asumida por el operador zonal, diligenciado en el formato Informe Periódico de Supervisión y Certificado de Cumplimiento del 30 de noviembre de 2017, restando un mes para vencer el plazo del contrato 003 de 2013 ; éste se realizó con corte de seguimiento a 30 de septiembre de 2017 y en el mismo simplemente se circunscribe a mencionar entre otros aspectos que : *"Se ha hecho entrega de los informes de seguimiento de interventoría de obra de febrero a septiembre de 2017, donde se describen las actividades ejecutadas mes a mes"*. Y al contrario, en el acapite de Concepto sobre el Cumplimiento del Contrato se indica: *"El contratista cumplió a satisfacción con las obligaciones establecidas en la cláusula cuarta del contrato 2013-C-0003-16 VO23; que contiene obligaciones cumplidas"*.

Igualmente, no se evidenciaron visitas técnicas al sitio donde se ejecutaba el proyecto por parte de los supervisores del FA durante el plazo de ejecución del plan de intervención.

c) PLANOS DE DISEÑO

Referente a la verificación documental, el equipo de trabajo revisó la información contenida en la documentación allegada por parte del FA y de Comfenalco Santander, para establecer su correspondencia y alcance a las actividades ejecutadas en campo. Al equipo de trabajo CGR le fueron suministradas dos versiones de planos del diseño estructural del proyecto, ambas debidamente revisadas y aprobadas por la Alcaldía de Puerto Wilches de las cuales se hacen las siguientes observaciones:

- Versión 1

Diseñador: MP 68202-46046 Std
Fecha: Diciembre 2016

El FA mediante comunicación con radicado E-2019-010171, dio respuesta a la solicitud AEF AG8-107 de la última versión de planos de diseño solicitada por la CGR, donde manifiesta que:

"(...) Comfenalco Santander remitió los planos aprobados para el proyecto en mención, dentro de los cuales se encuentran los correspondientes al proyecto estructural, firmados por el Ing. Henry barragán Acevedo en diciembre de 2016, con sello de aprobación de la Oficina de Planeación Municipal de Puerto Wilches así:

-Planos Estructural 1 - Señalando en la localización general la ubicación de las viviendas con junta sísmica.

-Planos Estructural 2 - Planta de ejes y cimientos, Mampostería confinada, secciones y detalles.

-Estos planos van acompañados de la "Memoria del Diseño estructural modulo cinco viviendas" (...)

-Adicionalmente se adjuntó el plano denominado "Plano Detalles" conteniendo detalles de cubierta.

-Esta es la información remitida por el Operador Zonal como última versión de planos del proyecto Urb. Las Amintas en Puerto Wilches. (...)"

Estos planos no contienen todos los detalles necesarios para le ejecución estructural del proyecto, ya que faltan detalles básicos como las plantas de cimentación y de vigas aéreas, los despieces de las columnas y las vigas entre otros.

No obstante lo anterior, estos planos (última versión entregada) no concuerdan con lo construido en obra, ya que tienen detalles que no se observaron en la visita técnica.

- 1) Según esta versión de planos, todas las columnas debían llegar hasta la cubierta y no solo hasta formar un nudo con la viga aérea, como se muestra a continuación:

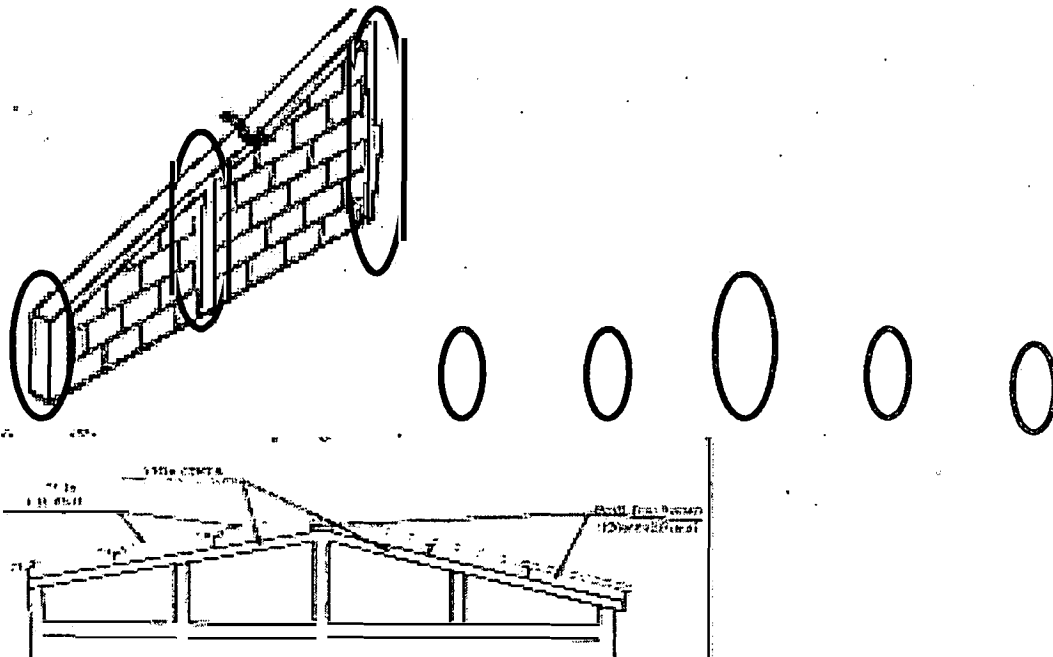


Ilustración 1. El diseño muestra que todas las columnas se debían ejecutar hasta la viga cinta de la cubierta.

Fuente: Plano 1 de 2 (Planta general localización cuadro de áreas) – Diciembre 2016; Diseñador estructural Matrícula 68202-46046 Std

Ahora, según lo evidenciado en obra, únicamente dos columnas se construyeron con la altura requerida hasta la viga cinta, las cuales estaban ubicadas bajo el caballete de la cubierta.

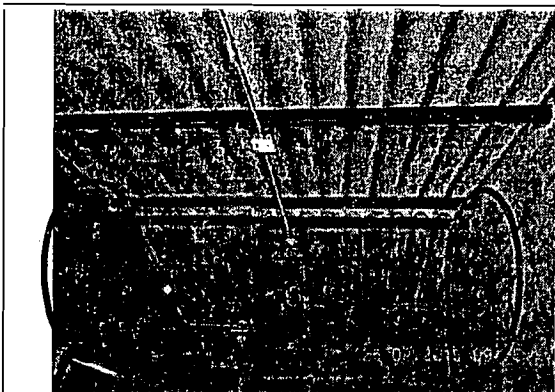


Ilustración 2. Las únicas columnas que llegan a la viga cinta, son estas dos.



Ilustración 3. Columna sin ejecutar hasta la viga cinta.

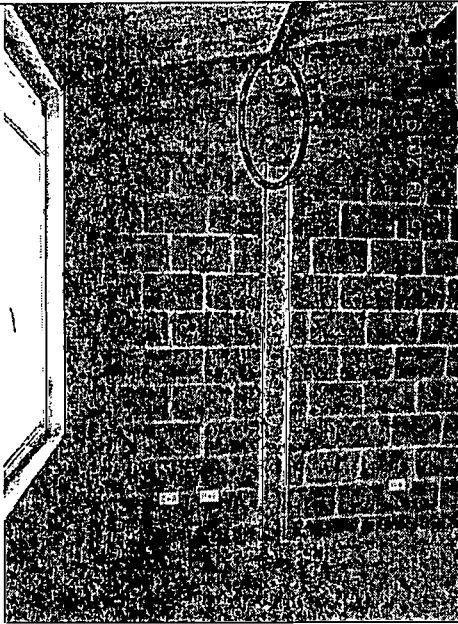


Ilustración 4. Columna sin ejecutar hasta la viga cinta.



Ilustración 5. Columna sin ejecutar hasta la viga cinta.

- Versión 2

Diseñador: ConstruSemex S.A.S. - Matrícula 68202088595 Std
Fecha: Abril 2015

En la visita de inspección, fueron recibidos los planos estructurales mencionados por parte de Comfenalco Santander, los cuales son los siguientes:

- Planta general localización cuadro de áreas. (Plano 1 de 4 – Abril 2015)
- Planta general localización cuadro de áreas. (Plano 2 de 4 – Abril 2015)
- Planta general localización cuadro de áreas. (Plano 3 de 4 – Abril 2015)
- Planta general localización cuadro de áreas. (Plano 4 de 4 – Abril 2015)

Al igual que la otra versión, estos planos tampoco corresponden en varios detalles con lo construido en obra. A continuación, se describen las inconsistencias encontradas:

- 1) El plano de la planta de cimentación, muestra columnas que no se encuentran construidas, las cuales confinan todos los vanos de la vivienda. En rojo se encierran las columnas que muestra el plano y que no están construidas en las viviendas; por otro lado, las encerradas en azul son las que están construidas, pero no las indica el plano. Se hace énfasis en que el diseño es en mampostería confinada, por lo cual efectivamente los vanos, al igual que los paneles de muros, debían ser confinados por elementos en concreto reforzado.

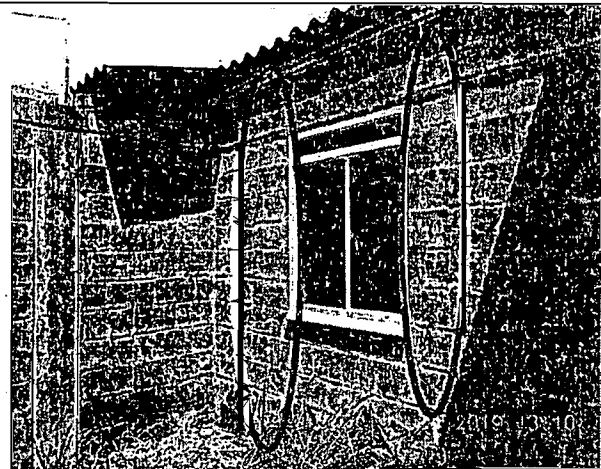
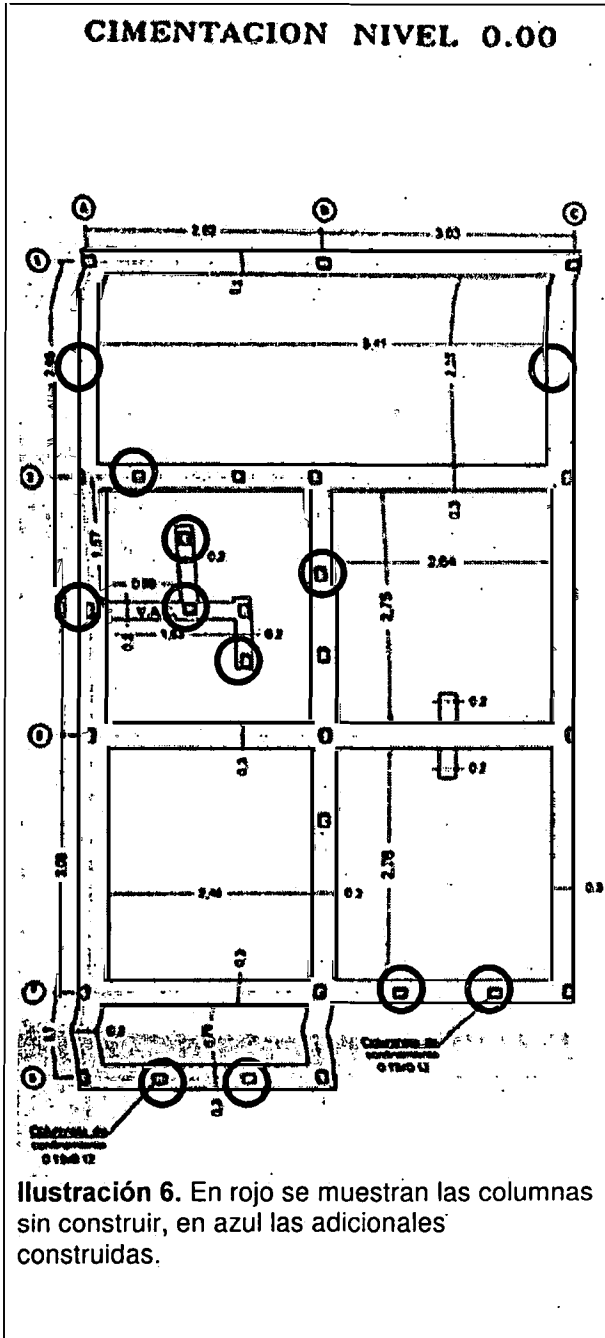


Ilustración 7. Fotografías de los vanos, los cuales deberían tener columnas en los óvalos rojos para ajustarse al plano.

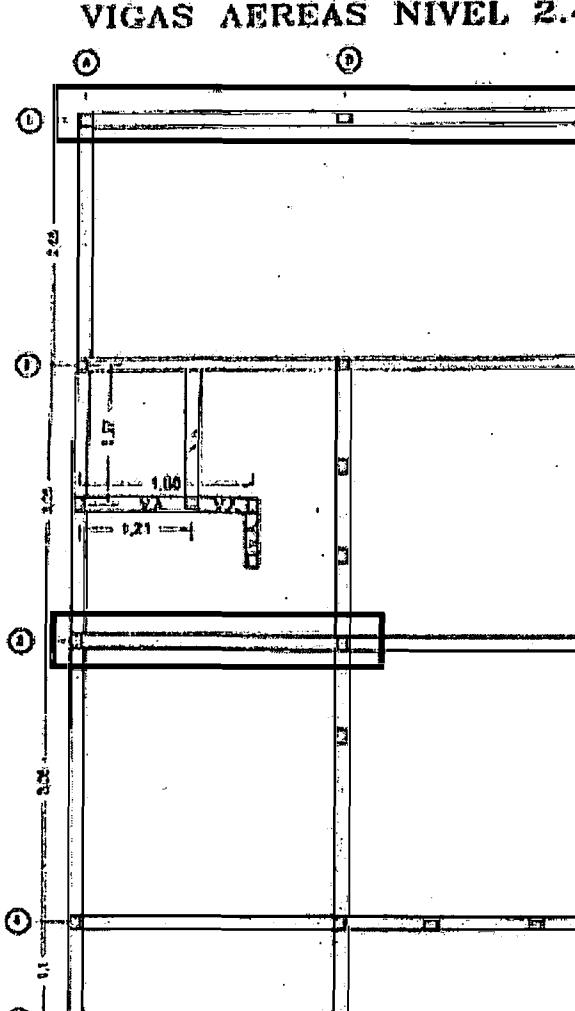
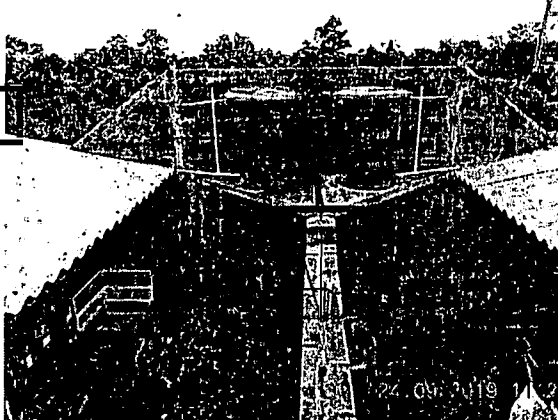



Ilustración 8. Fotografías de los vanos, los cuales deberían tener columnas en los óvalos rojos para ajustarse al plano.

Fuente: Plano 1 de 4 (Planta general localización cuadro de áreas) – Abril 2015; ConstruSemex S.A.S.; Diseñador estructural Matrícula 68202088595 Std

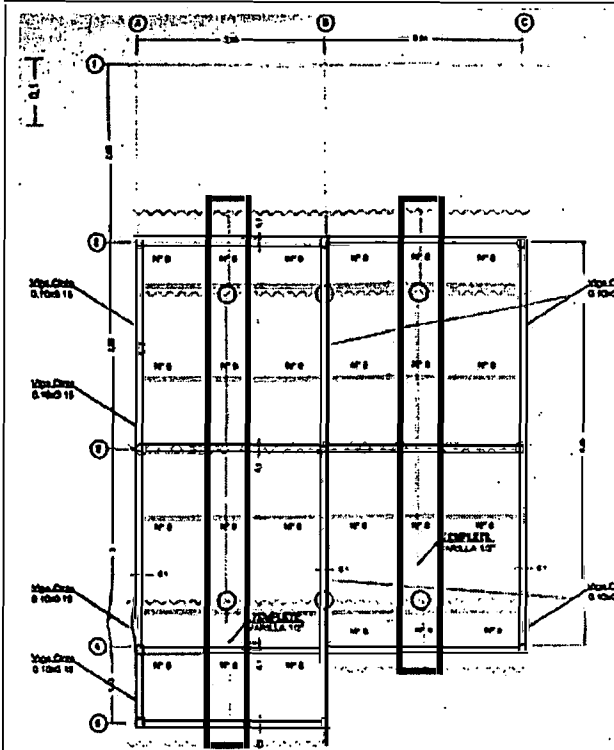
- 2) El plano de las vigas aéreas del nivel 2.45 m, muestra que la viga del eje 3 va continua en toda la vivienda, es decir del eje A al C, pero solo se construyó entre el eje B y C, faltando el tramo A-B (resaltado en rojo en la ilustración). Por otro lado, la viga aérea del muro del patio (Eje 1), se ve continua en el plano, pero se construyó en tramos parciales para soportar la placa del tanque; es menester hacer de nuevo énfasis en que el diseño es

en mampostería confinada, por lo que esta viga confina todo el muro, y su inexistencia hace que sea vulnerable a daños prematuros.

<p>VIGAS AEREAS NIVEL 2.45</p> 	
<p>Ilustración 9. El plano muestra vigas aéreas continuas en los ejes 1 y 3; en rojo los tramos sin construir.</p>	<p>Ilustración 10. Inexistencia de la totalidad de la viga que confina el muro de patio.</p>
	
	<p>Ilustración 11. Inexistencia de la viga entre los dos puntos señalados.</p>

Fuente: Plano 2 de 4 (Planta general localización cuadro de áreas) – Abril 2015; ConstruSemex S.A.S.; Diseñador estructural Matrícula 68202088595 Std

- 3) El plano de la cubierta, muestra unos templetes de ½" rigidizando la estructura metálica entre los perfiles. Estos elementos no se encontraron instalados en las viviendas.



DETALLE CUBIERTA

Ilustración 12. El plano exige la instalación de "templetés" en la cubierta.

Fuente: Plano 3 de 4 (Planta general localización cuadro de áreas) – Abril 2015; ConstrSemex S.A.S.; Diseñador estructural Matrícula 68202088595 Std

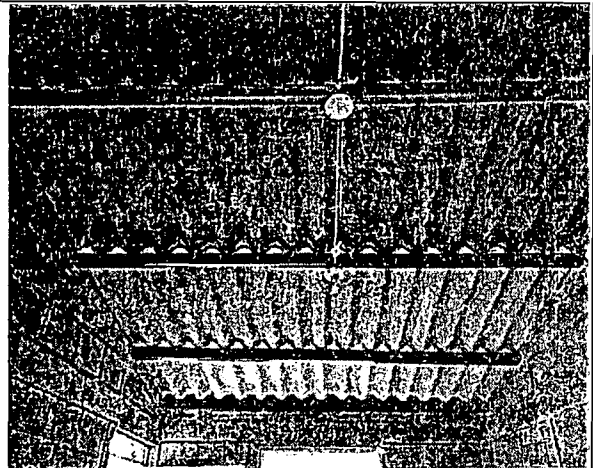


Ilustración 14. Los templetés en 1/2" indicados en el plano, no están instalados en la cubierta.

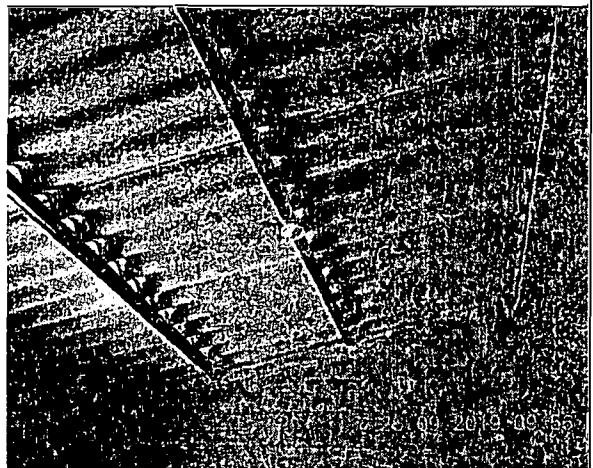


Ilustración 15. Los templetés en 1/2" indicados en el plano, no están instalados en la cubierta.

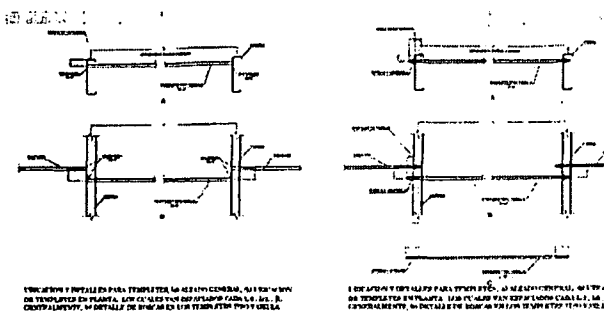
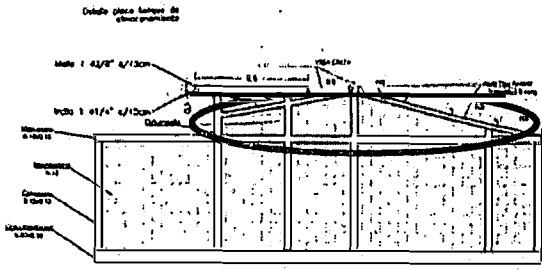
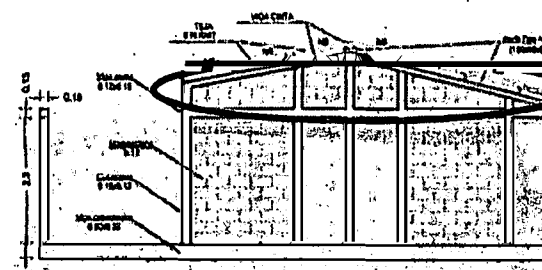
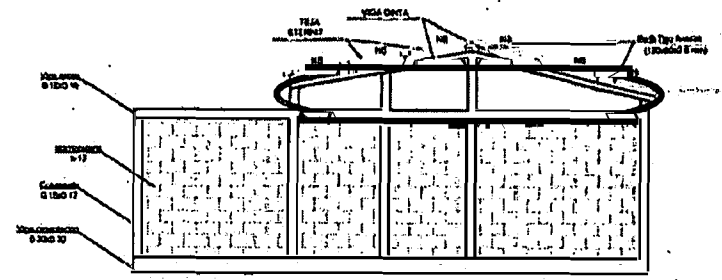


Ilustración 13. Detalle de "templetés" en el plano.

Fuente: Plano 3 de 4 (Planta general localización cuadro de áreas) – Abril 2015; ConstrSemex S.A.S.; Diseñador estructural Matrícula 68202088595 Std

- 4) Igual que en la versión 1 de planos, esta versión muestra todas las columnas llegando hasta la viga cinta, lo cual, como se mostró anteriormente, no ocurre en la realidad.

 <p style="text-align: center;">FACHADA LATERAL EJE A</p> <p>Ilustración 16. Detalle de fachada eje A que muestra la continuidad de las columnas hasta la viga cinta.</p> <p>Fuente: Plano 4 de 4 (Planta general localización cuadro de áreas) – Abril 2015; ConstruSemex S.A.S.; Diseñador estructural Matrícula 68202088595 Std</p>	 <p style="text-align: center;">FACHADA LATERAL EJE B</p> <p>Ilustración 17. Detalle de fachada eje B que muestra la continuidad de las columnas hasta la viga cinta.</p> <p>Fuente: Plano 4 de 4 (Planta general localización cuadro de áreas) – Abril 2015; ConstruSemex S.A.S.; Diseñador estructural Matrícula 68202088595 Std</p>
 <p style="text-align: center;">FACHADA LATERAL EJE C</p> <p>Ilustración 18. Detalle de fachada eje C que muestra la continuidad de las columnas hasta la viga cinta.</p> <p>Fuente: Plano 4 de 4 (Planta general localización cuadro de áreas) – Abril 2015; ConstruSemex S.A.S.; Diseñador estructural Matrícula 68202088595 Std</p>	

DIFERENCIAS EN CANTIDADES DE OBRA

La visita de inspección en obra se desarrolló sin planos oficiales, ya que estos no fueron suministrados al equipo de trabajo, por lo que se hizo un levantamiento de una vivienda y se registraron las medidas de sus elementos y espacios principales. La identificación de los ítems y sus cantidades registradas por unidad de vivienda se tomaron acorde a lo contenido en el "FORMULARIO DE CANTIDADES DE OBRA Y PRECIOS UNITARIOS mayo 2016" entregado por Comfenalco Santander al equipo auditor de la CGR en obra; como resultado del

procedimiento comparativo entre lo medido y el presupuesto por unidad de vivienda, resultaron diferencias en actividades, de las cuales se consignan las principales diferencias en la siguiente tabla:

Tabla 6 Diferencias de cantidades encontradas.

CANTIDADES CONTRACTUALES (FORMULARIO DE CANTIDADES DE OBRA Y PRECIOS UNITARIOS - Mayo 2016)						DIFERENCIAS DETECTADAS (VISITA CGR)		
Ítem	Actividades (Incluye suministros e instalaciones)	Und	Cant	V. Unitario	V. Parcial	Medido en obra	Diferencia	Valor
5	Estructura en concreto							
5.2	Viga aérea en concreto (12x17m)	m	54	\$ 41.431	\$ 2.237.274	48,86	5,14	\$ 212.955,34
5.4	Placa tanque	m ²	2	\$ 60.419	\$ 120.838	1,10	0,90	\$ 54.377,10
9	Pinturas							
9.1	Pinturas Esmalte Puertas y Ventanas	m ²	9	\$ 16.013	\$ 144.117	4,40	4,60	\$ 73.659,80
15	Carpintería metálica							
15.4	Ventana metálica de 0,6 x 0,5 m	Un	2	\$ 36.819	\$ 73.638	1,00	1,00	\$ 36.819,00
16	Cerrajería							
16.1	Cerradura de Seguridad	Un	2	\$ 74.314	\$ 148.628	1,00	1,00	\$ 74.314,00
17	Vidrios							
17.1	Vidrios 4mm	m ²	5	\$ 42.873	\$ 214.365	3,85	1,15	\$ 49.303,95
TOTAL COSTO DIRECTO								\$ 501.429,19
Administración								10% \$ 50.142,92
Utilidad								5% \$ 25.071,46
TOTAL (Por unidad de vivienda)								<u>\$ 576.643,57</u>

Fuente: Información suministrada COMFENALCO SANTANDER en visita de obra - FORMULARIO DE CANTIDADES DE OBRA Y PRECIOS UNITARIOS mayo 2016.

Elaboración: Equipo de trabajo

El último pago informado por el FA de este proyecto, corresponde al acta de avance de obra No. 6 del 10 de agosto del 2018, el contratista y el Operador Zonal acordaron "Recibir terminadas y a satisfacción de la interventoría de Obra del Operador Zonal Comfenalco Santander, las obras ejecutadas de treinta y cinco (35) viviendas terminadas hasta la fecha de la presente acta.". La factura de venta del constructor correspondiente a esta acta es la N.º 012 por un valor de \$501.377.877 y por concepto de "Pago mediante acta de habitabilidad de las primeras treinta y cinco (35) viviendas del proyecto (...)". Estas 35 viviendas, cuentan con actas de verificación realizadas y suscritas por la interventoría de obra (Operador Zonal Comfenalco Santander), donde certifican que "cumplen con las especificaciones técnicas del proyecto requeridas de acuerdo al contrato de obra No. BAR-002-2016, al manual operativo" y también que "Se suscribe la presente certificación con la relación en un total de treinta y cinco (35) viviendas por parte de Comfenalco Santander, de acuerdo con las directrices, especificaciones y

parámetros establecidos en los instructivos por el FONDO ADAPTACIÓN”. Este pago fue autorizado por el Fondo de Adaptación con la Orden de Pago No. 15094 del 3/10/2019 y tiene como soporte la orden de desembolso No. 4665 del 31/10/2018 emitida por la Fiducia FADAP.

Por lo anterior, y dado que se han cancelado por parte del FA y recibido a satisfacción por parte de la interventoría de obra 35 viviendas del proyecto “Las Amintas”, las diferencias encontradas ascienden a un valor de \$20.182.524,95.

Lo anterior, debido a debilidades en los mecanismos adoptados por parte del FA para el seguimiento integral al cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Caja de Compensación, como operador zonal e interventor de la obra, teniendo en cuenta que el FA es el responsable legalmente de garantizar la oportuna recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el “Fenómeno de La Niña” y de velar por la adecuada utilización de los recursos públicos destinados para este fin.

Además, las diferencias en cantidades descritas anteriormente dejan en evidencia que los principios y funciones pertinentes tanto de la interventoría como de la supervisión técnica, no fueron llevados a cabo de una manera estricta. Los controles mínimos de la supervisión técnica establecidos y exigidos en el título I de la NSR 10, no fueron ejecutados adecuadamente. La gestión realizada por el constructor, la interventoría y la supervisión técnica fueron insuficientes para asegurar la correcta ejecución del proyecto. Ni la interventoría ni la supervisión exigieron al contratista el estricto cumplimiento de las condiciones técnicas de la obra, por lo que los recursos no fueron ejecutados de forma adecuada.

Las situaciones descritas se originan por deficiencias de control y seguimiento en la ejecución de las obras por parte de la interventoría y supervisión, lo cual denota desatención de la normativa legal aplicable e inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del FA, el operador zonal, ejecutor de la obra, la interventoría de obra y la supervisión designada por el FA, teniendo en cuenta los criterios de las normas y manuales; así como en las cláusulas de los contratos mencionados anteriormente, situaciones que configuran daño al patrimonio público por la suma de \$20.182.524,95, que corresponde a los faltantes de obra establecidos en el total de viviendas recibidas y pagadas a satisfacción.

Los hechos referidos no permitieron la satisfacción de la necesidad de las viviendas de interés prioritario aprobadas para las 70 familias, afectadas por el “Fenómeno de la Niña 2010-2011”, en el municipio de Puerto Wilches, en el plazo definido por el operador zonal y aprobado por el FA. Además, conllevó a que los recursos públicos desembolsados para la ejecución de este plan de intervención, no se hayan invertido atendiendo a cabalidad los principios de la función pública y de la gestión fiscal, toda vez que las estructuras no cumplen con la totalidad de las

especificaciones técnicas establecidas para el proyecto, como lo evidenció el equipo auditor en las inspecciones físicas adelantadas.

Este hallazgo tiene incidencia fiscal de conformidad con la Ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria, al tenor de lo establecido en los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y la Ley 734 de 2002.

Análisis de respuesta del FA

El FA inicia su respuesta precisando que en virtud de la suscripción del Contrato No. 003 de 2013 *"Comfenalco Santander era responsable de la ejecución y entrega de las soluciones de vivienda con la calidad esperada y en el tiempo acordado, gestionando y coordinando a los distintos subcontratistas, interventores de obra contratados por él"*. obligación que es clara para este ente de control teniendo en cuenta lo pactado en el contrato en mención, lo cual no desvirtúa la responsabilidad de la entidad como contratante y ordenador del gasto.

Enseguida manifiesta su inconformidad en cuanto a que los faltantes de obra tienen su causa entre otras, en las debilidades de los mecanismos de seguimiento y control adoptados por el FA. Y procede a esbozar el marco normativo que regula cuándo se debe contratar la interventoría de obra bajo el estatuto público de contratación y la motivación que condujo al FA de contar con un experto técnico y especializado para este caso. Trae a colación apartes de algunas sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional de la responsabilidad de la interventoría de obra. Y concluye señalando que *"en virtud del acta de compromiso suscrita por Comfenalco Santander con la interventoría, el Fondo Adaptación encomendó a este tercero, el control y vigilancia del cumplimiento del contrato, (...) quien debía exigir y verificar que se cumplieran las especificaciones técnicas en la ejecución del proyecto "Las Amintas"*.

Al respecto es importante señalar que este ente de control no reprocha el hecho de contar con una interventoría para verificar y supervisar la ejecución de la obra; por otra parte lo expuesto en materia legal y jurisprudencial sobre la labor de la interventoría de obra refuerza lo observado por la CGR en cuanto a la responsabilidad de ésta por los faltantes y deficiencias en la obra, cuyos avances ya han sido cancelados que conllevan al daño al patrimonio público, expuesto.

Sin embargo, es de aclarar que la sumatoria de los hechos evidenciados por la CGR, reflejan igualmente falencias de los mecanismos de control y seguimiento del FA para garantizar la correcta ejecución del plan de intervención *"Las Amintas"*, no obstante, haber contado con contratistas designados como supervisores en distintos momentos para el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico del cumplimiento de las obligaciones de Comfenalco Santander como operador e interventor de obra y quienes igualmente tenían entre sus funciones garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los

contratos; así como programar reuniones de seguimiento y revisión a la ejecución de los proyectos de vivienda, en el lugar donde se desarrollara el proyecto.

Determina el equipo de trabajo que a pesar de la existencia de los controles mencionados no se cumplió con la finalidad social que se pretendía ni en el tiempo requerido para atender la emergencia por la cual se crea la entidad; adicionalmente se observa que la supervisión se realizó de manera documental, desde las oficinas, lo cual hizo que no se realizara una real verificación en el sitio de la obra del cumplimiento de las especificaciones técnicas contratadas, máxime si se tiene en cuenta que la interventoría del subcontratista del operador zonal era realizada por el mismo operador.

Informa el FA que con relación a las presuntas diferencias entre lo ejecutado y el presupuesto de obra, solicitó a Comfenalco Santander un informe técnico-pericial para sustentar la observación, el cual fue recibido, posterior a la respuesta acá analizada. Sin embargo, aclara que *“teniendo en cuenta que las viviendas no han sido recibidas, en el proceso de liquidación el Fondo tendrá en cuenta las observaciones”*.

Por otra parte se indica en la respuesta que frente a lo observado por la CGR referente a *“La gestión realizada por el constructor, la interventoría y la supervisión técnica fueron insuficientes para asegurar la correcta ejecución del proyecto. Ni la interventoría ni la supervisión exigieron al contratista el estricto cumplimiento de las condiciones técnicas de la obra, por lo que los recursos no fueron ejecutados de forma adecuada”*; que: *“teniendo en cuenta el régimen contractual que cobija al Fondo Adaptación, debe resaltarse que el ejercicio de las potestades excepcionales no es discrecional, sino que requiere de un acto administrativo debidamente motivado. Estos actos administrativos están sometidos a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...)”*.

El anterior argumento no desvirtúa lo concluido por la CGR con relación a las causas de las deficiencias de índole técnica evidenciadas; ni tampoco invalida lo observado dado que no se aportaron pruebas que demuestren que la interventoría de obra a cargo de Comfenalco Santander o la supervisión técnica designada al Contrato 003 de 2013, las hayan advertido, no obstante haber recibido la interventoría de obra y pagado el FA 35 soluciones de vivienda, con base en el acta de avance de obra No. 6 del 10 de agosto de 2018.

Otro de los argumentos presentados por el FA para desvirtuar la incidencia fiscal, cuyo daño patrimonial al erario público se estima por la CGR en \$20.182.524,95, se sustenta en que *“no se ha causado daño patrimonial a la Entidad, debido a que por una parte, las pretensiones del Fondo incluyen los recursos invertidos para la totalidad de las viviendas contratadas para el proyecto mencionado y por otra, el proceso judicial se encuentra en curso e incluso fue admitido por parte del Tribunal Administrativo de Santander”*. Y trae a colación la sentencia C-840 de 2016 destacando el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 así: *“el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la*

declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal”.

El anterior argumento no es de recibo para este ente de control, teniendo en cuenta que la acción de responsabilidad fiscal es autónoma e independiente de las demás acciones, conforme lo establece el parágrafo primero del artículo 4 de la Ley 610 de 2000:

“ARTICULO 4o. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad”.

Lo anterior significa que basta que se reúnan los elementos de la responsabilidad fiscal de que trata el Artículo 5 de la Ley 610 de 2000, es decir, - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores, para que la Contraloría General de la República de inicio al proceso de responsabilidad fiscal ya sea ordinario o verbal.

Y ello es así porque como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia C- 083 de 2015 “ (...) el proceso ordinario de responsabilidad fiscal contenido en la Ley 600 de 2000 como el proceso verbal de responsabilidad fiscal contenido en la Ley 1474 de 2011, (...)-, **son procesos jurídicos diseñados por el Legislador, como mecanismos para que el Estado obtenga directamente el resarcimiento frente a un daño patrimonial causado, y que haya sido ocasionado por el servidor o ex servidor público, como consecuencia de un inadecuado ejercicio de la gestión fiscal”** .

Por lo que no es válido señalar que no se ha causado daño al patrimonio público, por el hecho que curse actualmente la Acción de Controversias Contractuales contra Comfenalco Santander y que entre las pretensiones del Fondo se haya incluido en la tasación del daño emergente la totalidad de las viviendas contratadas para el proyecto “Las Amintas”.

Al respecto la CGR mediante memorando 019 de 2019, indicó que: *“la acción fiscal es autónoma e independiente de las demás acciones, conforme lo establecido en el parágrafo primero del artículo 43 de la Ley 610 de 2000. Por tanto, el operador jurídico fiscal no debe esperar o dar tiempo a través de una indagación preliminar para verificar las resultas de la acción administrativa o judicial que impetró la entidad afectada, sino adelantar la actuación adjetiva -proceso fiscal-, siempre y cuando verifique que se reúnan los demás presupuestos legales para abrir proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal, según corresponda”* *“por tanto, frente a eventos distintos a la jurisdicción coactiva no es aplicable la incertidumbre de la existencia del daño, por cuanto se considera que a*

pesar que se estén realizando acciones para la recuperación del daño y que éste se encuentre en controversia en el contencioso administrativo, no quiere significar que se pueda poner en duda su existencia cierta. La jurisdicción toma decisiones sobre la irregularidad acontecida desde el punto de vista de su competencia como juez natural, pero en lo que hace referencia al daño patrimonial Estatal y su resarcimiento es de competencia de la Contraloría General de la República, a través del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal que corresponda”.

Es decir que, en el caso previsto, ya que se trata de una acción de controversia contractual de tipo declarativo y no coactivo no hay lugar a predicar la incertidumbre del daño patrimonial; al contrario, a través de dicha acción se pretende que se declare el incumplimiento del objeto contractual, lo cual no solo no desvirtúa la existencia del detrimento patrimonial sino que lo hace más evidente.

En la respuesta la entidad informa que la actual administración recibió el proyecto suspendido y a partir de un diagnóstico y mesas de trabajo con Comfenalco Santander se consideró la viabilidad técnica y jurídica de recibir el proyecto en el marco de la liquidación bilateral; remite además copia del comunicado E-2019-005353 del 10 de junio de 2019 radicado ante la CAS, solicitando celeridad en el trámite para el permiso de vertimientos; aspectos que no desvirtúan los hechos evidenciados, al contrario de acuerdo a lo informado y los documentos aportados durante la evaluación, el proyecto no se ha entregado ni los damnificados han recibido sus viviendas a la fecha aunque ya se han desembolsado \$2.831.3 millones de pesos.

Análisis respuesta Comfenalco Santander

Analizado los argumentos del operador zonal referido al acápite *“Incumplimiento del cronograma de obra elaborado y aprobado para la entrega de las viviendas en el plazo definido en el Plan de Intervención”*, no son de recibo las explicaciones dadas toda vez que independiente de las suspensiones aprobadas, la ejecución de las obras quedó suspendida indefinidamente desde el mes de Diciembre de 2017 y hasta la fecha no se ha cumplido con el objeto contractual; así las cosas, hasta ahora no se ha satisfecho la necesidad de proveer a las 70 familias damnificadas de la ola invernal en el plazo convenido en el contrato 003 de 2013.

Por otra parte frente a la *“ausencia (...) seguimiento a la gestión del contratista de obra respecto a la respuesta y trámite ante la CAS de las solicitudes realizadas (...)”*, Comfenalco Santander señala que *“hizo seguimiento a la obtención de los diversos permisos (...), entre esos trámites los de obtención de permisos de prospección de aguas subterráneas y permisos de vertimientos, temas tocados en los comités de obra adelantados por el contratista”*; sin embargo, no se aportaron evidencias nuevas que desvirtúen lo ya observado, a sabiendas que estaba entre sus funciones dentro del instructivo de seguimiento de la interventoría (Comfenalco Santander hacía las veces de interventor del contrato de obra): *“ Comunicar en forma escrita al contratista*

de obra u Operador Zonal, de manera clara y precisa, las instrucciones, recomendaciones y observaciones para prevenir y corregir desviaciones, demoras e incumplimientos parciales o totales en la ejecución del contrato”, entre otras. Y teniendo en cuenta que la solicitud para el permiso de vertimientos se había radicado desde antes del 20 de febrero de 2017, fecha en que se suscribió el acta de inicio para comenzar las obras, no se aporta ninguna prueba de gestión y seguimiento al respectivo trámite, durante la ejecución del contrato de obra ante las entidades que autorizan el mismo. Al contrario, a junio de 2019 aún se está complementando información necesaria para su aprobación.

Respecto a las debilidades en el control financiero de los recursos transferidos a título de anticipo y en la verificación de los soportes que garantizaran la correcta inversión de estos recursos; con el informe técnico se remitieron nueve (9) informes mensuales de los avances de obra civil presentados por el contratista de obra a la interventoría de obra, pero no las evidencias del seguimiento realizado por esta última.

“C. Planos del diseño que presenta dos versiones:

“Como se ha mencionado este plan de intervención fue aprobado por la interventoría contractual del programa el día 18 de noviembre de 2016. Para obtener la aprobación de dicho plan de intervención se remitieron todos los diseños, estudios, memoriales y planos requeridos por la lista de chequeo implementada por el programa y según los lineamientos y especificaciones requeridas. Con posterioridad y en el proceso de ejecución de las obras se realizaron ajustes a diseños por las necesidades propias de la ejecución en aras de complementar o adecuarse a las condiciones reales de materialización y de campo, como lo es el caso de los diseños estructurales, razón por la cual se tienen dos versiones de planos. A este respecto en la cláusula vigésima del contrato de obra y contra la culminación de obras y para la liquidación del contrato de obra se solicitarán los planos record según el numeral 2.7 recogiendo las modificaciones y ajustes realizados a estudios o diseños en la ejecución del proyecto, fundamentados dichos ajustes y en concordancia con el cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso.”

La CGR solicitó en repetidas ocasiones la última versión de planos y el último presupuesto por unidad de vivienda al FA para realizar el análisis, por lo que la revisión a este proyecto se hizo con la información recibida. En la última solicitud, el FA responde a la CGR mediante el oficio con radicado E-2019-010171 que: *“(…) Esta es la información remitida por el Operador Zonal como última versión de planos del proyecto Urb. Las Amintas en Puerto Wilches.”*, versión sobre la cual hay inconsistencias con lo ejecutado en obra.

En cuanto a las dos versiones de planos entregadas, si bien es cierto que es común realizar modificaciones a la estructura durante el avance del proyecto por situaciones no previsibles, dichas modificaciones surgen en general de situaciones constructivas y posibles inconsistencias identificadas en tiempo real por el contratista y la interventoría, las cuales deben ser remitidas inmediatamente al

diseñador, quien es el responsable de modificar los diseños. Hasta el momento, no se le ha aclarado a la CGR cuales de los dos diseños son los definitivos y tampoco lo hace Comfenalco en su respuesta. Este caso es particular porque en las dos versiones no solamente cambian detalles estructurales, sino que cambia de diseñador del proyecto, donde distintos profesionales suscriben cada versión.

Se hace claridad en la diferencia entre la última versión y los planos récord, donde los primeros son actualizaciones de las versiones iniciales durante la ejecución de la obra, y los últimos son posteriores a la finalización de la obra, generalmente requeridos para la liquidación. Durante un proyecto en ejecución, siempre se debe contar con la última versión de planos en terreno, para que se pueda construir el proyecto de acuerdo a los mismos.

Independientemente de lo anterior, hay puntos en común que están contenidos en las dos versiones y que no fueron construidos en las 70 viviendas (incluidas las 35 viviendas entregadas y recibidas a satisfacción), como las columnas que se deberían llegar hasta la viga cinta.

"D. Diferencias en cantidades de obra:

Cabe resaltar que las cantidades medidas en obra dentro de la actuación especial de la referencia se compararon contra el formulario de cantidades de obra y precios unitarios aprobado por la interventoría contractual del programa y que en resumen refleja el presupuesto de obra con cantidades y actividades previstas para la ejecución del proyecto, siendo este un cálculo anticipado y una previsión de las cantidades a ejecutar. Sin embargo en la ejecución del proyecto y como es común, se evidenciaron actividades no contempladas, actividades a desarrollar en mayor o menor cantidad, razón por la cual no se puede hacer un comparativo contra actividades o cantidades del presupuesto inicial."

La CGR solicitó en repetidas ocasiones la última versión de planos y el último presupuesto por unidad de vivienda al FA para realizar el análisis, por lo que la revisión a este proyecto se hizo con la información recibida. En este caso, de existir modificaciones a las cantidades y especificaciones de cada ítem, debieron ser aprobadas por la interventoría de obra y comunicadas al FA.

En cuanto a las demás debilidades en la supervisión e interventoría presentadas en la observación, no hubo pronunciamiento.

Así, una vez evaluada de manera integral la respuesta del FA con el Informe técnico del operador zonal y con base en las consideraciones expuestas, no se desvirtúa el hallazgo y se mantiene con incidencia fiscal y posible disciplinaria.

Hallazgo No 3 Proyecto de vivienda Nuevo Manatí (F) (D)

Por su parte el Decreto No. 926 del 19 de marzo de 2010, NSR – 10 Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente. "(...) ARTÍCULO 2°.- Alcance.- Las

construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley en las disposiciones que la reglamenten. Corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento. Estas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones que no cumplan con las normas señaladas en esta Ley o sus reglamentos”

La construcción deberá sujetarse estrictamente al correspondiente proyecto o planos aprobados.”

Uno de los principios Generales del Derecho señala “**lo accesorio sigue la suerte de lo principal**”.

EL Artículo 1499 del Código Civil <CONTRATO PRINCIPAL Y ACCESORIO>. El contrato es principal cuando subsiste por sí mismo sin necesidad de otra convención, y accesorio, cuando tiene por objeto asegurar el cumplimiento de una obligación principal, de manera que no pueda subsistir sin ella.

La Resolución No 836 del 27 de octubre de 2015, Manual de Contratación Fondo Adaptación, la cual incluye 4-GPYI 03 instructivo seguimiento control contratos Fondo Adaptación.

El instructivo de interventoría de vivienda Código 13-03-I-10. Versión 1, del FA

- *Funciones Técnicas del Interventoría de Obra Previas al Inicio del Contrato 59. Verificar cuando corresponda, la existencia de planos, diseños, licencias, permisos, autorizaciones, estudios, cálculos y demás especificaciones técnicas necesarias para suscribir el acta de iniciación y la ejecución del objeto pactado. En materia de diseños, licencias, permisos y planos se deberán cumplir los parámetros establecidos en la Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente – NSR-10 y Reglamentos Técnicos establecidos en el numeral V de este instructivo “Marco Legal”. (...)*
-
- *60. Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el objeto del contrato. Durante la ejecución del contrato*
- *61. Realizar una visita técnica a cada proyecto o plan de intervención por lo menos una (1) vez al mes, con el fin de establecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones y realizar un control técnico de la ejecución. El Interventor de Obra deberá informar al Operador Zonal y este a su vez al FONDO los casos que puedan afectar de manera importante el cumplimiento del Plan de Intervención y la recomendación de acciones correctivas para la solución de dichas situaciones.*
- *62. Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales. Se deberá establecer un plan de ensayos para verificar la calidad del concreto, su resistencia a la compresión, los asentamientos generados y todos los protocolos necesarios para garantizar la estabilidad y seguridad del proyecto o las viviendas objeto de reconstrucción o reubicación. (...)*

- 65. Exigir al contratista de obra u Operador Zonal, la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido, garantizando que los elementos a reponer sean de igual o superior calidad.
- 66. Atender y resolver consultas sobre la correcta interpretación de las especificaciones técnicas, y sobre los errores u omisiones que éstas puedan contener.
- 67. Solicitar al contratista de obra u Operador Zonal, cuando aplique, las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato y Plan de Intervención aprobado por la Interventoría Contractual. Revisar y aprobar los programas de: Ejecución, manejo de anticipo, inversión, personal, equipos, entre otros, en aquellos casos en que aplique por las características del contrato.

Por su parte, el contrato 081 de 2012 entre el FA y Comfenalco Valle de la Gente señala en su cláusula séptima:

Obligaciones del FONDO: Constituyen Obligaciones del FONDO, las siguientes:

- a. *Suministrar a COMFENALCO VALLE las directrices necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del contrato, a través de comunicaciones escritas, actas de reunión o correos electrónicos dirigidos por el Supervisor del contrato o la interventoría contratada para tal efecto.*

El clausulado del contrato de obra CNT-2015-95, indica igualmente:

En la cláusula 7. OBJETO: 7.1. *EL CONTRATISTA se obliga con COMFENALCO VALLE DELAGENTE a Ejecutar la construcción de Ciento once (111) viviendas unifamiliares de interés prioritario (VIP), con su respectivo urbanismo; en el proyecto de vivienda denominado NUEVO MANATÍ ubicado en el Municipio de Manatí, departamento del ATLÁNTICO, realizando la totalidad de estudios y diseños técnicos correspondientes (estudio de suelos, de riesgo, diseño urbanístico, diseño de vías y pavimentos, diseño arquitectónico, de cimentación, estructurales, redes e instalaciones hidrosanitarias y redes e instalaciones eléctricas), así como todos los trámites necesarios para la obtención de las respectivas licencias de urbanismo y construcción, las certificaciones y aprobaciones correspondientes ante las autoridades competentes, incluyendo la realización de actas de vecindad (...).*

7.3. *EL CONTRATISTA se obliga a cumplir con las especificaciones técnicas, y a ejecutar las obras en un todo de acuerdo con: 7.3.1. Las especificaciones particulares, generales y normas técnicas ofrecidas por el proponente COMFENALCO VALLE DELAGENTE, conforme al manual operativo del Fondo Adaptación. (...)*

22. *INTERVENTORÍA Y FUNCIONES DEL INTERVENTOR DE OBRA. La interventoría de las obras será ejercida por la persona que COMFENALCO VALLE DELAGENTE designe para ellos cuyas principales atribuciones serán las siguientes: a) verificar la ejecución y el cumplimiento del contrato en todas sus cláusulas, y el seguimiento a la vigencia de todas las pólizas b) Vigilar que EL CONTRATISTA ejecute las obras en un*

todo de acuerdo con los planos, normas y especificaciones contenidas en el presente contrato y con los documentos que hacen parte del mismo.

La cláusula quinta del contrato de supervisión integral 043 de 2017, indica:

Clausula quinta: Obligaciones específicas del Supervisor:

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 dichos incumplimientos.

(...)

5. Programar mesas de trabajo entre contratistas, interventores y operadores zonales correspondientes a los contratos a su cargo, las cuales permitirán un mayor seguimiento y cumplimiento de las condiciones técnicas, legales y financieras, mínimas establecidas en la contratación, ejecución y entrega de viviendas en los planes de intervención.

El FA mediante acta sesión 27 de fecha 24 de Noviembre de 2011 de su Consejo Directivo prioriza las soluciones de vivienda para los afectados por la ola invernal 2010-2011.

En acta de sesión 11 del 29 de marzo del 2012 se autorizó la contratación con el operador zonal Comfenalco Valle, a partir de lo cual el FA; suscribió el contrato de prestación de servicios No 081 de 2012 con la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Valle de la Gente, para que este realizara las funciones de operador zonal en los departamentos de Atlántico, Cauca y Nariño, y en desarrollo de dicho objeto, "proveer de soluciones de vivienda en los Departamentos de Atlántico, Cauca y Nariño, en el marco del programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectados por los eventos derivados del fenómeno de la niña 2010-2011". Por valor de \$ 31.806.606.197

El contrato 081 de 2012 de Comfenalco Valle de la Gente, se dio por terminado el 30 de enero de 2018, hecho que afectó los contratos derivados del mismo. En etapa de liquidación de dicho contrato el FA suscribió dos acuerdos parciales con el operador zonal, con el objeto de fijar el procedimiento y las acciones concretas mediante las cuales se dará aplicabilidad al parágrafo de la cláusula décima tercera del contrato 081 de 2012. La CGR estableció que en dichos acuerdos no se relacionó el proyecto de vivienda -Urbanización Nuevo Manatí.

A la fecha de este hallazgo, algunos de los amparos de las pólizas se encuentran vigentes por cuenta del segundo acuerdo así:

18 Cláusula Décimo tercera, causales de terminación del contrato "Parágrafo: Si al operar la terminación del contrato por vencimiento del plazo o por decisión de alguna de la partes estuviesen pendientes obligaciones en cabeza de COMFENALCO VALLE estas continuaran desarrollándose hasta su culminación, salvo estipulación en contrario que se realice en los documentos que se suscriban para pactar acciones concretas. Allí se indicarán los reconocimientos a que haya lugar"

Amparo Póliza	Valor asegurado	Vigencia
Cumplimiento en favor de Entidades Estatales	\$17.883.396.50,95	29/10/2012 – 30/11/2021
Cumplimiento del Contrato	\$9.541.981.859,10	10/08/2016 – 30/05/2019
Pago salarios prestaciones sociales...	\$1.590.330.309,85	10/08/2016 – 30/11/2021
Buen Manejo y correcta inversión de los recursos	\$300.000.000,00	10/08/2016 – 30/05/2019
Pago Anticipo	\$6.451.084.333,00	10/08/2016 – 30/03/2019

Fuente Información suministrada por el FA

Para la interventoría contractual del contrato con el operador zonal, el FA, suscribió el contrato No 023 de 2013, el 11 de febrero de 2013, con el Consorcio Interventoría, mismo que finalizó el 3 de septiembre de 2016 y fue liquidado el 27 de febrero de 2019, con un valor final ejecutado de \$54.565.234.658.

Igualmente el FA contrató un supervisor para la interventoría contractual (contrato 023 de 2013), mediante los contratos 144 del 12 de agosto de 2014, por valor de \$214.105.783, que ya se encuentra liquidado, y el 075 del 22 de febrero de 2016 por valor de \$133.532.322, que finalizó el 28 de febrero de 2017.

De otra parte, teniendo en cuenta que el contrato de interventoría contractual finalizó el 3 de septiembre de 2016, el FA contrató un supervisor para la supervisión integral del sector vivienda, para el caso de Comfenalco Valle, mediante los contratos 043 del 19 de enero de 2017, por valor de \$136.626.181 que finalizó el 18 de enero de 2018; contrato 107 del 29 de enero de 2018, por valor de \$117.270.810 que finalizó el 30 de noviembre de 2018; y 283 del 17 de diciembre de 2018 por \$128.437.081, con fecha final el 31 de octubre de 2019.

Ahora bien, el operador zonal Comfenalco Valle de la Gente, aprobó el plan de intervención PI-8-187-1-0140-vivienda Manatí -Urbanización Nuevo Manatí, con el visto bueno de la interventoría contractual y suscribió el contrato de obra No. CNT-2015-95 del 19 de marzo de 2015, para la construcción de 111 viviendas – Proyecto Vivienda Nuevo Manatí en el Departamento del Atlántico, con el consorcio Nuevo Manatí; por valor de \$4.594.867.200, de los cuales \$191.452.800 corresponden a la interventoría de obra.

Los pagos realizados al contrato de obra a la fecha correspondieron a 3 pagos por avance de obra por \$1.608.203.520 y un anticipo de \$1.378.460.160 de los que se reportan amortizados un total de \$578.953.267.

Con acta de Compromiso No. 10031 del 15 de Julio de 2015, Comfenalco Valle de la Gente se compromete a adelantar la interventoría de Obra.

Mediante cesión de derechos económicos el consorcio Nuevo Manatí cedió a Comfenalco Valle "el valor total de los derechos económicos pendiente de cobro por concepto de las actas de avance de obra de la ejecución hasta el último pago por legalización y liquidación del contrato CNT-2015-95" y "estará a cargo de pagar el valor pendiente por amortizar y este será imputado a las facturas pendientes por presentar por parte del cedente, conforme al balance de obra y financiero del contrato".

El contrato entre Comfenalco Valle y el Consorcio contratista, tiene fecha de terminación el 31 de diciembre de 2019, aun cuando el mismo no se encuentra en los acuerdos firmados por el FA y Comfenalco Valle, y cuenta con las siguientes pólizas:

POLIZA 03: GU064292 CERTIFICADO 03 GU115925 FECHA EXPEDICIÓN: 14/03/2019	PORCENTAJES	VALOR	MESES ADICIONALES	FECHA FINAL DE COBERTURA
CUMPLIMIENTO	10%	19.145.280,00	6	05/12/2019
PAGO SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES	5%	9.572.640,00	36	05/06/2022
CALIDAD DEL SERVICIO	20%	38.290.560,00	24	05/06/2021

POLIZA 03: R0028204 CERTIFICADO 03 R0053866 FECHA EXPEDICIÓN: 14/03/2019	PORCENTAJES	VALOR	MESES	FECHA DE COBERTURA
RESPONSABILIDAD CIVIL	10%	19.145.280,00	12	05/06/2020

Fuente: Información aportada por el FA

Una vez llevada a cabo la visita de inspección de la urbanización Nuevo Manatí, por parte de la CGR, durante los días del 28 de octubre al 2 de noviembre del año en curso, se realizó la verificación de las 111 viviendas, así como las mediciones en las obras de urbanismo, las cuales comprendían la construcción de vías pavimentadas, bordillos en concreto reforzado, andenes en concreto, redes de acueducto, sistema de alcantarillado y redes eléctricas y se determinó:

El proyecto de vivienda Nuevo Manatí se encuentra localizado a 650 m en la vía que de Manatí conduce a Carreto, en el costado oeste. El proyecto comprende la construcción de 111 viviendas con un área de 120 m² de lote y un área cubierta construida de 49,62 m².

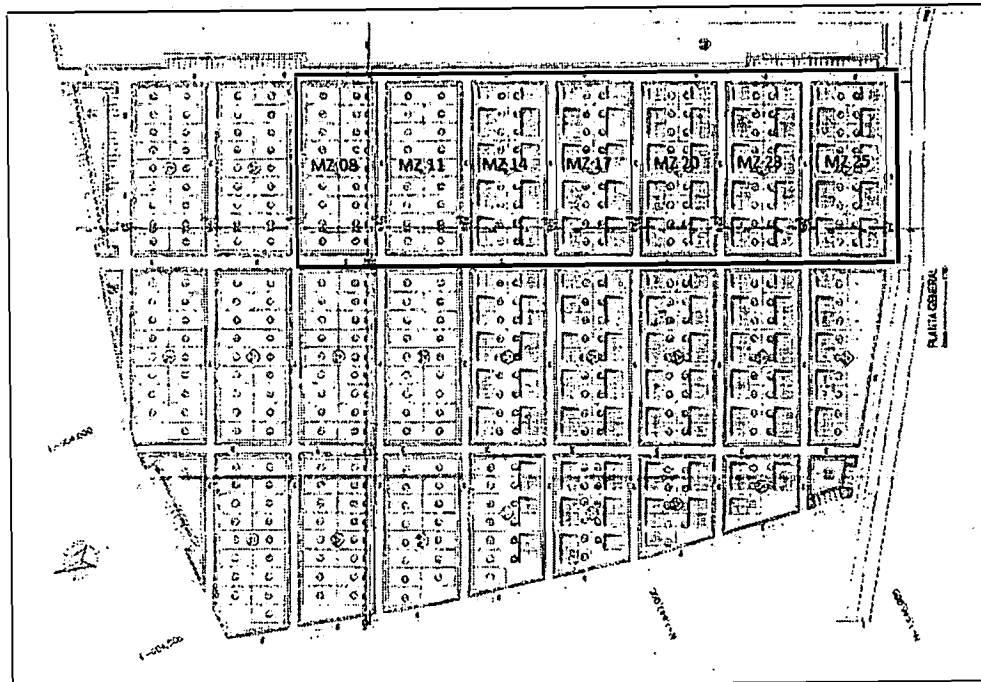


Figura 1. Planta general del proyecto y manzanas inspeccionadas.

Las cuales se distribuyen de la siguiente manera:

- 1 alcoba principal
- 1 alcoba auxiliar
- 1 baño principal
- 1 sala-comedor
- 1 cocina
- 1 terraza

Este proyecto consta, además, de vías vehiculares pavimentadas, andenes en concreto, zonas verdes, redes de acueducto, alcantarillado y redes eléctricas. Sin embargo, tan solo se evidencian construidas las redes de acueducto, alcantarillado y aguas lluvia y un avance del 22% en vías, siendo este porcentaje de relleno y compactación, por lo cual, se realizó la verificación de las medidas tomadas en campo con respecto a las identificadas en los planos iniciales teniendo en cuenta, cada uno de los elementos que comprenden las redes construidas, correspondiendo a satisfacción las mediciones y la funcionalidad de los sistemas. En cuanto a las viviendas, éstas se presentan en diferentes etapas de construcción, entre las que se destacan:

- Viviendas construidas en concreto reforzado con cubierta, con instalación de carpintería metálica y de aluminio, y cableado eléctrico.
- Viviendas en concreto reforzado con cubierta instalada, sin carpintería ni cableado eléctrico.
- Viviendas que se encuentran tan sólo con la estructura en concreto.
- Lotes de vivienda con placas de contrapiso fundidas y,

- Lotes de viviendas con actividades de rellenos (Bases y sub-bases).

En algunas de las viviendas inspeccionadas, se detectaron deficiencias puntuales como:

- Hormiguero en concreto reforzado tanto en muros como en placas.
- Fisuras por efecto de retracción y temperatura presentes en muros y placas
- Aceros a la vista.
- Muros desplomados en algunas viviendas.
- Dilatación excesiva en dintel de una vivienda.

Asimismo se observó que ninguna de las viviendas se encuentran instalados los ítems de enchape, pañete en muros y pisos, pintura, instalación de domiciliarias (caja medidor, medidor, registro de incorporación, registro de corte), mesón de cocina y cableado eléctrico, a excepción de las casas 8 y 9 de la manzana 11. La casa 8 de la manzana 23, cuenta con total funcionamiento de las redes eléctricas, acueducto y alcantarillado, carpintería metálica y de aluminio, enchape instalado en baño y mesón de cocina, ya que se está empleando como oficina del contratista de obra.

Según el último informe aportado por la interventoría con fecha del periodo de julio de 2019, se han efectuado tres pagos al contratista de obra llegando a un 35% que corresponde a un 35% de avance en obra, sin embargo, se constata mayor avance de ejecución en obra respecto a las mediciones tomadas durante la visita de la actuación especial.

Comfenalco Valle de la Gente informó a la CGR en visita, que ha invertido \$600.000.000 de recursos propios para avanzar en la ejecución de las obras.

Si bien la obra evidencia un mayor avance de ejecución que lo pagado a la fecha que es el 35%, el contrato entre Comfenalco Valle de la Gente y el FA se encuentra terminado desde el 30 de enero de 2018, y el proyecto Nuevo Manatí no se encuentra incluido en los acuerdos para que se finalicen las obras, y aun cuando, el contrato de obra (CNT-2015-95) tiene fecha de terminación el 31 de diciembre de 2019, de acuerdo con el otro sí No.6, dicho otrosí, fue firmado una vez ya se encontraba finalizado el contrato principal, es decir, el 081 de 2012, por lo que aplicando el principio de que lo accesorio sigue a lo principal dicho contrato esta fuera del termino de ejecución.

Así las cosas, el otro sí suscrito se habría celebrado por Comfenalco Valle y el contratista de obra, cuando su relación contractual con FA se encontraba terminada, por lo que no tendría podría celebrar nuevos acuerdos con el contratista de obra a cargo de dicho contrato de prestación de servicios.

Así mismo, revisados los informes de supervisión y de interventoría contractual, se evidencia que durante el año 2017 se enviaron 5 comunicaciones realizando

observaciones al proyecto y pese a ello, el FA no soporta la toma de medidas necesarias para solucionar las dificultades del mismo y entregar las viviendas a los beneficiarios de forma oportuna, solo hasta el mes de noviembre de 2018 el FA inició un proceso de incumplimiento contra Comfenalco Valle, y presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, cuando ya, como se ha manifestado, el contrato se encontraba terminado desde enero de 2018.

Aunado a lo anterior, no se tiene evidencia que Comfenalco Valle ni el FA hayan hecho efectivas las pólizas del contrato de obra.

Igualmente, los beneficiarios de las 111 viviendas no han sido reubicados y 47 de ellos cuentan a la fecha del hallazgo, con fallos de tutela a favor en aras de proteger su derecho a la vivienda digna, derecho que debe ser garantizado por el FA, como objeto de su misión, por haber sido damnificados de la ola invernal 2010-2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que el FA no cumplió con los compromisos adquiridos con los 111 beneficiarios del proyecto de reubicación del municipio de Manatí -Nuevo Manatí, poniendo de manifiesto una gestión fiscal ineficaz e ineficiente por cuanto a pesar de haber utilizado contrataciones de un tercero (operador zonal) para el cumplimiento de los fines para el cual fue creado, no ha entregado las viviendas a los damnificados del "Fenómeno de la niña 2010-2011", con el agravante que 47 de los 111 beneficiarios tienen a la fecha fallos de tutela que favorecen su derecho a la vivienda digna.

Igualmente, y, ante la falta de contrato para culminar las obras realizadas, así como las discrepancias entre las partes por las suspensiones y demás inobservancias del contratista en razón al tiempo transcurrido, el dinero invertido en dicha obra y pagado al contratista sin beneficiar a la entidad contratante ni a los damnificados generan un daño al patrimonio público en cuantía de \$2.407.710.413 pesos.

Lo anterior se ocasiona por deficiencias en la supervisión e interventoría que debió surtir de forma oportuna como parte de control e inspección de las actividades durante el proceso de ejecución del contrato, generando el recibo y pago de obras que finalmente no cumplen con el objeto pactado que es satisfacer la necesidad de vivienda de los damnificados de la ola invernal de 2010 y 2011 seleccionados en este proyecto, los cuales, adicionalmente se encuentran registrados en las bases de datos del Estado como beneficiarios y no pueden acceder a otros programas de la misma línea por un tiempo aún indeterminado.

Por todo lo anterior el hallazgo se registra con incidencia fiscal por el valor total de los pagos realizados al contratista incluyendo el valor del anticipo no amortizado, en cuantía de \$2.407.710.413 pesos.

Igualmente, con posible connotación disciplinaria en atención a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y 1474 de 2011, así como el incumplimiento a los Manuales de Supervisión e Interventoría del Fondo Adaptación y el Decreto 4785 de 2011.

Análisis de la respuesta

El FA manifiesta que ha cumplido con lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política en el sentido de que ha suscrito los contratos de supervisión e interventoría de las viviendas, y que ello atiende también al régimen de contratación que lo cobija, que para el caso que nos ocupa es privado; soporta su afirmación en actuaciones tales como las diferentes comunicaciones que remitió a Comfenalco Valle desde el mes de Marzo de 2017, solicitando que se tomaran medidas por la situación que mostraba un atraso en las obras que debían haber sido entregadas en febrero del mismo año; así mismo considera que han adelantado todas las acciones pertinentes ya que se presentó demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa y ha llevado a cabo acuerdos con Comfenalco para lograr la entrega de los diferentes proyectos contratados.

No obstante lo argumentado, no se puede desconocer que la delegación de las responsabilidades en cabeza de otros, no exime a la entidad de *sus deberes de orientación*, seguimiento, control y vigilancia como lo afirma los artículos 1¹⁹, 2²⁰, 6²¹, 123²², 124²³ y 209²⁴ de la Constitución Política de Colombia y que en cualquier momento del *contrato pudo haber retomado el control del proyecto, dados los notorios atrasos que presentaba; como la misma entidad indicó en su respuesta, en diciembre de 2018 la obra tenía un avance del 18% a pesar de que debía ser entregada en Febrero de*

¹⁹ **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con Autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

²⁰ **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

²¹ **Artículo 60.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exralimitación en el ejercicio de sus funciones

²² **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas; los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

²³ **Artículo 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

²⁴ **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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.

2017; de esta manera el Fondo Adaptación debió haber tomado medidas durante el término de ejecución de las obras frente a su operador zonal para evitar o corregir las irregularidades presentadas y cumplir con el fin último que es la entrega de las viviendas a los 111 beneficiarios, sobre todo ante la existencia de 47 acciones de tutela de beneficiarios de ese proyecto.

La entidad indica que ha cumplido con su deber de vigilancia y control comisionando a un funcionario en 5 oportunidades durante la vigencia del contrato y en otra oportunidad, después de realizado el acuerdo; respecto a lo cual fue evidente para la CGR que dichas comisiones atienden a más de un proyecto de zonas diferentes y no específicamente al seguimiento y solución de la problemática presentada frente a este proyecto, y solo se observa participación de la supervisión a partir de marzo de 2017, cuando el contrato inició en el año 2015 y las obras debieron entregarse inicialmente en febrero de 2017, por lo que se denota que el control y seguimiento no ha sido oportuno.

Adicionalmente, afirma la entidad que teniendo en cuenta que se inició una acción de controversias contractuales en contra de Comfenalco Valle ante el Tribunal Administrativo del Atlántico y que dicha actuación se encuentra en curso, no se ha causado daño patrimonial a la entidad, por lo que no hay lugar a responsabilidad fiscal; respecto de esta afirmación es importante señalar que:

La CGR mediante memorando 019 de 2019, indicó que: “la acción fiscal es autónoma e independiente de las demás acciones, conforme lo establecido en el párrafo primero del artículo 43 de la Ley 610 de 2000. Por tanto, el operador jurídico fiscal no debe esperar o dar tiempo a través de una indagación preliminar para verificar los resultados de la acción administrativa o judicial que impetró la entidad afectada, sino adelantar la actuación adjetiva -proceso fiscal-, siempre y cuando verifique que se reúnan los demás presupuestos legales para abrir proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal, según corresponda” “por tanto, frente a eventos distintos a la jurisdicción coactiva no es aplicable la incertidumbre de la existencia del daño, por cuanto se considera que a pesar que se estén realizando acciones para la recuperación del daño y que éste se encuentre en controversia en el contencioso administrativo, no quiere significar que se pueda poner en duda su existencia cierta. La jurisdicción toma decisiones sobre la irregularidad acontecida desde el punto de vista de su competencia como juez natural, pero en lo que hace referencia al daño patrimonial Estatal y su resarcimiento es de competencia de la Contraloría General de la República, a través del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal que corresponda”.

Es decir que, en el caso previsto, ya que se trata de una acción de controversia contractual de tipo declarativo y no coactivo no hay lugar a predicar la incertidumbre del daño patrimonial; al contrario, a través de dicha acción se pretende que se declare el “incumplimiento del objeto contractual por parte de Comfenalco Valle y se ordene la debida compensación”, lo cual no solo no desvirtúa la existencia del detrimento patrimonial sino que lo hace más evidente

Ahora bien, la entidad en su respuesta, enfatiza el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de Comfenalco Valle estipuladas en el contrato 081 de 2012, el compromiso de su parte para recuperar los recursos

invertidos, que como ya hemos dicho resulto ineficaz y reconoce las dificultades presentadas durante la ejecución de la obra.

Igualmente, la entidad señala que el proyecto de Manatí, no se incluyó en el acuerdo porque tenía dificultades legales que impedían su normal ejecución y por tanto el FA no tenía garantía de que pudiera terminar las obras; lo que confirma lo antes evidenciado por la CGR, sin embargo, la entidad no aportó evidencias al respecto ni desarrolló el argumento por lo que no queda claro a qué dificultades legales precisas se refiere y por tanto, cuál fue la razón que le impidió incluirlo.

Así mismo, como se ha mencionado el proyecto de Nuevo Manatí no se encuentra relacionado en los acuerdos suscritos entre Comfenalco Valle y el FA, y este tampoco ha tomado medidas para satisfacer las necesidades de los 111 beneficiarios, pues aunque se encuentra tramitando el proceso de controversias contractuales, los beneficiarios siguen viviendo en casas de familiares o en arrendamiento, cuando las obras estaban previstas para ser entregadas en el año 2017 y la obra sigue sin terminar.

Por su parte Comfenalco Valle afirma que sí tiene competencia jurídica para suscribir la prórroga del contrato de obra toda vez, que está habilitado por lo establecido en la cláusula décima tercera del contrato, que indica que aun cuando el contrato haya finalizado se deben culminar las obras, y que los acuerdos firmados son excepción a la regla y no se puede interpretar que solo mediante acuerdos parciales se podrían continuar las obras.

Al respecto es importante señalar que si bien, el párrafo de la cláusula décima tercera del contrato indica: *"PARAGRAFO: Si al operar la terminación del contrato por vencimiento del plazo o por decisión de alguna de las partes, estuviesen pendientes obligaciones en cabeza de COMFENALCO VALLE, éstas continuaran desarrollándose hasta su culminación, salvo estipulación en contrario que se realice en los documentos que se suscriban para pactar acciones concretas. Allí se indicaran los reconocimientos a que haya lugar", los acuerdos 1 y 2 suscritos entre Comfenalco Valle y el Fondo Adaptación consagran en su artículo 1 lo siguiente: "fijar mediante el presente acuerdo parcial, el procedimiento y las acciones concretas mediante las cuales se dará aplicabilidad al párrafo de la cláusula décima tercera del contrato No. 081- 2012 suscrito entre el FONDO ADAPTACIÓN y LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO VALLE",*

Las anteriores descripciones aclaran la aplicación de lo establecido en el párrafo de la cláusula décima tercera del contrato, ya que la interpretación contractual debe ser integral y no parcial, por lo que no se puede entender que Comfenalco Valle suscriba prórrogas para proyectos que no se encuentren establecidos en los acuerdos, toda vez, que es mediante dichos acuerdos que se fija el procedimiento y las acciones concretas para dar aplicabilidad al párrafo de dicha cláusula, máxime cuando en el literal d del acuerdo parcial 2, se explica que respecto del proyecto de Manatí, *"el FA no tiene garantía de que se pueda*

culminar y entregar” y lo reitera en respuesta entregada a la CGR, a tal punto que el contrato se encuentra en proceso de controversias contractuales, para que se declare el incumplimiento por parte del Comfenalco Valle.

Comfenalco Valle indica también en su respuesta que su gestión evidencia diligencia en la búsqueda de recursos para terminar el proyecto cuestionado, y en la continuidad del contrato de obra; sin embargo es confusa tal afirmación, dado que no se pagó al contratista la totalidad de las obras contratadas por lo que los recursos faltantes deberían ser aportados por el FA.

Ahora bien, indica Comfenalco que respecto a las observaciones técnicas contenidas a folio 7 del documento las viviendas aún se encuentran en proceso constructivo y que las deficiencias puntuales detectadas por el ente de control fiscal serán subsanadas; al respecto es necesario aclarar que la CGR en visita realizada evidenció esas deficiencias, sin embargo el hallazgo va dirigido al incumplimiento en la entrega de las viviendas a los beneficiarios hasta la fecha, y a que la obra no se culminó en el plazo contractual acordado, lo que genera un detrimento patrimonial al haber sido invertidos unos recursos públicos con los cuales no se ha logrado cumplir con el objeto contractual y el fin social pretendido pese a la finalización del contrato celebrado para ello y sin que se cuente con decisiones que permitan su culminación.

Comfenalco Valle, afirma que ya que no se ha liquidado el contrato no se puede determinar un detrimento al patrimonio del Estado y que toda vez que el Contrato se encuentra en ejecución, el organismo de control fiscal, estaría excediendo su facultad de control posterior y selectivo; sobre esta afirmación es importante traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-623 de 1999 y ratificado por la misma en Sentencias C-648 de 2002 y C-103 de 2015, en el sentido de indicar que: *“Las Contralorías no pueden participar en el proceso de contratación, puesto que su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones. Tampoco pueden interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora, lo cual está prohibido expresamente por la Carta Política al señalar en el artículo 267 que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. De esta forma, al excluir la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, se evita que se incurra en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración.”*

Sin embargo, esta circunstancia no sirve de argumento para alegar la improcedencia del control fiscal sobre los contratos estatales, el cual, por el contrario, bien podrá ejercerse cuando la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización del contrato, sin que esta actuación desnaturalice la función a cargo de las contralorías ni vulnere los parámetros constitucionales sobre estos tópicos. Por consiguiente, el perfeccionamiento del contrato es el momento a partir del cual tales actos nacen a la vida jurídica y pueden ser objeto

del control posterior, como lo ordena la Constitución (art. 267) y lo ha reconocido esta Corporación”

Por su parte, la CGR en concepto IE21652 del 8 de abril de 2011, refiriéndose a la posibilidad de hacer control fiscal en las distintas etapas contractuales indicó: *“es claro que en cualquiera de estos tres momentos contractuales puede realizarse control fiscal y, si en desarrollo del control posterior se observa que en los pagos efectuados dentro de la ejecución parcial del contrato aparecen fiscales que ameriten el inicio de un Proceso de responsabilidad Fiscal, el grupo auditor debe realizar su traslado inmediato al competente para el efecto”*., visto lo anterior la CGR no está coadministrando, sino ejerciendo su labor de control fiscal posterior, ya que los pagos referidos como detrimento ya ha sido causados, el contrato de prestación de servicios se encuentra terminado, no se ha cumplido con el objeto para el cual fueron apropiados, y la entidad inició acción de controversia contractual por incumplimiento por parte del operador zonal.

Respecto al contrato de obra, debe recordarse que el contratista hizo cesión de derechos económicos a Comfenalco Valle y no se está llevando a cabo por su parte ejecución de obras por lo que no se entiende por qué se trae a colación la fecha de terminación de este contrato para soportar el argumento de que aún se encuentran en proceso de ejecución cuando, se reitera, el contrato suscrito con Comfenalco Valle se encuentra terminado por vencimiento del plazo y por incumplimiento de la ejecución de las obras dentro de los plazos previstos.

Por lo anterior, no se acepta la respuesta de la entidad toda vez que a la fecha la obra se encuentra suspendida, los beneficiarios sin solución de vivienda y el dinero invertido en la obra no ha cumplido con el fin para el cual se destinó y tampoco hay contrato que permita determinar que se finalizarán las obras, por lo que el hallazgo se mantiene como fue comunicado y los alcances dados.

Hallazgo No. 04 Construcción de viviendas unifamiliares Malambo- Atlántico (D)

El Decreto 4785 de 2011, artículo 8, establece: *“8. Subgerencia de Proyectos. Son funciones de la Subgerencia de Proyectos, las siguientes:*

“1. Coordinar de manera directa la ejecución de los proyectos que serán desarrollados por el Fondo en todas sus fases.

2. Actuar como responsable frente a los sectores en la ejecución de los proyectos que se adelanten por el Fondo.

5. Colaborar con la Oficina de Planeación y Cumplimiento en la adopción de las directrices y lineamientos para el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos individualmente considerados.

12. *Supervisar y controlar proyectos de gran envergadura con el apoyo de gerentes externos para proyectos específicos, interventorías y Direcciones Regionales. (...)*

El FA emitió el Instructivo de Interventoría de Vivienda Código 13-03-I-10. Versión 1, Marzo de 2016, artículo:

"(...) 53. INTERVENTORÍA DE OBRA Hitos que revisará y reportará la Interventoría de Obra: Con el fin de realizar el control técnico de la obra, la interventoría programará como mínimo una (1) visita de campo al mes, sin embargo, cuando el Fondo Adaptación considere que sea necesario, se programarán visitas adicionales. Los hitos que se revisara la interventoría de obra son los siguientes: Hito de Urbanismo por proyecto o etapa, si ese es el caso:

- *54. La interventoría de obra deberá verificar a través de las visitas de campo y reportar a través de los informes establecidos en el presente instructivo, el porcentaje de avance en la construcción de las obras de urbanismo respecto a las actividades de: vías y andenes, acceso a personas con movilidad reducida, redes de acueducto, redes de alcantarillado, redes de energía eléctrica, redes de gas, áreas comunitarias y equipamiento urbano.*
- *Hito de Cimentación por Vivienda: 55. La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de cimentación, revisar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas técnicas (cuantía del refuerzo utilizado y espaciamiento entre flejes), realizar el control de calidad de los materiales utilizados, realizar los ensayos para verificar la calidad del concreto, revisar el cumplimiento de las especificaciones técnicas estipuladas en la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.*
- *Hito de Muros y/o Mampostería y Cerramiento y Sistema Estructural: 56. La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de mampostería y/o Muros y cerramiento, incluyendo el avance en estructura, revisar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas técnicas, controlar la calidad de la mano de obra y calidad de los materiales utilizados y verificar la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.*
- *Hito de Cubierta: 57. La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de cubierta, verificar el cumplimiento en cuanto a calidad de materiales, instalación, áreas y la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.*

- *Hito de Acabados y Terminación: 58. La interventoría de obra deberá verificar y reportar a través de los informes el porcentaje de avance observado en el hito de acabados y terminación, controlar la calidad de la mano de obra y la calidad de los materiales utilizados, verificar la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual. Una vez se dé cumplimiento a este hito, la interventoría Contractual procede a la expedición del certificado de habitabilidad de la vivienda, de acuerdo con lo establecido en el numeral 9 de este instructivo.*
- *Funciones Técnicas del Interventoría de Obra Previas al Inicio del Contrato 59. Verificar cuando corresponda, la existencia de planos, diseños, licencias, permisos, autorizaciones, estudios, cálculos y demás especificaciones técnicas necesarias para suscribir el acta de iniciación y la ejecución del objeto pactado. En materia de diseños, licencias, permisos y planos se deberán cumplir los parámetros establecidos en la Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente – NSR-10 y Reglamentos Técnicos establecidos en el numeral V de este instructivo “Marco Legal”.*
- *60. Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el objeto del contrato. Durante la ejecución del contrato*
- *61. Realizar una visita técnica a cada proyecto o plan de intervención por lo menos una (1) vez al mes, con el fin de establecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones y realizar un control técnico de la ejecución. El Interventor de Obra deberá informar al Operador Zonal y este a su vez al FONDO los casos que puedan afectar de manera importante el cumplimiento del Plan de Intervención y la recomendación de acciones correctivas para la solución de dichas situaciones.*
- *62. Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales. Se deberá establecer un plan de ensayos para verificar la calidad del concreto, su resistencia a la compresión, los asentamientos generados y todos los protocolos necesarios para garantizar la estabilidad y seguridad del proyecto o las viviendas objeto de reconstrucción o reubicación.*
- *65. Exigir al contratista de obra u Operador Zonal, la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido, garantizando que los elementos a reponer sean de igual o superior calidad.*
- *66. Atender y resolver consultas sobre la correcta interpretación de las especificaciones técnicas, y sobre los errores u omisiones que éstas puedan contener.*
- *67. Solicitar al contratista de obra u Operador Zonal, cuando aplique, las pruebas de laboratorio que sean necesarias para garantizar y verificar el cumplimiento de los diseños y especificaciones técnicas acordadas en el respectivo contrato y Plan de Intervención aprobado por la Interventoría Contractual. Revisar y aprobar los programas de: Ejecución, manejo de anticipo, inversión, personal, equipos, entre otros, en aquellos casos en que aplique por las características del contrato.*

El FA, suscribió el contrato 081 de 2012 con la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Valle de la Gente, para que este realizara las funciones de operador zonal en los departamentos de Atlántico, Cauca y Nariño, y en desarrollo de dicho objeto, proveer soluciones de vivienda en los Departamentos de Atlántico, Cauca y Nariño, en el marco del *"programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectados por los eventos derivados del fenómeno de la niña 2010-2011"*. Por valor de \$ 31.806.606.197

El contrato 081 de 2012 de Comfenalco Valle de la Gente, se dio por terminado el 30 de enero de 2018, y en etapa de liquidación el FA suscribió acuerdo parcial No. 1 con el Operador Zonal, donde se encuentra relacionada la Urbanización La Nueva Ilusión de Malambo del 25 de abril de 2018, con el objeto de fijar el procedimiento y las acciones concretas mediante las cuales se dará aplicabilidad al parágrafo de la cláusula décima tercera del contrato 081 de 2012²⁵

Así mismo, el FA, suscribió el contrato 023 de 2013 para la interventoría Contractual de los 5 operadores zonales el 11 de febrero de 2013, con el Consorcio interventoría contractual 2012, mismo que finalizó el 3 de septiembre de 2016 y fue liquidado el 27 de febrero de 2019, con un valor final ejecutado de \$54.565.234.658.

Igualmente, el FA contrató un supervisor para la interventoría contractual (contrato 023 de 2013), mediante los contratos 144 del 12 de agosto de 2014, por valor de \$214.105.783, que ya se encuentra liquidado, y el 075 del 22 de febrero de 2016 por valor de \$133.532.322, que finalizó el 28 de febrero de 2017.

De otra parte, teniendo en cuenta que el contrato de interventoría contractual finalizó el 3 de septiembre de 2016, el FA contrató un supervisor para la supervisión integral del sector vivienda, para el caso de Comfenalco Valle, mediante los contratos 043 del 19 de enero de 2017, por valor de \$136.626.181 que finalizó el 18 de enero de 2018; contrato 107 del 29 de enero de 2018, por valor de \$117.270.810 que finalizó el 30 de noviembre de 2018; y 283 del 17 de diciembre de 2018 por \$128.437.081, con fecha final el 31 de octubre de 2019.

Ahora bien, el operador zonal Comfenalco Valle de la Gente, suscribió el contrato de obra No. CNT-2016-1006 para la construcción de 200 viviendas – Proyecto Vivienda Malambo- Urbanización la Nueva Ilusión de Malambo en el departamento del Atlántico, con el consorcio La Nueva Ilusión de Malambo, el 18 de julio de

²⁵ Cláusula Décimo tercera, causales de terminación del contrato "Parágrafo: Si al operar la terminación del contrato por vencimiento del plazo o por decisión de alguna de la partes estuviesen pendientes obligaciones en cabeza de COMFENALCO VALLE estas continuaran desarrollándose hasta su culminación, salvo estipulación en contrario que se realice en los documentos que se suscriban para pactar acciones concretas. Allí se indicarán los reconocimientos a que haya lugar"

2016, por valor de \$9.266.275.200, y que de acuerdo con el otro sí No. 5 finalizó el 30 de diciembre de 2018, con pagos por \$8.339.647.680

Comfenalco Valle aprobó el plan de intervención PI-8-187-1-0139-vivienda Malambo-Urbanización La Nueva Ilusión de Malambo-001 con el visto bueno de la interventoría contractual.

De acuerdo con lo anterior, el FA ha realizado más del 90% de pagos al contratista de obra, según información reportada a la fecha de la comunicación del hallazgo, el contratista se encuentra ejecutando el 10% restante del pago, el cual corresponde a la entrega de cada vivienda terminada a entera satisfacción de la interventoría de obra y contractual, con su respectiva acta de habitabilidad y acta de entrega a cada beneficiario, habiéndose realizado el trámite de legalización, escrituración y protocolización de la obra (predio y vivienda).

Una vez llevada a cabo la visita de inspección de la urbanización Nuevo Malambo, por parte de la CGR, durante los días 7 al 12 de octubre del año en curso, se realizó la valoración detallada en 164 de las 200 viviendas construidas del proyecto nucleado, así como las mediciones en las obras de urbanismo, las cuales comprendían la construcción de vías pavimentadas, bordillos en concreto reforzado, andenes en concreto, redes de acueducto, sistema de alcantarillado y redes eléctricas.

Así mismo de lo indagado a los beneficiarios o familiares de los mismos, que atendieron la visita, se informa que en la mayoría de los casos en el predio y/o vivienda en el cual se ubicaba el beneficiario en la zona de riesgo no mitigable que originó fuera identificado como elegible durante el proceso de verificación del Registro Único de Damnificados, así como ser seleccionado dentro del proyecto de reubicación objeto de la visita, permanece habitado por familiares del beneficiario y/o en algunos casos el mismo beneficiario y en tal sentido persiste el riesgo objeto de la intervención, sólo cambia la población que se encuentra en riesgo.

En los soportes allegados se evidencia que el operador zonal informó al municipio la entrega de las viviendas en febrero de 2019.

De lo anterior, se establecen deficiencias expresadas de la siguiente manera:

El contrato 081 de 2012 entre el FA y Comfenalco Valle de la Gente señala en su cláusula séptima:

“Obligaciones del FONDO: Constituyen Obligaciones del FONDO, las siguientes:

- b. Suministrar a COMFENALCO VALLE las directrices necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del contrato, a través de comunicaciones escritas, actas de*

reunión o correos electrónicos dirigidos por el Supervisor del contrato o la interventoría contratada para tal efecto. (...)

El plan de intervención PI-8-187-1-0139-vivienda Malambo-Urbanización La Nueva Ilusión de Malambo-001 aprobado por parte de la interventoría contractual, señala:

En la cláusula 7. OBJETO: 7.1. EL CONTRATISTA se obliga con COMFENALCO VALLE DELAGENTE a Ejecutar la construcción de Doscientas (200) viviendas unifamiliares de interés prioritario (VIP), con su respectivo urbanismo; en el proyecto de vivienda denominado VIVIENDA MALAMBO-URBANIZACIÓN LA NUEVA ILUSIÓN DE MALAMBO, ubicado en el Municipio de Malambo, departamento del ATLÁNTICO, realizando la totalidad de estudios y diseños técnicos correspondientes (estudio de suelos, de riesgo, diseño urbanístico, diseño de vías y pavimentos, diseño arquitectónico, de cimentación, estructurales, redes e instalaciones hidrosanitarias y redes e instalaciones eléctricas), así como todos los trámites necesarios para la obtención de las respectivas licencias de urbanismo y construcción, las certificaciones y aprobaciones correspondientes ante las autoridades competentes, incluyendo la realización de actas de vecindad (...).

El clausulado del contrato de obra CNT-2016-1006, indica:

(...)7.3. EL CONTRATISTA se obliga a cumplir con las especificaciones técnicas, y a ejecutar las obras en un todo de acuerdo con: 7.3.1. Las especificaciones particulares, generales y normas técnicas ofrecidas por el proponente COMFENALCO VALLE DELAGENTE, conforme la Resolución 046 del 16 de septiembre de 2013 y la Resolución 340 de 2015 del Fondo Adaptación.

(...)

22. INTERVENTORÍA Y FUNCIONES DEL INTERVENTOR DE OBRA. La interventoría de las obras será ejercida por la persona que COMFENALCO VALLE DELAGENTE designe para ellos cuyas principales atribuciones serán las siguientes: a) verificar la ejecución y el cumplimiento del contrato en todas sus cláusulas, y el seguimiento a la vigencia de todas las pólizas b) Vigilar que EL CONTRATISTA ejecute las obras en un todo de acuerdo con los planos, normas y especificaciones contenidas en el presente contrato y con los documentos que hacen parte del mismo.

(...)

25.9. GARANTÍA POST-VENTA: EL CONTRATISTA se compromete a atender y realizar los arreglos generados por imperfecciones constructivas durante los siguientes seis (6) meses, una vez las unidades de vivienda sean entregadas a satisfacción a sus beneficiarios, teniéndose como parte de la garantía de la obra realizada.

El equipo auditor en la visita técnica realizada estableció las siguientes deficiencias:

1. ESTRUCTURA METÁLICA

a) Los perfiles o correas de la cubierta, reflejaban torsión en su propio eje, originando que no se articulen con los tornillos auto perforantes conllevando con ello que no se cumpla con la función de sostener en debida forma la cubierta, y en su defecto, que las tejas se rueden permitiendo la filtración del agua lluvia en la

vivienda, evidenciando el incumplimiento de las especificaciones técnicas del proyecto. (Figura 1.)

b) Se observó que los pernos de las secciones no se encontraban totalmente anclados al muro estructural, debido al hormiguero presentado en la misma sección y ocasionando riesgo de colapso del perfil y en consecuencia riesgo para los habitantes de la vivienda.

c) Se estableció que algunas de las viviendas carecían de uno de los perfiles.

d) La pintura anticorrosiva aplicada en los perfiles o correas de la cubierta, presentaban deterioro avanzado considerando el tiempo de las viviendas, así como la falta de los perfiles en algunas viviendas, mayormente en el eje del muro posterior.

e) Se identificó que los caballetes en la cubierta se encontraban desajustados y que el flanche empleado en el empalme de la cubierta con el muro colindante presentaba deficiencias en su instalación, lo cual genera la filtración del agua lluvia generalizada. Como se ilustra:



Figura 1. Torsión en correa.

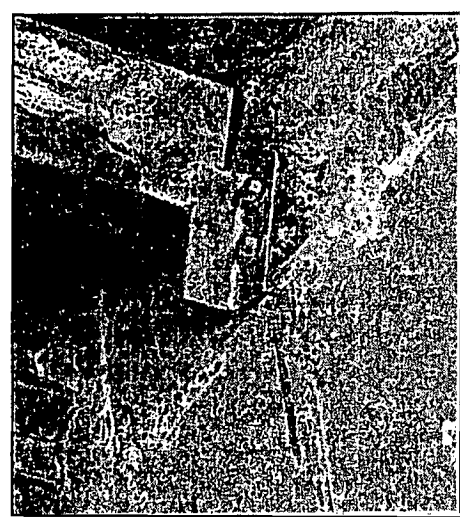


Figura 2. Hormiguero en platina de apoyo

2. MAMPOSTERÍA

Se evidenció en la viga de amarre del muro de cerramiento del patio, hierro de refuerzo a la vista y oxidación. El muro construido en bloque de concreto, presentaba grietas en el empalme con el muro de la vivienda, originadas por la falta de acero en las uniones y, lo que a su vez ocasionaba la inestabilidad del muro.

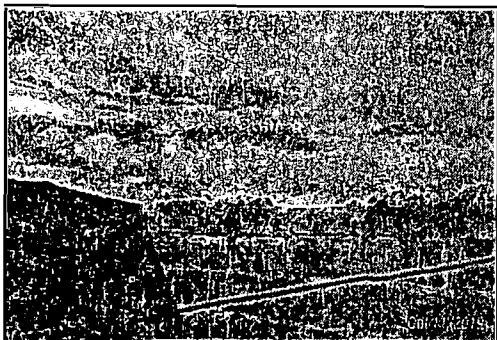


Figura 3. Viga de amarre con acero expuesto.



Figura 4. Deficiencia anclaje de muros.

3. CONCRETO REFORZADO

Los muros estructurales de las viviendas están contruidos en concreto reforzado, evidenciando múltiples fallas en la estructura, entre las que se encuentran:

- a) Agrietamiento en los dinteles de las puertas de los cuartos y del patio. - Algunos muros sin alineamiento vertical.
- b) Respecto al alistado de los pisos de las viviendas, se presenta desgaste en la superficie con baches y grietas.
- c) El mortero de los marcos de las puertas presentaba desprendimiento, lo que evidencia la mala calidad del concreto.
- d) Hormiguero en los empalmes con los ángulos de las correas.
- e) En la viga de amarre del cerramiento, se hace visible el acero y su oxidación, por el desprendimiento del concreto que adicional, se degradada al contacto con la mano.



Figura 5. Afinados con desgaste prematuro.

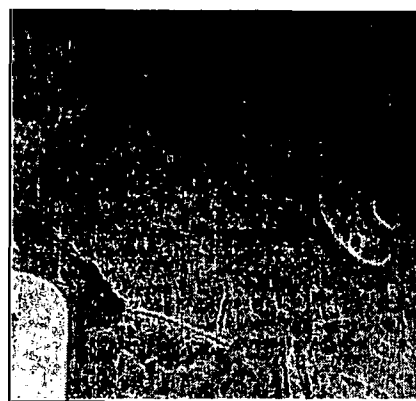


Figura 6. Fisuras visibles en dinteles.

4. REDES ELÉCTRICAS E HIDROSANITARIAS

- a) En el sistema de energía de las viviendas se detectaron tomacorrientes (comunes y GFCI), puntos de salida de alumbrado e interruptores desajustados y sin el debido funcionamiento. - Conexiones con cruce de energía (Interruptores de cocina encendían puntos de luz de baño y viceversa).
- b) En las instalaciones hidrosanitarias se encontraron puntos sanitarios y potables con filtraciones. Así como tuberías con fracturas y mal empalmadas, que generan humedades en los muros y pisos.
- c) Las trampas de arena en algunas viviendas se encontraban obstruidas, por lo que, en tiempos de lluvias, los patios de las viviendas se inundan ocasionando que el agua ingrese a la vivienda.

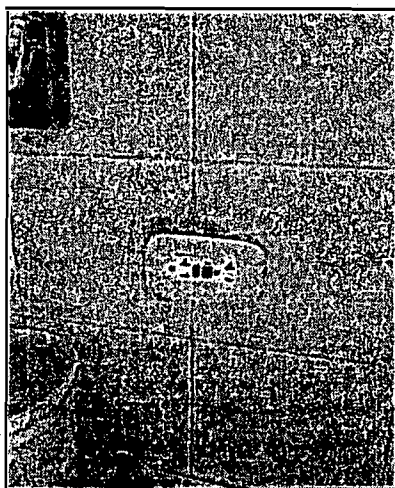


Figura 7. Tomacorrientes desprendidos.

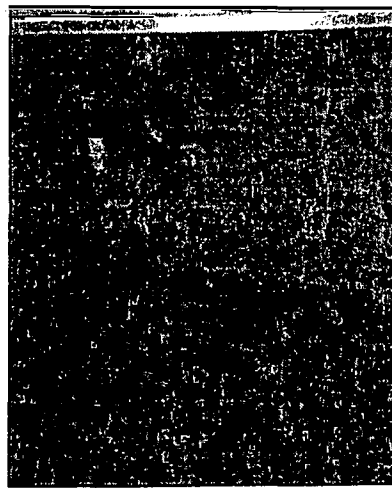


Figura 8. Humedad debida a filtración de sifón lavaplatos.



Figura 9. Trampa de arena con obstrucción.

5. CARPINTERÍA METÁLICA

Se evidenció en la mayoría de las viviendas corrosión en las puertas metálicas instaladas en el acceso principal, salida al patio y en el baño, además de desprendimiento de las cerraduras y mal funcionamiento de las mismas. Se observaron varias puertas caídas debido a que los cordones de soldadura en las bisagras resultaban insuficientes.

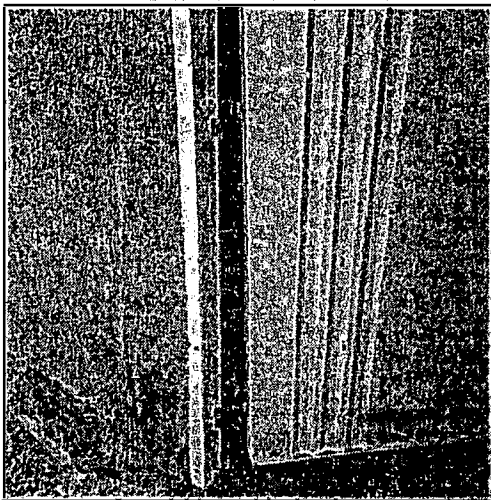


Figura 9. Puerta principal descolgada.



Figura 10. Cerradura de puerta baño.

6. OBRAS DE URBANISMO

Para las vías principales de acceso, bordillos y andenes las medidas en campo se verificaron igualmente con los diseños iniciales de la obra y en efecto, las cantidades ejecutadas correspondían a lo contratado. Sin embargo, se evidenció afectación en los bordillos, donde se detectó su acelerado desgaste (porosidad, hormiguero), por las condiciones ambientales a la que está expuesto, que considerando el tiempo de construcción, pone de manifiesto la baja calidad o cantidad de los materiales empleados (dosificación del concreto) y/o a las malas prácticas de construcción en cuanto a la colocación y compactación del concreto (curado).

Otra de las faltas identificadas se relaciona con el andén de las viviendas, ya que se evidenciaron fracturas y desprendimiento del muro que lo contenía, dado que fue fundido monolíticamente y sin el correspondiente refuerzo para evitar el agrietamiento, originado por retracción.

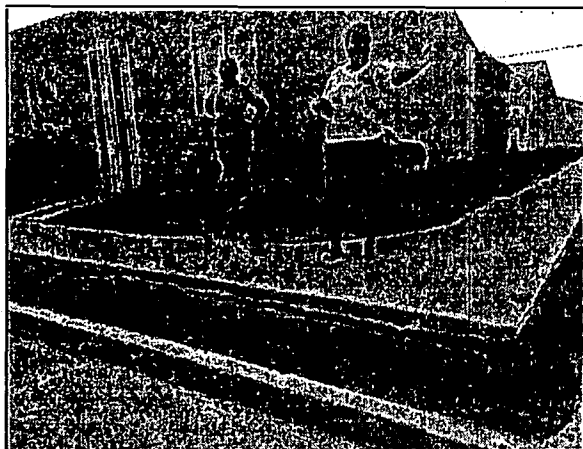


Figura 11. Desprendimiento de muro.

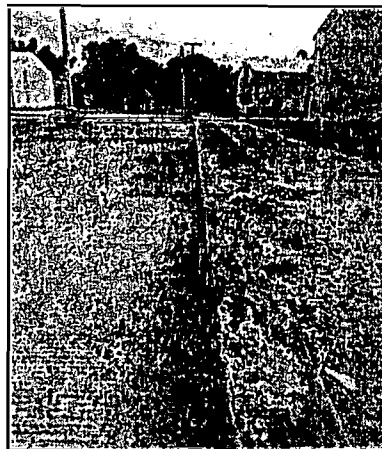


Figura 12. Hormiguero presente en bordillo.

Una vez identificadas las deficiencias en las viviendas y en las obras de urbanismo, se puntualizan en la siguiente tabla por cada una de las viviendas inspeccionadas:

Tabla 7
 Relación de ítems con deficiencias y faltantes de obra identificados en las viviendas de los beneficiarios del proyecto.

URBANIZACIÓN LA NUEVA ILUSIÓN DE MALAMBO										
MZ	CÉDULA	DIRECCIÓN	LOTE	DEFICIENCIAS						
				Cubierta	Estructura metálica	Mampostería	Redes hidráulicas/Desagüe	Redes eléctricas	Carpintería metálica	Concreto
MANZANA 7	32583034	C 21 1 BSUR 48	01	X				X		
	22531169	C 21 1 BSUR 42	02						X	
	22528180	C 21 1 BSUR 36	03				X			
	26909429	C 21 1 BSUR 30	04							
	1048285243	C 21 1 BSUR 24	05	X			X			X
	26024317	C 21 1 BSUR 18	06						X	
	32863570	C 21 1 BSUR 12	07	X			X			
	32583798	C 21 1 BSUR 06	08				X			
	32876377	C 20A 1 BSUR 05	09	X						
	32829369	C 20A 1 BSUR 17	11					X	X	
	32610704	C 20A 1 BSUR 23	12							
	32875030	C 20A 1 BSUR 29	13	X					X	X
	23135523	C 20A 1 BSUR 35	14					X	X	X
	22686780	C 20A 1 BSUR 41	15						X	
	22525937	C 20A 1 BSUR 47	16					X		
	MANZANA 9	39157993	K 2 SUR 21 83	01		X				
1002232309		K 2 SUR 21 77	02			X	X			
44155308		K 2 SUR 21 71	03							
22691443		K 2 SUR 21 65	04	X			X	X		
72097635		K 2 SUR 21 59	05	X			X			
1043143824		K 2 SUR 21 53	06	X			X		X	
44150917		K 2 SUR 21 47	07					X		
32613714		K 2 SUR 21 41	08					X		
32581259		K 2 SUR 21 35	09				X			X
1048281050		K 2 SUR 21 29	10		X					
1048275307		K 2 SUR 21 23	11							
22361130		K 2 SUR 21 17	12	X			X		X	
32859574		K 2 SUR 21 11	13	X						
23130397		K 2 SUR 21 05	14	X		X				
1048277259		K 2A SUR 21 36	18			X				
32812592		K 2A SUR 21 48	20					X		
1043118957		K 2A SUR 21 54	21						X	
1048289782		K 2A SUR 21 66	23			X				
32829051	K 2A SUR 21 72	24				X				
32864408	K 2A SUR 21 78	25								
32610544	K 2A SUR 21 84	26								
MANZANA 10	8772550	K 1C SUR 21 83	01	X			X			X
	32856440	K 1C SUR 21 77	02	X		X				
	72228038	K 1C SUR 21 71	03							
	1048274370	K 1C SUR 21 65	04	X			X			X
	26910498	K 1C SUR 21 59	05	X			X			
	22531300	K 1C SUR 21 53	06				X			
	44158312	K 1C SUR 21 47	07							
	1048272776	K 1C SUR 21 41	08							
	44156988	K 1C SUR 21 29	10							
	1048266186	K 1C SUR 21 23	11					X		
	1048266325	K 1C SUR 21 17	12							
	22642272	K 1C SUR 21 11	13							
	32611891	K 1C SUR 21 05	14	X						
	32611921	K 2 SUR 21 12	16					X	X	
	1048283495	K 2 SUR 21 18	17	X	X	X			X	
	8569852	K 2 SUR 21 24	18							
	32584290	K 2 SUR 21 36	20	X	X		X			
	8770337	K 2 SUR 21 54	23	X			X			
	32875187	K 2 SUR 21 60	24							
	44160529	K 2 SUR 21 66	25	X			X			
32610530	K 2 SUR 21 72	26		X		X		X		
22529603	K 2 SUR 21 78	27	X	X		X		X		
32581420	K 2 SUR 21 84	28	X						X	
32611922	K 1B SUR 21 83	01	X					X		

	3767274	K 1B SUR 21 77	02	X			X			
	22418488	K 1B SUR 21 71	03							
	34976283	K 1B SUR 21 65	04	X						
	22326850	K 1B SUR 21 59	05	X						
	1042432695	K 1B SUR 21 53	06				X	X		
	1048267806	K 1B SUR 21 47	07	X					X	
	44160205	K 1B SUR 21 41	08					X		
	32662602	K 1B SUR 21 35	09							
	44154588	K 1B SUR 21 29	10	X					X	
	72047863	K 1B SUR 21 23	11			X			X	
	44152690	K 1B SUR 21 17	12	X					X	X
	8755230	K 1B SUR 21 11	13	X						
	26912165	K 1B SUR 21 05	14			X	X	X	X	
	32858716	K 1C SUR 21 06	15						X	
	32581971	K 1C SUR 21 12	16	X				X	X	
	32582922	K 1C SUR 21 18	17						X	X
	1048266184	K 1C SUR 21 24	18							
	3732981	K 1C SUR 21 30	19	X			X	X		
	32814543	K 1C SUR 21 36	20	X				X		
	22399299	K 1C SUR 21 42	21							
	22624498	K 1C SUR 21 48	22					X		
	32583712	K 1C SUR 21 54	23	X						
	44157893	K 1C SUR 21 60	24							
	1047043174	K 1C SUR 21 66	25							
	1048276902	K 1C SUR 21 72	26		X	X				
	25758019	K 1C SUR 21 78	27						X	
	32861095	K 1C SUR 21 84	28						X	
MANZANA 12	19515069	K 1A SUR 21 53	06	X						
	7400714	K 1A SUR 21 41	08			X				
	26041714	K 1A SUR 21 35	09							
	32583106	K 1A SUR 21 29	10	X						
	32613671	K 1A SUR 21 23	11							
	1002229511	K 1A SUR 21 17	12	X			X	X		
	7461832	K 1A SUR 21 11	13				X			
	64890757	K 1A SUR 21 05	14	X						X
	32877021	K 1B SUR 21 06	15					X	X	X
	32582349	K 1B SUR 21 12	16				X			
	32614613	K 1B SUR 21 18	17				X		X	
	39092397	K 1B SUR 21 24	18	X			X			
	32872833	K 1B SUR 21 30	19	X						
	32871264	K 1B SUR 21 36	20	X				X		
	22705324	K 1B SUR 21 42	21							
	1042347661	K 1B SUR 21 60	24							
	28710230	K 1B SUR 21 66	25							
	72055733	K 1B SUR 21 72	26				X			
8757728	K 1B SUR 21 78	27								
32857096	K 1B SUR 21 84	28	X					X		
MANZANA 13	32611528	K 1 SUR 21 71	03						X	X
	7409905	K 1A SUR 21 06	15	X					X	
	33159028	K 1A SUR 21 12	16	X		X	X			
	32614467	K 1A SUR 21 18	17		X	X				X
	26909679	K 1A SUR 21 24	18				X			
	32865479	K 1A SUR 21 30	19	X	X				X	
	50934149	K 1A SUR 21 36	20							
	32861120	K 1A SUR 21 42	21				X	X		
	22529765	K 1A SUR 21 48	22			X	X			
	44152232	K 1A SUR 21 54	23	x			X			
	22729091	K 1A SUR 21 60	24				X		X	
	32826127	K 1A SUR 21 66	25							
	8765485	K 1A SUR 21 72	26			X				
	32582118	K 1A SUR 21 78	27							
1048266260	K 1A SUR 21 84	28	X							
MANZANA 14	22686604	K 1 SUR 21 84	01	X			X		X	
	1047335294	K 1 SUR 21 78	02						X	
	32719914	K 1 SUR 21 72	03				X			X
	22534803	K 1 SUR 21 66	04	X				X	X	

	32583338	K 1 SUR 21 60	05					X		
	32582164	K 1 SUR 21 54	06							
	22693485	K 1 SUR 21 48	07						X	
	22685335	K 1 SUR 21 42	08				X			
	32582827	K 1 SUR 21 36	09	X						
	22531612	K 1 SUR 21 30	10							
	22387299	K 1 SUR 21 24	11		X	X				
	72128408	K 1 SUR 21 12	13							
	1042349893	K 1 SUR 21 06	14							
MZ 15	8763025	K 2 SUR 22 11	01							
	32812868	K 2 SUR 22 05	02	X	X	X				
MANZANA 16	32858355	K 1C SUR 22 35	01				X			X
	32727185	K 1C SUR 22 29	02				X			
	1048278361	K 1C SUR 22 23	03				X			
	22528441	K 1C SUR 22 17	04				X	X	X	
	32613217	K 1C SUR 22 11	05	X			X			
	22533097	K 1C SUR 22 05	06				X	X	X	
	32882427	K 2 SUR 22 06	07				X			
	1048283478	K 2 SUR 22 12	08			X	X	X	X	X
	43558899	K 2 SUR 22 18	09	X						
	32611706	K 2 SUR 22 24	10							
	32582190	K 2 SUR 22 30	11		X		X	X		
MANZANA 17	1042437683	K 1B SUR 22 05	02							
	32614822	K 1C SUR 22 06	03				X	X		
	32584200	K 1C SUR 22 12	04				X	X		
	870967	K 1C SUR 22 18	05			X		X		X
	8780008	K 1C SUR 22 24	06							
	32610869	K 1C SUR 22 30	07	X	X					
	44151875	K 1C SUR 22 36	08	X	X		X		X	
MANZANA 18	1048273357	C 22 1 SUR 35	03	X				X	X	
	22475401	C 22 1 SUR 29	04				X	X	X	
	32859499	C 22 1 SUR 23	05			X	X			
	32005038	C 22 1 SUR 11	07						X	
	32859583	C 22 1 SUR 05	08		X					
MANZANA 19	32583630	K 1 SUR 22 30	01							
	85050122	K 1 SUR 22 24	02				X			
	51957482	K 1 SUR 22 12	04					X		
	32612010	K 1 SUR 22 06	05							

Elaboró Equipo de trabajo

Visto lo anterior, se precisan a continuación los ítems faltantes y sin funcionamiento en las viviendas construidas y entregadas en obra, las cuales se consideran pagadas sin el cumplimiento de las condiciones técnicas pactadas, tomando como base los Análisis de Precios Unitarios y el presupuesto de obra, según datos aportados por la interventoría de la obra:

ITEM: CUBIERTA LAMINA FIBRO-CEMENTO				UNIDAD M2		
DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	DESP	VR UNIDAD	VR PARCIAL	
MATERIALES						
PLACA ONDULADA DE FIBROCEMENTO	M2	1.00	5%	21,000.00	22,050.00	
GANCHO GALV	UNIDAD	2.25	5%	300.00	708.75	
PERLIN GALVANIZADO	UNIDAD	0.25	5%	75,000.00	19,687.50	
PUNTILLA 2 1/2" - 3 1/2"	LB	0.50	10%	2,500.00	1,375.00	
CABALLETE FIBROCEMENTO	UND	0.10	5%	55,000.00	5,775.00	
SUBTOTAL					49,596.25	

ITEM: PUERTA METALICA PPAL 0.90 x 2.0 m				UNIDAD UND	
DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	DESP	VR UNIDAD	VR PARCIAL
MATERIALES					
PUERTA METALICA INC MARCO	UNIDAD	1.00	0%	210,000.00	210,000.00
CERRADURA	UNIDAD	1.00	0%	24,000.00	24,000.00
SUBTOTAL					234,000.00
MANO DE OBRA					
CUADRILLA BB (1 Ofic-2 Ayud)	HH	0.80	0%	21,000.00	16,800.00
SUBTOTAL					16,800.00
TOTAL					250,800.00

ITEM: PUERTA METALICA ECONOMICA PATIO 0.90 x 2.0 m				UNIDAD UND	
DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	DESP	VR UNIDAD	VR PARCIAL
MATERIALES					
PUERTA METALICA INC MARCO	UNIDAD	1.00	0%	210,000.00	210,000.00
CERROJO 3	UNIDAD	2.00	0%	3,500.00	7,000.00
SUBTOTAL					217,000.00
MANO DE OBRA					
CUADRILLA BB (1 Ofic-2 Ayud)	HH	0.80	0%	21,000.00	16,800.00
SUBTOTAL					16,800.00
TOTAL					233,800.00

ITEM: PUERTA METALICA ECONOMICA BAÑO 0.70 x 2.0 m				UNIDAD UND	
DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	DESP	VR UNIDAD	VR PARCIAL
MATERIALES					
PUERTA METALICA ECON INC MARCO	UNIDAD	1.00	0%	190,000.00	190,000.00
CERROJO 3	UNIDAD	2.00	0%	4,500.00	9,000.00
SUBTOTAL					199,000.00
MANO DE OBRA					
CUADRILLA CC (1 Ofic-2 Ayud)	HH	1.00	0%	21,000.00	21,000.00
SUBTOTAL					21,000.00
TOTAL					220,000.00

Fuente: información aportada por Interventoría.

Tabla 8
 Presupuesto oficial por vivienda.

PRESUPUESTO DETALLADO DE ACTIVIDADES POR VIVIENDA						
URBANIZACIÓN LA NUEVA ILUSION DE MALAMBO						
CONSORCIO LA NUEVA ILUSION DE MALAMBO						
						N.º VV: 200
N.º	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Parcial	Valor Capítulo
1	REDES DE ACUEDUCTO			\$ 796.029,7100	\$ 796.029,71	
2	REDES DE ALCANTARILLADO			\$ 1.282.511,7550	\$ 1.282.511,76	
3	REDES ELECTRICAS			\$ 1.494.336,970	\$ 1.494.336,97	
4	VIAS, BORDILLOS Y ANDENES			\$ 3.554.764,700	\$ 3.554.764,70	
SUBTOTAL COSTO DIRECTO URBANISMO				\$ 7.127.643,135	\$ 7.127.643,14	
COSTO/CONSTRUCCION/URBANISMO/UNITARIO/DIRECTO						7.127.643,14
N.º	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Parcial	Valor Capítulo
1.0 PRELIMINARES						
1.1	TRAZADO Y REPLANTEO	M2	43,00	\$ 4.380,5814	\$ 188.365,00	\$ 188.365,00
2.0 EXCAVACION Y CIMIENTOS						
2.1	NIVELACION Y ADECUACION DE TERRENO	M2	43,00	\$ 2.191,0	\$ 94.213,2	\$ 8.062.895,00
2.2	EXCAVACION A MAQUINA A 20 cm	M3	0,0860	\$ 13.750,00	\$ 1.182,5	
2.3	RELLENO CON MATERIAL SELECCIONADO A 40 cm	M3	17,20	\$ 103.803,00	\$ 1.785.411,6	
2.4	EXCAVACION PARA VIGA DE PLACA DE CIMENTACION	ML	37,82	\$ 2.690,00	\$ 101.735,8	
2.5	CIMENTACION PLACA E=0.10 M	M2	43,00	\$ 100.280,00	\$ 4.312.040	
2.6	VIGA CIMENTACION	ML	37,75	\$ 46.842,70	\$ 1.768.311,93	
3.0 ESTRUCTURA						
3.1	MUROS DE CONCRETO E=0.08 M	M2	91,25	\$ 89.193,24	\$ 8.138.883,00	\$ 8.138.883,00
4.0 MAMPOSTERIA						
4.1	LEVANTE BLOQUE e=10 cm	M2	22,00	\$ 58.606,136	\$ 1.289.335,00	\$ 1.289.335,00
5.0 PISOS						
5.1	PLANTILLA EN CONCRETO 2500 PSI ENTRDA	M2	2,00	\$ 35.428,00	\$ 70.856,00	\$ 70.856,00
6.0 INSTALACIONES SANITARIAS						
6.1	REGISTRO A.N.	UND	1,00	\$ 129.317,00	\$ 129.317,00	
6.2	PUNTO SANITARIO DE 4" PVC	UND	1,00	\$ 76.735,00	\$ 76.735,00	
6.3	PUNTO SANITARIO DE 3" PVC	UND	1,00	\$ 66.287,00	\$ 66.287,00	
6.4	PUNTO SANITARIO DE 2" PVC	UND	5,00	\$ 37.833,80	\$ 189.169,00	
6.5	COLECTOR DE AGUAS NEGRAS DE 4" PVC	ML	6,50	\$ 38.659,69	\$ 251.288,00	
6.6	COLECTOR DE AGUAS NEGRAS DE 2" PVC	ML	1,00	\$ 24.065,00	\$ 24.065,00	
7.0 INSTALACIONES HIDRAULICAS						
7.1	EMPALME A DOMICILIARIA	UND	1,00	\$ 23.498,00	\$ 23.498,00	
7.2	PUNTO POTABLE 1/2"	UND	7,00	\$ 24.290,14	\$ 170.031,00	
7.3	RED INTERIOR DE SUMINISTRO Ø 1/2" RDE 13.5	ML	10,00	\$ 11.218,00	\$ 112.180,00	
8.0 INSTALACIONES ELECTRICAS						
8.1	INSTALACION A ACOMETIDA ELECTRICA	UND	1,00	\$ 37.718,00	\$ 37.718,00	
8.2	TABLERO DE SEIS CIRCUITOS MONOF	UND	1,00	\$ 149.414,00	\$ 149.414,00	
8.3	SALIDA DE ALUMBRADO COMUN	UND	7,00	\$ 59.152,29	\$ 414.066,00	
8.4	SALIDA TOMACORRIENTE COMUN	UND	11,00	\$ 56.455,91	\$ 621.015,00	
8.5	SALIDA TOMACORRIENTE GCFI	UND	1,00	\$ 74.544,00	\$ 74.544,00	
9.0 CUBIERTA						
9.1	CUBIERTA LAMINA OND FIBROCEMENTO	M2	47,00	\$ 53.911,96	\$ 2.533.862,00	\$ 2.533.862,00
	Perfil Galvanizado	UND	1,00	\$ 75.000,00	\$ 75.000,00	
11.0 CARPINTERIA						
11.1	PUERTA METALICA PPAL 0.90 X 2.0 m	UND	1,00	\$ 242.676,00	\$ 242.676,00	
	Cerradura	UND	1,00	\$ 24.000,00		
11.2	PUERTA METALICA PATIO 0.90X2.0 m	UND	1,00	\$ 225.556,00	\$ 225.556,00	
	Cerrojo 3"	UND	2,00	\$ 3.500,00		

11,3	PUERTA METALICA BAÑO 0.70 m X 2.0 m	UND	2,00	\$ 230.050,00	\$ 460.100,00	
	Cerrojo 3"	UND	2,00	\$ 4.500,00		
11,4	VENTANA METALICA 1.0 m x 1.0 m	UND	3,00	\$ 135.763,67	\$ 407.291,00	
11,5	VENTANA METALICA 1.0 m x 0.4 m	UND	1,00	\$ 64.074,00	\$ 64.074,00	
12	APARATOS SANITARIOS Y DE COCINA					\$ 621.361,00
12,1	COMBO SANITARIO ECONOMICO	UND	1,00	\$ 316.385,00	\$ 316.385,00	
12,2	LAVADERO EN GRANITO PULIDO	UND	1,00	\$ 134.547,00	\$ 134.547,00	
12,3	MESON CONCRETO REF INC LAVAPLATOS	UND	1,00	\$ 170.429,00	\$ 170.429,00	
13	ENCHAPES					\$ 408.008,00
13,1	ENCHAPE DE CERAMICA - PARED	M2	9,32	\$ 33.738,73	\$ 314.445,00	
13,2	ENCHAPE DE CERAMICA - PISOS	M2	2,60	\$ 35.985,77	\$ 93.563,00	
14	CERRAMIENTO					\$ 1.720.067,00
14,1	CIMIENTO CERRAMIENTO 0.20 X 0.20 m	ML	13,20	\$ 46.842,50	\$ 618.321,00	
14,2	COLUMNA DE CONFINAMIENTO CERRAMIENTO 0.20 X 0.20 m	ML	10,00	\$ 48.034,80	\$ 480.348,00	
14,3	VIGA SOBRE MURO CERRAMIENTO 0.12 X 0.20 m	ML	13,20	\$ 47.075,61	\$ 621.398,00	
15	PINTURA Y ACABADOS					\$ 239.440,00
15,1	GRANIPLAST EN FACHADA	M2	14,40	\$ 16.627,78	\$ 239.440,00	
SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS CASA						\$ 27.012.096,00
DESPIECE PRESUPUESTO A UNIDAD						
	COSTO DIRECTO	UNITARIO VIVIENDA				200,00
	CASA	\$ 27.012.096	\$	5.863.225.340		
	URBANISMO	\$ 7.127.643	\$	1.425.528.627		
	TOTAL COSTO DIRECTO UNITARIO	\$ 34.139.739	\$	7.288.753.967		
	ADMINISTRACION	10% \$ 3.413.974	\$	682.794.783		
	IMPREVISTOS	2% \$ 566.645	\$	113.329.059		
	UTILIDAD	5% \$ 1.706.987	\$	341.397.391		
	COSTO LOTE	\$ 4.200.000	\$	840.000.000		
	COSTO TOTAL PROYECTO	\$ 44.027.345	\$	8.805.469.060		
						\$ 9.266.275.200

Elaboró: Equipo de trabajo

Ahora bien, realizando la comparación de los materiales faltantes y las deficiencias identificadas en las viviendas inspeccionadas, que se consideran pagadas sin el cumplimiento de las condiciones técnicas pactadas y por consiguiente se cuantifican como menoscabo a partir de los anteriores elementos se determinan así:

- Para la estructura metálica, la deficiencia corresponde a la torsión de las correas de la cubierta, que no permite su funcionalidad incurriendo en riesgo por desplome de cubierta, para los beneficiarios al igual que la falta de una de las correas en las viviendas enunciadas, por lo cual se calcula el valor de la correa como faltante de obra en ambos casos, correspondiente a 5 perfiles en 5 viviendas distintas.
- En la red eléctrica, se calculan la cantidad de tomacorrientes y salidas de alumbrado por valor unitario de cada uno de los espacios de las viviendas (Sala- comedor, cocina, baño, habitaciones, patio), como elementos faltantes de obra debido a que no cumple ninguna función en las viviendas.
- De la carpintería metálica específicamente en las puertas, se evidencia el mal funcionamiento de la puerta principal, del baño y patio, además de cerraduras y cerrojos sin uso por desprendimiento. Cada uno de los costos detallados, corresponde a valores unitarios de las puertas y cerraduras, según el espacio en que se ubican (APU puertas metálicas).

Tabla 9
Cuantificación de deficiencias y faltantes de obra.

MZ	CÉDULA	DIRECCIÓN	LOTE	DEFICIENCIAS										COSTO POR VIVIENDA			
				Redes eléctricas					Carpintería metálica								
				SAUDA TOMACORRIENT E COMUN	SAUDA DE ALUMBRADO COMUN	SAUDA TOMACORRIENT E GCFI	TABLERO DE SES CIRCUITOS MONOF	PUERTA METALICA PPL 0.90 X 2.0 m	Cerradura	PUERTA METALICA PATIO 0.90X2.0 m	Cerrojo 3"	PUERTA METALICA BAÑO 0.70 m X 2.0 m	Cerrojo 3"				
	32583034	C 21 1 BSUR 48	01	\$ 56.455,91												\$ 4.500,00	\$ 56.455,91
	22581169	C 21 1 BSUR 42	02													\$ 4.500,00	\$ 4.500,00
	26024317	C 21 1 BSUR 18	06								\$ 24.000,00						\$ 24.000,00
	32829369	C 20A 1 BSUR 17	11													\$ 4.500,00	\$ 4.500,00
	23135523	C 20A 1 BSUR 35	14	\$ 56.455,91													\$ 56.455,91
	22686780	C 20A 1 BSUR 41	15	\$ 56.455,91													\$ 56.455,91
	22691443	K 2 SUR 21 65	04		\$ 118.304,57												\$ 118.304,57
	1043143824	K 2 SUR 21 53	06														\$ 230.050,00
	44150917	K 2 SUR 21 47	07	\$ 56.455,91	\$ 58.152,29	\$ 74.544,00											\$ 190.152,19
	22361130	K 2 SUR 21 17	12								\$ 24.000,00					\$ 4.500,00	\$ 4.500,00
	1043118957	K 2A SUR 21 54	21														\$ 24.000,00
	1048266186	K 1C SUR 21 65	04	\$ 75.000,00													\$ 75.000,00
	32611921	K 2 SUR 21 12	11	\$ 56.455,91													\$ 56.455,91
	32786911	K 2 SUR 21 48	22														\$ 242.676,00
	22529603	K 2 SUR 21 78	27	\$ 75.000,00							\$ 24.000,00					\$ 24.000,00	\$ 24.000,00
	32611922	K 1B SUR 21 83	01	\$ 56.455,91													\$ 56.455,91
	1042432695	K 1B SUR 21 53	06	\$ 56.455,91													\$ 56.455,91
	1048267806	K 1B SUR 21 47	07														\$ 4.500,00
	44160705	K 1B SUR 21 41	08		\$ 58.152,29												\$ 4.500,00
	44154588	K 1B SUR 21 29	10														\$ 59.152,29
	72047863	K 1B SUR 21 23	11								\$ 24.000,00					\$ 7.000,00	\$ 11.500,00
	44152690	K 1B SUR 21 17	12														\$ 4.500,00
	26912165	K 1B SUR 21 05	14														\$ 4.500,00
	32581971	K 1C SUR 21 12	16	\$ 56.455,91													\$ 28.500,00
	32582922	K 1C SUR 21 18	17	\$ 56.455,91													\$ 28.500,00
	22624498	K 1C SUR 21 48	22	\$ 112.911,82													\$ 528.181,91
	25758019	K 1C SUR 21 78	27														\$ 4.500,00
	32861095	K 1C SUR 21 84	28														\$ 4.500,00
	1002229511	K 1A SUR 21 17	12	\$ 112.911,82							\$ 24.000,00						\$ 24.000,00
	32877021	K 1B SUR 21 06	15	\$ 56.455,91													\$ 112.911,82
	32614613	K 1B SUR 21 18	17														\$ 56.455,91
	32871264	K 1B SUR 21 36	20														\$ 4.500,00
	32857096	K 1B SUR 21 84	28	\$ 56.455,91													\$ 59.152,29

Si bien las viviendas se encuentran habitadas por sus beneficiarios, en proceso de escrituración, es evidente que no cumplen con la totalidad de las especificaciones técnicas pactadas y de las cantidades presupuestales contratadas y pagadas, lo que ocasiona que los beneficiarios no cuenten con la entera satisfacción de las viviendas recibidas y que a su vez genere intranquilidad relacionada a la seguridad e integridad de los habitantes de las construcciones.

Lo anterior se ocasiona por deficiencias en la supervisión e interventoría que debió surtir como parte de control e inspección de las actividades durante el proceso constructivo y en la entrega formal de las viviendas generando el incumplimiento de lo pactado contractualmente y por parte del contratista, así como el recibo y pago de obras que no reúnen las condiciones técnicas aplicables.

Se registra el presente hallazgo con posible incidencia disciplinaria, de conformidad con las leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011.

Análisis de la respuesta del FA

El FA manifiesta que ha cumplido con lo consagrado en el artículo 209 de la constitución en el sentido que ha realizado los contratos de supervisión e interventoría de las viviendas, y que ello atiende también al régimen de contratación que lo cubre, que para el caso que nos ocupa es privado.

No obstante no se puede desconocer que la delegación de las responsabilidades en cabeza de otros, no exime a la entidad de sus deberes de orientación, seguimiento, control y vigilancia como lo afirma los artículos 1¹, 2², 6³, 123⁴, 124⁵ y 209⁶ de la Constitución Política de Colombia.

¹ **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con Autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

² **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

³ **Artículo 6o.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones

⁴ **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

⁵ **Artículo 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

⁶ **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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.

Y aun cuando, la entidad indica que ha cumplido con su deber de vigilancia y control comisionando a un funcionario en 8 oportunidades durante la vigencia del contrato y en otra oportunidad, después de realizado el acuerdo, sobre lo cual fue evidente para la CGR que dichas comisiones atienden a más de un proyecto de zonas diferentes a verificar en un solo día, por lo que se observa que el control y seguimiento no fue detallado ni estricto, y que teniendo en cuenta que solamente se realiza una vista al mes de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expidió el FA, resulta insuficiente y poco efectivo para el control del cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, avalando sin mayor revisión lo expuesto por la interventoría de obra durante el mes, interventoría que en todo caso corresponde al mismo contratista Comfenalco Valle.

Así las cosas, se observa que la supervisión contratada analiza el avance de la obra el restante tiempo del mes desde Bogotá, verificando solo documentalmente el avance de la obra, lo cual no le permite al FA tener un verdadero control directo sobre las actuaciones que adelanta su contratista Comfenalco Valle a través de un subcontratista de obra y que él mismo avala como interventor.

Adicionalmente, afirma la entidad que toda vez que se inició una acción de controversias contractuales en contra de Comfenalco Valle ante el Tribunal Administrativo del Atlántico y que dicha actuación se encuentra *"en curso no se ha causado daño patrimonial a la entidad, por lo que no hay lugar a responsabilidad fiscal"*, respecto de esta afirmación es importante señalar que:

La CGR mediante memorando 019 de 2019, indicó que: *"la acción fiscal es autónoma e independiente de las demás acciones, conforme lo establecido en el parágrafo primero del artículo 43 de la Ley 610 de 2000. Por tanto, el operador jurídico fiscal no debe esperar o dar tiempo a través de una indagación preliminar para verificar los resultados de la acción administrativa o judicial que impetró la entidad afectada, sino adelantar la actuación adjetiva -proceso fiscal-, siempre y cuando verifique que se reúnan los demás presupuestos legales para abrir proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal, según corresponda"* *"por tanto, frente a eventos distintos a la jurisdicción coactiva no es aplicable la incertidumbre de la existencia del daño, por cuanto se considera que a pesar que se estén realizando acciones para la recuperación del daño y que éste se encuentre en controversia en el contencioso administrativo, no quiere significar que se pueda poner en duda su existencia cierta. La jurisdicción toma decisiones sobre la irregularidad acontecida desde el punto de vista de su competencia como juez natural, pero en lo que hace referencia al daño patrimonial Estatal y su resarcimiento es de competencia de la Contraloría General de la República, a través del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal que corresponda"*.

Es decir, que en el caso previsto, ya que se trata de una acción de controversia contractual de tipo declarativo y no coactivo no hay lugar a predicar la incertidumbre del daño patrimonial.

Ahora bien, la entidad en su respuesta, enfatiza el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de Comfenalco Valle estipuladas en el contrato 081 de 2012, el compromiso de su parte para recuperar los recursos invertidos, que como ya hemos dicho resulto ineficaz y reconoce las dificultades presentadas durante la ejecución de la obra, sin embargo, no presenta una respuesta completa a la observación No. 5 comunicada el día

13 de noviembre del presente, en la que se precisan las deficiencias y faltantes de obra identificados durante la visita al proyecto de obra la Nueva Ilusión de Malambo, toda vez que a partir de la comunicación emitida por la CGR, se evidencia un tiempo prudente para dar reporte de las acciones tomadas por parte del FA frente a la misma y no se anexa evidencia alguna de las acciones que sustenten subsanaciones concretas de las deficiencias y faltantes en las viviendas entregadas.

Por otro lado, si bien se manifiesta que por parte del FA no se han recibidos las viviendas, en el informe entregado por la interventoría de obra con fecha 28 de febrero de 2019, se realizó la entrega de las viviendas a los beneficiarios con sus respectivas actas de entrega y habitabilidad de fecha 19 de enero de 2019, firmadas y avaladas por el contratista y la interventoría de obra, donde también se evidencian observaciones por parte de los beneficiarios del mal funcionamiento y faltantes de obra, que reafirman las deficiencias descritas en el hallazgo y que a la fecha siguen en iguales condiciones.

El FA indica que en el acuerdo suscrito entre Comfenalco Valle respecto del Municipio de Malambo, se evidencia el avance financiero del contrato en un 92%, el 90% correspondía a la ejecución de obra, en tanto que el 10% a la legalización y protocolización de las viviendas; igualmente afirma que, las observaciones de la CGR están siendo corregidas por el contratista y que una vez realizados los ajustes se levantará acta con la participación del beneficiario; teniendo en cuenta que falta por cancelar el 10% del valor del contrato se retira la incidencia fiscal, manteniendo la disciplinaria considerando las deficiencias indicadas en el hallazgo y no desvirtuadas.

Hallazgo No. 05 Ejecución de obras del proyecto de vivienda Urbanización Nuevo Horizonte 001, municipio de La Dorada departamento de Caldas. (D) (IP)

El Decreto 2962 de 2011, que reglamenta el artículo 7 antes mencionado, en su artículo 4 consagra: *"Procedimientos de selección. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 4808 de 2011, Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1241 de 2013. El Fondo Adaptación adelantará la contratación necesaria para el cumplimiento eficiente y eficaz de su objeto, con observancia de los principios consagrados en el artículo 1° del presente decreto y haciendo uso de los siguientes procedimientos de selección, previa invitación a contratar: 1. Selección Directa. Procedimiento mediante el cual se selecciona de manera directa a una persona natural o jurídica, atendiendo los precios de mercado y considerando criterios que aseguren la satisfacción de las necesidades del Fondo Adaptación y la selección objetiva. (...) 2. Convocatoria Cerrada. Procedimiento en que se reciben ofertas de proponentes previamente determinados mediante estudio de mercado y en el cual se selecciona entre ellas con base en factores objetivos definidos previamente por el Fondo Adaptación en la correspondiente convocatoria. (...) 3. Convocatoria Abierta. Procedimiento en que se reciben ofertas de cualquier proponente que cumpla con las condiciones de la respectiva necesidad que se pretende satisfacer y se selecciona entre ellas con base en factores objetivos definidos previamente por el Fondo Adaptación. (...) El procedimiento principal de selección que se utilizará por parte del Fondo Adaptación será la Convocatoria Abierta y sólo se podrán utilizar los procedimientos de Selección Directa o Convocatoria Cerrada en los casos autorizados por el Consejo Directivo, previa justificación del Gerente."*

La Resolución No. 836 del 27 de octubre de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación, a su vez establece que "ARTÍCULO 6. RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO CONTRACTUAL.

El Fondo Adaptación implementó el Instructivo de Interventoría de Vivienda Código 13-03-I-10. Versión 1, de abril de 2015, mediante la resolución No. 836 de 2015, el cual señala:

"(...) INTERVENTORÍA DE OBRA

Hitos que revisará y reportará la Interventoría de Obra:

53. *Con el fin de realizar el control técnico de la obra, la interventoría programará como mínimo una (1) visita de campo al mes, sin embargo cuando el Fondo Adaptación considere que sea necesario, se programarán visitas adicionales. Los hitos que se revisara la interventoría de obra son los siguientes:*

(...)

Hito de Muros y/o Mampostería y Cerramiento y Sistema Estructural:

56. *La interventoría de obra deberá verificar a partir de la realización de las visitas y reportar a través de los informes, el porcentaje de avance de obra observado en el hito de mampostería y/o Muros y cerramiento, incluyendo el avance en estructura, revisar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas técnicas, controlar la calidad de la mano de obra y calidad de los materiales utilizados y verificar la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas de la Licencia de Construcción y en el plan de intervención aprobado por la interventoría contractual, así como en la normatividad vigente.*

(...)

Funciones Técnicas del Interventoría de Obra

(...)

Durante la ejecución del contrato

61. *Realizar una visita técnica a cada proyecto o plan de intervención por lo menos una (1) vez al mes, con el fin de establecer oportunamente el cumplimiento de las obligaciones y realizar un control técnico de la ejecución. El Interventor de Obra deberá informar al Operador Zonal y este a su vez al FONDO los casos que puedan afectar de manera importante el cumplimiento del Plan de Intervención y la recomendación de acciones correctivas para la solución de dichas situaciones.*

62. *Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales. Se deberá establecer un plan de ensayos para verificar la calidad del concreto, su resistencia a la compresión, los asentamientos generados y todos los protocolos necesarios para garantizar la estabilidad y seguridad del proyecto o las viviendas objeto de reconstrucción o reubicación. 63. Exigir a los contratistas de obra de manera motivada, que el personal requerido para la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como solicitar su cambio cuando no cumpla de manera adecuada con las labores a su cargo o incurra en faltas éticas, morales y de relaciones humanas o cuando su conducta altere el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses del Fondo Adaptación. La Interventoría de obra verificará constantemente la idoneidad y cumplimiento de perfiles profesionales del personal propuesto por los contratistas de obra.*

64. *Controlar el avance del contrato con base en el cronograma previsto y recomendar los ajustes a que haya lugar, cuando se evidencien retrasos que afecten la normal ejecución del contrato de obra. 65. Exigir al contratista de obra u Operador Zonal, la corrección de las obras, servicios o reposición de elementos que no cumplan con lo requerido, garantizando que los elementos a reponer sean de igual o superior calidad.*

66. Atender y resolver consultas sobre la correcta interpretación de las especificaciones técnicas, y sobre los errores u omisiones que éstas puedan contener.

(...)

68. Requerir del contratista de obra u Operador Zonal, la implementación de las medidas necesarias para solucionar los retrasos e incumplimientos parciales en la ejecución del contrato.

69. Comunicar en forma escrita al contratista de obra u Operador Zonal, de manera clara y precisa, las instrucciones, recomendaciones y observaciones para prevenir y corregir desviaciones, demoras e incumplimientos parciales o totales en la ejecución del contrato.

70. Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes que haga el Fondo Adaptación. (...)

La ley 400 de 1997 "Por la cual se adoptan normas sobre construcciones Sismo Resistentes" decreta en su Título I:

"TÍTULO I. OBJETO Y ALCANCE

(...)

El cuidado tanto en el diseño como en la construcción y la supervisión técnica, son fundamentales para la sismo resistencia de estructuras y elementos no estructurales.

(...) TÍTULO I. DEFINICIONES

(...) ARTÍCULO 4o. DEFINICIONES. Para los efectos de esta ley se entiende por:

(...)

24. Interventor. <Numeral modificado por el artículo 2 de la Ley 1229 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Es el profesional, ingeniero civil, arquitecto o constructor en arquitectura e Ingeniería, que representa al propietario durante la construcción de la edificación, bajo cuya responsabilidad se verifica que esta se adelante de acuerdo con todas las reglamentaciones correspondientes, siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizados por los diseñadores.

(...) 38. Supervisión técnica. Se entiende por supervisión técnica la verificación de la sujeción de la construcción de la estructura de la edificación a los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador estructural. Así mismo, que los elementos no estructurales se construyan siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador de los elementos no estructurales, de acuerdo con el grado de desempeño sísmico requerido.

La supervisión técnica puede ser realizada por el interventor, cuando a voluntad del propietario se contrate una interventoría de la construcción.

(...) 41. Supervisor técnico. <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 1229 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Es el profesional, ingeniero civil, arquitecto o constructor en arquitectura e ingeniería, bajo cuya responsabilidad se realiza la supervisión técnica. Parte de las labores de supervisión puede ser delegada por el supervisor en personal técnico auxiliar, el cual trabajará bajo su dirección y su responsabilidad. La Supervisión técnica puede ser realizada por el mismo profesional que efectúa la interventoría.

(...) PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo adicionado por el artículo 4 de la Ley 1229 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Entiéndase por profesional en construcción en arquitectura e ingeniería, al profesional de nivel universitario cuya formación académica le habilita para:

(...) b) Gestionar, planear, organizar, ejecutar, administrar y controlar (inspección, dirección de obra y/o interventoría), los diferentes procesos constructivos de los proyectos de obra civil o arquitectónica, utilizando las nuevas tecnologías y aplicando las normas constructivas vigentes,

(...)

(...) TÍTULO V. SUPERVISIÓN TÉCNICA DE LA CONSTRUCCIÓN

(...) ARTÍCULO 18. OBLIGATORIEDAD. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1796 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las edificaciones cuyo predio o predios permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de



su uso, deberá someterse a una supervisión técnica independiente del constructor, de acuerdo con lo establecido en este título y en los decretos reglamentarios correspondientes.

(...) PARÁGRAFO 3o. La supervisión de que trata este artículo se exigirá sin perjuicio de la obligación que tiene el constructor de realizar todos los controles de calidad que esta ley y sus reglamentos exigen para garantizar que la edificación se ejecute de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas aprobados en la respectiva licencia (...)"

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente (NSR-10) establece:

TÍTULO A. REQUISITOS GENERALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE

CAPÍTULO A.1 - INTRODUCCIÓN

(...) A.1.3.8 — CONSTRUCCIÓN — (...) En la construcción deben cumplirse los requisitos dados por el Reglamento para cada material estructural y seguirse los procedimientos y especificaciones dados por los diseñadores. (...).

(...) TÍTULO C. CONCRETO ESTRUCTURAL

(...) C.1.3 — Supervisión técnica .

C.1.3.1 — Las construcciones de concreto deben ser inspeccionadas de acuerdo con el Título I de la NSR 10. Las construcciones de concreto deben ser inspeccionadas durante todas las etapas de la obra por, o bajo la supervisión de un profesional facultado para diseñar o por un supervisor técnico calificado, exceptuando los casos previstos por la Ley 400 de 1997, caso en el cual el control de calidad de los materiales empleados en la construcción será responsabilidad del constructor.

C.1.3.2 — El supervisor técnico debe exigir el cumplimiento de los planos y especificaciones de diseño. A menos que se especifique otra cosa en el Título I del Reglamento NSR-10, los registros de supervisión técnica deben incluir:

- (a) Forma de entrega, colocación e informes de ensayos que documenten la cantidad, ubicación de la colocación, ensayos del concreto fresco, resistencia y otros ensayos para todas las clases de mezclas de concreto;
- (b) Colocación y remoción de encofrados, cimbras y apuntalamientos;
- (c) Colocación del refuerzo y anclajes;
- (d) Mezclado, colocación y curado del concreto;
- (e) Secuencia de montaje y conexión de elementos prefabricados;
- (f) Tensionamiento de los tendones de preesforzado;
- (g) Cualquier carga de construcción significativa aplicada sobre pisos, elementos o muros terminados;
- (h) Avance general de la obra.

C.1.3.3 — Cuando la temperatura ambiente sea menor que 4 °C o mayor que 35 °C, debe llevarse un registro de las temperaturas del concreto y de la protección dada al concreto durante su colocación y curado.

C.1.3.4 — Los registros de supervisión técnica requeridos en 1.3.2 y 1.3.3 deben ser conservados por supervisor técnico durante plazo fijado por el Título I con posterioridad a la terminación del proyecto.

(...) C.3.7 — Almacenamiento de materiales

(...) C.3.7.2 — Cualquier material que se haya deteriorado o contaminado no debe utilizarse en el concreto.

(...) C.5.2 — Dosificación del concreto

C.5.2.1 — La dosificación de los materiales para el concreto debe establecerse para lograr:

(a) *Trabajabilidad y consistencia que permitan colocar fácilmente el concreto dentro del encofrado y alrededor del refuerzo bajo las condiciones de colocación que vayan a emplearse, sin segregación ni exudación excesiva.* (Subrayado y resaltado fuera de texto)

(...)C.5.10 — Colocación

C.5.10.1 — *El concreto debe depositarse lo más cerca posible de su ubicación final para evitar la segregación debida a su manipulación o desplazamiento.*

(...)C.5.10.3 — *No debe colocarse en la estructura concreto que haya endurecido parcialmente, o que se haya contaminado con materiales extraños.*

(...)C.5.10.5 — *Una vez iniciada la colocación del concreto, ésta debe efectuarse en una operación continua hasta que se termine el llenado del panel o sección, definida por sus límites o juntas predeterminadas, excepto en lo permitido o prohibido por C.6.4.*

C.5.10.6 — *La superficie superior de las capas colocadas entre encofrados verticales por lo general debe estar a nivel.*

C.5.10.7 — *Cuando se requieran juntas de construcción, éstas deben hacerse de acuerdo con C.6.4.*

C.5.10.8 — *Todo concreto debe compactarse cuidadosamente por medios adecuados durante la colocación, y debe acomodarse por completo alrededor del refuerzo y de las instalaciones embebidas, y en las esquinas del encofrado.*

(...)C.5.13 — Requisitos para clima cálido

En clima cálido debe darse adecuada atención a los materiales componentes, a los métodos de producción, al manejo, a la colocación, a la protección y al curado a fin de evitar temperaturas excesivas en el concreto o la evaporación del agua, lo cual podría afectar la resistencia requerida o el funcionamiento del elemento o de la estructura.

(...)

CAPÍTULO C.6 — CIMBRAS Y ENCOFRADOS, EMBEBIDOS Y JUNTAS DE CONSTRUCCIÓN

C.6.1 — Diseño de cimbras y encofrados

C.6.1.1 — *El objeto de las cimbras y encofrados es obtener una estructura que cumpla con la forma, los niveles y las dimensiones de los elementos según lo indicado en los planos de diseño y en las especificaciones.*

(...)C.6.1.3 — *Las cimbras y encofrados deben estar adecuadamente arriostros o amarrados entre sí, de tal manera que conserven su posición y forma.*

C.6.1.4 — *Las cimbras y encofrados y sus apoyos deben diseñarse de tal manera que no dañen la estructura previamente construida.*

(...) C.6.3 — Embebidos en el concreto

(...) C.6.3.10 — *El recubrimiento de concreto para las tuberías, conductos, y sus conexiones no debe ser menor de 40 mm en superficies de concreto expuestas a la intemperie o en contacto con el suelo, ni menos de 20 mm en aquellas que no estén directamente en contacto con el suelo o expuestas a la intemperie.*

(...)

C.7.4 — Condiciones de la superficie del refuerzo

C.7.4.1 — *En el momento que es colocado el concreto, el refuerzo debe estar libre de barro, aceite u otros*

recubrimientos no metálicos que reduzcan la adherencia.(...)

(...) C.7.5 — Colocación del refuerzo

C.7.5.1 — *El refuerzo, (...), debe colocarse con precisión y estar adecuadamente asegurado antes de colocar el concreto, y debe fijarse para evitar su desplazamiento dentro de las tolerancias aceptables dadas en C.7.5.2.*

(...)

C.7.7 — Protección de concreto para el refuerzo

C.7.7.1 — Concreto construido en sitio (no preesforzado)

A menos que en C.7.7.6 ó C.7.7.8 se exija un recubrimiento mayor de concreto, el recubrimiento especificado para el refuerzo no debe ser menor que lo siguiente:

(...)Recubrimiento de concreto, mm

(c) Concreto no expuesto a la intemperie ni en contacto con el suelo:

Losas, muros, viguetas:

40

Barras No. 14 (1-3/4") ó 45M (45 mm) y No. 18 (2-1/4") ó 55M (55 mm).

Barras No. 11 (1-3/8") ó 36M (36 mm) y menores

20

(...)

TÍTULO I. SUPERVISIÓN TÉCNICA

(...)

CAPÍTULO I.2 - ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA

I.2.1 — GENERAL

I.2.1.1 — Dentro del presente Capítulo se fija el alcance mínimo que debe tener la supervisión técnica y los controles mínimos que deben llevarse a cabo como parte de las labores de supervisión técnica.

I.2.1.2 — La supervisión técnica solo hace referencia a la construcción del sistema estructural de la edificación y a la construcción de los elementos no estructurales cubiertos por el Capítulo A.9 del presente Reglamento.

I.2.2 — DOCUMENTACIÓN DE LAS LABORES DE SUPERVISIÓN TÉCNICA

I.2.2.1 — El supervisor técnico deberá llevar un registro escrito de sus labores en donde se incluyen todos los controles realizados de acuerdo con lo exigido en el presente Capítulo. El registro escrito comprende, como mínimo, los siguientes documentos:

(...)

(e) Toda la correspondencia derivada de las labores de supervisión técnica, incluyendo: las notificaciones al constructor acerca de las posibles deficiencias en materiales, procedimientos constructivos, equipos y mano de obra; y los correctivos ordenados; las contestaciones, informes acerca de las medidas correctivas tomadas, o descargos del constructor a las notificaciones emanadas del supervisor técnico,

(f) Los conceptos emitidos por los diseñadores a las notificaciones del supervisor técnico o del constructor,

(g) Todos los demás documentos que por su contenido permitan establecer que la construcción de la estructura de la edificación y/o de los elementos no estructurales cubiertos por este código, se realizó de acuerdo con los requisitos dados en él, y

(h) Una constancia expedida por el supervisor técnico en la cual manifieste inequívocamente que la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales cubiertos por este Reglamento, se realizó de acuerdo con el Reglamento y que las medidas correctivas tomadas durante la construcción, si las hubiere, llevaron la estructura al nivel de calidad requerido por el Reglamento. Esta constancia debe ser suscrita además por el constructor y el titular de la licencia, y debe anexarse a la solicitud de certificado de permiso de ocupación que éste debe solicitar a la terminación de las obras ante la autoridad competente para ejercer el control urbano y posterior de obra.

(...)

I.2.3 — ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA

I.2.3.1 — El alcance de la supervisión técnica debe, como mínimo, cubrir los siguientes aspectos:

(...)

(h) Velar en todo momento por la obtención de la mejor calidad de la obra.

(i) Prevenir por escrito al constructor sobre posibles deficiencias en la mano de obra, equipos, procedimientos constructivos y materiales inadecuados y vigilar porque se tomen los correctivos necesarios.

(j) Recomendar la suspensión de labores de construcción de la estructura cuando el constructor no cumpla o se niegue a cumplir con los planos, especificaciones y controles exigidos, informando, por escrito, a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra.

(k) Rechazar las partes de la estructura que no cumplan con los planos y especificaciones.

(l) Ordenar los estudios necesarios para evaluar la seguridad de la parte o partes afectadas y ordenar las medidas correctivas correspondientes, supervisando los trabajos de reparación.

(m) En caso de no ser posible la reparación, recomendar la demolición de la estructura a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra.

(...)

1.2.4.6 — CONTROL DE EJECUCIÓN — El supervisor técnico deberá inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con la ejecución de la obra, incluyendo, como mínimo:

(a) Replanteo,

(b) Dimensiones geométricas,

(c) Condiciones de la cimentación y su concordancia con lo indicado en estudio geotécnico,

(d) Colocación de formaletas y obras falsas, y su bondad desde el punto de vista de seguridad y capacidad de soportar las cargas que se les impone,

(e) Colocación de los aceros de refuerzo y/o preesfuerzo,

(f) Mezclado, transporte y colocación del concreto,

(g) Alzado de los muros de mampostería, sus refuerzos, morteros de pega e inyección,

(h) Elementos prefabricados,

(i) Estructuras metálicas, incluyendo sus soldaduras, pernos y anclajes, y

(j) En general todo lo que conduzca a establecer que la obra se ha ejecutado de acuerdo con los planos y especificaciones.

(...)

1.4.3.3 — PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD — El supervisor técnico debe verificar que el constructor disponga para la obra los medios adecuados de dirección, mano de obra, maquinaria y equipos, suministro de materiales y en especial de un programa de aseguramiento de calidad que sea llevado a cabo con el fin de:

(a) Definir la calidad que ha de ser alcanzada,

(b) Obtener dicha calidad,

(c) Verificar que la calidad ha sido alcanzada, y

(d) Demostrar que la calidad ha sido definida, obtenida y verificada

(...)

1.4.3.7 — CONTROL DE EJECUCIÓN — El supervisor técnico debe inspeccionar como mínimo los siguientes puntos directamente, o por medio del personal auxiliar, según el grado de supervisión recomendado.

Tabla 10 . Controles que debe realizar el supervisor técnico durante la ejecución de la obra, según el grado de supervisión técnica

Operación	Supervisión grado A (Continua)	Supervisión grado B (Itinerante)
(...)		
COLOCACIÓN DE LAS ARMADURAS		
Colocación, recubrimientos, distancia entre barras, sujeción	•	•
limpieza de las barras y de la zona de vaciado y aspecto superficial	•	•
MEZCLADO, TRANSPORTE, COLOCACION Y CURADO DE CONCRETOS Y MORTEROS		

(...)		
Medios y procedimientos del mezclado	•	•
Medios y procedimientos del transporte	•	•
Medios y procedimientos de colocación y compactación	•	•
(...)		
Tiempo transcurrido entre mezcla y colocación	•	
Homogeneidad y consistencia de los concretos y morteros en estado fresco	•	
Provisiones para vaciado de acuerdo con el clima y el estado del tiempo	•	
Definición de juntas de construcción	•	•
Preparación de superficies, de juntas de construcción y juntas de dilatación	•	•
Sistemas y procedimientos de curado	•	•
(...)		
TERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA		
Aspecto general de las superficies	•	•
Reparación de defectos superficiales	•	•
Protección contra acciones mecánicas: impacto, sobrecargas, deterioro superficial	•	•

(...)

Las Especificaciones para Concreto Estructural ACI 301S-10¹ (Versión en español y en sistema métrico), preparado por el Comité ACI 301 del *American Concrete Institute*, en su primera impresión de enero de 2012, establecen en su contenido lo siguiente:

“SECCIÓN 1—REQUISITOS GENERALES

(...)

1.6—Aseguramiento de la calidad y control de calidad

1.6.1 General— Los materiales del concreto y su ejecución en obra pueden ser ensayados e inspeccionados por el Propietario a medida que avanza la Obra. Si un material, o un trabajo, defectuoso no es detectado oportunamente, esta omisión no evitará su rechazo si el defecto se descubre posteriormente ni obligará al Profesional Facultado para Diseñar a dar su aceptación final.

(...)

SECCIÓN 5—MANEJO, COLOCACIÓN Y CONSTRUCCIÓN

(...)

5.3.2.4 Colocación—Dentro de la zona que se ha dispuesto para la colocación, el concreto debe depositarse de forma continua y lo más cercano posible a su posición final. No se debe colocar concreto fresco sobre concreto lo suficientemente endurecido como para generar juntas frías, a menos que se cumplan los requisitos de juntas de construcción de 5.3.2.6. No se debe colocar concreto que contenga materiales extraños. Cuando se utilicen espaciadores temporales dentro del encofrado, éstos deben removerse en la medida que se coloque el concreto. Los espaciadores de metal o concreto pueden dejarse en su sitio si se obtiene la aprobación respectiva. No se debe colocar concreto sobre columnas y muros hasta que el concreto de las columnas o muros haya alcanzado su fraguado final. No debe someterse el concreto a ningún procedimiento que produzca segregación. El concreto de vigas, vigas maestras, ménsulas, capiteles, cartelas y ábacos debe colocarse al mismo tiempo con el concreto de las losas adyacentes. Cuando se requiera o permita la colocación de concreto bajo el agua, se debe utilizar un método aceptable para ello. El concreto fresco debe depositarse de

¹ COMFANDI, como operador zonal, estableció de obligatorio cumplimiento la normatividad del *American Concrete Institute* (ACI) para el contratista, en el documento “ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL - PROYECTO NUEVO HORIZONTE EN EL MUNICIPIO LA DORADA CALDAS”.

modo que ingrese dentro de la masa de concreto previamente colocado, desplazando el agua con la mínima afectación a la superficie del concreto.

5.3.2.5 Consolidación—A menos que se especifique lo contrario, el concreto debe consolidarse mediante vibrado. El concreto debe consolidarse alrededor del refuerzo, elementos embebidos y en los bordes del encofrado para eliminar hormigueros o planos de debilidad debido a bolsas de aire o concentración de agregados. A menos que se especifique lo contrario, se deben usar los vibradores de mayor tamaño y potencia disponibles para consolidar el concreto. Cuando se consolide concreto donde haya refuerzo con recubrimiento epóxico se deben usar vibradores de inmersión con cabeza no metálica. Los operarios deben tener experiencia en el uso de vibradores. No se deben usar los vibradores para desplazar el concreto dentro del encofrado. Las separaciones entre las inmersiones del vibrador no deben exceder 1.5 veces el radio de acción del vibrador dentro del concreto a consolidar.

5.3.2.6 Juntas de construcción—Las juntas de construcción deben localizarse de acuerdo con lo indicado en los Documentos Contractuales o según aceptación de acuerdo con 5.1.2.3.a. Las juntas de construcción deben conformarse cumpliendo los requisitos de 2.2.2.5. Antes de colocar el concreto fresco se debe remover cualquier lechada, limpiar totalmente y humedecer todas las juntas de construcción. Cuando se requiera adherencia, se debe usar uno de los siguientes métodos:

- Usar un agente adhesivo aceptado, aplicado de acuerdo con las recomendaciones del fabricante;
- Usar un retardante superficial aceptado de acuerdo con las recomendaciones del fabricante;
- Desbastar la superficie de modo que se esponga uniformemente el agregado y no quede rebabas, partículas sueltas de agregado o daños superficiales en el concreto; o
- Usar de forma aceptable una lechada de cemento pórtland con la misma dosificación del mortero empleado en el concreto.
(...)"

El FA suscribió el contrato de prestación de servicios No. 088, con la Caja de Compensación Familiar del Valle Del Cauca COMFAMILIAR ANDI – Comfandi, el 24 de agosto del 2012, por un valor estimado inicial de \$6.769.495.746 más IVA sobre los costos administrativos y con un plazo inicial de 24 meses, a partir del 31 de diciembre del 2012, fecha de suscripción del acta de inicio. El objeto es: "(...) realizar las funciones de OPERADOR ZONAL en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca. En desarrollo de dicho objeto, la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA COMFAMILIAR ANDI -COMFANDI- se obliga para con EL FONDO ADAPTACIÓN a desarrollar todas las actividades necesarias para proveer de soluciones de viviendas en los municipios de los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, en el marco del "PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA LA ATENCIÓN DE HOGARES DAMNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE AFECTADOS POR LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011" EN LOS DEPARTAMENTOS DE CALDAS, QUINDÍO, RISARALDA Y VALLE DEL CAUCA" teniendo en cuenta los resultados de la verificación del Registro Único de Damnificados. Así mismo y en cumplimiento de las funciones propias de dicha gestión, COMFANDI podrá realizar la interventoría de los proyectos de construcción y reconstrucción de vivienda, cuya ejecución se contrate con



terceros diferentes a dicho OPERADOR ZONAL.". Dentro de su clausulado se estableció lo siguiente:

"(...) CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO. El presente contrato de Prestación de Servicios lo ejecutará COMFANDI en su calidad de OPERADOR ZONAL, teniendo en cuenta lo siguiente:

(...) COMFANDI debe garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de construcción e interventoría de obras y desarrollos de proyectos de vivienda, asentamientos de vivienda, prevención y mitigación de riesgos y amenazas y demás normas aplicables.

(...) CLÁUSULA CUARTA: El valor del contrato será pagado a COMFANDI de la siguiente manera:

1. COSTO DE LA VERIFICACIÓN QUE APLICA PARA LOS DEPARTAMENTOS DE CALDAS, QUINDÍO Y RISARALDA: El valor definido por este concepto es hasta la suma de CUATROSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES OCHOSCINETOS CINCUENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$453.856.380), el cual se pagará a COMFANDI de la siguiente manera:
 2. Un pago anticipado equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total de la verificación, contra aprobación del cronograma de verificación y constitución, en debida forma, de las pólizas de garantía que se encuentre prevista. Este pago se realizará dentro de los diez (10) días calendarios siguientes a la presentación de la cuenta de cobro o factura por parte de COMFANDI con el lleno de los requisitos legales.
 3. Un pago correspondiente al 25% del valor de la verificación contra la entrega del 75% de avance del proceso de verificación.
 4. Un último pago correspondiente al 25% del valor total de la verificación al final de esta etapa.
5. COSTOS ADMINISTRATIVOS Y HONORARIOS QUE SE APLICAN PARA LOS DEPARTAMENTOS DE CALDAS, QUINDÍO, RISARALDA Y VALLE DEL CAUCA: El valor definido por este concepto es hasta SEIS MIL TRESCIENTOS QUINCE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.315.639.366) más IVA, el cual se pagará a COMFANDI de la siguiente manera:
 - I. Un pago anticipado equivalente al quince por ciento (15%) del valor de los costos administrativos y honorarios estimados al inicio del contrato y una vez sea presentado y aprobado el cronograma de ejecución.
 - II. Cinco pagos correspondientes al 15% del valor de los costos de administración re-liquidados de acuerdo con la verificación, siempre y cuando se esté presentando cumplimiento del cronograma en los términos establecidos en el programa de intervención ya aprobado por el Fondo y se haya presentado el informe de avance cuantitativo de la etapa de ejecución efectiva de las soluciones de vivienda previamente aprobadas por el Fondo Adaptación y mediante actas parciales liquidadas trimestralmente, las cuales se harán de acuerdo a los resultados de ejecución de los planes de intervención zonal, previamente aprobados por el Fondo; planes que deberán tener establecido el flujo de fondos requeridos. Estos pagos trimestrales se realizarán dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la suscripción del acta parcial y de la presentación de la respectiva cuenta de cobro o factura por parte del operador zonal con el lleno de los requisitos legales.
 - III. El último pago correspondiente a la última acta de ejecución del contrato, se hará al momento de la liquidación final y definitiva del contrato y cuando se haya realizado la

totalidad del objeto contractual. Acta que no podrá tener un valor inferior al diez por ciento (10%) del valor de los costos administrativos y honorarios.

(...) **CLÁUSULA SEXTA: OBLIGACIONES DEL OPERADOR ZONAL:** Son obligaciones de COMFANDI:

(...) Proveer soluciones de vivienda para los beneficiarios que corresponden a la zona asignada al OPERADOR ZONAL, a través de, entre otras, las siguientes modalidades: Construcción de vivienda nueva, construcción de vivienda en sitio, adquisición de vivienda existente nueva o usada. Lo que incluye sin limitarse los siguientes aspectos: (i) Adquisición, distribución y control de materiales; (ii) Contratación de Mano de obra; (iii) Gestión contractual, pólizas, supervisión, interventoría para proveer soluciones de vivienda al FONDO ADAPTACIÓN.

El FONDO ADAPTACIÓN a través del Manual Operativo del contrato, definirá los lineamientos sobre los requerimientos técnicos y profesionales que deberán tener en cuenta para la realización de estas actividades. Las cuales deberán ser acordes con el objeto contractual y la propuesta presentada por COMFANDI. Dicho manual es de obligatorio cumplimiento. (...)

9. Desarrollar el objeto del contrato dentro del término y en el sitio señalado en el presente documento.
10. Aplicar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para lograr la efectividad en la ejecución de los recursos entregados.(...)
12. Aportar la infraestructura técnica, operativa y administrativa (recursos humanos y tecnológicos) necesaria para la ejecución del presente contrato.

(...)

CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES DEL FONDO: Constituyen obligaciones del FONDO, las siguientes:

(...)

- c. Cancelar a COMFANDI, a más tardar, dentro de los diez (10) días calendario, siguientes a la presentación de la factura, los pagos acordados en los porcentajes establecidos en las Cláusulas Tercera y Cuarta del presente contrato, así como lo correspondiente al pago anticipado.

(...)

CLÁUSULA NOVENA: SUPERVISIÓN. El FONDO ADAPTACIÓN vigilará el cumplimiento de las actividades contempladas en el presente contrato mediante designación de un SUPERVISOR por parte de la Gerencia del FONDO. El supervisor no tendrá autorización para exonerar a COMFANDI de ninguna de sus obligaciones, o deberes que emanen del presente contrato, ni para imponerle obligaciones distintas a las estipuladas en el mismo. Por lo tanto, tampoco podrán impartir instrucciones a COMFANDI que impliquen modificaciones a los términos de este contrato o dilaten su gestión.

(...)”. El contrato fue objeto de modificaciones a través de 9 otrosíes y una suspensión, como se resume a continuación:

Tabla 11 Resumen de modificaciones al contrato N.º 88 del 24 de agosto del 2012.

Otrosí 1	19 diciembre 2013	Modificación parágrafo gastos reembolsables
Otrosí 2	01 septiembre 2014	Adición de \$379.367.267,60 incluido IVA, para un valor total de \$7.148.863.013,60 más IVA sobre costos administrativos. Prorroga de 12 meses para un plazo total de 36 meses hasta el 30 de diciembre

		del 2015.
Otrosí 3	05 noviembre 2015	Adición de \$78.363.643 incluido IVA, para un valor total de \$7.227.226.656,60 más IVA sobre costos administrativos. Prorroga de 12 meses para un plazo total de 48 meses hasta el 31 de diciembre del 2016.
Otrosí 4	20 abril 2016	
Otrosí 5	30 noviembre 2016	Prorroga de 12 meses para un plazo total de 60 meses hasta el 31 de diciembre del 2017.
Suspensión 1	28 diciembre 2017	Suspensión del plazo de ejecución por 1 mes desde el 28 de diciembre del 2017 hasta el 27 de enero del 2018.
Prorroga suspensión 1	26 enero 2018	Prorroga por 16 días desde el 28 de enero hasta el 12 de febrero del 2018.
Otrosí 6	13 febrero 2018	Prorroga de 7 meses y 16 días para un plazo total de 67 meses y 16 días hasta el 16 de agosto del 2018. Modificación en la cláusula de liquidación.
Otrosí 7	06 junio 2018	
Otrosí 8	03 octubre 2018	Prorroga de 5 meses y 26 días para un plazo total de 73 meses y 12 días hasta el 29 de marzo del 2019. Modificación del valor total del contrato, quedando en \$6.614.721.283 más IVA sobre costos administrativos.
Otrosí 9	27 marzo 2019	Prorroga de 11 meses para un plazo total de 84 meses y 12 días hasta el 28 de febrero del 2020.

Fuente: Información contractual entregada por FA.

Elaboro: Equipo de trabajo

Con las modificaciones mencionadas, el contrato se encuentra vigente hasta el 28 de febrero del 2020 y por un valor de \$6.614.721.283 más IVA sobre costos administrativos. De acuerdo con lo definido en el alcance del contrato anterior, Comfandi definió el plan de intervención¹ No. 8-187-1-0313-Vivienda La Dorada (Caldas) - Nuevo Horizonte- 001, el cual fue aprobado por la interventoría contractual y el FA, para la construcción de cien (100) unidades de vivienda de interés prioritario, en el municipio de La Dorada del departamento de Caldas, por un valor de \$4.510.450.000. El acta de inicio tiene fecha del 15 de julio del 2015, un plazo de 12 meses y un valor del contrato de \$4.350.527.328 incluido IVA sobre la utilidad.

Posteriormente, este plan de intervención fue adicionado para la construcción de veinte (20) unidades de vivienda de interés prioritario más, por un valor de \$902.090.000.

En virtud de lo establecido en el contrato de prestación de servicios N°088, para la ejecución de los recursos que se comprometió a girar el Fondo Adaptación a Comfandi, se constituyó el patrimonio autónomo anticipo PI 40 Comfandi mediante el contrato de Fiducia mercantil No. 005-42 del 27 de julio del 2015, suscrito entre Comfandi y Alianza Fiduciaria S.A., con la finalidad de *“la transferencia por parte del FONDO ADAPTACIÓN a la Fiduciaria de los recursos recibidos por concepto de Anticipo, a título de ANTICIPO del PI No. 8-187-1-0313-Vivienda La Dorada-Nuevo Horizonte-001 a título de fiducia mercantil”*; el cual ascendió a \$1.305.558.198 y por el cual, el Fondo Adaptación realizó la transferencia de recursos a la Fiduciaria.

¹ Según el INSTRUCTIVO PARA ESTRUCTURACION Y APROBACION DE PLANES DE INTERVENCION PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA, Código 13-03-I-06. Versión 1. Bogotá D.C., Abril de 2015, un Plan de Intervención es una *“Propuesta ordenada de acciones para proveer las soluciones de vivienda requeridas en el marco del “Programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la niña 2010-2011”, dentro de las limitaciones técnicas, sociales, económicas y políticas en las cuales éstas deben realizarse.”*

De conformidad con lo establecido en el contrato de prestación de servicios No. 088 y del Convenio Marco de Cooperación del 2014 que Comfandl tiene con el Consorcio Vivienda para Todos – Ola Invernal, ambos celebraron el contrato de ejecución de obra a todo costo, sin ajuste y con pre inversión No. 042, suscrito el 15 de julio del 2015, por un valor de TRES MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$3.977.877.957) M/CTE, con un plazo de doce meses (12) contados a partir de la suscripción del acta de inicio (15 de julio del 2015) el cual estableció dentro de su clausulado lo siguiente:

“PRIMERA: OBJETO: EL CONTRATANTE, suscribe el presente contrato de ejecución de obra, por el cual encarga a EL CONTRATISTA, y éste se obliga a ejecutar para aquel, a todo costo sin ajuste, suministrando los materiales, equipos, herramientas, mano de obra necesaria y el retiro de escombros, y en estricta concordancia con los documentos que se mencionan en la cláusula segunda de este documento, las actividades correspondientes a estudio topográfico, estudio de suelos, avalúo, licencias y permisos, y las obras civiles para la construcción de Cien (100) unidades de vivienda de interés prioritario (VIP) sobre un lote de terreno que se denominará lote 2, ubicado en la carrera 2C N° 45-129 Barrio El Reposo del Municipio de La Dorada, Caldas, con un área de 4435.30M2 (...) En general, EL CONTRATISTA deberá realizar todos los trabajos necesarios para la total terminación de la obra objeto de este contrato, todo de acuerdo con el Plan de Intervención N° 8-187-1-0313-Vivienda La Dorada-Nuevo Horizonte-001, aprobado por el FONDO ADAPTACIÓN, y con los lineamientos establecidos en la Resolución 340 del 29 de abril de 2.015.

PARÁGRAFO PRIMERO: CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS DE LA VIVIENDA.- EL CONTRATISTA ejecutará las actividades de prefactibilidad de acuerdo a lo siguiente:

(...)

Igualmente constituirá las viviendas de interés prioritario (VIP) de acuerdo con las condiciones técnicas mínimas establecidas en el Instructivo de los Operadores Zonales de Vivienda, en el que se dan los lineamientos para la ejecución del programa de reubicación y reconstrucción de las viviendas afectadas por la ola invernal Fenómeno de la niña año 2010 y 2011, mediante la resolución N° 340 del 29 de abril de 2015, expedida por el FONDO ADAPTACIÓN, la cual hace parte integral del presente contrato. (...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: CALIDAD DE LAS OBRAS.- EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar las obras objeto del presente contrato utilizando materiales de primera calidad, empleando personal idóneo en la misma, repitiendo lo que quede mal ejecutado a juicio de COMFANDI, y sin cobrar por ello valor adicional alguno.

(...)

TERCERA: PLAZO PARA LA INICIACIÓN Y ENTREGA DE LAS OBRAS: EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar las obras materia de este contrato en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la firma del “Acta de Inicio”, las partes de común acuerdo han convenido que se requiere:

A.- Dos (2) meses para la prefactibilidad

B.- Dos (2) meses para el diseño, licencias y permisos

C.- Ocho (8) meses para la construcción de las viviendas

(...)

SEXTA: FORMA DE PAGO: Las partes acuerdan que serán de la manera que se expresa a continuación la forma de pago y el giro de los recursos de la construcción de la vivienda de interés prioritario (VIP) objeto del presente contrato, cuya fuente de pago son los recursos del FONDO

ADAPTACIÓN y que EL CONTRATISTA acepta que el valor a pagar es conforme lo previsto, conforme al plan de intervención y de inversión aprobado por el FONDO ADAPTACIÓN, y el Certificado de disponibilidad de Recursos aprobado para el proyecto según C.D.R. no. 0001225 del 16 de Junio de 2015 por un valor de CUATRO MIL QUINIENTOS DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$4.510.450.000) M/CTE, expedido por Fiduciaria de Occidente S.A. como vocera y administradora del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración 049 de 2.012 por lo que COMFANDI de ninguna manera estará obligada a pagar con recursos propios el valor del contrato y solamente gestionará el giro de los recursos ante el FONDO ADAPTACIÓN de la siguiente forma:

1. - La suma de CUARENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$43.206.256) M/CTE, por concepto de reintegro de los costos generados por estudio de Suelos, avalúo, y topografía.
2. - La suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$295.077.494) M/CTE, por concepto de reintegro de las expensas pagadas por la expedición de las licencias y diseños.
3. - Anticipo de obra: La suma de MIL NOVENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$1.091.878.259) M/CTE, como anticipo de este contrato, para el cual EL CONTRATISTA debe haber presentado previamente a COMFANDI para su aprobación, un Plan de Manejo e Inversión de Anticipo por una sola vez, que incluya una relación de los materiales, mano de obra, transportes, estudios, servicios y demás pagos que se realizarán con cargo al primer desembolso.

(...)

El valor del anticipo de amortizará con el pago de cada acta de avance parcial de obra, amortizaciones cuyo valor será igual a las que el Operador Zonal debe hacer por cuenta del 30% por concepto de anticipo del plan de intervención.

4. - Avances de obra: La suma de DOS MIL NOVECIENTOS OCHETA Y SIETE MILLONES QUINCE MIL CIENTO TRES PESOS (\$2.987.015.103) M/CTE en cuotas mensuales las cuales serán pagadas al contratista de acuerdo con el valor de las actas de obra ejecutada, debidamente aprobadas por la Interventoría de Comfandi, descontando de las mismas los valores ha ligar para amortizar el anticipo y las sumas que por sanciones se hayan causado a cargo de EL CONTRATISTA.
5. - Último pago: El último pago es por la suma de SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$652.579.099) M/CTE, correspondiente a la última acta por obra ejecutada, se hará a la liquidación definitiva del contrato y cuando la totalidad de la obra haya sido recibida a entera satisfacción de EL CONTRATANTE y la INTERVENTORÍA DE COMFANDI, mediante la firma del acta de recibo correspondiente. Esta última acta no podrá tener un valor inferior al del valor determinado como último pago.

(...)

SEPTIMA: PAGO DE LA INTERVENTORÍA DE OBRA. - El valor de CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$159.922.672) M/CTE, correspondiente al valor de la interventoría de obra que ejecutará COMFANDI a través del Jefe Sección Gerencia e Interventoría de Obras, será girado directamente por el FONDO ADAPTACIÓN a COMFANDI en nueve (9) cuotas Mensuales, distribuidas así: Ocho cuotas por valor cada una de DIESCISIETE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS PESOS (\$17.769.186) M/CTE, y una cuota por valor de DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$17.769.184) estos valores no

están incluidas dentro del valor total del presente contrato, pero si hace o forma parte del Plan de Intervención.

(...)

NOVENA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: Son obligaciones de EL CONTRATISTA (...) las siguientes:

A) *Suministrar e instalar los materiales convenidos para la completa ejecución de las obras de acuerdo con las especificaciones que declara conocer y aceptar, siendo por su cuenta la mano de obra, equipos, herramientas y dirección a todo costo hasta entregar las obras debidamente terminadas a EL CONTRATANTE.*

(...)

C) *Solicitar a tiempo a EL CONTRATANTE o a su representante en obra, la información, consulta o decisión que se requiera para que los trabajos tengan un desarrollo normal. Será de su responsabilidad, costo y riesgo cualquier trabajo que se ejecute mal o anormalmente por omisión de lo estipulado en este literal.*

E) *Atender en la obra las observaciones o sugerencias técnicas que el representante designado por EL CONTRATANTE le haga con justa razón.*

F) *Permitir en todo momento la revisión de los trabajos por parte de EL CONTRATANTE o de su representante en la obra.*

(...)

H) *EL CONTRATISTA se compromete a tomar todas las medidas necesarias para cumplir su programa de trabajo, siendo de su exclusiva responsabilidad cualquier atraso que sufra la obra por su causa.*

(...)

K) *Cumplir con todas las obligaciones que desprenden de la naturaleza de este contrato, así como con todas las normas y disposiciones que las leyes o reglamentos vigentes o que se expidan, contemplen con respecto a la ejecución de obras de construcción.*

(...)

P) *Responder por la calidad de la obra y las obligaciones con los subcontratistas al tenor de lo dispuesto en los artículos 2060 numerales 3° y 5° y 2061 del código Civil.*

(...)

DÉCIMA SEGUNDA: TERMINACIÓN DEL CONTRATO:

A) *EL CONTRATANTE podrá dar por terminado este contrato sin lugar a indemnización alguna en los siguientes casos:*

(...)

5. *Cuando la calidad de la obra no sea aceptable a juicio de la INTERVENTORÍA.*

6. *Cuando EL CONTRATISTA se niegue a efectuar reparaciones y modificaciones a las obras de acuerdo con lo previsto en el contrato o a las órdenes de la INTERVENTORÍA, siempre y cuando estén acordes a las condiciones contractuales y especificaciones técnicas aprobadas.*

(...)

DÉCIMA SÉPTIMA: INTERVENTORÍA.- EL CONTRATISTA acepta la INTERVENTORÍA que llevará a cabo EL CONTRATANTE por medio de personal especializado y tendrá como funciones las establecidas en la ley, y cualquier otra que le asigne EL CONTRATANTE:

EL CONTRATANTE ejercerá control contractual de las obligaciones que emanan del presente contrato, quien a su vez se obliga con cargo al proyecto a contratar al interventor de obras y le proporcionará la información que éste requiera sobre:

a) *Avance de las obras.*

b) *El desarrollo del proyecto seleccionado.*

c) *Los materiales utilizados:*

- d) El cumplimiento de lo establecido en los términos de referencia del proceso en el cual el proyecto fue seleccionado, en cualquier momento desde la firma de este contrato de obra y hasta la expedición del certificado de existencia de las viviendas o del concepto.

Las partes estipulan que la interventoría de las obras será realizada directamente por COMFANDI o la entidad que esta designe, cuyos honorarios serán con cargo del proyecto conforme lo pactado con EL PROMETIENTE VENDEDOR. El pago de los honorarios por la interventoría de las obras será girado directamente por EL FONDO ADAPTACIÓN a COMFANDI, los que se valoran en la suma establecida en la cláusula séptima de este contrato, todo lo cual acepta desde ya EL CONTRATISTA.

(...)"

El contrato fue objeto de modificaciones a través de 11 otrosíes y una suspensión, como se resume a continuación:

Tabla 12 Resumen de modificaciones al contrato N.º 42 del 15 de julio del 2015.

Otrosí 1	27 julio 2015	Modificación a la cláusula de garantías.
Otrosí 2	24 agosto 2015	Modificación a la cláusula de garantías.
Otrosí 3	18 noviembre 2015	Modificación al valor del contrato por \$372.649.371 para quedar en un valor de \$4.350.527.328. Plazo 12 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.
Suspensión 1	01 febrero 2016	Suspensión por modificación de licencias, no se cuenta con licencia de urbanismo y construcción.
Reanudación 1	12 diciembre 2016	Fecha de terminación: 30 noviembre 2017.
Otrosí 4	15 diciembre 2016	Modificación al valor del contrato por \$ 301.895.082 para quedar en un valor de \$4.652.422.410. Plazo para la iniciación y entrega de las obras: 10 meses contados a partir de la suscripción del presente otrosí. Plazo del contrato: hasta el 30 de noviembre del 2017.
Otrosí 5	15 febrero 2017	
Otrosí 6	04 julio 2017	
Otrosí 7	02 noviembre 2017	Plazo para la iniciación y entrega de las obras: 29 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio del plan de intervención. Plazo del contrato: hasta el 15 de mayo del 2018.
Otrosí 8	23 abril 2018	Plazo para la iniciación y entrega de las obras: determinable de conformidad con las fechas establecidas en el clausulado. Plazo del contrato: hasta el 21 de agosto del 2018.
Otrosí 9	06 julio 2018	Adición cláusula 35º: Préstamo de COMFANDI al contratista por \$600.000.000
Otrosí 10	21 agosto 2018	Plazo del contrato: hasta el 31 de enero del 2019.
Otrosí 11	28 enero 2019	Plazo del contrato: hasta el 31 de mayo del 2019.

Fuente: Información contractual entregada por FA.

Elaboro: Equipo de trabajo

Con las modificaciones mencionadas, el contrato se encuentra vencido desde el 31 de mayo del 2019 y por un valor de \$4.652.422.410.

El contrato de fiducia mercantil de administración 049 de 2012 dio origen al Fideicomiso No. 12723 FA, celebrado entre el FA y el Consorcio FADAP 2012, integrado por Fiduciaria de Occidente S.A. y Fiduciaria Popular S.A. Sin embargo, la transferencia real de estos recursos la realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público directamente al Patrimonio Autónomo constituido para este fin, que ascendió a \$4.652.422.410.

A continuación, se detallan los pagos realizados con ocasión al contrato No. 42:

Tabla 13 Relación de pagos del Contrato 42

Descripción	CONTRATISTA		ÓRDEN DE PAGO	
	Factura	Valor	Fondo Adap	Valor
Anticipo	CC 011	\$ 1.305.158.198,00	5108	\$ 1.305.158.198,00
Prefactibilidad	VPT-3	\$ 43.206.256,00	1867	\$ 30.244.379,00
Diseños	OI 21	\$ 295.077.494,00	7719	\$ 206.554.246,00
Acta 1	OI 68	\$ 1.626.109.151,00	12202	\$ 1.138.276.406,00
Acta 2	OI 104	\$ 357.412.020,00	14102	\$ 250.188.414,00
Acta 3	OI 108	\$ 220.927.497,00	14246	\$ 154.649.248,00
Acta 4	OI 116	\$ 221.508.385,00	15076	\$ 155.055.869,00
Acta 5	OI 120	\$ 106.743.751,00	15548	\$ 74.720.626,00
Acta 6	OI 129	\$ 133.466.403,00	15949	\$ 93.426.482,00
Acta 7	OI 130	\$ 268.135.537,00	16025	\$ 213.087.970,00
Acta 8	OI 137	\$ 87.182.586,00	16654	\$ 87.182.586,00
Acta 9	OI 138	\$ 103.844.225,00	16607	\$ 90.045.061,00
Acta 10	OI 159	\$ 438.820.405,00	16696	\$ 103.844.225,00
TOTAL		\$ 5.207.591.908,00		\$ 3.902.433.710,00

Fuente: Información entregada por Comfandi en la visita técnica de obra

Elaboro: Equipo de trabajo

Mediante el acta de compromiso No. AC-00025 del 14 de agosto del 2015 y suscrita por el director administrativo suplente de Comfandi, la Caja de Compensación Familiar se comprometió a "(...) ejecutar directamente las actividades de interventoría de obra correspondientes al proyecto de vivienda denominado Proyecto Vivienda Nueva para construcción identificado como plan de intervención No. 8-187-1-0313-Vivienda La Dorada-Nuevo Horizonte-001, para (100) cien viviendas en el municipio de La Dorada (Caldas), por un plazo igual al plazo de ejecución de 8 meses y por un valor de ciento cincuenta y nueve millones novecientos veinte y dos mil seiscientos setenta y dos pesos MCTE (\$159.922.672), pagadero en NUEVE cuotas, cobradas periodo vencido; según presupuesto de interventoría de obra aprobado por la Interventoría Contractual en comunicación 01-8824-2015, comunicación que hace parte integrante de la presente acta de compromiso." (Subraya fuera de texto).

Para la construcción de las 20 unidades de vivienda adicionales al plan de intervención No. 8-187-1-0313-Vivienda La Dorada- Nuevo Horizonte adicional 01-002 y en virtud del contrato de prestación de servicios No. 088; Comfandi y el Consorcio Vivienda para Todos – Ola Invernal, celebraron el contrato de ejecución de obra a todo costo, sin ajuste y con pre inversión No 47, que fue suscrito el 10 de septiembre del 2015 por un valor de OCHOCIENTOS SETENTA MILLONES CIENTO CINCO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$870.105.466) M/CTE, con un plazo de doce meses (12) contados a partir de la suscripción del acta de inicio (12 de junio del 2017), el cual estableció dentro de su clausulado lo siguiente:

"PRIMERA: OBJETO: EL CONTRATANTE, suscribe el presente contrato de ejecución de obra, por el cual encarga a EL CONTRATISTA, y éste se obliga a ejecutar para aquel, a todo costo sin ajuste, suministrando los materiales, equipos, herramientas, mano de obra necesaria y el retiro de escombros, y en estricta concordancia con los documentos que se mencionan en la cláusula segunda de este documento, las actividades correspondientes a estudio topográfico,

estudio de suelos, avalúo, licencias y permisos, y las obras civiles para la construcción de veinte (20) unidades de vivienda de interés prioritario (VIP) sobre un lote de terreno que se denominará lote 2, ubicado en la carrera 2C N° 45-129 Barrio El Reposo del Municipio de La Dorada, Caldas, con un área de 4435.30M2 (...) En general, EL CONTRATISTA deberá realizar todos los trabajos necesarios para la total terminación de la obra objeto de este contrato, todo de acuerdo con el Plan de Intervención N° 8-187-1-0313-Vivienda La Dorada-Nuevo Horizonte adicional 01-002, aprobado por el FONDO ADAPTACIÓN, y con los lineamientos establecidos en la Resolución 340 del 29 de abril de 2.015.

PARÁGRAFO PRIMERO: CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS DE LA VIVIENDA.- EL CONTRATISTA ejecutará las actividades de prefactibilidad de acuerdo a lo siguiente:

(...)Igualmente constituirá las viviendas de interés prioritario (VIP) de acuerdo con las condiciones técnicas mínimas establecidas en el Instructivo de los Operadores Zonales de Vivienda, en el que se dan los lineamientos para la ejecución del programa de reubicación y reconstrucción de las viviendas afectadas por la ola invernal Fenómeno de la niña año 2010 y 2011, mediante la resolución N° 340 del 29 de abril de 2015, expedida por el FONDO ADAPTACIÓN, la cual hace parte integral del presente contrato. (...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: CALIDAD DE LAS OBRAS.- EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar las obras objeto del presente contrato utilizando materiales de primera calidad, empleando personal idóneo en la misma, repitiendo lo que quede mal ejecutado a juicio de COMFANDI, y sin cobrar por ello valor adicional alguno.

(...)

TERCERA: PLAZO PARA LA INICIACIÓN Y ENTREGA DE LAS OBRAS: EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar las obras materia de este contrato en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la firma del "Acta de Inicio", las partes de común acuerdo han convenido que se requiere:

- A.- Dos (2) meses para la prefactibilidad
 - B.- Dos (2) meses para el diseño, licencias y permisos
 - C.- Ocho (8) meses para la construcción de las viviendas
- (...)

SEXTA: FORMA DE PAGO: Las partes acuerdan que serán de la manera que se expresa a continuación la forma de pago y el giro de los recursos de la construcción de la vivienda de interés prioritario (VIP) objeto del presente contrato, cuya fuente de pago son los recursos del FONDO ADAPTACIÓN y que EL CONTRATISTA acepta que el valor a pagar es conforme lo previsto, conforme al plan de intervención y de inversión aprobado por el FONDO ADAPTACIÓN, y el Certificado de disponibilidad de Recursos aprobado para el proyecto según C.D.R. no. 0001333 del 10 de Agosto de 2015 por un valor de NOVECIENTOS DOS MILLONES NOVENTA MIL PESOS (\$902.090.0000) M/CTE, expedido por Fiduciaria de Occidente S.A. como vocera y administradora del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración 049 de 2.012 por lo que COMFANDI de ninguna manera estará obligada a pagar con recursos propios el valor del contrato y solamente gestionará el giro de los recursos ante el FONDO ADAPTACIÓN de la siguiente forma:

1. - La suma de SESENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$67.656.750) M/CTE, por concepto de reintegró de las expensas pagadas por la expedición de las licencias y diseños.
2. - Anticipo de obra: La suma de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS QUINCE PESOS (\$240.734.615,00) M/CTE, como anticipo de este contrato, para el cual EL CONTRATISTA debe haber presentado

previamente a COMFANDI para su aprobación, un Plan de Manejo e Inversión de Anticipo por una sola vez, que incluya una relación de los materiales, mano de obra, transportes, estudios, servicios y demás pagos que se realizarán con cargo al primer desembolso.

3. Este pago se tramitará con posterioridad a la finalización de la primera fase de qué trata el acta de inicio del presente contrato, previa constitución y aprobación de las pólizas estipuladas en este documento y se haya otorgado la escritura pública, por la cual se transfirió al FIDEICOMISO FONDO ADAPTACIÓN OLA INVERNAL COMFANDI el lote de terreno en el cual se van a construir las viviendas objeto de este contrato de obra, para su custodia legal hasta tanto se transfieran real y físicamente las viviendas objeto de este contrato a los beneficiarios del FONDO ADAPTACIÓN, la cual deberá estar debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumento Públicos respectiva.

(...)

El valor del anticipo de amortizará con el pago de cada acta de avance parcial de obra, amortizaciones cuyo valor será igual a las que el Operador Zonal debe hacer por cuenta del 30% por concepto de anticipo del plan de intervención.

4. - Avances de obra: La suma de SEISCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$2671.932.896) M/CTE., en cuotas mensuales las cuales serán pagadas al contratista de acuerdo con el valor de las actas de obra ejecutada, debidamente aprobadas por la Interventoría de Comfandi, descontando de las mismas los valores ha lugar para amortizar el anticipo y las sumas que por sanciones se hayan causado a cargo de EL CONTRATISTA.
5. - Último pago: El último pago es por la suma de CIENTO TREINTA MILLONES QUINIENTOS QUINCE MIL OCHOCIENTOS VEINTE PESOS (\$130.515.820) M/CTE, correspondiente a la última acta por obra ejecutada, se hará a la liquidación definitiva del contrato y cuando la totalidad de la obra haya sido recibida a entera satisfacción de EL CONTRATANTE y la INTERVENTORÍA DE COMFANDI, mediante la firma del acta de recibo correspondiente. Esta última acta no podrá tener un valor inferior al del valor determinado como último pago.

(...)

(...)NOVENA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: Son obligaciones de EL CONTRATISTA (...)

(...) las siguientes:

- A) Suministrar e instalar los materiales convenidos para la completa ejecución de las obras de acuerdo con las especificaciones que declara conocer y aceptar, siendo por su cuenta la mano de obra, equipos, herramientas y dirección a todo costo hasta entregar las obras debidamente terminadas a EL CONTRATANTE.

(...)

- D) Solicitar a tiempo a EL CONTRATANTE o a su representante en obra, la información, consulta o decisión que se requiera para que los trabajos tengan un desarrollo normal. Será de su responsabilidad, costo y riesgo cualquier trabajo que se ejecute mal o anormalmente por omisión de lo estipulado en este literal.
- E) Atender en la obra las observaciones o sugerencias técnicas que el representante designado por EL CONTRATANTE le haga con justa razón.
- F) Permitir en todo momento la revisión de los trabajos por parte de EL CONTRATANTE o de su representante en la obra.

(...)

- H) EL CONTRATISTA se compromete a tomar todas las medidas necesarias para cumplir su programa de trabajo, siendo de su exclusiva responsabilidad cualquier atraso que sufra la obra por su causa.

(...)

K) Cumplir con todas las obligaciones que desprenden de la naturaleza de este contrato, así como con todas las normas y disposiciones que las leyes o reglamentos vigentes o que se expidan, contemplen con respecto a la ejecución de obras de construcción.

(...)

P) Responder por la calidad de la obra y las obligaciones con los subcontratistas al tenor de lo dispuesto en los artículos 2060 numerales 3° y 5° y 2061 del código Civil.

(...)

DÉCIMA SEGUNDA: TERMINACIÓN DEL CONTRATO:

A) EL CONTRATANTE podrá dar por terminado este contrato sin lugar a indemnización alguna en los siguientes casos:

(...)

5. Cuando la calidad de la obra no sea aceptable a juicio de la INTERVENTORÍA.
6. Cuando EL CONTRATISTA se niegue a efectuar reparaciones y modificaciones a las obras de acuerdo con lo previsto en el contrato o a las órdenes de la INTERVENTORÍA, siempre y cuando estén acordes a las condiciones contractuales y especificaciones técnicas aprobadas.

(...)

DÉCIMA SÉPTIMA: INTERVENTORÍA.- EL CONTRATISTA acepta la INTERVENTORÍA que llevará a cabo EL CONTRATANTE por medio de personal especializado y tendrá como funciones las establecidas en la ley, y cualquier otra que le asigne EL CONTRATANTE:

EL CONTRATANTE ejercerá control contractual de las obligaciones que emanan del presente contrato, quien a su vez se obliga con cargo al proyecto a contratar al interventor de obras y le proporcionará la información que éste requiera sobre:

- a) Avance de las obras.
- b) El desarrollo del proyecto seleccionado.
- c) Los materiales utilizados.
- d) El cumplimiento de lo establecido en los términos de referencia del proceso en el cual el proyecto fue seleccionado, en cualquier momento desde la firma de este contrato de obra y hasta la expedición del certificado de existencia de las viviendas o del concepto.

Las partes estipulan que la interventoría de las obras será realizada directamente por COMFANDI o la entidad que esta designe, cuyos honorarios serán con cargo del proyecto conforme lo pactado con EL PROMETIENTE VENDEDOR. El pago de los honorarios por la interventoría de las obras será girado directamente por EL FONDO ADAPTACIÓN a COMFANDI, los que se valoran en la suma establecida en la cláusula séptima de este contrato, todo lo cual acepta desde ya EL CONTRATISTA.(...)"

El contrato fue objeto de modificaciones a través de 6 otrosíes y una suspensión, como se resume a continuación:

Tabla 14 Resumen de modificaciones al contrato N.º 47 del 10 de septiembre del 2015.

Otrosí 1	13 diciembre 2016	Plazo para la iniciación y entrega de las obras: 12 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Plazo del contrato: hasta el 18 de octubre del 2017.
Otrosí 2	17 octubre 2017	Plazo para la iniciación y entrega de las obras: 29 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Plazo del contrato: hasta el 15 de mayo del 2018.
Otrosí 3	23 abril 2018	Plazo para la iniciación y entrega de las obras: determinable de conformidad con las fechas establecidas en el clausulado. Plazo del contrato: hasta el 21 de agosto del 2018.

Suspensión 1	05 septiembre 2016	Controversia Ferrocarriles Nacionales.
Reanudación 1	12 diciembre 2016	
Otrosí 4	16 julio 2018	Adición cláusula 36°: Préstamo de COMFANDI al contratista por \$600.000.000. Plazo del contrato: hasta el 28 de agosto del 2018.
Otrosí 5	28 agosto 2018	Plazo del contrato: hasta el 31 de enero del 2019.
Otrosí 6	28 enero 2019	Plazo del contrato: hasta el 31 de mayo del 2019.

Fuente: Fondo Adaptación. Elaboro: Equipo de trabajo

Con las modificaciones mencionadas, el contrato se encuentra vencido desde el 31 de mayo del 2019 y por un valor de \$870.105.466.

A continuación, se detallan los pagos realizados con ocasión al contrato No. 47:

Tabla 15 Relación de pagos del Contrato 47

Descripción	CONTRATISTA		ÓRDEN DE PAGO	
	Factura	Valor	FA	Valor
Anticipo	CC 021	\$ 240.734.613,00		\$ 240.734.613,00
Diseños	OI 20	\$ 67.656.750,00		\$ 67.656.750,00
Acta 1	OI 61	\$ 284.391.986,00	12277	\$ 199.074.390,00
Acta 2	OI 121	\$ 60.538.606,00	15551	\$ 42.377.024,00
Acta 3	OI 131	\$ 68.282.759,00	15941	\$ 47.797.931,00
Acta 4	OI 132	\$ 98.350.011,00	15947	\$ 68.845.008,00
Acta 5	OI 133	\$ 96.749.069,00	16103	\$ 67.724.348,00
TOTAL		\$ 916.703.794,00		\$ 734.210.064,00

Fuente: Información entregada por el FA. Elaboro: Equipo de trabajo

Igualmente, mediante el acta de compromiso No AC-00068 del 10 de octubre del 2015 y suscrita por el director administrativo suplente de Comfandi, la Caja de Compensación Familiar se comprometió a "(...) *ejecutar directamente las actividades de interventoría de obra correspondientes al contrato de ejecución de obra a todo costo sin ajuste No 47 con preinversión, cuyo objeto es el desarrollo del proyecto de vivienda identificado como Plan de Intervención No. 8-187-1-0313-Vivienda LA DORADA-Nuevo Horizonte adicional-01-002, para veinte (20) viviendas en el municipio de La Dorada. Las labores de interventoría se realizarán durante el plazo de ejecución del contrato que para tal efecto se suscribió con el oferente constructor, y el valor de los honorarios pactados por las mismas es de Treinta y un millones novecientos ochenta y cuatro mil quinientos treinta y cuatro pesos (\$31.984.534) M/cte, pagaderos en cuotas mensuales, por un valor cada una de las cuotas igual a lo expresado en el contrato de ejecución de obra mencionado, cobradas periodo vencido.*

El presupuesto de interventoría de obra fue aprobado por la Interventoría Contractual en comunicación 01-8867-2015, la cual hace parte integrante de la presente acta de compromiso."

Comfandi, como operador zonal estableció el documento "ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL - PROYECTO NUEVO HORIZONTE EN EL MUNICIPIO LA DORADA CALDAS" en julio del 2015, el cual tiene como objetivo:

"1. El presente documento tiene por objeto determinar los parámetros constructivos, sistemas de cuantificación y pago a los que se debe sujetar el constructor, el interventor y en general todas aquellas personas que tengan injerencia directa en la construcción y en el control de los diferentes proyectos de construcción desarrollados por COMFANDI de tal forma que se

unifiquen los criterios de los procesos constructivos y se garantice la óptima calidad de los resultados.

2. Este documento también se complementa con las Especificaciones Técnicas de cada uno de los Estudios Técnicos elaborados para este proyecto como son: el estudio de suelos y geotecnia, el diseño hidráulico y sanitario, el diseño eléctrico, diseño y cálculos estructurales, levantamientos topográficos, diseños urbanísticos y arquitectónicos, diseños viales; además de la normatividad que aplique en todo el territorio nacional para la construcción de obras civiles de este tipo, los cuales son de obligatorio cumplimiento.”

En el mismo documento, establece parámetros claros respecto a cada una de las actividades constructivas a desarrollar, de los cuales se resaltan los siguientes:

(...)

3. APARTAMENTOS

1. ESPECIFICACIONES CONSTRUCTIVAS DE LOS APARTAMENTOS

2. MUROS

1. Muros fundidos en sitio en concreto reforzado, debidamente detallados sin protuberancia, sin fisuras y sin manchas.

3. LOSA DE ENTREPISO

1. Losa maciza en concreto reforzado, espesor 10 cms, debidamente detallada, sin protuberancias, sin fisuras, sin manchas y sin pines de acero.

(...)

1. PLANOS, ESPECIFICACIONES Y MUESTRAS FÍSICAS DE MATERIALES Y PRODUCTOS

(...) Cualquier detalle que se haya omitido en planos, especificaciones, anexos o en todos estos, y que deba formar parte de la construcción, no exime al constructor de su ejecución, ni podrá tomarse como base para reclamaciones posteriores, por lo tanto, queda obligado a cumplir con estas especificaciones. (...)

2. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS GENERALES

Sin perjuicio de lo establecido en los apéndices del contrato de construcción, el Constructor deberá cumplir con lo establecido en las normas, códigos y/o reglamentos de diseño y construcción locales, nacionales e internacionales aplicables a todos y cada uno de los materiales, actividades y procesos por desarrollar dentro del objeto del contrato de construcción.

A continuación, se relacionan las principales normas técnicas que debe cumplir el Constructor en desarrollo del contrato de construcción:

1. Estructuras

1. CÓDIGO COLOMBIANO DE CONSTRUCCIONES SISMO RESISTENTES. NORMA SISMO RESISTENTE NSR10.

(...)

1. Concretos

1. AMERICAN STANDARDS FOR TESTING AND MATERIALS - ASTM

2. AMERICAN CONCRETE INSTITUTE - ACI

3. PUBLICACIONES TÉCNICAS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE PRODUCTORES DE CEMENTO- ICPC.

4. PUBLICACIONES TÉCNICAS DE LA PORTLAND CEMENT ASSOCIATION - PCA

(...)

Además de las anteriores el Constructor está en la obligación de cumplir con las Especificaciones del Fondo Adaptación

(...)

2. CONDICIONES GENERALES

(...)

Los recibos parciales de obra ejecutada que se hagan al Constructor, no implican aceptación final por parte de la Interventoría; únicamente su aceptación para efecto del pago de actas parciales, en virtud de que la obligación del Constructor es la de entregar la obra terminada en su totalidad y lista para darla al servicio, de conformidad con las especificaciones técnicas acordadas, los diseños y planos aprobados y dentro de las condiciones estipuladas para su ejecución.

(...)

1. SUPERVISIÓN A LA OBRA

La obra contará con la supervisión permanente de la entidad CONTRATANTE mediante un delegado o coordinador para tal fin, quien realizará la supervisión de los aspectos arquitectónicos y técnicos de la obra; en especial aquellos que no quedan incluidos dentro de los planos arquitectónicos o técnicos generales o de detalle o que pueden servir de complemento a estos, como por ejemplo nuevos materiales como alternativa cuando no es posible utilizar los especificados.

2. OBLIGACIONES DEL CONSTRUCTOR

1. El CONSTRUCTOR asumirá la responsabilidad total sobre la ejecución de la obra, para que esta se realice en óptimas condiciones técnicas:

2. Será obligación primordial del CONSTRUCTOR ejecutar la obra estrictamente de acuerdo con los planos y especificaciones.

(...)

8. Suministrar el personal competente, adecuado y suficiente para ejecutar los trabajos a los que se refieren los planos y las especificaciones, en la mejor manera posible, y dentro de los plazos establecidos

(...)

13. Será obligación de EL CONSTRUCTOR que el personal empleado durante el transcurso de la obra sea competente, idóneo y suficiente, además de contar con la experiencia suficiente para acometer de la mejor manera las labores encomendadas acorde a lo solicitado en los pliegos.

(...)

2. MÉTODO CONSTRUCTIVO

La metodología constructiva utilizada por EL CONSTRUCTOR para desarrollar las actividades que se le contraten, deberá garantizar los siguientes aspectos:

1. Las calidades previstas en planos y estudios complementarios que le sean entregados.

2. La estabilidad de la obra contratada, y las obras provisionales necesarias para el desarrollo del proyecto.

3. El cumplimiento de las normas de calidad que reglamentan materiales y elementos constructivos.

(...)

5. El constructor deberá tener en cuenta las partes aplicables de las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente, NSR 10; y demás normas aplicables al desarrollo del proyecto.

(...)

4. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

CONCRETOS

TODOS LOS ELEMENTOS CONSTRUIDOS EN CONCRETO TENDRÁN QUE CUMPLIR CON LAS ESPECIFICACIONES GENERALES DE LOS CONCRETOS (...)

(...)



Son todos los elementos construidos en concreto descritos que deben cumplir con las especificaciones generales que se presentan a continuación y que son válidas para los elementos que conforman la vivienda y en su proceso constructivo se emplea concreto.

2. FORMALETA Y OBRA FALSA

El Constructor deberá suministrar e instalar todas las formaletas necesarias para confinar y dar forma al concreto (...). Las formaletas (...) deberán poder ensamblar firmemente y tener la resistencia suficiente para contener la mezcla de concreto, sin que se formen combas entre los soportes u otras desviaciones de las líneas y contornos que muestran los planos, ni se pueda escapar el mortero.

(...)

9. ELEMENTOS PARA LA COLOCACIÓN DEL CONCRETO

El Constructor deberá disponer de los medios de colocación del concreto que permitan una buena regulación de la cantidad de mezcla depositada, para evitar salpicaduras, segregación y choques contra las formaletas o el refuerzo.

1. VIBRADORES: Los vibradores para compactación del concreto deberán ser de tipo interno, y deberán operar a una frecuencia no menor de seis mil (6.000) ciclos por minuto y ser de una intensidad suficiente para producir la plasticidad y adecuada consolidación del concreto, pero sin llegar a causar la segregación de los materiales. (...)

8. PROCESO CONSTRUCTIVO

1. PROCESO PARA LA FABRICACIÓN DE LOS CONCRETOS.

(...)

COLOCACION DEL CONCRETO

(...)

Al verter el hormigón, se removerá enérgica y eficazmente, para que las armaduras queden perfectamente envueltas; cuidando especialmente los sitios en que se reúna gran cantidad de ellas, y procurando que se mantengan los recubrimientos y separaciones de la armadura.

(...)

10. VIBRACIÓN

El concreto colocado se deberá consolidar mediante vibración, hasta obtener la mayor densidad posible, de manera que quede libre de cavidades producidas por partículas de agregado grueso y burbujas de aire, y que cubra totalmente las superficies de los encofrados y los materiales embebidos.

Durante la consolidación, el vibrador se deberá operar a intervalos regulares y frecuentes, en posición casi vertical y con su cabeza sumergida profundamente dentro de la mezcla.

No se deberá colocar una nueva capa de concreto, si la precedente no está debidamente consolidada.

La vibración no deberá ser usada para transportar mezcla dentro de las formaletas, ni se deberá aplicar directamente a éstas o al acero de refuerzo, especialmente si ello afecta masas de mezcla recientemente fraguada.

11. JUNTAS

Se deberán construir juntas de construcción, contracción y dilatación, con las características y en los sitios indicados en los planos de la obra o donde lo indique el Interventor. El Constructor no podrá introducir juntas adicionales o modificar el diseño de localización de las indicadas en los planos o aprobadas por el Interventor, sin la autorización de éste. En superficies expuestas, las juntas deberán ser horizontales o verticales, rectas y continuas, a menos que se indique lo contrario.

En general, se deberá dar un acabado pulido a las superficies de concreto en las juntas y se deberán utilizar para las mismas los rellenos, sellos o retenedores indicados en los planos.

(...)

ACEROS DE REFUERZO ESPECIFICACIÓN GENERAL

TODOS LOS ELEMENTOS CONSTRUIDOS EN CONCRETO REFORZADO LOS ACEROS TENDRÁN QUE CUMPLIR CON LAS ESPECIFICACIONES GENERALES DE ESTOS (...)

(...)

6. CONTROL DE CALIDAD

(...)

4. El acero debe colocarse y apoyarse cuidadosamente como lo indiquen los planos. Las tolerancias serán las aceptadas en la Norma NSR 10

5. Deben seguirse cuidadosamente las indicaciones dadas en la Norma NSR 10 sobre: colocación, separación, recubrimiento, detalles en vigas y columnas, esfuerzos transversales en miembros a comprensión y en vigas, refuerzo para retracción y variación de temperatura.

(...)

MUROS EN CONCRETO 8 cms; CONCRETO 21 Mpa; Slump 9+-1 , grava ½" o 3/8"

(...)

7. CONDICIONES GENERALES

(...)

2. Los concretos deben cumplir con los requerimientos generales para los concretos planteados.

3. Los aceros y mallas de refuerzos estructurales deben cumplir con los requerimientos generales para los aceros planteados.

4. Antes de toda fundición de muros, losas o elementos que conforman los edificios debe contarse con la aprobación del Interventor.

(...)

6. La formaletería metálica a emplear debe estar en perfectas condiciones, libres de abolladuras, perforaciones, deflexiones en cualquier sentido de la misma para garantizar el acabado, la verticalidad y horizontalidad de los muros.

(...)

8. PROCESO CONSTRUCTIVO

(...)

4. La instalación y amarre de los aceros de refuerzo es el paso a seguir los denominados arranques deben corresponder a los diseños estructurales de los edificios. El acero se debe asegurar firmemente para impedir desplazamientos durante la colocación del concreto.

5. Cuando se ha instalado el refuerzo de los muros se empiezan a asegurar las cajas y tuberías eléctricas, también se ubican los accesorios y tuberías sanitarias. Las tuberías deben estar bien tapadas con papel mojado para que no se llenen de concreto durante el proceso de vaciado, en el caso de las cajas eléctricas se debe colocar paneles detrás o cerca para evitar que al momento del vaciado se desprendan o desubique de su posición.

6. Se hace en esta etapa de nuevo una revisión de los aceros de refuerzo, su ubicación, sus diámetros, etc.

(...)

8. Instalación de los pines o taches y alineadores de base: Lo primero que se debe hacer es sobre las dos líneas externas marcadas por los ejeros perforar con un taladro la losa y colocar un pin o tache para que sirven de soporte para los alineadores de base o pata que evitan que las formaletas se muevan, además garantizan que los muros queden en su eje.

9. Instalación de los separadores o paneles previamente fundidas cuya función es distanciar la malla electrosoldada o las varillas de refuerzo de la formaleta con el fin de garantizar que el concreto re cubra la malla uniformemente hacia ambos lados.



(...)
LOSA MACIZA EN CONCRETO REFORZADO; CONCRETO 21 Mpa; Slump 5".

(...)
Comprende la colocación de la formaleta, el refuerzo, los elementos embebidos para instalaciones o soportes requeridos posteriormente, colocación de elementos aligerantes; vaciado y compactación del concreto y el curado.

(...)
7. CONDICIONES GENERALES

- (...)
- 9. Los concretos deben cumplir con los requerimientos generales para los concretos planteados.
- 10. Los aceros y mallas de refuerzos estructurales deben cumplir con los requerimientos generales para los aceros planteados.
- 11. Antes de toda fundición de muros, losas o elementos que conforman los edificios debe contarse con la aprobación del Interventor.
- (...)

15. PROCESO CONSTRUCTIVO
(...)

- 4. Luego se debe colocar el refuerzo sobre la formaleta que para este caso es una malla electrosoldada y varios refuerzos en acero y grafil; (Ver Plano Estructural). El refuerzo va apoyado de tal forma que al vaciar el concreto, el refuerzo quede totalmente rodeado por éste. El recubrimiento mínimo de concreto sobre el acero debe ser de 4 cm.
- (...)
- 7. Para una buena compactación del concreto, se debe usar un vibrador tipo aguja, el vibrador debe entrar al concreto durante 3 segundos, en forma vertical y sin tocar el refuerzo.
- (...)

12. CONTROL DE CALIDAD

- De acuerdo al sistema de gestión de calidad presentado por el constructor, se debe cumplir con:
- 1. La placa maciza deberá estar nivelada.
 - 2. El refuerzo deberá quedar totalmente recubierto.
 - (...)

ESCALERA DE CONCRETO 3000 PSI

- (...)
- 2. DESCRIPCIÓN:
- (...)
- 4. La armada de escaleras requiere de una estricta supervisión y mano de obra calificada.
- (...)

PRERREQUISITOS.

(...)
Antes de colocar la formaleta debe hacerse el trazado de la escalera sobre los muros laterales cuando existen o sobre elementos auxiliares estables; el trazado se hará de acuerdo con el acabado previsto tanto en las losas o pisos iniciales y terminales como en los peldaños y descansos.

8. TOLERANCIA Y CALIDAD

Como los demás elementos estructurales de un edificio, las escaleras deben tener las cualidades de rigidez, seguridad, resistencia y demás, prescrito en el Título C del Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes. Además, deben ser cómodas y seguras para el servicio que

van a prestar, lo que depende tanto del diseño, como de los materiales empleados en su acabado y la precisión del trazado y ejecución.

9. CONTROL DE CALIDAD

De acuerdo al sistema de gestión de calidad presentado por el constructor, se debe cumplir con:

1. Se efectuarán todos los controles a concretos, aceros formaletería metálica.
 2. Se exigirán los protocolos de los materiales en el caso de concretos premezclados y aceros sean figurados en obra o prefigurados.
 3. Se verificará el correcto curado de los muros.
- (...)"

La CGR adelantó una visita de inspección del 09 al 12 de octubre del 2019 al proyecto de vivienda de interés prioritario Nuevo Horizonte en el municipio de la Dorada (Caldas), la cual se realizó conjuntamente con la presencia de representantes del FA, Comfandi, el contratista (Consortio Vivienda Para Todos – Ola Invernal) y el Fondo de Vivienda Popular de La Dorada (FONVIPO). Esta fue realizada a los sitios donde se ejecutaron las labores en cumplimiento de los contratos de obra No °42 y n.°47 del 2015, y en concordancia con las especificaciones técnicas y de calidad establecidas para el proyecto. Lo anterior con el fin de verificar las condiciones de funcionalidad y el estado actual del proyecto.

El proyecto es una urbanización nucleada de 6 torres de 20 apartamentos cada una, para un total de 120 unidades de vivienda (100 unidades del contrato No 042 y 20 unidades del contrato No 047), incluidas redes y urbanismo. Las torres son diseñadas y construidas en concreto reforzadas, con una cimentación formada por vigas corridas y con un sistema de muros tipo industrializado de un espesor de 8 cm. El refuerzo está compuesto principalmente por mallas electrosoldadas. En el diseño se muestra una cubierta a dos aguas por edificio.



Figura 1. Panorámica de las torres 1 a 5 del proyecto.

Fotografías tomadas por Equipo de trabajo

Las obras del contrato No. 42 (100 viviendas), se iniciaron el 12 de junio del 2017 mediante la suscripción del “Acta de iniciación de obra”; igualmente, las obras del contrato NO. 47 (20 viviendas) se iniciaron el 12 de junio del 2017. El contrato No. 42 tiene un avance de obra y financiero del 83.9% según el último informe de interventoría, que comprende el periodo del 01 al 30 de abril del 2019; por otra parte, el contrato No. 47 tiene

un avance de obra del 80.00% y financiero del 78.30%, según el último informe de interventoría, que comprende el periodo del 01 al 30 de abril del 2019.

Según los dos informes de interventoría anteriores, *“En el periodo del presente informe no se han realizado actividades, pues el contratista no está realizando actividades desde el mes de noviembre de 2018 con el argumento que no tiene recursos económicos para continuar la obra. La situación persiste y se está a la espera del desembolso de pagos atrasados por parte del programa Fondo Adaptación.”*

En la inspección ocular al proyecto realizada por la CGR, efectivamente se evidenció la suspensión de las labores constructivas, por lo que las estructuras parcialmente construidas presentan daños por la exposición a la intemperie y falta de mantenimiento. Como quedó consignado en el acta de visita, suscrita por el FA, Comfandi, FONVIPO y el contratista, este proyecto *“(…) ha estado en abandono por un largo periodo bajo la intemperie, sin prestar ningún servicio a la comunidad, por lo que es evidente que no cumple con la utilidad para la que fue concebido inicialmente, atender a los damnificados del fenómeno de la niña 2010-2011.”* El proyecto se encontró únicamente con vigilancia dispuesta por el contratista.

Como resultado de la mencionada inspección, se evidenciaron deficiencias de diferentes grados en las estructuras, las cuales quedaron consignadas a manera general en el acta de visita elaborada y suscrita el día 11 de octubre del 2019, por todos los representantes participantes, y que se especifican y agrupan a continuación:

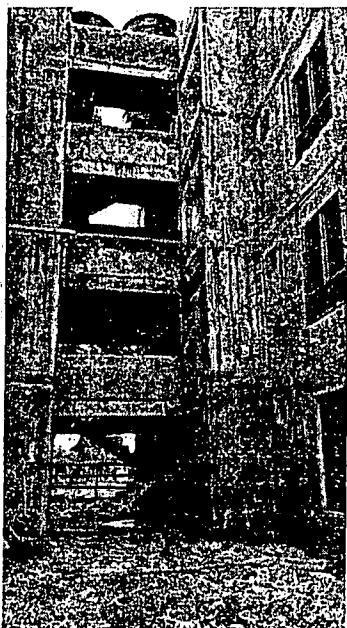


Figura 2. Zona de circulación.



Figura 3. Zona de aislamiento entre torres.

Fotografías tomadas por Equipo de trabajo

ESTRUCTURA EN CONCRETO REFORZADO

En general, todos los elementos estructurales (placas, muros, vigas y escaleras) de todas las torres presentan afectación en diferente grado. Estos daños pueden tener su origen principalmente en una inadecuada calidad de los materiales, una incorrecta ejecución de los procedimientos constructivos, entre otros; sin embargo, la falta de seguimiento técnico por parte de la supervisión técnica y la interventoría dio origen a los siguientes problemas evidenciados en la visita:

- Daños en el concreto (Hormigueros y segregación severa).
- Inadecuada ubicación del refuerzo.
- Falta de recubrimiento en el refuerzo y tuberías.
- Secciones variables en muros.
- Muros sin alinear con los ejes.
- Elementos estructurales deformados (desplomes, desniveles, pandeos).
- Placas perforadas y desportilladas (colocación de taches).
- Contaminación en las juntas muro-placa (papel, icopor, madera, formaleta...).
- Vanos irregulares (no perpendiculares en sus lados).
- Resanes excesivos.
- Juntas de concreto inadecuadas.
- Ausencia de malla vena en la tubería embebida.
- Ductos y terminaciones de redes deficientes.

- MUROS:

Estos elementos presentan deficiencias en el concreto como segregación y hormigueros severos, los cuales han llegado hasta ocasionar el desprendimiento de todos los agregados y, por tanto, la pérdida de sección de los muros. La segregación se presenta tanto irregularmente como, con un patrón de trazas horizontales, las cuales son coincidentes con el grafil¹ horizontal de las mallas electrosoldadas de refuerzo, es decir que crea una discontinuidad cada 15 cm en la zona donde está este refuerzo, creando planos de debilidad. Estos daños mencionados también dejan el refuerzo expuesto a la intemperie, por lo que el refuerzo presenta oxidación y contaminación biológica.

Adicional a lo anterior, se encontraron resanes excesivos en los muros. Una correcta ejecución de su proceso constructivo debe dejar un elemento denso, rígido, nivelado, plomado y con una superficie regular y uniforme; los resanes y reparaciones deben ser mínimas o inexistentes en un muro correctamente ejecutado y supervisado. Si a la afectación severa encontrada en la superficie de los muros mencionada anteriormente, se le añade los excesivos resanes también evidenciados, se concluye que el estado de afectación de los muros por segregación, inmediatamente retirada la formaleta fue mucho mayor que el evidenciado en la visita de la CGR.

¹ (DIACO) Manual del Acero GERDAU DIACO para Construcciones Sismo Resistentes; 3ra edición; 2012. Acero de alta resistencia obtenido por trefilación y/o laminación en frío, unidos mediante soldadura electro fusión, con lo cual se obtiene una armadura rígida (Malla electrosoldada).

Por otro lado, se encontraron elementos deformados (desnivelados y desplomados) y secciones variables. En el último piso de las torres, se observó claramente la curvatura que toman los muros (Figuras 39 y 40), los cuales debían conservar el alineamiento, paralelismo y ortogonalidad entre ellos y referente a los ejes de la estructura.

En los paramentos se observaron mallas 'calcadas', por lo que la colocación del refuerzo no se hizo de manera adecuada centrando la malla antes y después de la fundida, es decir que no se respetó el recubrimiento requerido en los planos estructurales.

En cuanto a los tubos de redes embebidos, se encontraron varios a la vista, es decir sin recubrimiento de concreto, por lo que se puede evidenciar también que faltó la colocación de una malla vena exigida en los planos estructurales (Figuras 64, 65 y 66).

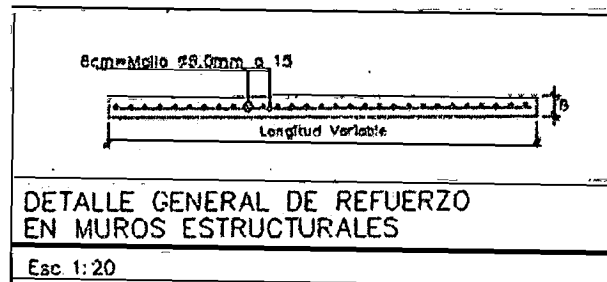
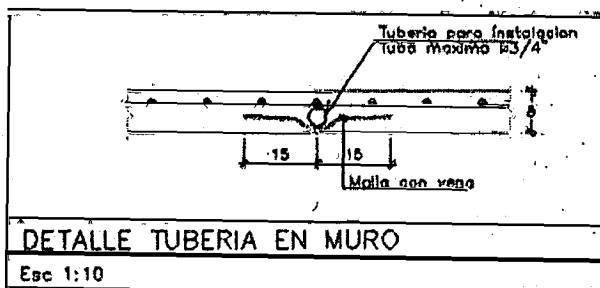


Ilustración 19. Detalle de tubería y refuerzo en muro tipo. (Tomado del plano estructural n.º02. V.1. Planta de muros estructurales piso tipo. Marzo 2018)

En el mismo sentido, en la parte superior de los muros se evidenció presencia de papel y otros objetos, el cual pone en entredicho la debida continuidad y apoyo de los elementos estructurales muro-placa.

Se evidenciaron daños en los vanos de los muros, desde las ventanas que presentaban juntas entre fundidas muy mal ejecutadas y rematadas (Figuras 53 y 54) hasta los ductos para tuberías e interruptores.

Se hace énfasis en que el diseño muestra unos muros esbeltos ($e=8.0$ cm), y por esto mismo su ejecución requiere una ejecución y una supervisión profesional exhaustiva y permanente, para asegurar elementos continuos y densos en toda su extensión, con una verticalidad y ortogonalidad precisa, para así garantizar una correcta transmisión de cargas de toda la superestructura hacia la subestructura. En muros de este espesor, cualquier daño compromete al elemento en su integridad.

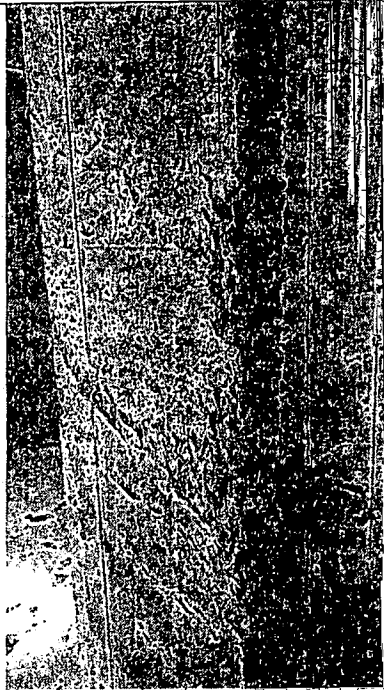


Figura 4. Segregación en muro.



Figura 5. Segregación en muro.



Figura 6. Segregación en muro (malla expuesta).



Figura 7. Segregación en muro.

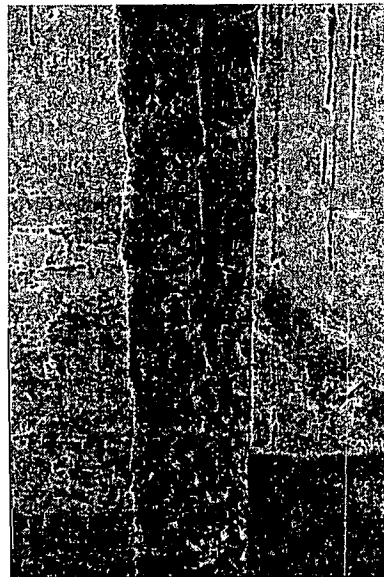


Figura 8. Segregación en muro.



Figura 9. Pérdida de sección en muro.

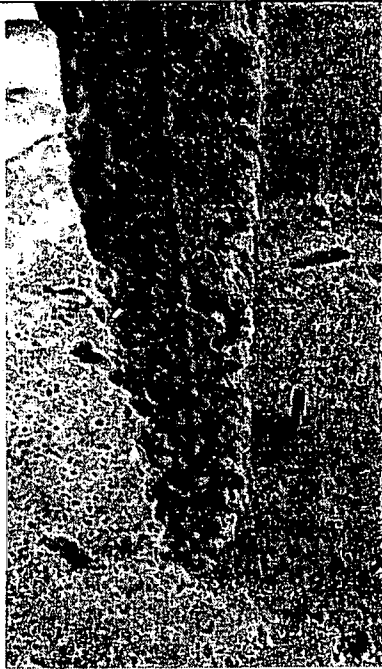


Figura 10. Segregación en muro.



Figura 11. Pérdida de sección en muro.



Figura 12. Pérdida de sección en muro.

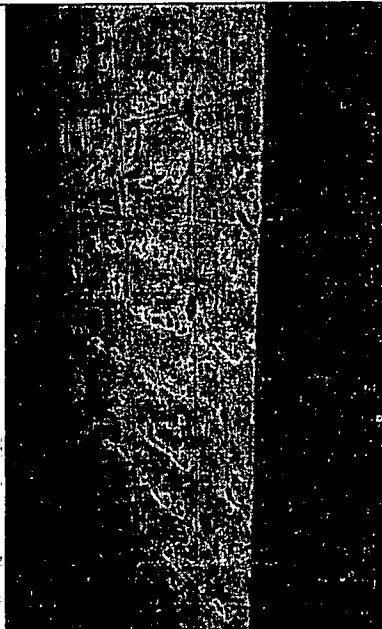


Figura 13. Segregación en muro coincidente con refuerzo horizontal de la malla.

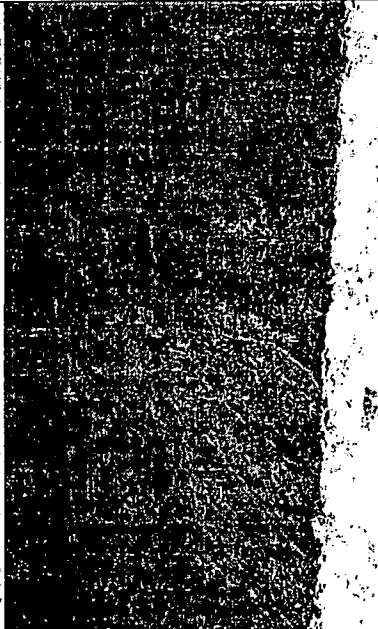
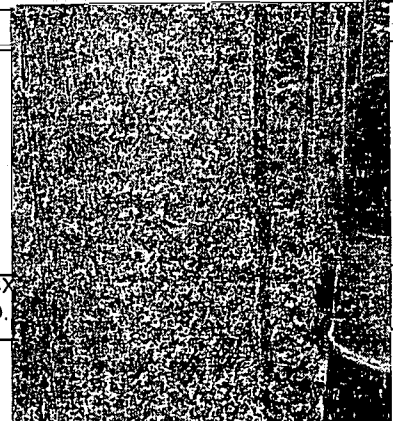


Figura 14. Segregación en muro.



Figura 15. Segregación en muro coincidente con refuerzo horizontal de la malla.



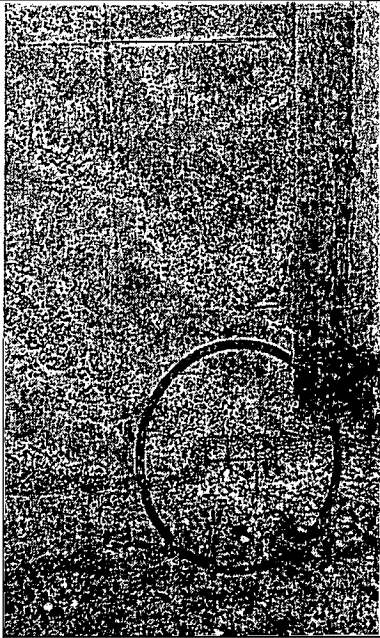


Figura 16. Segregación en muro con disgregación de material.

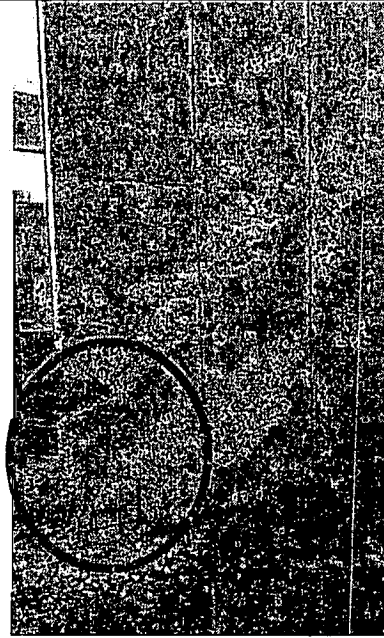


Figura 17. Segregación en muro con disgregación de material.

Figura 18. Segregación en borde de muro.

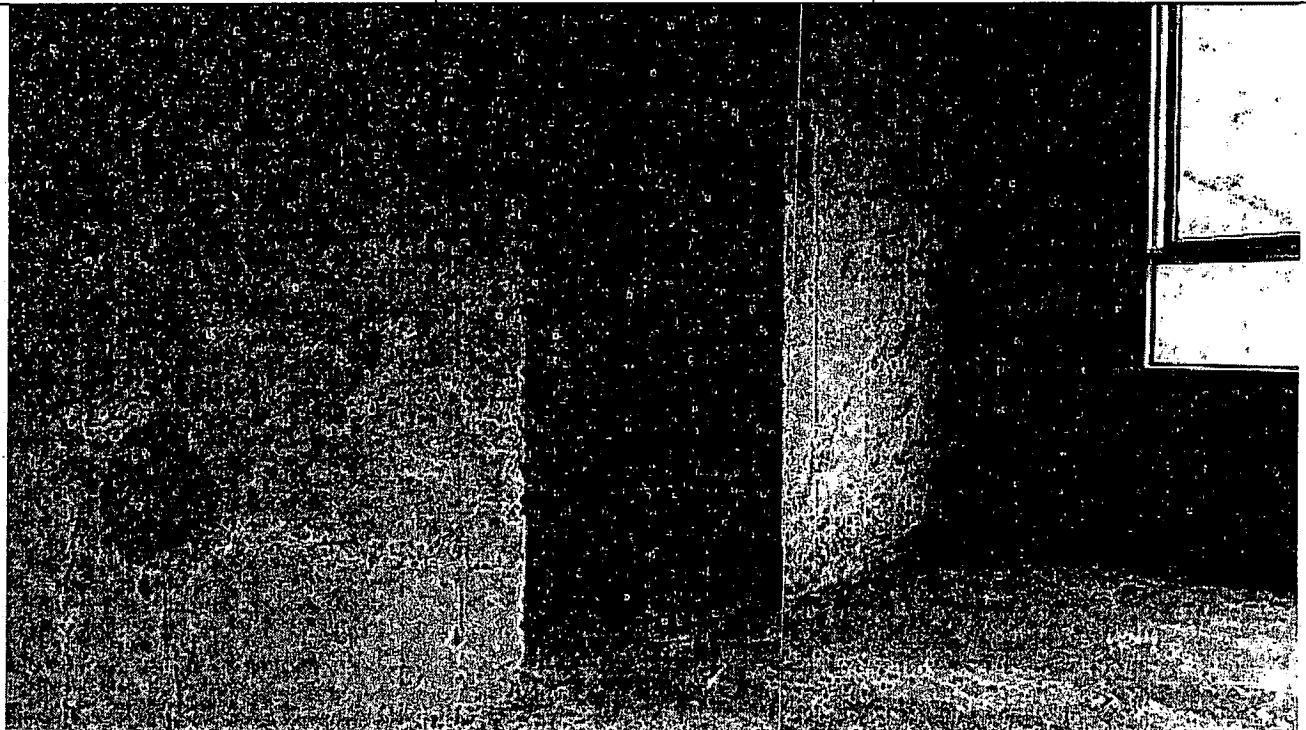


Figura 19. Segregación en muros con resanes.

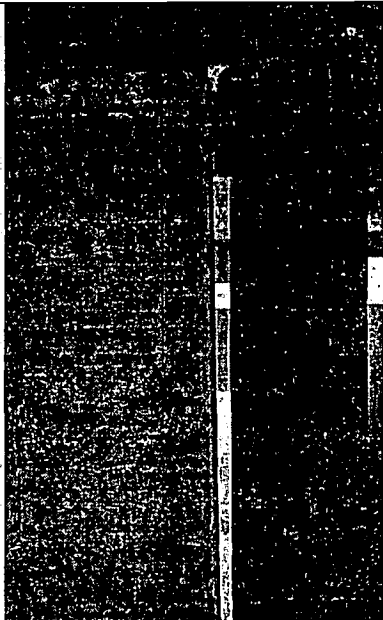


Figura 20. Segregación en muro coincidente con refuerzo horizontal de la malla.

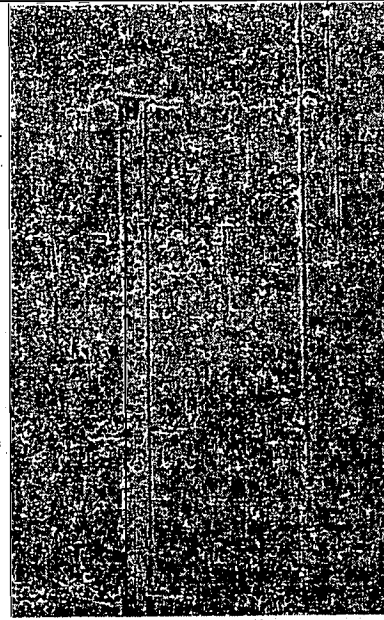


Figura 21. Segregación en muro coincidente con refuerzo horizontal de la malla.

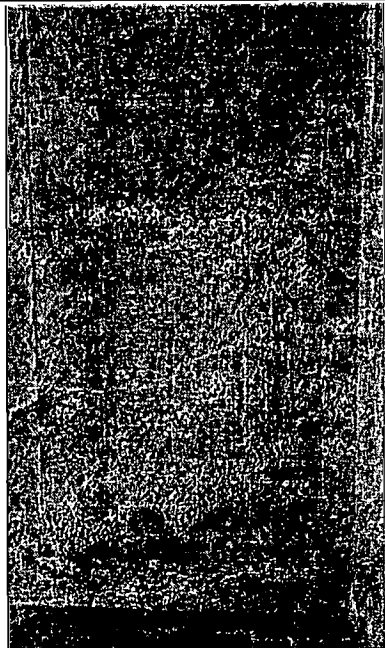


Figura 22. Segregación en muro.



Figura 23. Segregación en muro.

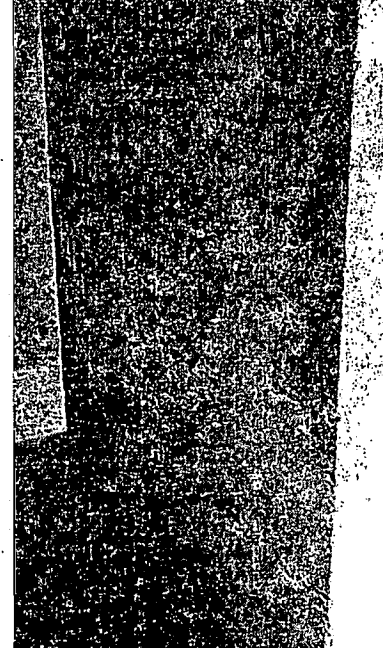


Figura 24. Segregación en muro.

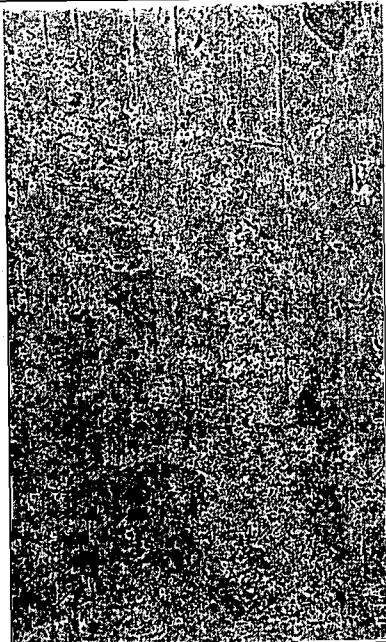


Figura 25. Segregación en muro.



Figura 26. Segregación en muro.

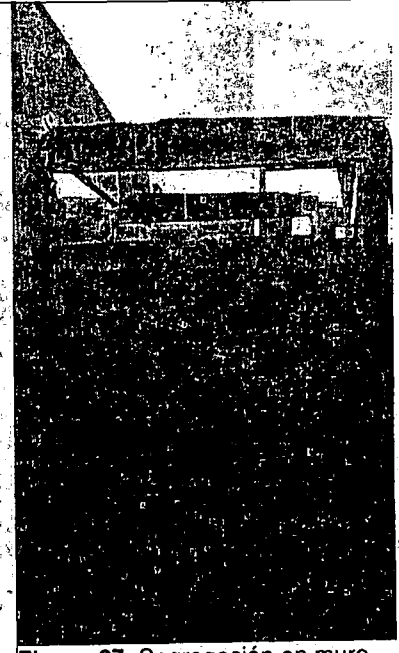


Figura 27. Segregación en muro.

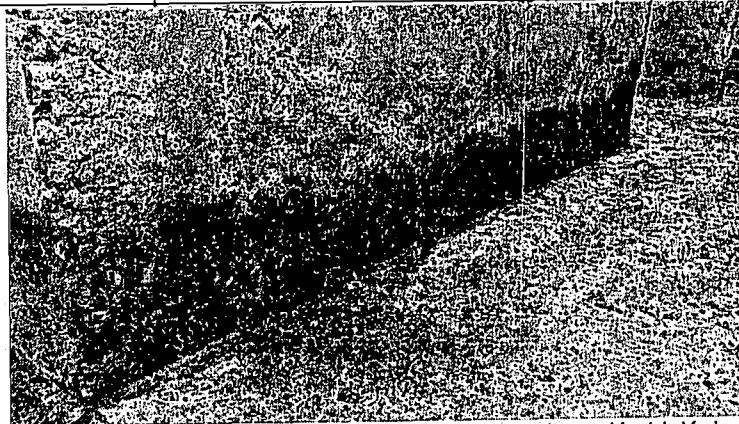


Figura 28. Segregación en la base del muro con afectación biológica.



Figura 29. Segregación en la base del muro con refuerzo expuesto.



Figura 30. Refuerzo salido en la parte superior. Falta de continuidad por material (papel) embebido.

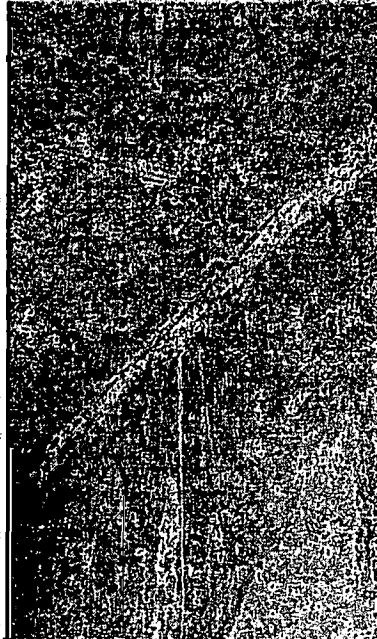


Figura 31. Refuerzo salido en la parte superior.



Figura 32. Segregación y presencia de material embebido en

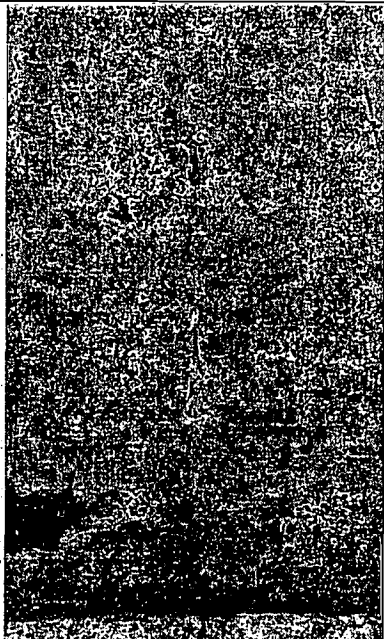


Figura 33. Falta de recubrimiento en tubería.



Figura 34. Resane en tubería y malla sin recubrimiento.

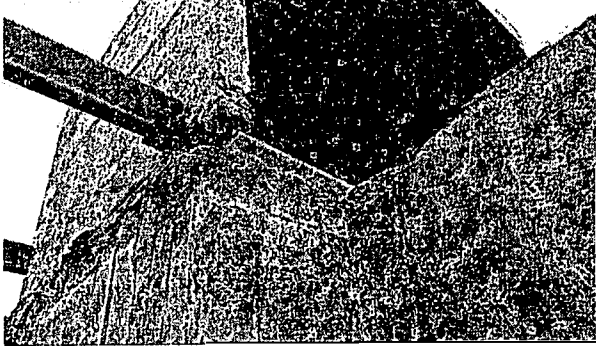


Figura 35. Falta de continuidad vertical en muro.

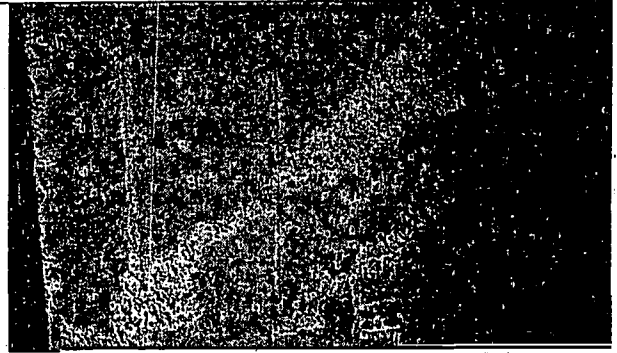


Figura 36. Segregación en muro.



Figura 37. Falta de continuidad vertical en muro.



Figura 38. Fisura en la parte superior del vano con el muro.

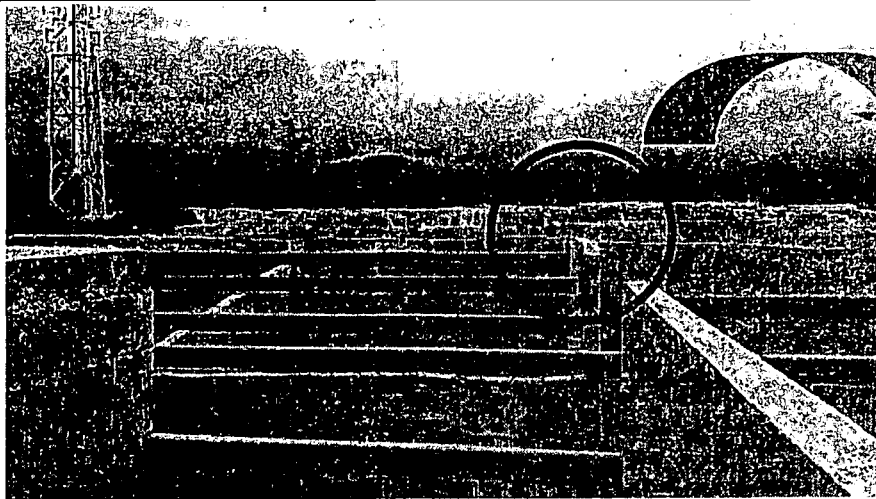


Figura 39. Falta de alineación entre muros.

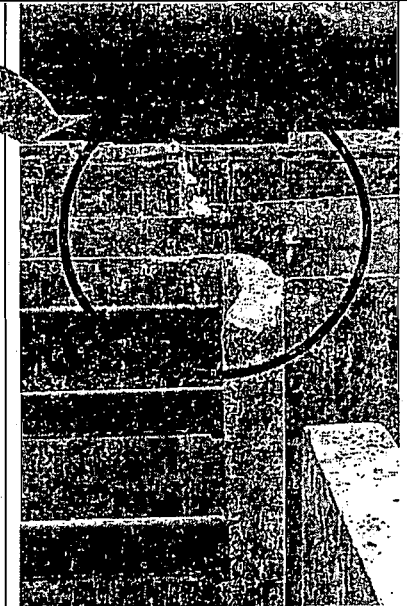


Figura 40. Falta de alineación entre muros.

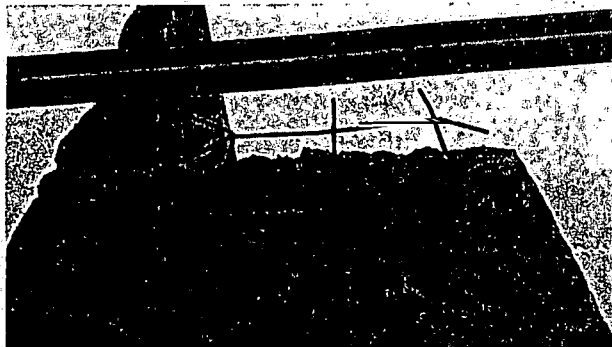


Figura 41. Muro sin rematar en la parte superior con refuerzo doblado y sobresaliente.

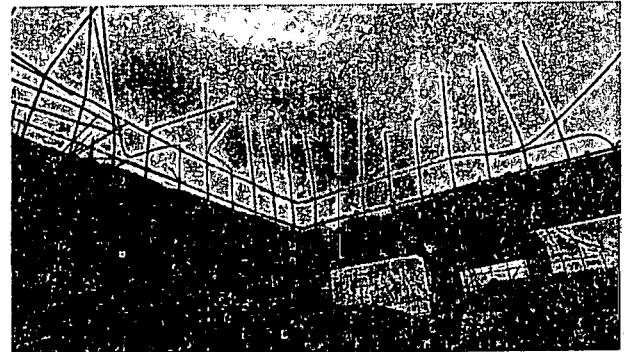


Figura 42. Muro sin rematar en la parte superior con refuerzo doblado y sobresaliente.



Figura 43. Muro sin rematar en la parte superior con refuerzo sobresaliente.



Figura 44. Muro con concreto de diferentes edades.



Figura 45. Muro desplomado.



Figura 46. Muro desplomado.

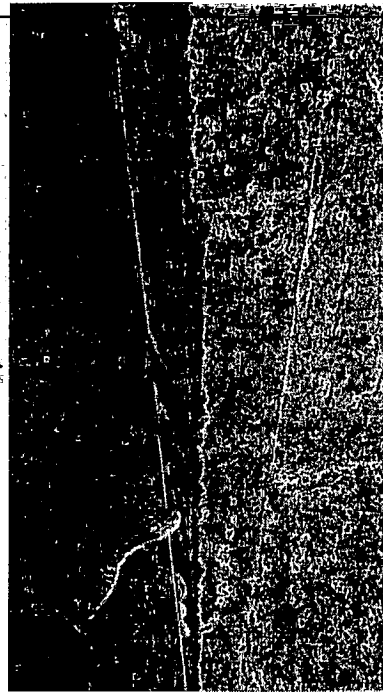


Figura 47. Muro torcido.

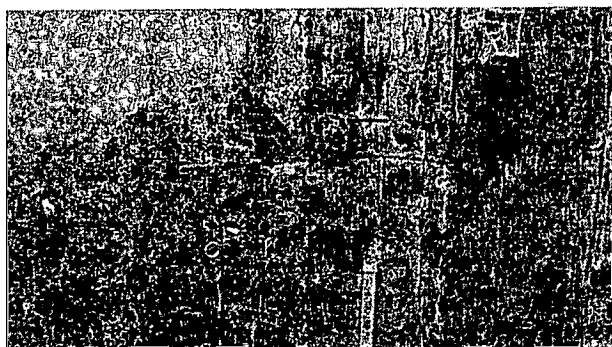


Figura 48. Muro con resanes excesivos.

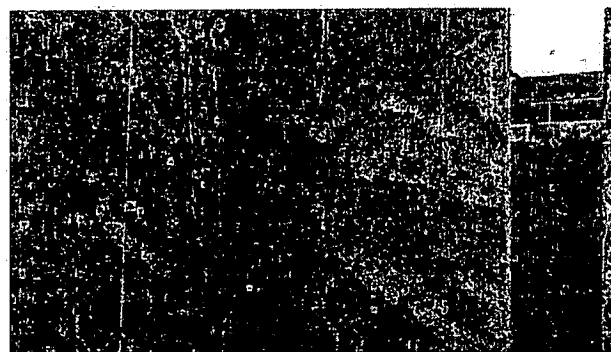


Figura 49. Muro con segregación.

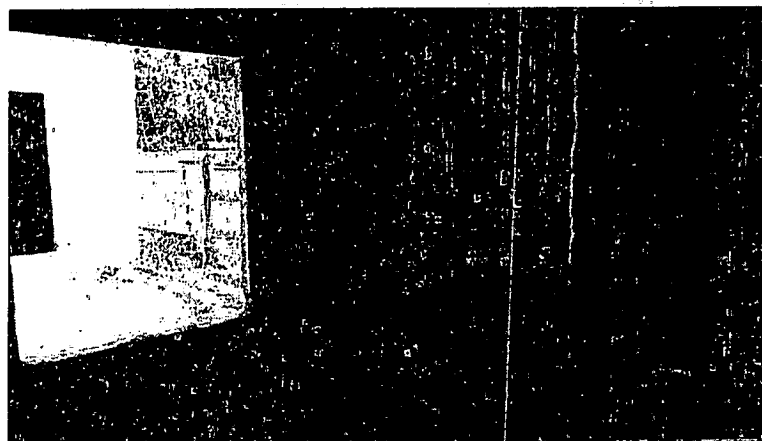


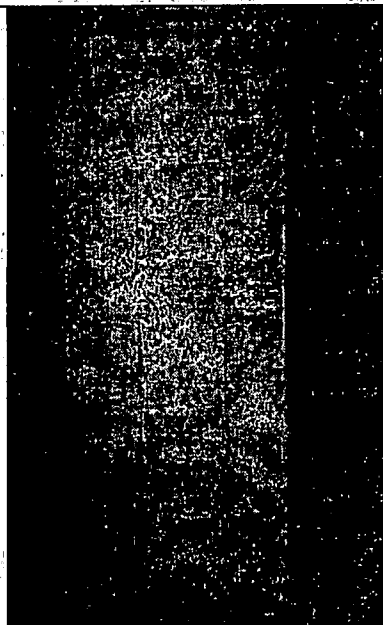
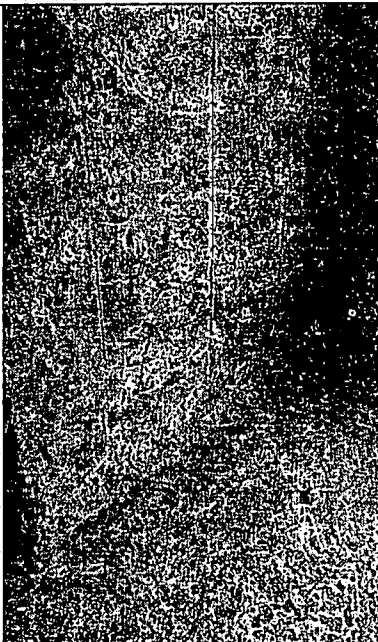
Figura 50. Muro con segregación.

Figura 51. Muro con segregación.

Figura 52. Muro con segregación.

Figura 53. Muro con hormiguero y malla a la vista.

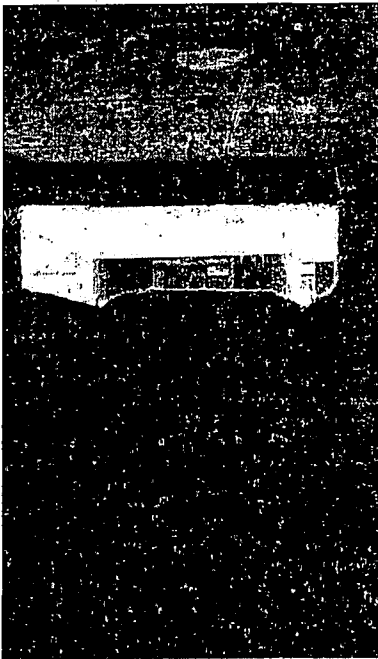
Figura 54. Muro mal ejecutado.

Figura 55. Muro mal ejecutado.

Figura 56. Remate inadecuado con ventana, el muro perdió toda su sección.

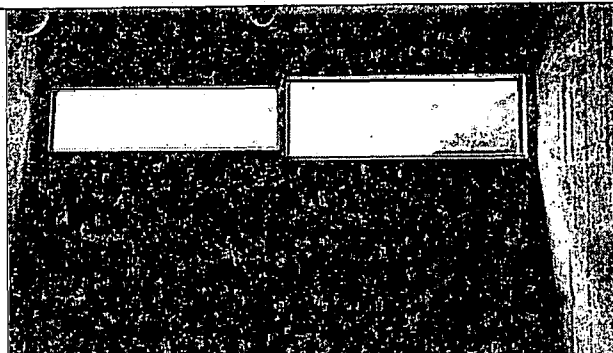


Figura 57. Muro ejecutado inadecuadamente.

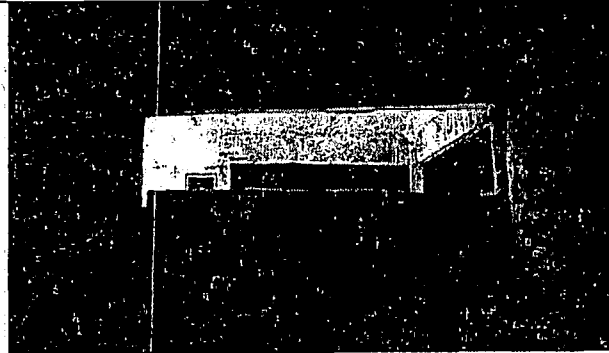


Figura 58. Irregularidad en muro con ventana.

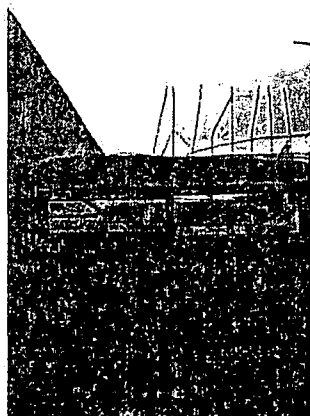


Figura 59. Muro con segregación, resanes y mala ejecución.

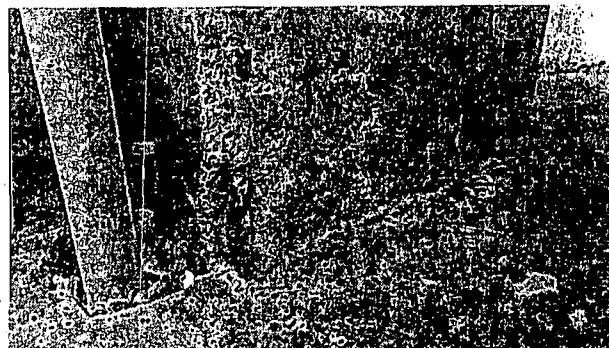


Figura 60. Muro con segregación, tubería y refuerzo a la vista, hormigueros.



Figura 61. Muro con remate excesivo para ajustar caja eléctrica.



Figura 62. Ductos de tubería mal ejecutados.



Figura 63. Ductos de tubería mal ejecutados.

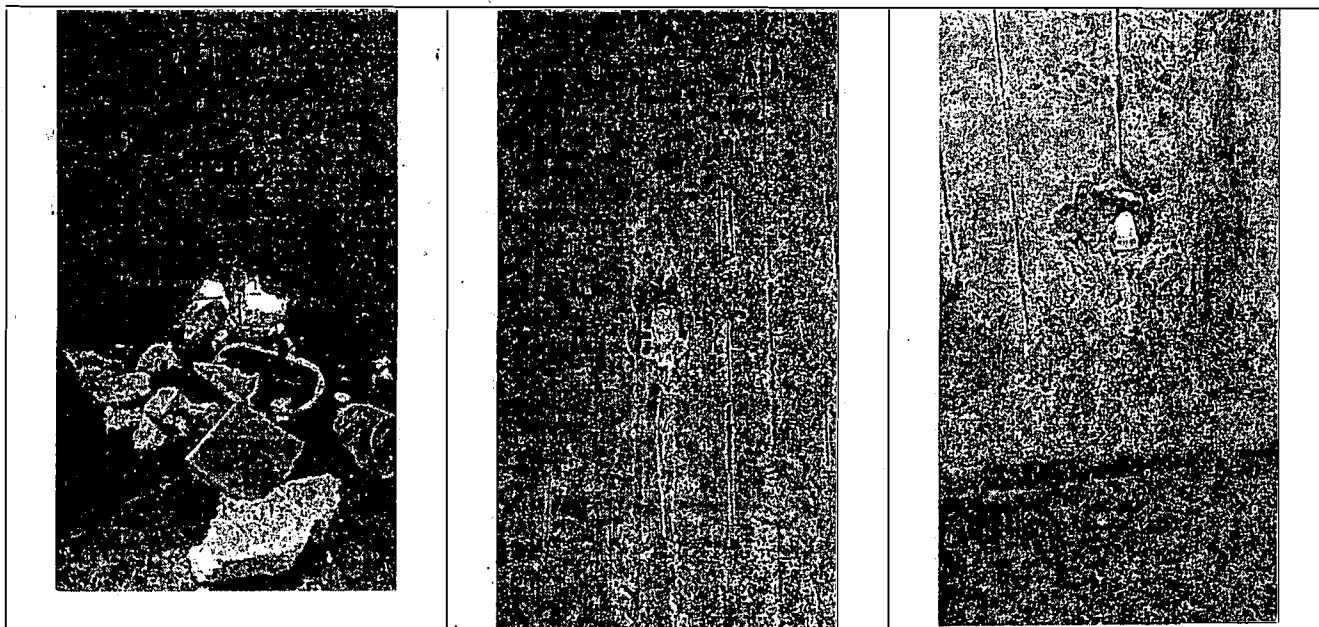


Figura 66. Tubería expuesta.

Figura 64. Tubería expuesta.

Figura 65. Tubería expuesta.

- PLACAS:

El principal daño en las placas es la inadecuada posición del refuerzo, el cual se puede ver claramente en los techos de los apartamentos. La falta de cuidado en la colocación de distanciadores y su supervisión antes y después de la fundida, se evidencia en que la malla quedó en el fondo de las placas, por lo cual se 'calca' en los techos (Figuras 67 a 73), incumpliendo el recubrimiento requerido en los planos estructurales. También, se evidenciaron mallas que quedaron muy superficiales y se salían en los pisos de los apartamentos, sobre todo en las partes adyacentes a los muros (Figuras 92 y 93).

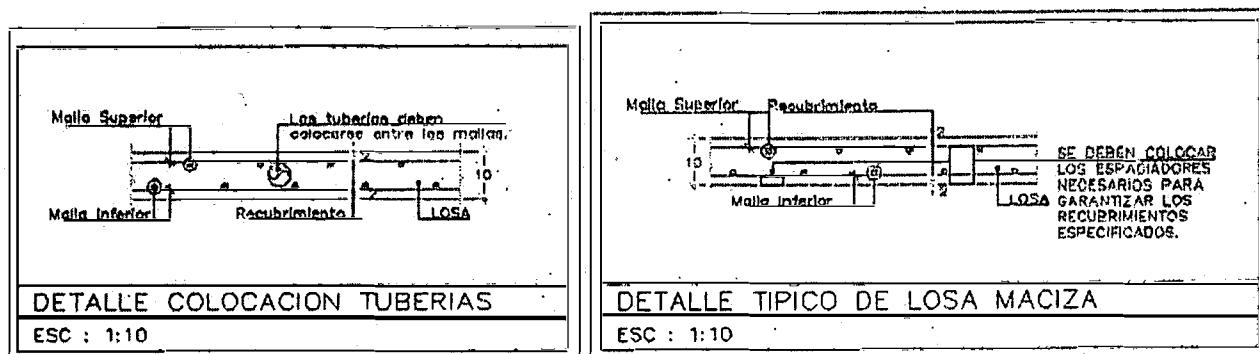


Ilustración 20. Detalle de tubería y refuerzo en placa tipo. (Tomado del plano estructural n.º05. V.1. Planta de vigas piso tipo. Marzo 2018)

Por otra parte, se encontraron elementos deformados (pandeados), lo que indica la falta de control de la formaleta antes, durante y después del vaciado del concreto en la losa (Figuras 85 y 86).

También, se encontraron daños en las placas generados por perforaciones para la inserción de tachos, los cuales sirven para la fijación de la formaleta de los muros del piso siguiente. El problema es que las perforaciones traspasaron la placa y generaron desportilladuras y filtraciones en el piso inferior (Figura 90 muestra los tachos, Figuras 74, 76 y 77 muestran el daño). Además, se evidenciaron resanes excesivos los techos de los apartamentos (Figura 75).

En cuanto a los tubos de redes embebidos, en la zona de la cocina se pudo observar que los ductos no se realizaron de una forma apropiada, por lo que presentan formas muy irregulares y tubería expuesta, la cual tampoco cuenta con la malla vena mencionada en el punto anterior (Figuras 88 y 89).

Por otro lado, la placa de los tanques se encontró con afectación por segregación, refuerzo expuesto, y los muros que la soportan no contaban con la debida alineación con los muros inferiores. (Figuras 78,79,80).

En la parte inferior de las placas de algunos apartamentos, se evidenció una patología de eflorescencia en el concreto de un líquido blanco suspendido en el techo, posiblemente por la humedad del clima de la zona reaccionando con los componentes químicos del concreto (Figuras 94 Y 95).

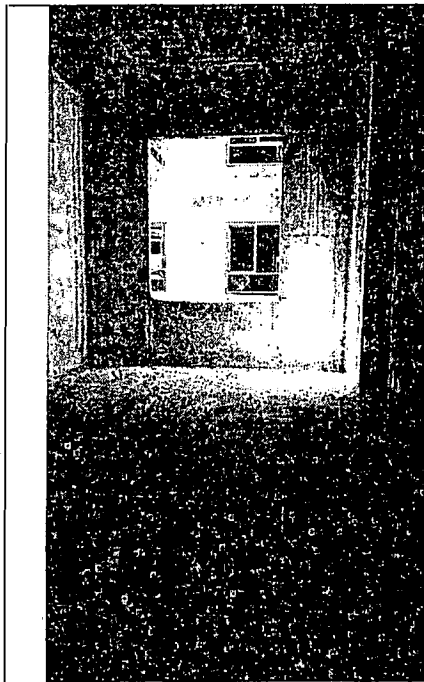


Figura 67. Malla sin recubrimiento en techo.

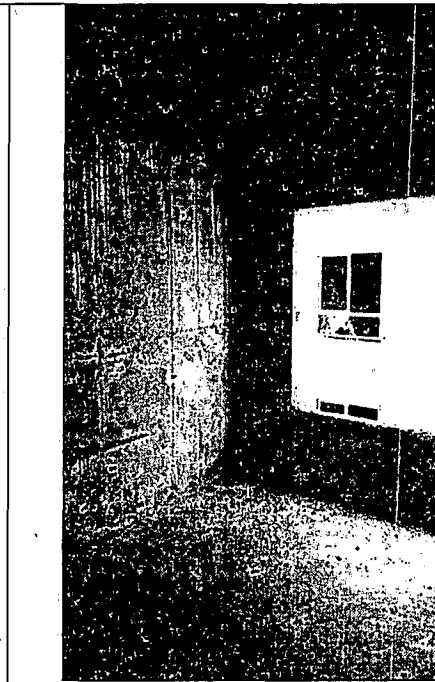


Figura 68. Malla sin recubrimiento en techo.

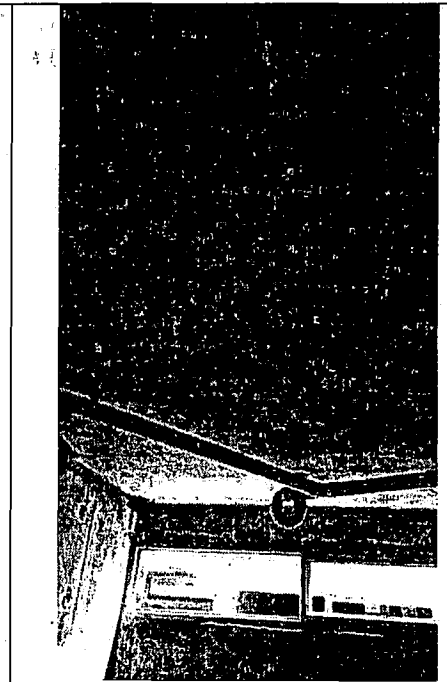


Figura 69. Malla sin recubrimiento en techo.

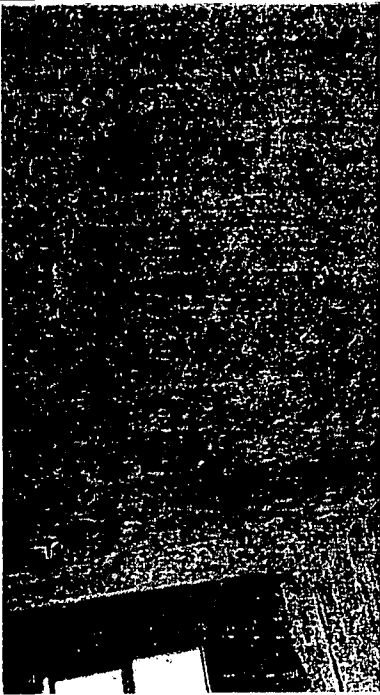


Figura 70. Malla sin recubrimiento en techo.

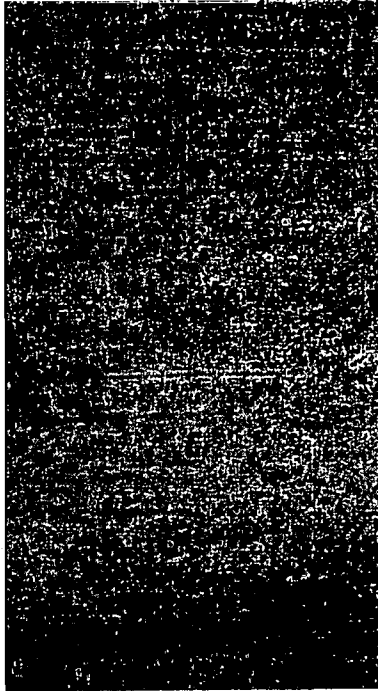


Figura 71. Malla sin recubrimiento en techo.

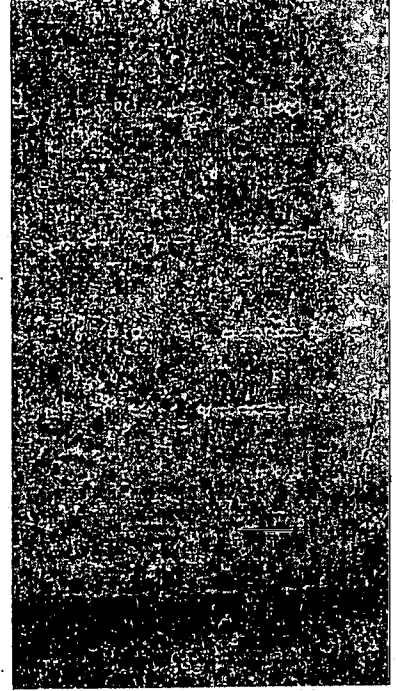


Figura 72. Malla sin recubrimiento en techo.

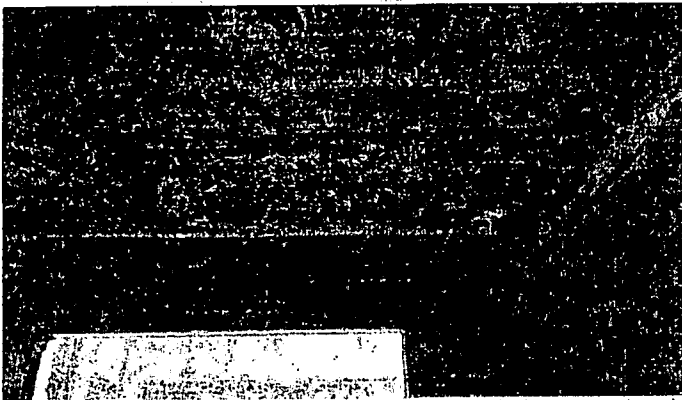


Figura 73. Malla sin recubrimiento en techo.



Figura 75. Resane excesivo en techo.

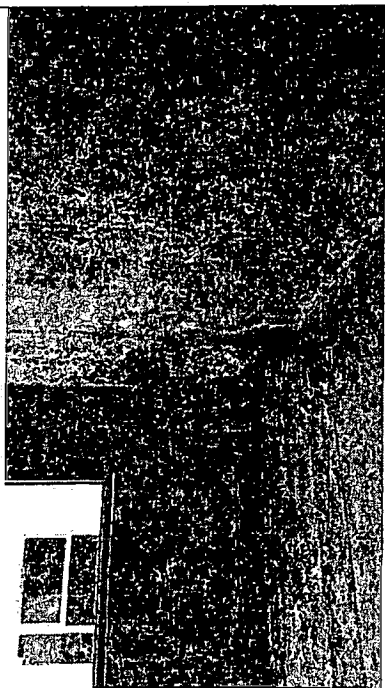


Figura 74. Malla sin recubrimiento en techo y perforación.

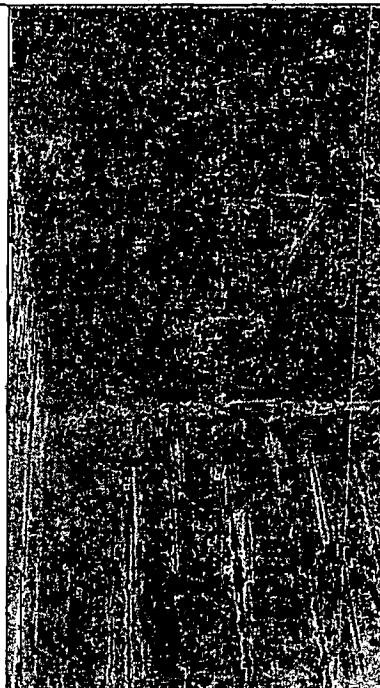


Figura 76. Perforación por tache.



Figura 77. Perforación por tache.

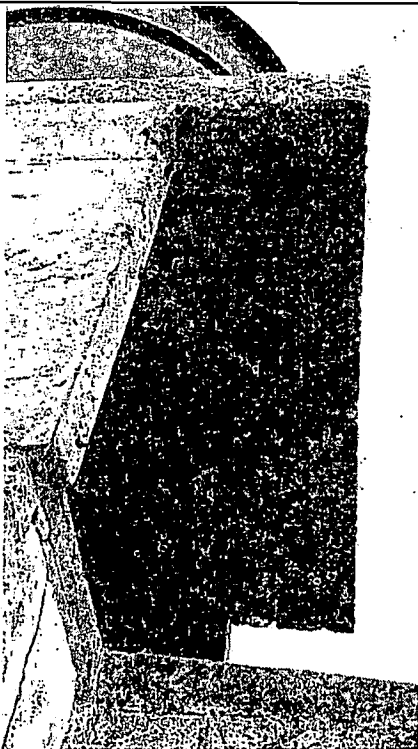


Figura 78. Segregación en placa de tanque.



Figura 79. Segregación en placa de tanque.



Figura 80. Segregación en placa de tanque.

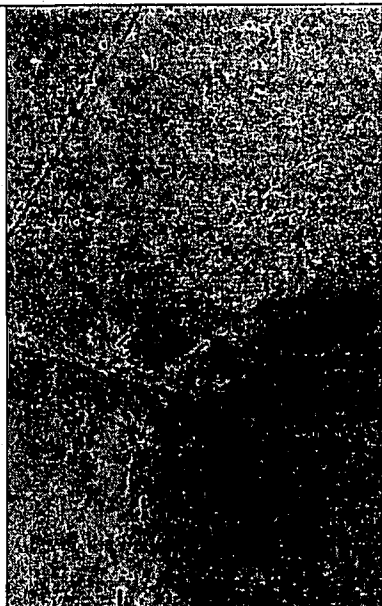


Figura 81. Malla sin recubrimiento en techo.



Figura 82. Hormiguero y daño en techo.



Figura 83. Hormiguero y daño en techo.



Figura 84. Resane en muro y placa.

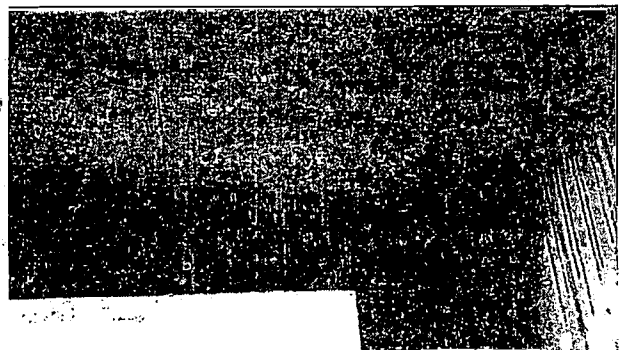


Figura 85. Desnivel en placa.

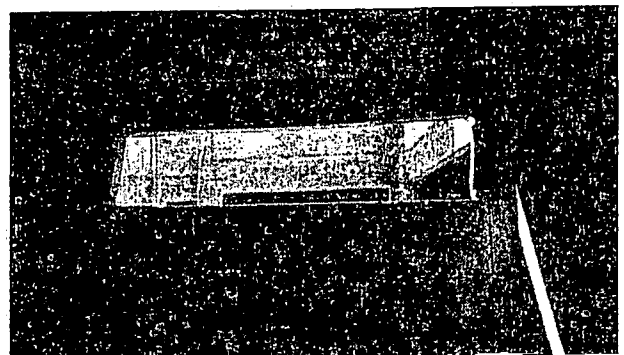




Figura 86. Desnivel en placa.

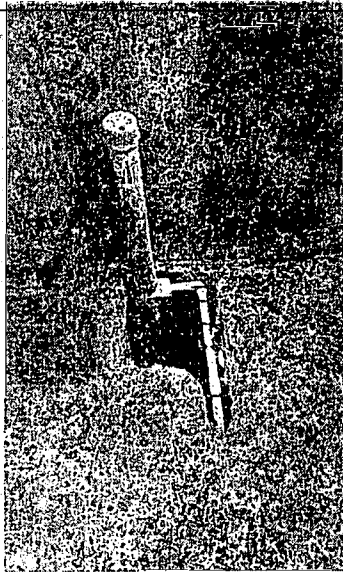


Figura 88. Ducto mal ejecutado en placa.

Figura 87. Desnivel en placa.



Figura 89. Ducto mal ejecutado en placa.

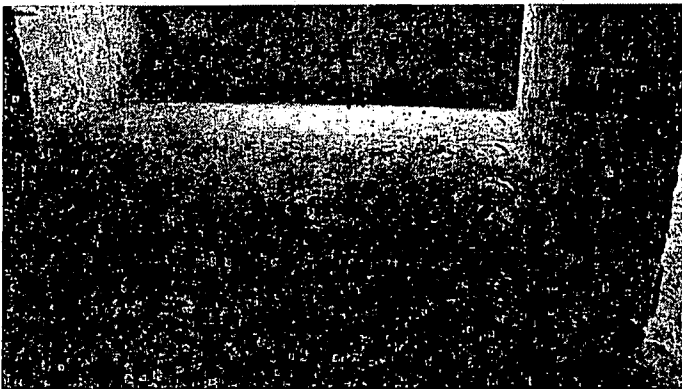


Figura 90. Taches en piso.

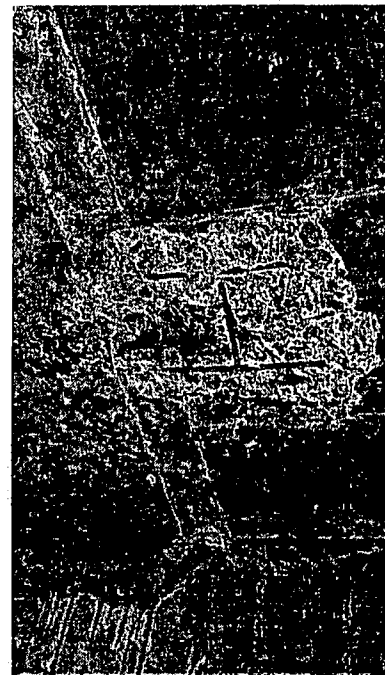


Figura 93. Perforación en techo por taches.

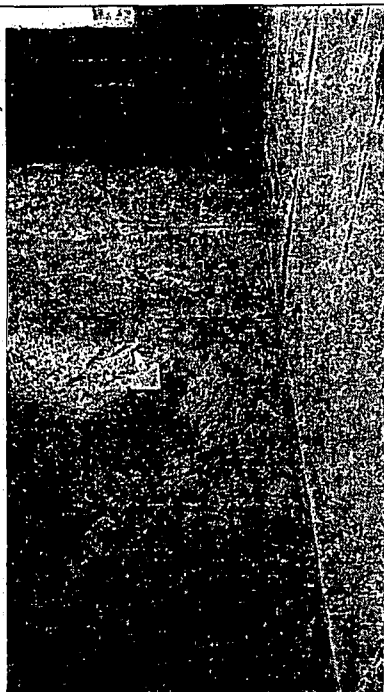


Figura 92. Malla sin recubrimiento en placa.

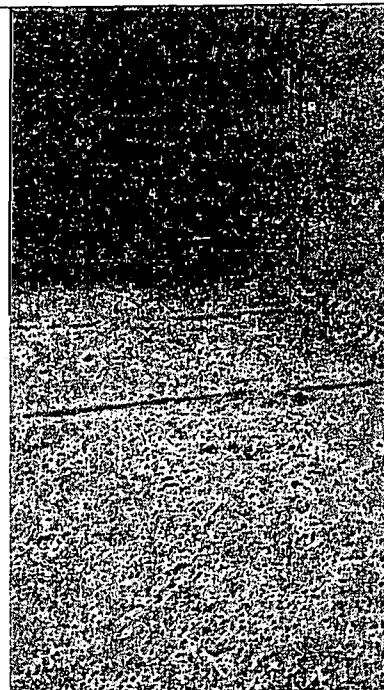


Figura 91. Malla sin recubrimiento en placa.

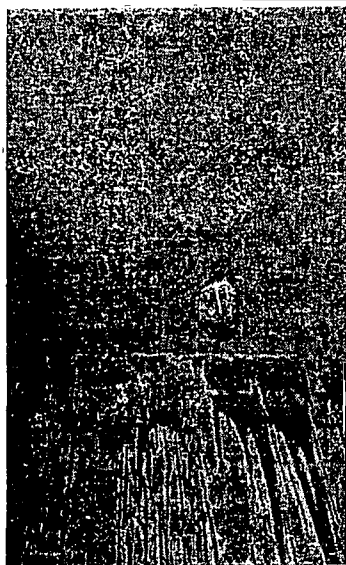


Figura 94. Eflorescencia del concreto.

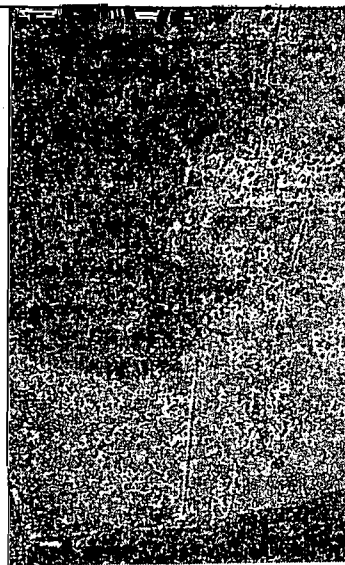


Figura 95. Eflorescencia del concreto.



Figura 96. Muro y marco desalineados.

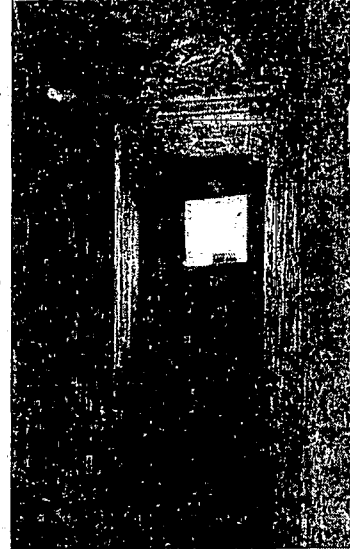


Figura 97. Vano de ventana sin alineación.

- ESCALERAS Y CIRCULACIÓN:

Estos elementos presentan problemas en el concreto como segregación y hormigueros severos, afectación por agentes biológicos, refuerzo sin recubrimiento que está expuesto a la intemperie y con procesos de oxidación. Los muros donde se apoyan los descansos presentan los problemas mencionados en la sección de muros, descrita anteriormente.

Las dimensiones de estos elementos son irregulares según las medidas tomadas en obra, es decir que son asimétricas en sus trazados de secciones, huella y contrahuella.

La placa inclinada de la escalera se encontró pandeada en exceso en algunos tramos (Figuras 102 y 103), demostrando falencias en la resistencia de la formaleta y la falta de supervisión en la fundida, ya que la carga viva en la colocación del concreto dañó la formaleta y generó estos problemas, los cuales tampoco fueron identificados y solucionados con un control previo y posterior a la fundida por el constructor, interventoría y supervisión.

Por otra parte, se observó un trazado inicial deficiente de las escaleras, ya que en los empalmes con los muros se encontraron refuerzos salidos para los descansos debajo de la escalera ya fundida (Figuras 104 y 112). Este problema evidencia falencias en el trazado inicial de las escaleras y en la supervisión en tiempo real de las actividades del proceso constructivo, ya que la identificación del error fue posterior a la fundida del muro con los pases de refuerzo embebidos para anclar la escalera.

Otro problema identificado en obra fueron las juntas encontradas en elementos estructurales fundamentales, como lo son las vigas de las placas de los accesos de circulación a los apartamentos, las cuales evidenciaban concretos de diferentes edades ejecutado para la continuación del elemento, sobre todo en las zonas de los nudos, donde

es mayor el esfuerzo cortante y por tanto se debe garantizar su construcción monolítica (Figuras 105 a 110). También, se encontraron vigas sin alineamiento y con refuerzo sin recubrimiento.

Adicional a lo anterior, se encontraron tramos de escalera sin fundir, los cuales eran para acceder a los últimos pisos de las torres 5 y 6. Estas superficies han estado expuestas a la intemperie desde que se suspendieron las labores, por lo que se genera un plano de debilidad en la superficie de la placa donde inicia y termina la escalera.

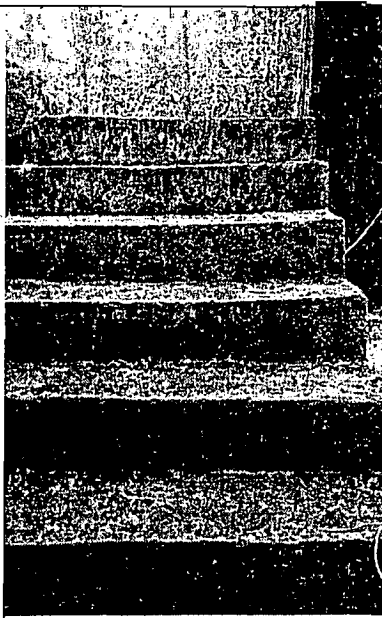


Figura 98. Escalera segregada e irregular.



Figura 99. Escalera segregada e irregular.



Figura 100. Escalera segregada e irregular.



Figura 101. Refuerzo sin recubrimiento.

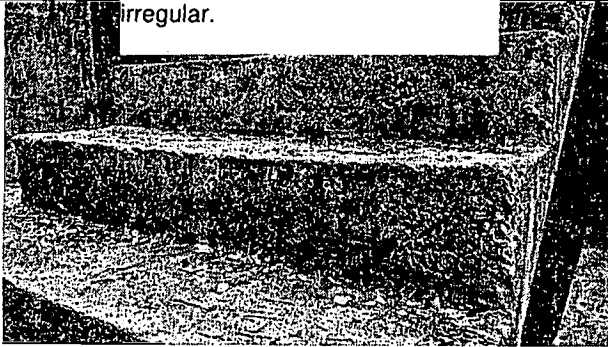


Figura 102. Escalera segregada e irregular.

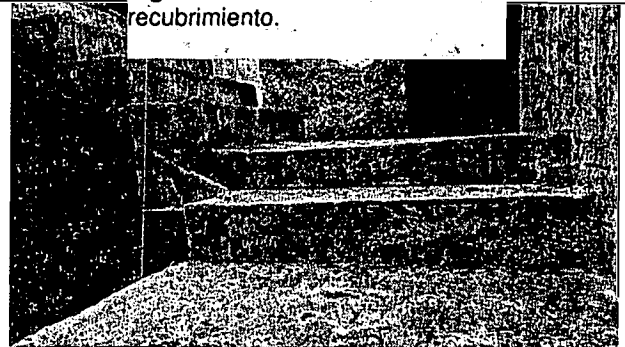


Figura 103. Escalera segregada e irregular.

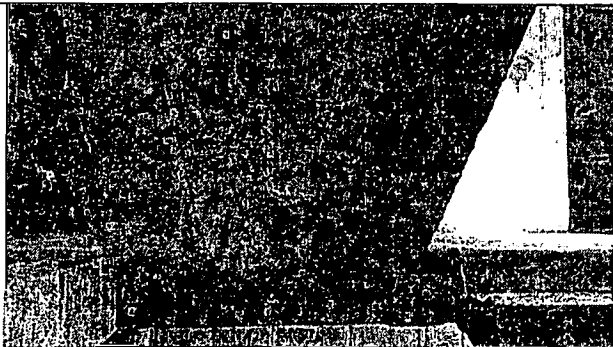


Figura 104. Refuerzo sin recubrimiento.

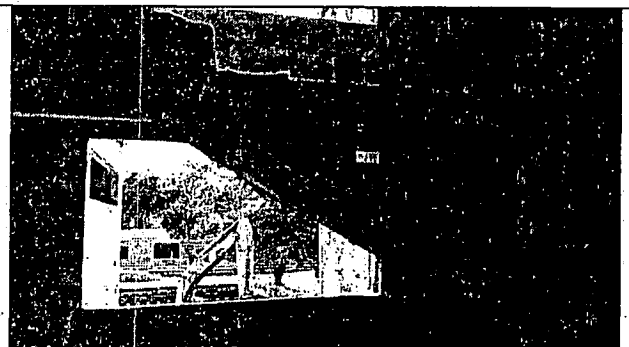


Figura 105. Placa pandeada.

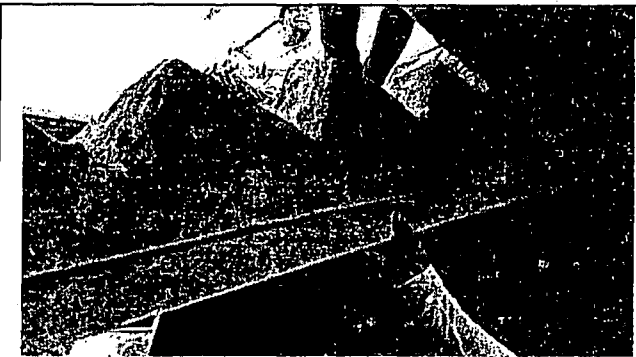


Figura 106. Placa pandeada.



Figura 107. Placa pandeada.

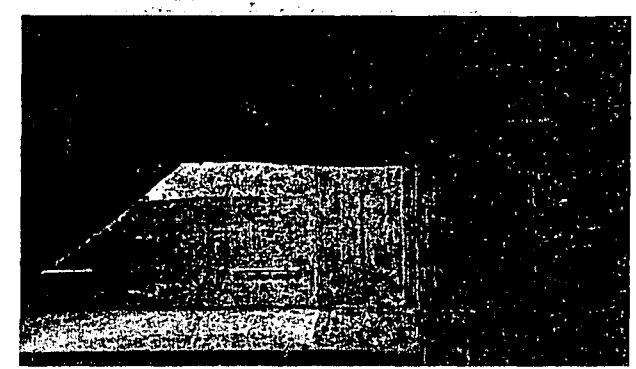


Figura 108. Placa pandeada.

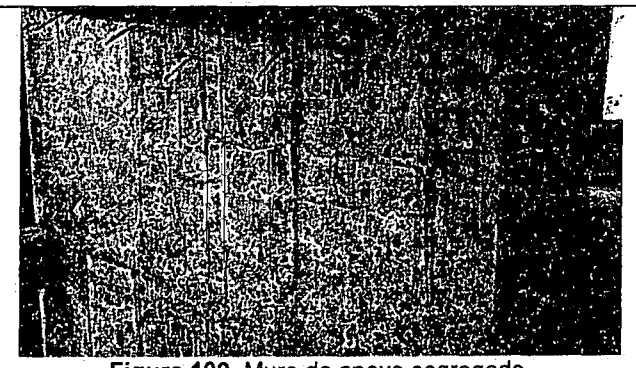


Figura 109. Muro de apoyo segregado.



Figura 110. Junta mal ejecutada en nudo.



Figura 111. Junta mal ejecutada en nudo.



Figura 112. Junta mal ejecutada en empalme de escalera.

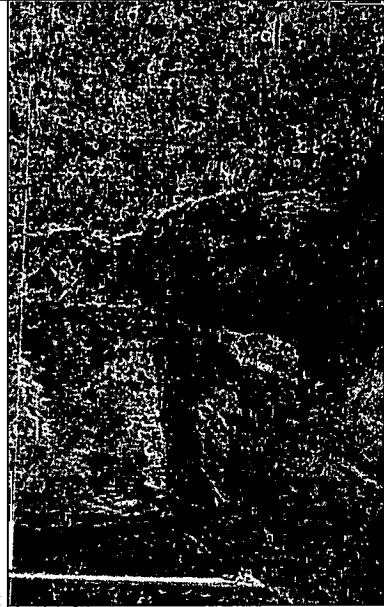


Figura 113. Junta mal ejecutada en empalme de escalera.

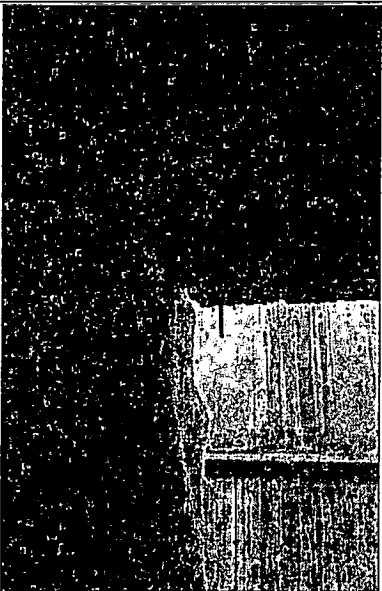


Figura 114. Segregación, fisura y daño en nudo.



Figura 115. Junta y daño en viga.

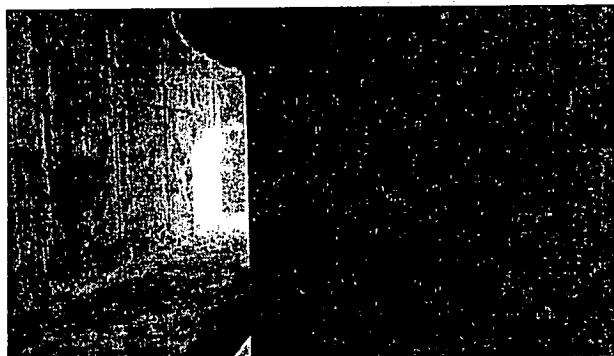


Figura 116. Muro de apoyo segregado.

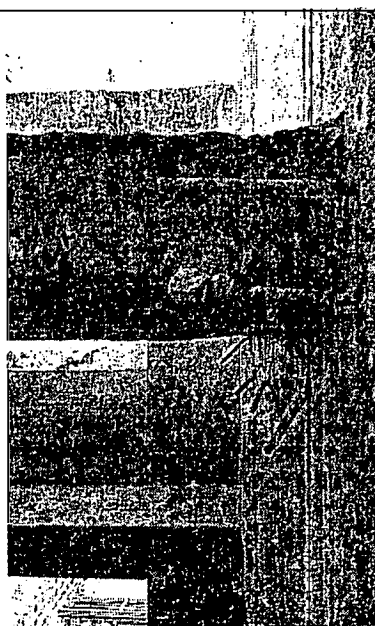


Figura 117. Escalera mal trazada.



Figura 118. Tramo sin fundir.

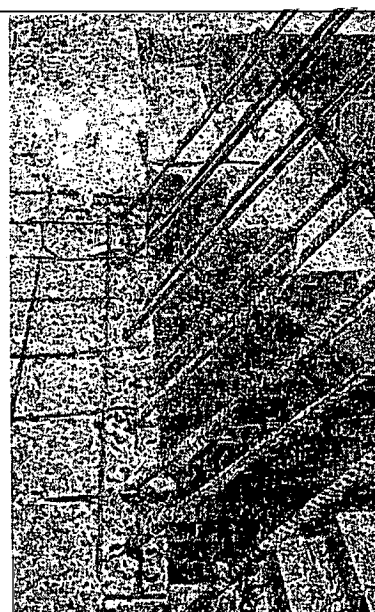


Figura 119. Plano débil por no fundir el tramo.

- FACHADAS:

En general, estos elementos presentan todos los problemas mencionados en la sección de muros, aunque adicionalmente se hace énfasis en que era evidente el problema de continuidad entre muros y placa, ya que en este punto era observable en su totalidad. Al respecto, se evidenció que los bordes de placa no tenían el recubrimiento exigido en planos además de la segregación y hormigueros; también, se evidenció contaminación por

papel y plástico en estas zonas, además de madera y formaleta. Todo lo anterior afecta una adecuada trasmisión de cargas entre los muros y las placas.

Los vanos se encontraron sin alineamiento (plomos y niveles), por lo que estaban torcidos a simple vista. También, se observaron dinteles y antepechos desportillados, segregados y sin rematar.

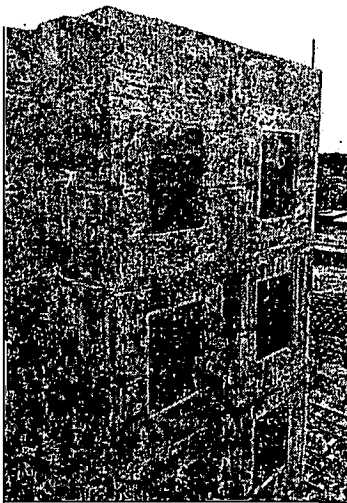


Figura 120. Segregación y contaminación en fachada.

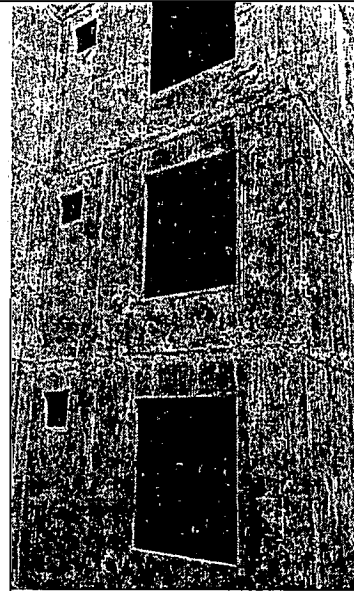


Figura 121. Segregación y resanes en fachada.

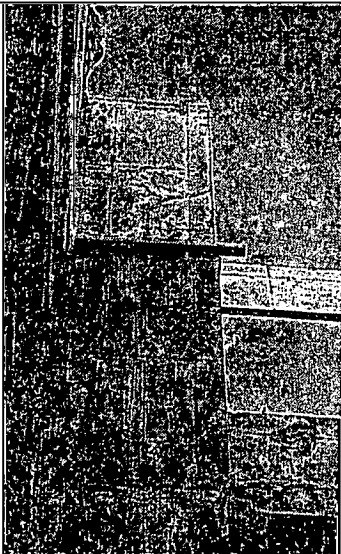


Figura 122. Segregación y contaminación en fachada.



Figura 123. Resanes excesivos en fachada.

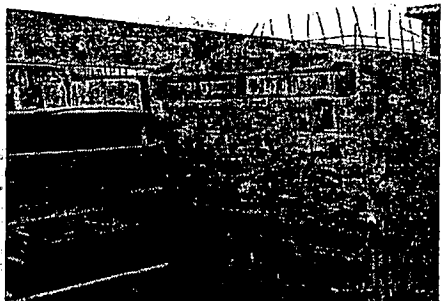


Figura 124. Afectación por segregación.

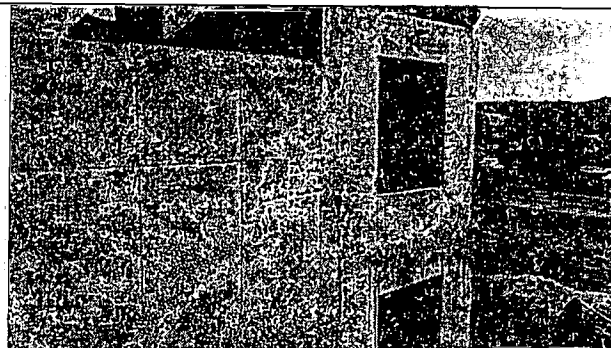


Figura 125. Afectación por segregación.

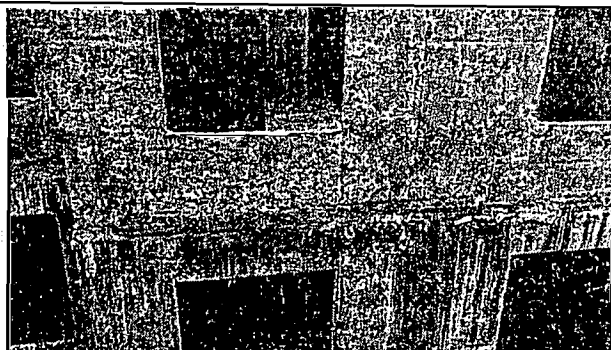


Figura 126. Afectación por segregación y contaminación.

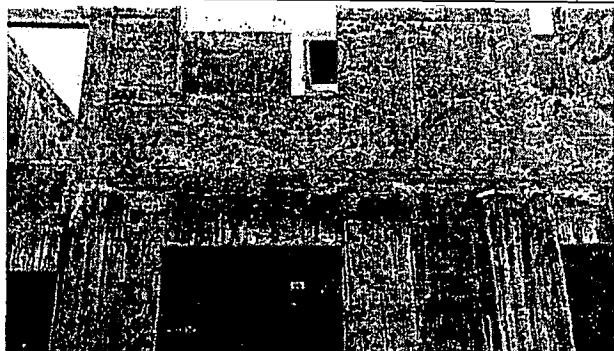


Figura 127. Afectación por segregación y contaminación.

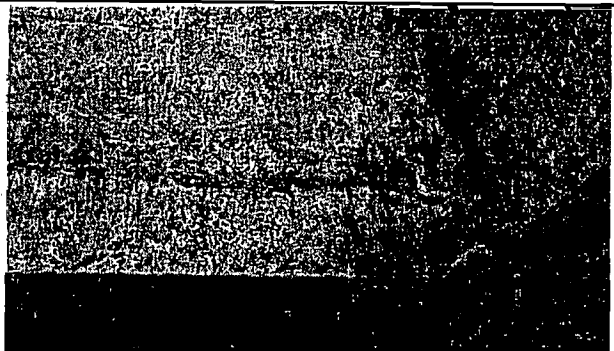


Figura 129. Afectación por segregación y contaminación.

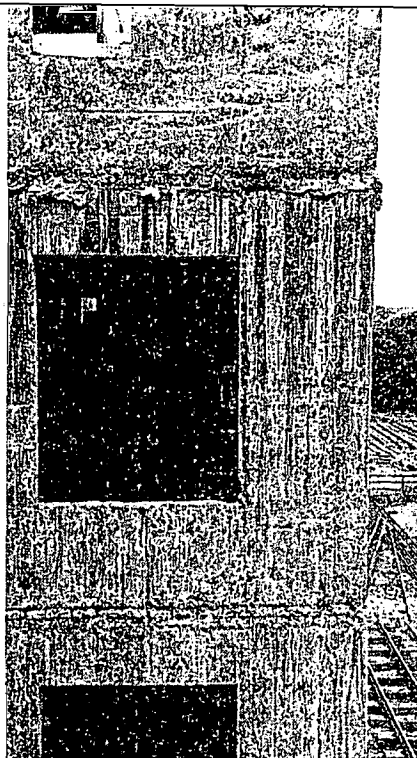


Figura 128. Afectación por segregación y contaminación.

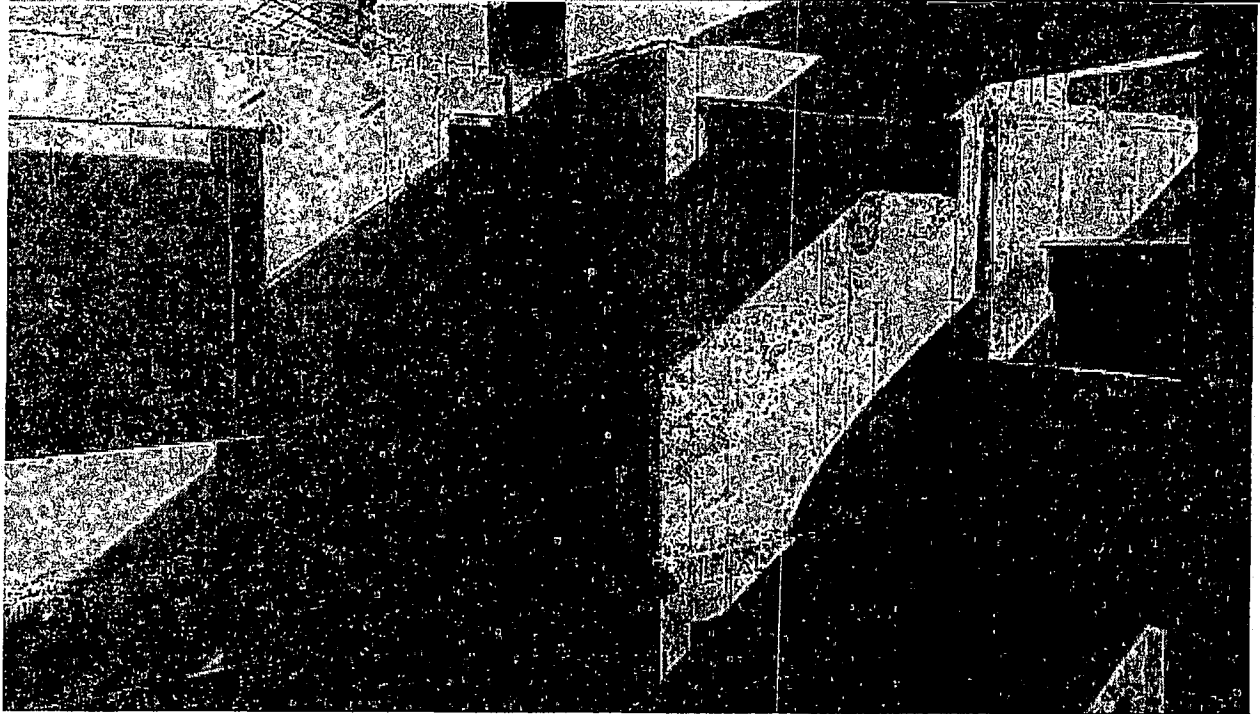


Figura 130. Afectación por segregación y contaminación.

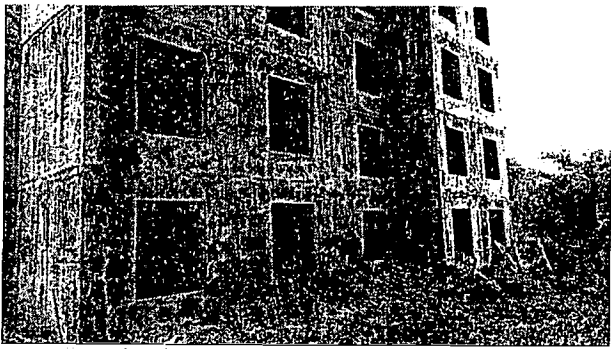


Figura 131. Afectación por segregación y contaminación.

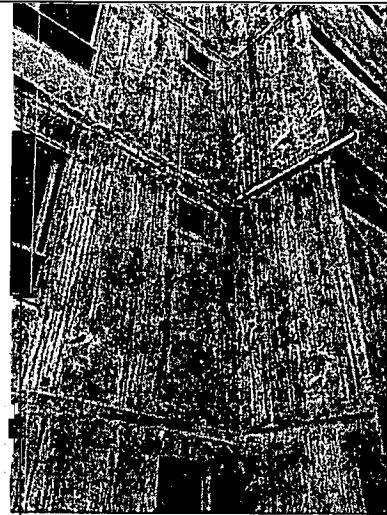


Figura 132. Afectación por segregación y contaminación.

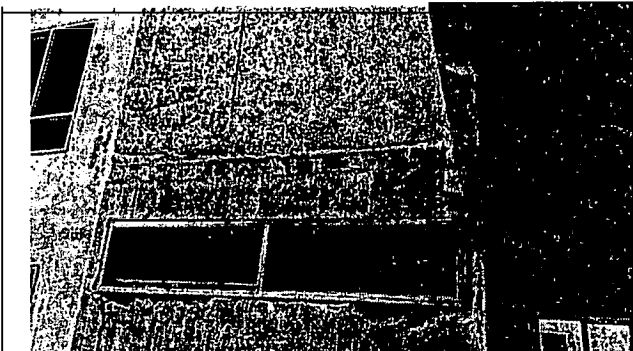


Figura 133. Afectación por segregación y contaminación.

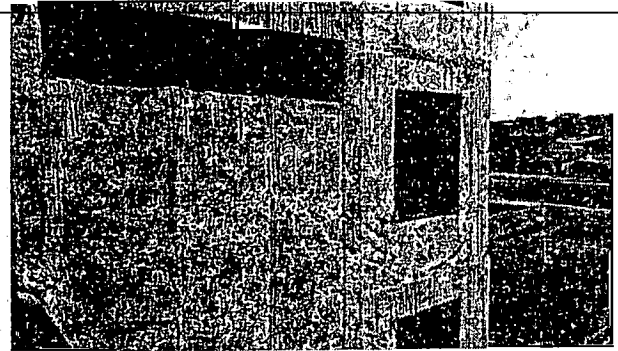


Figura 134. Afectación por segregación y contaminación.

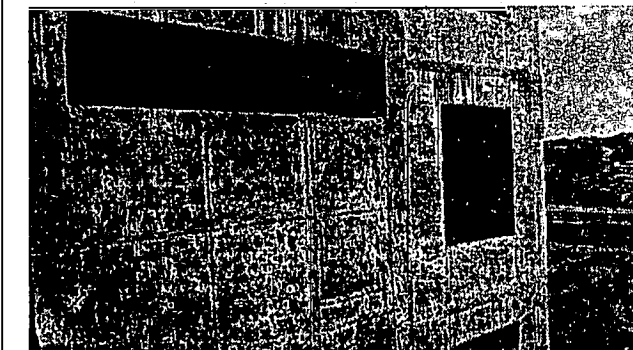


Figura 135. Afectación por segregación y contaminación.



Figura 136. Afectación por segregación y contaminación, vano irregular.

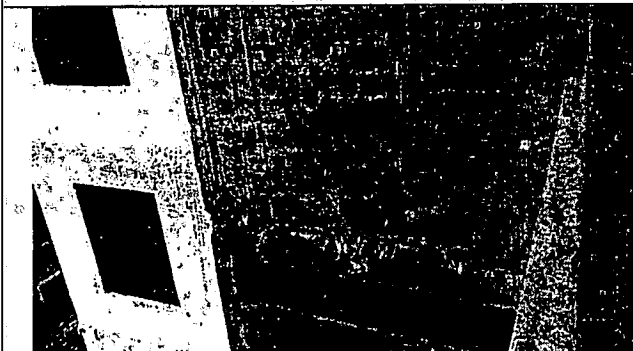


Figura 137. Afectación por segregación y contaminación.

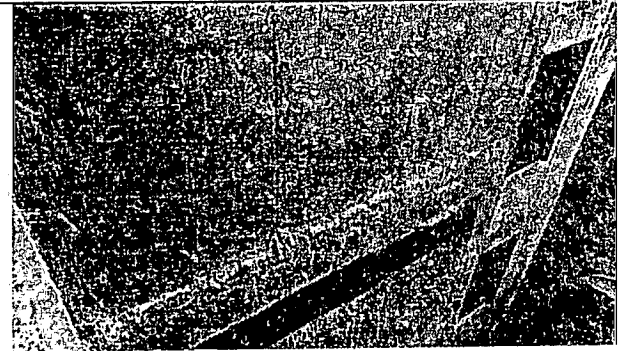


Figura 138. Afectación por segregación en placa.

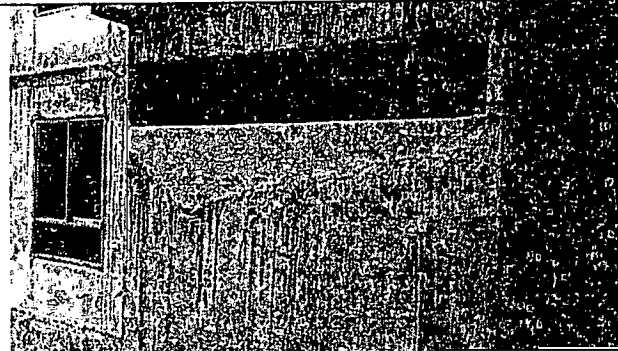
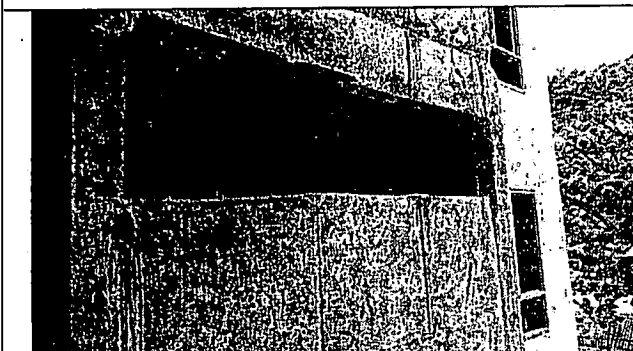




Figura 139. Vano irregular.

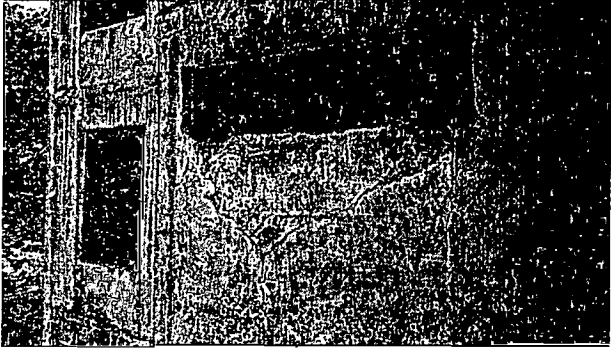


Figura 141. Junta mal ejecutada en varias fundidas.

Figura 140. Junta mal ejecutada en varias fundidas.

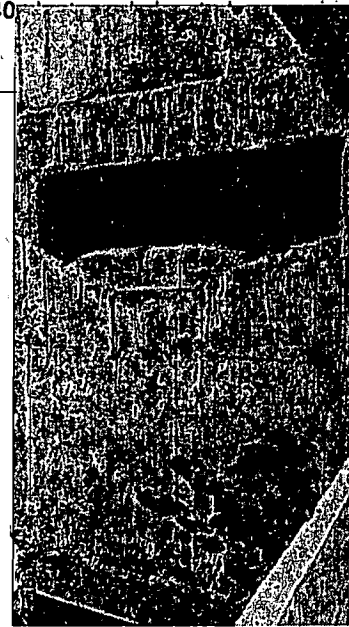


Figura 142. Junta mal ejecutada en varias fundidas.

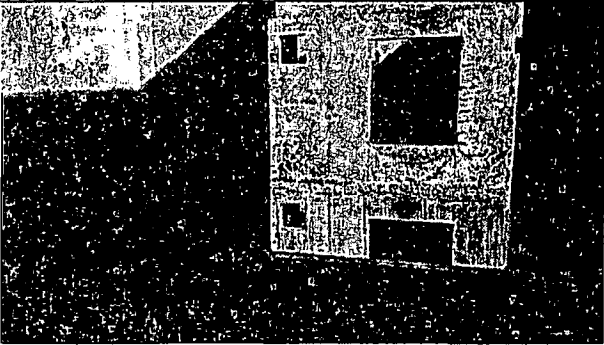


Figura 143. Afectación por segregación y contaminación.

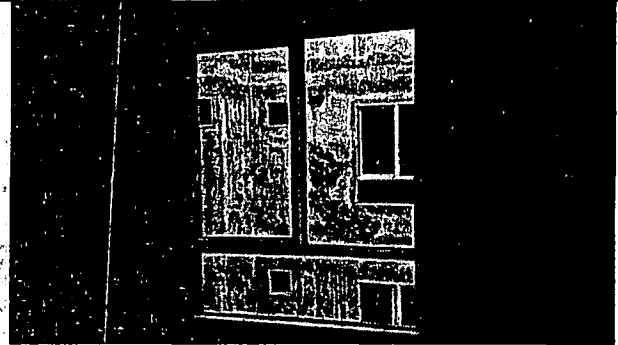


Figura 144. Resanes excesivos.

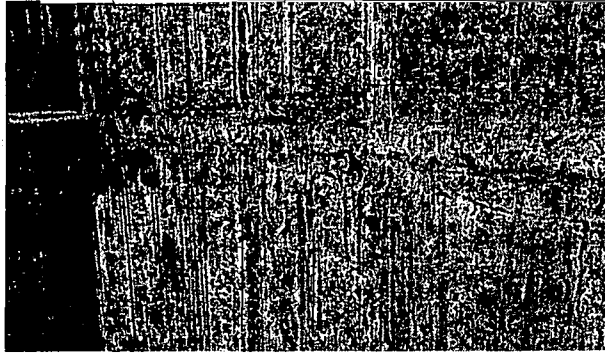


Figura 145. Segregación en placa.



Figura 146. Daño en la junta placa - muro.

Las deficiencias descritas anteriormente comprometen la integridad de la estructura y por tanto su funcionalidad como sistema estructural sismo resistente. Los problemas evidenciados en la colocación y compactación del concreto, y los problemas de la inadecuada colocación del refuerzo, incumplen claramente lo estipulado y exigido en las especificaciones técnicas, planos estructurales y el título C de la NSR-10.

Según lo anterior y a pesar de que la obra no está terminada, las estructuras de cada torre construidas hasta la fecha, no cumplen todos los requerimientos estructurales exigidos, y no garantizan un comportamiento adecuado en la transmisión de cargas; la segregación severa en los muros crea planos de debilidad y hace que no sean elementos consolidados con una densidad adecuada, por lo que se comportan como elementos anisotrópicos¹, y además, la inadecuada distribución del refuerzo principal (muros y losas), no garantiza que trabaje y resista los esfuerzos para los cuales fue diseñado.

Estos problemas dejan en evidencia que la ejecución de la obra fue deficiente y también, que los principios y funciones pertinentes tanto de la interventoría como de la supervisión técnica, no se acogieron a las obligaciones establecidas para cada uno. Los controles mínimos de la supervisión técnica establecidos y exigidos en el título I de la NSR 10, no fueron ejecutados de manera pertinente.

No es evidente que la interventoría de obra haya cumplido a cabalidad con su función de *"(...) verificar revisar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas técnicas, controlar la calidad de la mano de obra y calidad de los materiales utilizados y verificar la concordancia entre la obra ejecutada y los planos y especificaciones técnicas"* además de *"Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y*

¹ (RAE) DEL online; 2019.

Dicho de una sustancia o de un cuerpo: Que posee propiedades físicas distintas según la dirección en que se mide.

especificaciones técnicas del objeto contratado establecidas por la entidad”¹, y la supervisión técnica debió verificar “(...) la sujeción de la construcción de la estructura de la edificación a los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador estructural.”²; por lo que, en la ejecución del proyecto, al evidenciar daños en los primeros elementos de concreto fundidos (muros y placas del primer nivel), debieron exigir la demolición o corrección inmediata de los mismos y no dejar avanzar las torres en altura, como se establece en las especificaciones técnicas de COMFANDI³: “No se deberá colocar una nueva capa de concreto, si la precedente no está debidamente consolidada”.

La gestión realizada por el constructor, la interventoría y la supervisión técnica fueron insuficientes para asegurar el correcto cumplimiento del objeto contractual. Ni la interventoría ni la supervisión exigieron al contratista el estricto cumplimiento de las condiciones técnicas de la obra pactadas en las cláusulas contractuales.

Lo anterior conllevó a que los recursos ejecutados, no se hayan invertido atendiendo a cabalidad los principios de la función pública en la ejecución de las obras de construcción de las viviendas de interés prioritario en el municipio de La Dorada, Caldas, para el proyecto Nuevo Horizonte, toda vez que las estructuras pagadas no cumplen con la totalidad de las especificaciones técnicas y de calidad establecidas para el proyecto, como lo evidenció el equipo auditor en las inspecciones físicas adelantadas.

Con fundamento en el presupuesto del proyecto, el cual registra los mismos ítems tanto para el contrato No. 042 como para el No 047, se identificaron los ítems del capítulo de estructura que presentan daños y afectaciones evidenciados en la visita técnica, los cuales son:

Tabla 16 Ítems correspondientes a la estructura

DESCRIPCIÓN	UNIDAD
Muros fundidos en sitio e=10cm	m ²
Malla electrosoldada 15x15x6mm	Kg
Losa entrepiso e= 10cm	m ²
Escalera concreto 3000 psi	m ³
Refuerzos en hierro de 60.000 psi.	Kg
Resanes por piso después de fundición	Und

Fuente: Información entregada por Comfandi en la visita técnica de obra.
Elaboro: Equipo de trabajo CGR

Según las últimas actas parciales de obra de los contratos de obra 42 (Acta parcial No. 10 02/11/2018) y 47 (acta No. 5 9/10/2018) allegadas al equipo auditor, los valores acumulados y pagados en estos ítems hasta la fecha registran lo siguiente para cada torre:

¹ El Fondo Adaptación ha implementado el INSTRUCTIVO DE INTERVENTORÍA DE VIVIENDA Código 13-03-1-10. Versión 1

² La ley 400 de 1997 Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes

³ “ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL - PROYECTO NUEVO HORIZONTE EN EL MUNICIPIO LA DORADA CALDAS” en julio del 2015



Tabla 17 Valores acumulados y pagados para el capítulo de estructura de los contratos 42 y 47.

Torre	Descripción	Und	Contrato de obra n.º 42			Contrato de obra n.º 47		
			Cantidad	Valor Parc	Ejecución	Cantidad	Valor Parc	Ejecución
Torre 5	Muro fundido en sitio e=8 cm	m ²	1835,91	\$ 95.973.900,00	100%	1835,91	\$ 95.973.900,00	100%
	Malla electrosoldada	Kg	17387	\$ 86.268.016,00	100%	17387	\$ 86.268.016,00	100%
	Losa entrepiso e=10cm	m ²	752,4	\$ 51.001.811,00	100%	752,4	\$ 51.001.811,00	100%
	Escalera concreto 3000 psi	M ³	7,08	\$ 6.767.872,00	100%	7,08	\$ 5.075.904,00	75%
	Refuerzos en hierro de 60.000 psi	Kg	1031,24	\$ 5.325.856,00	100%	1031,24	\$ 5.325.856,00	100%
Torre 4	Resanes por piso después de fundición	Und	5	\$ 2.502.078,00	100%	4	\$ 2.001.662,00	40%
	Muro fundido en sitio e=8 cm	m ²	1835,91	\$ 95.973.900,00	100%			
	Malla electrosoldada	Kg	17387	\$ 86.268.016,00	100%			
	Losa entrepiso e=10cm	m ²	752,4	\$ 51.001.811,00	100%			
	Escalera concreto 3000 psi	M ³	7,08	\$ 6.767.872,00	100%			
Torre 3	Refuerzos en hierro de 60.000 psi	Kg	1031,24	\$ 5.325.856,00	100%			
	Resanes por piso después de fundición	Und	4	\$ 2.001.662,00	80%			
	Muro fundido en sitio e=8 cm	m ²	1835,91	\$ 95.973.900,00	100%			
	Malla electrosoldada	Kg	17387	\$ 86.268.016,00	100%			
	Losa entrepiso e=10cm	m ²	752,4	\$ 51.001.811,00	100%			
Torre 2	Escalera concreto 3000 psi	M ³	7,08	\$ 6.767.872,00	100%			
	Refuerzos en hierro de 60.000 psi	Kg	1031,24	\$ 5.325.856,00	100%			
	Resanes por piso después de fundición	Und	4	\$ 2.001.662,00	80%			
	Muro fundido en sitio e=8 cm	m ²	1835,91	\$ 95.973.900,00	100%			
	Malla electrosoldada	Kg	17387	\$ 86.268.016,00	100%			
Torre 1	Losa entrepiso e=10cm	m ²	752,4	\$ 51.001.811,00	100%			
	Escalera concreto 3000 psi	M ³	7,08	\$ 6.767.872,00	100%			
	Refuerzos en hierro de 60.000 psi	Kg	1031,24	\$ 5.325.856,00	100%			

	Refuerzos en hierro de 60.000 psi	Kg	1031,24	\$ 5.325.856,00	100%
	Resanes por piso después de fundición	Und	4	\$ 2.001.662,00	80%
	Muro fundido en sitio e=8 cm	m ²	1835,91	\$ 95.973.900,00	100%
	Malla electrosoldada	Kg	17387	\$ 86.268.016,00	100%
	Losa entrepiso e=10cm	m ²	752,4	\$ 51.001.811,00	100%
	Escalera concreto 3000 psi	M ³	7,08	\$ 6.767.872,00	100%
	Refuerzos en hierro de 60.000 psi	Kg	1031,24	\$ 5.325.856,00	100%
	Resanes por piso después de fundición	Und	4	\$ 2.001.662,00	80%
	COSTOS DIRECTOS		\$ 1.237.196.001,00		\$ 244.646.317,90
	Administración	16%	\$ 197.951.360,16		\$ 39.143.410,86
	Imprevistos	1%	\$ 12.371.960,01		\$ 2.446.463,18
	Utilidad	3%	\$ 37.115.880,03		\$ 7.339.389,54
	Iva sobre utilidad	19%	\$ 235.067.240,19		\$ 46.482.800,40
	COSTOS INDIRECTOS		\$ 482.506.440,39		\$ 95.412.063,98
	TOTAL		\$ 1.719.702.441,39		\$ 340.058.381,88

Fuente: Actas parciales de obra, contratos 42 y 47. Información entregada por Comfandi en la visita técnica de obra.
Elaboro: Equipo de trabajo

Las cantidades de obra y sus valores en dinero correspondientes al capítulo de estructura, fueron pagados sin cumplir con la calidad técnica reglada, ocasionando el posible menoscabo al patrimonio estatal por el proyecto Urbanización Nuevo Horizonte corresponde a una cuantía que asciende a mil setecientos diecinueve millones setecientos dos mil cuatrocientos cuarenta y un pesos con treinta y nueve centavos (\$1.719.702.441,39) por el contrato 42, y de trecientos cuarenta millones cincuenta y ocho mil trescientos ochenta y un pesos con ochenta y ocho centavos (\$340.058.381,88) por el contrato 47, para un total de dos mil cincuenta y nueve millones setecientos sesenta mil ochocientos veintitrés pesos con veintisiete centavos (\$2.059.760.823,27).

El hallazgo se registra como IP para efectuar el traslado pertinente, así como con posible incidencia disciplinaria, de conformidad con las leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011.

Análisis de la respuesta FA

El FA inicia su respuesta precisando que en virtud de la suscripción del contrato *"Comfandi era responsable de la ejecución y entrega de las soluciones de vivienda con la calidad esperada y en el tiempo acordado, gestionando y coordinando a los distintos subcontratistas, interventores de obra contratados por él"*. Obligación que es clara para este ente de control teniendo en cuenta lo pactado en el contrato en mención, pese a lo cual no el FA no puede desligarse de su responsabilidad en el cumplimiento de la finalidad estatal como contratante y ordenador del gasto.

A continuación procede a esbozar el marco normativo que regula cuándo se debe contratar la interventoría de obra bajo el estatuto público de contratación y la motivación que condujo al FA de contar con un experto técnico y especializado para este caso. Trae a colación apartes de algunas sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional de la responsabilidad de la interventoría de obra. Y concluye señalando que *"en virtud del acta de compromiso suscrita por Comfenalco Santander con la interventoría, el Fondo Adaptación encomendó a este tercero, el control y vigilancia del cumplimiento del contrato, (...) quien debía exigir y verificar que se cumplieran las especificaciones técnicas en la ejecución del proyecto "Las Amintas"*.

Al respecto es importante señalar que este ente de control no reprocha el hecho de contar el FA con una interventoría para verificar y supervisar la ejecución de la obra; por otra parte lo expuesto en materia legal y jurisprudencial sobre la labor de la interventoría de obra refuerza lo observado por la CGR en cuanto a la responsabilidad de ésta por las deficiencias en la obra, cuyos avances ya han sido cancelados que conllevan al daño al patrimonio público, expuesto. Sin embargo, es de aclarar que la sumatoria de los hechos evidenciados por la CGR, reflejan igualmente falencias de los mecanismos de control y seguimiento del FA para garantizar la correcta ejecución del proyecto no obstante, haber contado con contratistas designados como supervisores para el seguimiento técnico,

administrativo, financiero y jurídico del cumplimiento de las obligaciones de Comfandi como operador e interventor de obra y quienes igualmente tenían entre sus funciones garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos; así como programar reuniones de seguimiento y revisión a la ejecución de los proyectos de vivienda, en el lugar donde se desarrollara el proyecto.

El FA manifiesta que ha cumplido con lo consagrado en el artículo 209 de la constitución en el sentido que ha realizado los contratos de supervisión e interventoría de las viviendas, y que ello atiende también al régimen de contratación que lo cobija, que para el caso que nos ocupa es privado.

No obstante no se puede desconocer que la delegación de las responsabilidades en cabeza de otros, no exime a la entidad de sus deberes de orientación, seguimiento, control y vigilancia como lo afirma los artículos 1³⁹, 2⁴⁰, 6⁴¹, 123⁴², 124⁴³ y 209⁴⁴ de la Constitución Política de Colombia.

Finalmente no es de recibo por parte de la CGR la afirmación de que por encontrarse en ejecución el contrato no se puede determinar un detrimento al patrimonio del Estado y que toda vez que el Contrato se encuentra en ejecución, el organismo de control fiscal, estaría excediendo su facultad de control posterior y selectivo; sobre esta afirmación es importante traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-623 de 1999 y ratificado por la misma en Sentencias C-648 de 2002 y C-103 de 2015, en el sentido de indicar que: *“Las Contralorías no pueden participar en el proceso de contratación, puesto que su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones. Tampoco pueden interferir ni invadir la órbita de*

³⁹ **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con Autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁴⁰ **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

⁴¹ **Artículo 6o.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones

⁴² **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

⁴³ **Artículo 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

⁴⁴ **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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.

competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora, lo cual está prohibido expresamente por la Carta Política al señalar en el artículo 267 que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. De esta forma, al excluir la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, se evita que se incurra en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración.

Sin embargo, esta circunstancia no sirve de argumento para alegar la improcedencia del control fiscal sobre los contratos estatales, el cual, por el contrario, bien podrá ejercerse cuando la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización del contrato, sin que esta actuación desnaturalice la función a cargo de las contralorías "ni *vulnere los parámetros constitucionales sobre estos tópicos. Por consiguiente, el perfeccionamiento del contrato es el momento a partir del cual tales actos nacen a la vida jurídica y pueden ser objeto del control posterior, como lo ordena la Constitución (art. 267) y lo ha reconocido esta Corporación*"

Por su parte, la CGR en concepto IE21652 del 8 de abril de 2011, refiriéndose a la posibilidad de hacer control fiscal en las distintas etapas contractuales indicó: "es claro que en cualquiera de estos tres momentos contractuales puede realizarse control fiscal y, si en desarrollo del control posterior se observa que en los pagos efectuados dentro de la ejecución parcial del contrato aparecen fiscales que ameriten el inicio de un Proceso de responsabilidad Fiscal, el grupo auditor debe realizar su traslado inmediato al competente para el efecto", visto lo anterior la CGR no está coadministrando, sino ejerciendo su labor de control fiscal posterior, ya que los pagos referidos como detrimento ya ha sido causados, el contrato de prestación de servicios se encuentra terminado, no se ha cumplido con el objeto para el cual fueron apropiados, y la entidad inició acción de controversia contractual por incumplimiento por parte del operador zonal.

Análisis de respuesta de Comfandi

Mediante el oficio con referencia E-2019-011321, el FA adjunta un "informe técnico pericial" del estado actual de las viviendas del proyecto "Nuevo Amanecer", que en realidad se llama Nuevo Horizonte, elaborado por Comfandi. Dentro de este informe, Comfandi da respuesta a la observación comunicada por la CGR de la siguiente manera:

"FRENTE AL PUNTO (I) ESTRUCTURA EN CONCRETO REFORZADO:

(...) En cuanto a los problemas evidenciados en el acabado del concreto no se presentaron por falta de seguimiento técnico de la interventoría. Ésta realizó las observaciones y solicitó las correcciones en el momento que se requería, pero el contratista (...) hizo caso omiso de ellas. (...)

La interventoría hizo seguimiento y solicitudes al contratista mediante correos electrónicos, observaciones en la bitácora de obra, solicitudes verbales y comunicados oficiales (...)

Se reitera que se indicó al contratista en dicho memorando que: "... La interventoría puede no recibir la obra por mala calidad y que esta es una causal de terminación de los contratos..." (...)

Ahora bien, en cuanto a la observación sobre los problemas (...) relacionados con daños en el concreto (hormigueros y segregación severa), es preciso tener en cuenta que la interventoría una vez lo detectó (...) solicitó al contratista su reparación, teniendo en cuenta el nivel del daño que en algunos de los casos se trata de una reparación estética (...) y en los defectos mayores se solicitó la debida reparación estructural (...). (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Todo lo expuesto ratifica que siempre se ha realizado un seguimiento por parte de la interventoría de obra de Comfandi y que los problemas existentes en cada actividad se han detectado a cada paso realizándose los requerimientos correspondientes al Consorcio Vivienda Para Todos Ola Invernal, sin que se lograra que durante el tiempo de actividad de la obra se hicieran por su parte las correcciones necesarias. (...)

Teniendo en cuenta los temas evidenciados (...), se inician todas las actividades tendientes al reinicio de las obras (...) y se apertura por Comfandi una invitación privada a varios contratistas para la terminación del proyecto, estableciéndose dentro de los pliegos de condiciones las actividades que eran necesarias para el cumplimiento técnico de las obras de acuerdo con la normatividad vigente, entre ellas las correcciones faltantes. (...)"

Si bien en su respuesta la interventoría manifiesta que hizo reiteradas solicitudes al contratista para corregir los problemas detectados, dichas medidas fueron insuficientes. Los problemas que presenta la estructura actualmente y que fueron identificados en su momento por la interventoría, se generaron por la falta de un control efectivo que exigiera calidad en la ejecución de los procesos constructivos.

Las funciones tanto de la interventoría como de la supervisión del FA debían asegurar la correcta ejecución del contrato, lo cual incluye la ejecución de las obras. En función de sus responsabilidades técnicas, debieron tomar medidas pertinentes para solucionar los problemas constructivos evidenciados. Dichos problemas se presentaron desde la construcción del primer piso de las torres, y la falta de rigurosidad con la ejecución permitió que se presentaran consecutivamente hasta el último piso; es decir, que consientes de los errores presentados, la interventoría y el Fondo permitieron la continuación de obras de mala calidad, únicamente limitándose a advertirle al contratista de los problemas, mas no de tomar medidas correctivas.

"FRENTE AL PUNTO (II) MUROS.

Los muros (...) presentan deficiencia en su acabado (...). Los resanes realizados (...) se retirarán y se evaluará si es necesaria la reparación con concretos sin retracción (...). En el tema de las tuberías embebidas en los muros se adicionará la malla con vena (...).

De acuerdo con lo expresado anteriormente, los daños evidenciados en el concreto (hormigueros y segregación severa), podrán ser reparados con concreto sin retracción (...)

En cuanto a los elementos deformados y con secciones variables se atenderán las correcciones necesarias para cumplir la tolerancia especificada en la NSR-10 en cuanto a la desalineación de los muros en altura (...)

Respecto a la curvatura o alineamiento, paralelismo y ortogonalidad que se menciona debe tenerse en cuenta que cada edificio es independiente en su localización y replanteo y que para obtener una exactitud y precisión como se manifiesta debería contarse con una topografía permanente en obra (...).

En las zonas en las que la malla se encuentre calcada se realizará la debida corrección con el concreto estructural sin retracción para cumplir el recubrimiento exigido por la norma.

Con relación a los elementos y objetos que ponen en entredicho la debida continuidad y apoyo de los elementos estructurales muro-placa es preciso aclarar que el proceso constructivo se realizó con formaleta metálica de tal forma que primero se funden los muros y posteriormente se funden las losas de entrepiso; este no es un sistema de fundición monolítica como se menciona en los hallazgos de la Contraloría. (...)

Los muros no estructurales donde se presentan irregularidades por los vanos para lucetas y ventanas se repararán (...).

En este apartado no se controvierten las deficiencias encontradas por la CGR y se anuncian reparaciones para corregir los problemas. Se resalta que los problemas que presentan los muros no son de "deficiencia en su acabado" como lo manifiesta Comfandi, ya que ellos mismos mencionan en la misma respuesta que "en los defectos mayores se solicitó la debida reparación estructural".

Por otra parte, si bien la malla vena no es un elemento estructural, esta recubre todas las tuberías embebidas en muros y placas de la estructura; la cual no se instaló y mencionan que "se adicionará", para lo cual deben demoler todos los elementos en la zona que tenga tubería embebida, lo cual es una solución totalmente invasiva y perjudicial para los elementos estructurales.

Además de lo anterior, la respuesta alude a que la curvatura, alineamiento, paralelismo y ortogonalidad se debe a que cada edificio es independiente en su localización. Para hacer claridad, en la observación de la CGR, se hizo referencia a la perpendicularidad entre muros adyacentes del mismo apartamento y de la misma torre, nunca a el alineamiento entre torre, aunque este alineamiento también se debe mantener. Esta condición es fácil de asegurar con un ejero y un ayudante calificados, no es necesario un equipo de topografía permanente como afirma Comfandi.

También, Comfandi hace referencia a que corregirá las "zonas en las que la malla se encuentre calcada" para cumplir el recubrimiento exigido. Vale la pena recordar que en la parte inferior de las placas hay mallas sin recubrimiento, y para corregirlo de la manera que manifiesta Comfandi, se debe picar la parte inferior de la placa (e=12cm) y recalzarla con al menos otros 2 cm, por lo que es un proceso tedioso e invasivo, que como resultado reducirá la altura libre de los apartamentos. El

incorrecto posicionamiento de la malla inferior no es solamente un tema estético, esto afecta el comportamiento estructural del elemento.

Posteriormente, la respuesta hace referencia a la continuidad y apoyo de los elementos estructurales afectada por elementos ajenos. La CGR en su visita evidenció el método constructivo utilizado, el cual fue explicado por el contratista y por los mismos representantes de Comfandi. En la observación nunca se hizo referencia a la necesidad de ejecutar un método totalmente monolítico entre muro y placa, se hizo referencia a que en el proceso progresivo de ejecutar primero muros y luego placas, se dejaron elementos contaminante como papel y madera en las transiciones, lo cual genera juntas y planos de debilidad que no garantizan la transmisión de cargas. Esto también lo evidenció el informe que Comfandi adjunta realizado por ATRIA ESTUDIO DE INGENIERÍA mencionando que se encontraron "*Transiciones de vaciado terminadas con retagues de papel, que no fue retirado al comenzar el siguiente vaciado.*".

"FRENTE AL PUNTO (III) PLACAS.

En las zonas en las que la malla se encuentre calcada se realizará la debida corrección con el concreto estructural sin retracción para cumplir el recubrimiento exigido por la norma.

En cuanto a los elementos deformados (pandeados), se revisará la tolerancia con la norma NSR-10 y en los casos que no se cumpla se realizará la respectiva corrección hasta ajustar a dicha norma.

En las zonas en las que se generaron perforaciones para la inserción de taches (...) estas serán corregidas (...) teniendo en cuenta que el concreto de la estructura no es del tipo impermeabilizado (...)

Se revisará si los resanes excesivos están por fuera de la tolerancia y en ese evento serán corregidos.

En el tema de las tuberías embebidas en los muros se adicionará la malla con vena (...).

(...) la afectación por segregación en las placas de los tanques podrán (sic) ser reparados (...)

En cuanto a la alineación de los muros que soportan las placas se revisará si están o no dentro de la tolerancia estructural y en caso negativo se hará la debida corrección.

Con relación a la patología de fluorescencia (sic) se corregirá cuando los edificios se encuentren bajo techo (...)"

En esta sección Comfandi no controvierte los problemas encontrados por la CGR, y afirma que realizará reparaciones.

En primer lugar, cuando Comfandi hace referencia a que corregirá las "zonas en las que la malla se encuentre calcada" para cumplir el recubrimiento exigido, vale la pena recordar que el problema va más allá del recubrimiento, como se mencionó en la observación comunicada por la CGR. El incorrecto posicionamiento de la malla inferior no es solamente un tema estético, esto afecta el comportamiento estructural del elemento. Adicionalmente, la solución planteada requeriría un recalce en la parte inferior de la placa (e=12cm) que garantice la

continuidad del concreto, por lo que es un proceso complejo e invasivo que, como resultado, reducirá la altura libre de los apartamentos.

En cuanto a las perforaciones que manifiesta corregirán, la consecuencia de haber perforado en tantas ocasiones las placas (e=12 cm) generó las filtraciones, esto independientemente del tipo de concreto (impermeabilizado o no), por lo que no es problema del material sino de la afectación por la colocación de tantos taches de una manera inadecuada.

Se resalta, que según el mismo informe elaborado por ATRIA y adjunto a la respuesta de Comfandi, ellos encuentran “Desalineación de los muros en altura hasta de 10 cm aproximadamente.”

“FRENTE AL PUNTO (IV) ESCALERAS Y CIRCULACIÓN.

(...) Su acabado tiene que ser mejorado, requiere corrección de alineamiento y de medidas de huellas y contrahuellas. Se reparará el concreto con deficiencias y con las obras de acabados se ajustarán las medidas.

Los daños evidenciados en el concreto de las escaleras (hormigueros y segregación severa), podrán ser reparados con concreto sin retracción.

En cuanto a los elementos deformados (pandeados), se revisará la tolerancia con la norma NSR-10 y en los casos que no se cumpla se realizará la respectiva corrección hasta ajustar a dicha norma.

En los tramos de escaleras que no se encuentren fundidos, se hará la respectiva revisión del hierro expuesto para garantizar que cumpla con la sección de la varilla según el diseño de la escalera”

En esta sección Comfandi tampoco controvierte los problemas encontrados por la CGR, y afirma que realizará reparaciones. Igualmente, lo contenido en el informe de ATRIA menciona “Deficiente armado de las escaleras que no permiten un espesor de losa uniforme.”

“FRENTE AL PUNTO (V) FACHADAS.

Las fachadas del proyecto irán con graniplast de color blanco o beige y esté (sic) será instalado una vez se realicen las correcciones y reparaciones de acuerdo al punto de muros de este comunicado.

Los daños evidenciados en el concreto de las fachadas (hormigueros y segregación severa), podrán ser reparados con concreto sin retracción.

Con relación a los elementos y objetos que ponen en entredicho la debida continuidad y apoyo de los elementos estructurales muro-placa es preciso aclarar que el proceso constructivo se realizó con formaleta metálica de tal forma que primero se funden los muros y posteriormente se funden las losas de entrepiso; este no es un sistema de fundición monolítica como se menciona en los hallazgos de la Contraloría. (...)

Como se describió anteriormente, los muros no estructurales donde se presentan irregularidades por los vanos para lucetas y ventanas se repararán (...).”

En esta sección Comfandi tampoco controvierte los problemas encontrados por la CGR, y afirma que realizará reparaciones. La respuesta de este punto por Comfandi y su análisis está contenido en todos los puntos anteriores.

"En cuanto al compromiso de la estructura de los edificios que se menciona no se acepta esta observación por cuanto en el informe presentado a Comfandi por el especialista en estructuras se indica que no se observan asentamientos diferenciales ni fisuras en la cimentación, lo cual demuestra su buen comportamiento ante las cargas existentes, igualmente se indica que no se encuentran indicios de asentamientos que afecten la estructura, por lo que no es de aceptación ni recibo la afirmación de que la estructura está comprometida ya que las deficiencias son reparables de acuerdo con el nivel del daño. Las recomendaciones que realiza el ingeniero especialista en estructuras (anexo 02) serán atendidas debidamente."

Comfandi hace referencia al "buen comportamiento" de la estructura al no observar "asentamientos diferenciales ni fisuras en la cimentación"; esto va direccionado únicamente al comportamiento de la subestructura del proyecto, de la cual no era posible su inspección ocular por la CGR por evidentes razones. Las deficiencias comunicadas en la observación de la CGR, identificadas igualmente por Comfandi al momento de la ejecución y que no controvierte en su respuesta (incluida la información de los anexos 01 y 02), comprometen la superestructura del proyecto, y las reparaciones mencionadas son de una magnitud perjudicialmente invasiva con la estructura.

"SOBRE LA PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA POR PAGOS REALIZADOS POR CONCEPTO DE ESTRUCTURA."

No se acepta esta observación, teniendo en cuenta que el contrato 088 del 24 de agosto de 2012, se encuentra vigente hasta el 28 de febrero de 2020 y el proyecto Nuevo Horizonte está aún en ejecución y la obra no ha sido terminada ni entregada a satisfacción. Según el Instructivo de Interventoría de Vivienda 13-03-I-10 en sus numerales 77, 78 y 79, se establece que al finalizar el plan de intervención se emite el certificado de habitabilidad por parte de la Interventoría contractual basada en el informe final de la Interventoría de obra donde se recibe la obra a satisfacción.

En este caso la Interventoría de obra es la pactada en el Acta de compromiso AC-00025 entre Comfandi y el Fondo Adaptación. Dicho lo anterior, es claro que el recibo final y entrega de la obra es un acto que se realiza al finalizar el plan de intervención, es decir a la completa ejecución del proyecto Nuevo Horizonte, por tanto al estar en ejecución el contrato y no haber sido recibo (sic) ni entregada la obra no se puede establecer que se ha presentado una incidencia fiscal y disciplinaria.

Aunado a lo anterior, en las ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL-PROYECTO NUEVO HORIZONTE EN EL MUNICIPIO LA DORADA CALDAS" entregadas por Comfandi que se citan en la "Actuación especial de Fiscalización a Fondo Adaptación Proyectos identificados como críticos en el aplicativo En el RADAR" se establece en el punto 2 que:

"...2- CONDICIONES GENERALES... Los recibos parciales de obra ejecutada que se hagan al Constructor, no implican aceptación final por parte de la Interventoría; únicamente su aceptación para efecto del pago de actas parciales, en virtud de que la obligación del Constructor es la de entregar la obra terminada en su totalidad y lista para

darla al servicio, de conformidad con las especificaciones técnicas acordadas, los diseños y planos aprobados y dentro de las condiciones estipuladas para su ejecución...”

Se puede entender que la autorización de pago del avance de obra al contratista no implica que las actividades hayan sido recibidas a satisfacción, pues hacerlo de esta forma es totalmente inviable puesto que implicaría que cada actividad deba ser recibida para continuar con la siguiente y en el caso de los concretos se reciben a los 28 días después de verificar su resistencia de diseño. Es decir, después de la fundición de muros de un apartamento de primer piso se debería esperar 28 días para fundir su losa de entrepiso y otros 28 días para los muros de segundo piso y así sucesivamente.

(...)En conclusión frente a la Observación No. 03, esta no se acepta en el sentido y alcance establecido por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, ya que se ha demostrado que el Fondo Adaptación y Comfandi en calidad de interventor de la obra, han actuado en apego de la normatividad general que regula este tipo de contratos y los manuales de interventoría por lo que no es aceptable la observación ni menos aún el alcance fiscal y disciplinario enunciado y como quiera que el preceder de las entidades involucradas como son el Fondo Adaptación y Comfandi, no se genera una actuación u omisión dolosa o culposa reprochables desde el punto de vista de la Ley 734 de 2002 ni mucho menos una gestión antieconómica que produjera un daño o menoscabo patrimonial; se reitera que no es aceptable la observación en su alcance con incidencia fiscal y disciplinaria enunciadas.”

El que la obra no se encuentre recibida a satisfacción final no desvirtúa los daños encontrados en los elementos estructurales y la afectación a la superestructura que esto conlleva. El argumento de Comfandi de que el proyecto “*está aún en ejecución y la obra no ha sido terminada ni entregada a satisfacción*” no es válido para la CGR, ya que, de una parte, cada torre es un proceso secuencial, donde los muros y placas de cada piso sostienen inmediatamente el piso superior. Por tanto, las obras deben recibirse a medida que avanzan a satisfacción para poder garantizar la calidad de la obra siguiente por lo que no es justificación para los errores encontrados el que la obra sea recibida a satisfacción únicamente hasta el final del contrato.

Las funciones de la interventoría de obra (Comfandi) y de la supervisión (FA) son en tiempo real y sobre cada elemento estructural debido a su importancia para toda la estructura como conjunto. Se recuerda que según adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del FA, la definición de la supervisión y/o interventoría establece que es: “*(...) el conjunto de funciones (...) 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, (...)*” y también que las “Especificaciones Técnicas” de Comfandi para el proyecto exigían una supervisión donde “*La obra contará con la supervisión permanente de la entidad CONTRATANTE mediante un delegado o coordinador para tal fin, quien realizará la supervisión de los aspectos arquitectónicos y técnicos de la obra*”.

Las actas de pago parcial son autorizadas por Comfandi, y dichas actividades debían ser controladas en todos los aspectos de ejecución por Comfandi y por el

FA. Si bien el recibo definitivo de la obra se hace al finalizar todas las actividades, esto no tiene correlación con que la interventoría y la supervisión no deban controlar la ejecución de cada elemento a medida que se ejecuta. La autorización de pagos parciales por actividades ejecutadas al contratista por parte de Comfandi, hace responsable tanto de interventoría como del FA de su calidad.

Respecto al argumento de que el contrato aún se encuentra en ejecución, se llama la atención en el hecho de que la corrección de las obras ejecutadas sin el lleno de las condiciones de calidad establecidas en el contrato, generará unos costos adicionales, que, de no haberse realizado como se hicieron las obras, no deberían ser asumidos por el patrimonio estatal, lo cual puede generar un detrimento al patrimonio.

De otra parte, no es cierta la afirmación de Comfandi cuando dice que "(...) los concretos se reciben a los 28 días después de verificar su resistencia de diseño. Es decir, después de la fundición de muros de un apartamento de primer piso se debería esperar 28 días para fundir su losa de entrepiso y otros 28 días para los muros de segundo piso y así sucesivamente.", ya que si bien la resistencia teórica de diseño debe ser alcanzada a los 28 días para concreto convencional, el control de la resistencia se realiza con la toma de muestras (probetas) que en general son falladas a los 7, 14 y 28 días, según el requerimiento del proyecto. Al respecto, y como la necesidad primordial de conocer si la resistencia es la adecuada es para poder descimbrar la formaleta de un elemento, la NSR-10 establece en su título C que: "La cimbra debe retirarse de tal manera que no se afecte negativamente la seguridad o funcionamiento de la estructura. El concreto expuesto por el descimbrado debe tener suficiente resistencia para no ser dañado por las operaciones de descimbrado".

Todos estos aspectos son responsabilidad del constructor, la interventoría y la supervisión en la planeación de la ejecución del proyecto, donde la NSR-10 igualmente define que "Con anterioridad al inicio de la construcción, el constructor debe definir un procedimiento y una programación para la remoción de los apuntalamientos y para la instalación de los reapuntalamientos, y para calcular las cargas transferidas a la estructura durante el proceso.". Es por lo anterior, que el argumento de tener que esperar 28 días para recibir un concreto no es de recibo para la CGR bajo ninguna condición.

Cabe recordar a su vez que según lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-623 de 1999 y ratificado por la misma en Sentencias C-648 de 2002 y C-103 de 2015, en el sentido de indicar que: "Las Contralorías no pueden participar en el proceso de contratación, puesto que su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones. Tampoco pueden interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora, lo cual está prohibido expresamente por la Carta Política al señalar en el artículo 267 que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. De esta forma, al excluir la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del

contrato, se evita que se incurra en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración.

Sin embargo, esta circunstancia no sirve de argumento para alegar la improcedencia del control fiscal sobre los contratos estatales, el cual, por el contrario, bien podrá ejercerse cuando la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización del contrato, sin que esta actuación desnaturalice la función a cargo de las contralorías ni vulnere los parámetros constitucionales sobre estos tópicos. Por consiguiente, el perfeccionamiento del contrato es el momento a partir del cual tales actos nacen a la vida jurídica y pueden ser objeto del control posterior, como lo ordena la Constitución (art. 267) y lo ha reconocido esta Corporación.

Por su parte, la CGR en concepto IE21652 del 8 de abril de 2011, refiriéndose a la posibilidad de hacer control fiscal en las distintas etapas contractuales indicó: *“es claro que en cualquiera de estos tres momentos contractuales puede realizarse control fiscal y, si en desarrollo del control posterior se observa que en los pagos efectuados dentro de la ejecución parcial del contrato aparecen fiscales que ameriten el inicio de un Proceso de responsabilidad Fiscal, el grupo auditor debe realizar su traslado inmediato al competente para el efecto ., aplicable más aun cuando la deficiencias constructivas evidenciadas por la CGR son en obras ya pagadas y comprometen la estabilidad misma de las subsiguientes fases constructivas, dado que se evalúa una obra horizontal.*

Llama igualmente la atención de la CGR que en 01 de la respuesta, se adjuntan comunicaciones entre la interventoría y el contratista, de las cuales se resalta lo siguiente:

- *Comunicación CD-002355-V010010702 de Comfandi al Consorcio Vivienda para Todos Ola Invernal, con fecha del 22 de enero del 2019*

“En el desarrollo del proyecto Nuevo Horizonte, (...) se ha (sic) evidenciado errores constructivos asociados a la mano de obra y a la deficiencia en la supervisión de los subcontratistas (...)

Es importante recordar que en los numerales A5 y A6 de la cláusula Décimo Segunda de los contratos Nos. (sic) 42 y 47, se estipula que la Interventoría puede no recibir la obra por presentar mala calidad y por tanto sería causal de terminación de los contratos. (...)”

- *Comunicación CD-106716-V010010702 de Comfandi al Consorcio Vivienda para Todos Ola Invernal, con fecha del 22 de octubre del 2018*

“En la ejecución de los contratos 42 y 47 (...). La interventoría de la obra informa escases de materiales, falta de personal, actividades sin iniciar, actividades en ejecución que deben ser corregidas, falta de supervisión en obra (...)”

- *Correo electrónico del jueves 25 de octubre del 2018:*

“(...) en repetidas ocasiones la interventoría ha hecho observaciones al modo y la forma como se lleva el desarrollo de la obra; la obra necesita y requiere con urgencia

un auxiliar para que este supervisando los trabajos de los subcontratistas, y de los operarios de administración (...). Para la interventoría es preocupante la reiteración de estas mismas observaciones y ustedes no hagan nada al respecto. (...)"

- **INFORME DE INTERVENTORÍA de enero del 2019**

"(...) TORRE 5 (...) FT3- En esta foto se muestra (sic) un muro segregado el concreto lo preocupante es que en el cuarto y quinto piso no se han hecho las reparaciones del concreto y están en siete de los ocho apartamentos de estos pisos. (...) (subraya y resalta fuera de texto)

Falta ver cuando se aplique el graniplast que tanto disimula las falencias que hay en la verticalidad de la torre, si esta no es satisfactoria deben tener un plan B para corregir el problema. (...) (subraya y resalta fuera de texto)

TORRE 4 (...) FT11- FT12. En esta foto se evidencia como está quedando la ventanería por fuera sin ninguna línea, el contratista aducen (...) que esto lo arreglan con el graniplast, lo preocupante es que en casi todos los pisos tiene este problema. (...) (subraya y resalta fuera de texto)

TORRE 3 (...) FT19- La foto corresponde a la fachada, donde se evidencia el desplome que tiene, y las demás torres están por lo mismo. (subraya y resalta fuera de texto)

FT20- El común en todas la torres los vanos de las cocinas descuadrados mal contruidos (sic). (...) (subraya y resalta fuera de texto)

FT22- En la foto muestra como el vano quedó corrido y el enchape no da, y esto sucede en muchos baños. (subraya y resalta fuera de texto)

FT23 Muros segregado (sic) como pasa en muchos muros del proyecto. (subraya y resalta fuera de texto)

FT24 Remate de las escaleras con la placa, la mayoría están en este estado. (subraya y resalta fuera de texto)

FT25 – FT26. Concreto regado, el común de la obra. (...) (subraya y resalta fuera de texto)

TORRE 2 (...) En esta torre se repiten los errores ya descritos en las torres anteriores.

TORRE 1 (...) En esta torre se repiten los errores ya descritos en las torres anteriores. (...)

Conclusiones

Ha hecho falta un profesional de campo.

Preocupa el desplome de las torres. Si llegado el caso no se arregla con la aplicación del graniplast, esto atrasaría más el proyecto (...)

No ha habido un proceso constructivo adecuado el cual garantice la entrega del proyecto en óptimas condiciones. (...)"

- Comunicación CD-015379-V010010209 de Comfandi al Consorcio Vivienda para Todos Ola Invernal, con fecha del 26 de febrero del 2019

"En obra la interventoría hizo presencia durante la construcción de las torres y es precisamente por eso que se han enviado comunicados solicitando cumplimiento en calidad de la obra y no se obtuvo respuesta, no se firmaron liberaciones y se hizo caso omiso a las recomendaciones en el proceso de fundición de muros y a la solicitud de personal calificado para la supervisión como un residente de obra y un maestro general. La Interventoría ha apoyado el proceso de cobre (...) pero hasta el momento no se han recibido las actividades realizadas."

Como se evidencia, la interventoría tuvo pleno conocimiento durante toda la ejecución de la obra de los incumplimientos del contratista, como ellos mismos lo manifiestan en cuanto a la idoneidad del personal que ejecuta la obra y a la calidad de los elementos construidos, así como que las falencias fueron recurrentes en todas las torres y en diversos procesos.

La CGR hace referencia a que el seguimiento ejercido por Comfandi y la supervisión del Fondo no fue efectivo, ya que teniendo conocimiento de los problemas no tomaron acciones contundentes que salvaguardaran la integridad de la estructura. Las comunicaciones al contratista no solucionaron ninguno de los problemas que hoy afectan la estructura, problemas bien identificados por Comfandi y por el FA.

La interventoría siempre dispuso de la potestad para tomar acciones correctivas en tiempo real sobre los procesos constructivos, ya que debía hacer presencia permanente en la obra por su responsabilidad, y como lo manifestó al contratista *"En obra la interventoría hizo presencia durante la construcción de las torres"*. También, Comfandi tiene herramientas contractuales para hacer un control efectivo de la obra, como lo menciona en reiteradas ocasiones en sus comunicaciones al contratista *"Es importante recordar que en los numerales A5 y A6 de la cláusula Décimo Segunda de los contratos Nos. (sic) 42 y 47, se estipula que la Interventoría puede no recibir la obra por presentar mala calidad y por tanto sería causal de terminación de los contratos."*

En todas las comunicaciones adjuntas el anexo 01 de la respuesta, Comfandi deja clara su *"preocupación"* por el estado del proyecto, aunque no se evidencian medidas para solucionar los problemas.

También, el informe de interventoría de enero del 2019, además de dejar claro que las deficiencias se presentan en todo el proyecto, manifiesta que *"Falta ver cuando se aplique el graniplast que tanto disimula las falencias que hay en la verticalidad de la torre, si esta no es satisfactoria deben tener un plan B para corregir el problema. (...)"*. La labor de la interventoría debe propender porque se cumplan estrictamente las condiciones técnicas; sin embargo, se observa con la afirmación de la interventoría, que lo que se pretendió fue disimular un error técnico constructivo materializado en la falta de alineación de los muros de fachada, con el acabado de la misma.

La supervisión no puede ser permisiva con falencias en la ejecución de los elementos al hablar de "disimular", ya que estos son muros estructurales que deben quedar ejecutados dentro de tolerancias permitidas en los documentos técnicos y en la normatividad vigente.

Con lo anterior, queda claro que las funciones de la interventoría y supervisión del FA, además de las propias del contratista, no fueron llevadas a cabo de manera

pertinente, en relación con el seguimiento a la ejecución de la estructura de concreto buscando el cumplimiento de diseños, normatividad y calidad requerida para una construcción de este tipo.

En su respuesta, Comfandi menciona que *"En cumplimiento al diagnóstico solicitado por el Fondo Adaptación y los requerimientos realizados por la interventoría de obra, para respaldar el estado de la estructura, se contrató a la sociedad Atria-Estudio de Ingeniería (...) entregando el informe con base en el cumplimiento de la normatividad NSR-10, revisión de información existente, revisión en campo del proyecto, revisión de ensayos y ensayos no destructivos. El citado informe se presenta como Anexo 02 del cual se **obtiene que la estructura presenta fallencias en la apariencia del concreto** como las mencionadas en los reportes de interventoría y que deben realizarse correcciones y reparaciones con concretos sin retracción y al seguir sus indicaciones se obtendrá una estructura estable y confiable (...) Toda la trazabilidad de la situación presentada denota que nunca ha habido abandono de los compromisos adquiridos por la interventoría de obra (...)"* (Subraya y resalta fuera de texto).

En el anexo 02 de la respuesta, se adjunta un informe realizado por la empresa ATRIA ESTUDIO DE INGENIERÍA, el cual tiene fecha del viernes 22 de noviembre del 2019 y con referencia *"Informe de visita realizada a los edificios en construcción de Comfandi la Dorada"*, se menciona lo siguiente:

"(...) Hallazgos:

- *En cuanto a cimentación no se observan asentamientos diferenciales ni fisuras, lo cual demuestra su buen comportamiento ante las cargas existentes.*
- *Se encuentra (sic) una serie de defectos constructivos como lo son:*
 - *Desalineación de los muros en altura hasta de 10 cm aproximadamente.*
 - *Mala calidad en los vaciados en cuanto a su colocación, ya que se presentan hormigueros que fueron reparados con mortero y no con concreto de igual calidad a la del muro.*
 - *Transiciones de vaciado terminadas con retacos de papel, que no fue retirado al comenzar el siguiente vaciado.*
 - *Bajo control en el posicionamiento de las mallas*
 - *Deficiente armado de las escaleras que no permiten un espesor de losa uniforme.*
 - *Oxidación de barras de refuerzo por mala colocación del concreto y exposición al ambiente.*

Conclusiones y recomendaciones

- *No se encuentran indicios de asentamientos que afecten la estructura.*
- *Se encuentra baja calidad de la mano de obra representada principalmente en la falta de alineación de los muros y deficiente colocación del concreto*
- *Se recomienda retirar las partes de los muros con hormigueros y realizar la reparación con concretos sin retracción.*
- *Retirar los resanes realizados con morteros simples, en busca de defectos mayores y repararlos con concretos o morteros estructurales sin retracción.*

- Se recomienda realizar las correcciones necesarias para cumplir las tolerancias especificadas en la NSR-10 en cuanto a desalineación de los muros en altura.
- Se recomienda corroborar con ensayos no destructivos la resistencia de los concretos de la obra.

La obra será estable cuando:

1. Se realicen las recomendaciones dadas en este informe
2. Se revise la idoneidad de los diseños estructurales.
3. Se realice la revisión de coincidencia con planos estructurales.

(...)"

Este informe, además de ratificar lo evidenciado por la CGR, ya que menciona "defectos constructivos" que fueron comunicados, no controvierte ninguno de los argumentos comunicados por el equipo de trabajo.

Se aclara que dicho informe, simplemente da unas "recomendaciones" y no hace un análisis integral de todas las inconsistencias encontradas, así como tampoco da un diagnóstico de la afectación a la estructura.

Dentro de las "recomendaciones" se menciona "(...) retirar las partes de los muros con hormigueros y realizar la reparación (...)" y también "Retirar los resanes realizados con morteros simples, en busca de defectos mayores y repararlos (...)". Teniendo en cuenta que son muros esbeltos (espesor de 8 cm y agregado promedio de 2 cm), realizar este procedimiento requeriría prácticamente demoler completamente el muro en las zonas de segregación severa, y además explorar las zonas ya resanadas (que son una gran proporción). Esta recomendación conllevaría demoler y reconstruir gran parte de los muros, ya que está claro que la mayoría tienen algún tipo de afectación, incluidos muros del primer nivel, los cuales ya están soportando la carga de los pisos superiores.

Por otro lado, Comfandi en su respuesta manifiesta que del informe "**se obtiene que la estructura presenta falencias en la apariencia del concreto**", cuando el informe nunca se refiere a la "apariencia" de la estructura, y de hecho resalta los defectos constructivos encontrados.

Por lo anteriormente expuesto y a partir del análisis efectuado no se desvirtúa lo indicado por la CGR, sin embargo considerando el estado de ejecución del contrato de prestación de servicios se traslada para trámite de IP.

Hallazgo No 6 Reubicación Vivienda Nuevo Achí – Bolívar (F) (D)

-La Organización Mundial de la Salud – OMS, señala que: "Las condiciones de vida que son inadecuadas y deficientes se asocian a altas tasas de mortalidad y morbilidad. (...)"

Decreto No 926 del 19 de marzo de 2010, NSR – 10 Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente. (...) **ARTÍCULO 2**

El FA, dentro de su plan de reubicación de las familias afectadas por el fenómeno de la niña, entre 2010 y 2011 y atendiendo la población afectada en el municipio de Achí - Bolívar, realizó el contrato de obra No 153 del 24 de marzo de 2017, con el objeto de "Ejecutar las obras para la REUBICACIÓN DE VIVIENDAS EN EL MUNICIPIO DE ACHÍ, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales y los documentos que los conforman, de la invitación a presentar oferta, contenida en el oficio No E-2017-001422, los cuales junto con la propuesta del CONTRATISTA forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.", suscrito con el consorcio Nuevo Achí (FUREL SA 70% y CONSTRUCTORA SEGURA SAS 30%) y actualmente conformado por CONSTRUCTORA SEGURA SAS 30%, KIVU S.A.S 65% y GALABE Comercializadora S.A.S. 5%,.

Contratista: Consorcio Nuevo Achí, R/L Jhon Jairo Toro R.

Interventor: Ingeniería Master SAS, R/L Alberto Morales.

Valor inicial: \$38.626.862.120, final \$46.904.046.860

Plazo de ejecución: 15 meses

Fecha de inicio: 27/04/2017

Fecha de terminación actual: 03 de noviembre de 2020

Pólizas de seguros Confianza No 05-GU134797

La forma de pago del contrato se acordó de la siguiente manera:

MODALIDAD	ACTIVIDAD	PORCENTAJE
Reubicación	Finalización Etapa de Reconocimiento	5%
	Acta de aprobación por proyecto	15%
	Obras de Urbanismo	10%
	Cimentación y estructura	25%
	Vivienda terminada y recibida	35%
	Protocolización o escrituración	10%

Fuente: Tabla tomada de minuta del contrato

En la "CLAUSULA QUINTA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, OBLIGACIONES GENERALES, dice: " Sin perjuicio de las demás obligaciones legales, especialmente de las derivadas de las normas que regulan el ejercicio de la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares, de las normas urbanísticas, técnicas y ambientales pertinentes, de las particulares que correspondan a la naturaleza del contrato, de las establecidas en los

TCC⁴⁵ y de las consignadas específicamente en el contenido del contrato, EL CONTRATISTA contrae, entre otras, las siguientes:

(...)

2. Llevar a cabo la reubicación o Reconstrucción en sitio de 748 viviendas en el municipio de Achí, departamento de Bolívar, dentro del plazo establecido, de acuerdo con las normas que rigen la materia, con el Manual de Supervisión y el Manual de Contratación del Fondo, los instructivos del sector vivienda y las demás que los deroguen, modifiquen o complementen.

(...)

22. Suscribir las actas de inicio del contrato, suspensión (en caso de ser requerido), reiniciación (en caso de ser requerido), terminación del contrato (entrega y recibo a satisfacción donde consten las cantidades y condiciones finales para su entrega, suscrito por el CONTRATISTA y EL INTERVENTOR designado por el FONDO) y liquidación dentro de los plazos establecidos para tal fin.

(...)

35. Cumplir el objeto del contrato, su alcance y las etapas descritas en los TCC, de conformidad con los estudios técnicos y anexos que hacen parte del mismo, así como a los ajustes o modificaciones que, conforme con las obligaciones de revisión que le competen y debidamente aprobados por la interventoría, se deban realizar a los mismos, para lo cual en el caso de existir modificaciones se deberá documentar mediante la suscripción del correspondiente Otrosí.”

Como Obligación Específica, No 2 quedó: “Garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en este TCC, en lo que tiene que ver con: (i) Identificación de Beneficiarios; (ii) Normatividad de la Construcción; (iii) Gestión de Riesgos; (iv) Gestión Predial y (v) Gestión Social. (...)”

Como obligaciones TÉCNICAS registra:

1. Presentar para aprobación del INTERVENTOR los documentos contemplados en la etapa de Reconocimiento y en la memoria técnica descrita en la etapa pre-construcción.
2. Cumplir con las actividades establecidas en el cronograma general de ejecución aprobado por el INTERVENTOR designado por el FONDO. Cualquier cambio en dicho cronograma deberá ser comunicado por escrito al INTERVENTOR y deberá contar con su aprobación.

(...)

Tramitar la licencia urbanística acorde a la Ley 388 de 1997 y Decreto 1469 de 2010.

Tramitar y aportar la licencia de construcción y demás permisos requeridos ante las autoridades competentes, presentar ante proyecto urbanístico, arquitectónico de las soluciones de vivienda, costeo del urbanismo y de la vivienda.

Llevar a cabo la identificación de los beneficiarios de acuerdo a listado de elegibles suministrado por el FONDO.

⁴⁵ Términos y condiciones contractuales

Hacer la entrega de las soluciones de vivienda a cada uno de los beneficiarios (actas de recibo a satisfacción).

La cláusula octava del contrato, señala que: "el fondo ejercerá el control y vigilancia integral del contrato que se derive del proceso, mediante la interventoría que para tales efectos contrate, la supervisión debe adelantarse de conformidad con lo dispuesto en el manual de supervisión del fondo o las normas que lo modifiquen, replacen o complementen".

El proyecto y contrato de obra, continua en cabeza del Consorcio Nuevo Achí, conformado inicialmente por las compañías SEGURA S.A.S 30% y FUREL 70% este último consorciado (FUREL S.A.), está siendo objeto de investigación por parte de la Fiscalía, por lo cual para evitar la parálisis del proyecto cedió sus derechos a las empresas KIVU S.A.S 65% y GALABE Comercializadora S.A.S. 5%, lo cual fue aprobado por parte del FA.

A la fecha de este informe (octubre de 2019), el FA ha realizado 10 pagos al contratista, por cuantía de \$16.395.760.326, según la información presentada por interventor en el siguiente cuadro:

RELACION DE PAGOS REALIZADOS DEL CONTRATO 163-2017						
PAGO No.	FACTURA No.	DESCRIPCION	No. RADICADO FACTURA	FECHA DE RADICACION	VALOR FACTURADO	FECHA DESEMBOLSO
0	2	Corte de Obra Pago Preconstrucción	R-2017-043044	22/12/2017	3.852.666.212	2/09/2018
1	3	Corte de Obra No. 1 (12 Oct 2017 a 28 Ene 2018)	Entregado a Mano a Tatiana Guiza	27/02/2018	838.571.077	27/03/2018
2	4	Corte de Obra No. 2 (27 Ene a 28 Feb 2018)	Entregado a Mano a Tatiana Guiza	3/07/2018	800.422.945	13/04/2018
3	5	Corte de Obra No. 3 (27 Feb a 28 Mar 2018)	R-2018-011179	16/05/2018	2.203.038.113	30/03/2018
4	6	Corte de Obra No. 4 (27 Mar a 28 May 2018)	R-2018-012350	31/05/2018	2.220.528.170	27/06/2018
5	7	Corte de Obra No. 5 (27 May a 22 Jun 2018)	R-2018-014844	29/06/2018	2.029.459.467	30/07/2018
6	8	Corte de Obra No. 6 (23 Jun a 28 Jul 2018)	R-2018-018947	3/08/2018	599.026.204	28/09/2018
7	9	Corte de Obra No. 7 (27 Jul a 28 Ago 2018)	R-2018-031737	7/09/2018	1.146.412.219	6/11/2018
8	10	Corte de Obra No. 8 (27 Ago a 28 Sep 2018)	R-2018-034851	11/10/2018	1.427.237.474	16/11/2018
9	11	Corte de Obra No. 9 (27 Sep a 28 Oct 2018)	R-2018-038303	6/11/2018	1.208.380.445	28/12/2018
W TOTAL CONTRATO 163-2017		46.904.046.860	TOTAL CAUSADO	16.395.760.326	% PAGADO RESPECTO DE VTC	
% EJECUTADO A FECHA		40,91%	TOTAL PAGADO	16.395.760.326	34,98%	

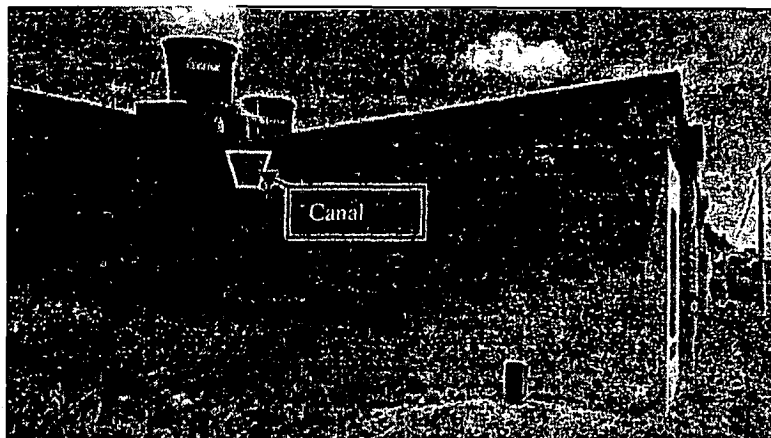
Fuente: informe de interventoría

La CGR adelantó visita de inspección técnica a las obras, del 23 al 27 de septiembre de 2019, la cual se llevó a cabo de forma conjunta con la interventoría, el contratista y el supervisor del FA, en concordancia con los diseños, las

especificaciones técnicas y de calidad, actas de recibo, informes de interventoría y demás condiciones establecidas en el contrato de obra.

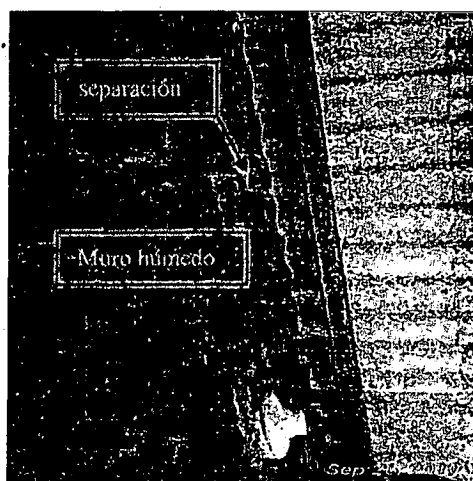
Como resultado de la evaluación técnica al proyecto y obras de reubicación de viviendas urbanización Nuevo Achí, según los diseños aprobados, actas de recibo, memorias de soporte y especificaciones técnicas, las cantidades de obra ejecutadas, su calidad, estabilidad estructural, habitabilidad de las viviendas y funcionalidad de redes de servicios, de las obras de urbanismo y las 194 viviendas, por su condición de viviendas terminadas, según informes y concepto de la interventoría, al corte de obra o pago de acta No. 10 del 12/12/2018, encontramos que:

1. Para las 194 viviendas visitadas y evaluadas en visita de auditoría, se confirma lo indicado por la interventoría, en el sentido de que existen faltantes en cada una de ellas, que corresponde a uno o varios de los siguientes elementos: enchapes de piso y pared en cocina y baño, lavaderos, lavaplatos, cableado eléctrico, tanques de almacenamiento de agua de 500 lts, bajantes, vidrios, pisa techos, pérgolas y puertas o ventanas. Incumpliendo con lo indicado en la forma de pago del contrato, que dice que para el pago de las viviendas, estas deben estar terminadas (100% ejecución física), situación que no cumplió el contratista y la interventoría, ya que en la evaluación técnica por parte de la CGR a las 194 viviendas pagadas, a estas les hace falta uno o varios de los elementos antes relacionados.
2. En la evaluación técnica en sitio de las 194 viviendas de las manzanas 1 y 2, terminadas según interventoría y contratista, se encontró que todas ellas, presentan graves problemas de manejo de aguas lluvias, en las cubiertas, muros laterales y patios, por las siguientes razones:
 - a. El diseño arquitectónico de las viviendas, estableció que la cubierta de cada casa es a dos aguas, drenando el agua lluvia hacia el centro de la casa, para ser recogidas mediante canal metálica y evacuadas por bajantes en tubería PVC a los patios internos, de tal manera que al presentarse alguna obstrucción o daño en las canales, el agua se derrama dentro de las habitaciones y sala comedor de la vivienda, inundándolas, afectando su interior, los muros de bloque de cemento y condicionando la habitabilidad de cada vivienda.



Sistema de cubierta a dos aguas por el centro de la vivienda

- b. Las canales fueron construidas en dos tramos, separados por la viga aérea de amarre de los muros, existen dos secciones de canales, que fueron conectadas mediante un codo de tubería PVC de 2", el cual reduce drásticamente la sección útil de las canales, generando represamiento y rebose del agua lluvia hacia el interior de las viviendas, con las afectaciones antes relacionadas.
- c. Los pegues o remates de las tejas de la cubierta con los muros exteriores (fachadas) de la vivienda, están separados, no hay traslape de la cubierta sobre los muros, permite que el agua lluvia se filtre y penetre por estas juntas, afectando con humedad grandes áreas de los muros de bloque de cemento, por su alta porosidad y capilaridad, afectando el ambiente interno y habitabilidad de las viviendas.



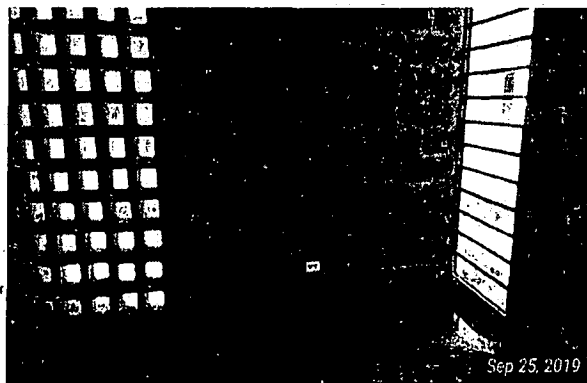
Separación entre teja y muros de bloque, permitiendo filtraciones

- d. En diseño y en obra, se ha dejado un vano para una puerta de acceso al patio de la vivienda (que contratista e interventor indican debe instalar el beneficiario) abierto sin puerta o protección, por el cual cuando llueve, también

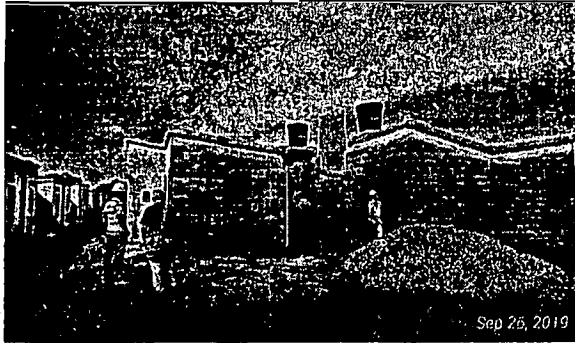
entra agua a la vivienda, igualmente se diseñó y ejecutó un muro persiana en bloque con orificios, para aireación, por el cual también entra agua lluvia a la vivienda, afectando la habitabilidad de las viviendas y condicionan su uso por parte de los beneficiarios.



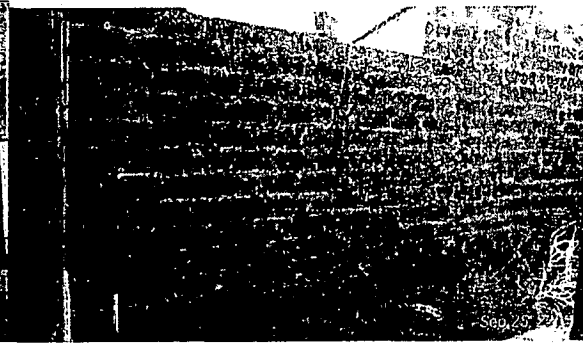
Vano de puerta



- e. Los muros están contruidos en bloques de cemento altamente permeables, por lo cual al presentarse lluvias con ligera inclinación, mojan las paredes laterales y la fachada principal, estas absorben el agua que humedece los muros durante varios días, reflejándose al interior de las viviendas y comprometiendo la habitabilidad de las mismas.
- f. Otro factor, que aumenta la afectación de las viviendas, por las filtraciones y humedades, es el ambiental, que como bien lo han señalado el contratista e interventor, en sus informes y solicitudes de prórrogas, la zona geográfica de la urbanización es muy lluviosa y por ello se debió prever esta situación, para evitar la afectación de las viviendas y su habitabilidad, especificando materiales u obras de manejo, resistentes a las lluvias y la humedad.
- g. Los patios internos, no han sido nivelados, no tienen sifones de desagüe, la mayoría están llenos de escombros, el agua lluvia se empoza, afectando muros y pisos y de paso la habitabilidad de la vivienda.



Muros laterales húmedos



patios encharcados

Como ya se indicó, estos problemas de manejo y filtraciones de agua, se presentan en las 194 viviendas evaluadas, de las Manzanas No 1 y No 2, de la urbanización, de las cuales según certificación del FA del 28 de octubre de 2019 (oficio No E-2019-010224) las viviendas recibidas y pagadas a corte No 10, son 173 viviendas.

Según actas parciales y presupuesto total detallado de cada vivienda, con 47,71 M2 de construcción, en lote de 89,25 M2, es de \$ 35.699.800,97, que se resume en la siguiente tabla:

Tabla 18

PRESUPUESTO TOTAL VIVIENDA DE 47,71 M2		
ITEM	DESCRIPCIÓN CAPITULO	VALOR POR VIVIENDA
1	PRELIMINARES (DESCAPOTES Y MOVIMIENTOS DE TIERRAS)	\$ 1.602.875,94
2	CIMENTOS	\$ 9.560.524,96
3	ESTRUCTURAS EN CONCRETO	\$ 3.246.120,76
4	DESAGUES E INST. SANITARIAS SUBTERRÁNEAS	\$ 627.331,00
5	INSTALACIONES HIDRÁULICAS	\$ 574.343,00
6	MAMPOSTERÍA ESTRUCTURAL INCLUYE BLOQUE CALADO	\$ 6.567.920,46
7	INSTALACIONES ELÉCTRICAS INTERIORES	\$ 1.234.522,85
8	REVOQUES O PAÑETES	\$ 487.500,00
9	ENCHAPES PARED	\$ 307.357,14
10	APARATOS SANITARIOS Y DE COCINA, TANQUE ELEVADO Y L	\$ 842.266,56
11	CUBIERTAS INCLUYE PERFILERIA Y CANAL AGUAS LLUVIAS	\$ 2.473.976,80
12	PISOS CERÁMICOS Y REJILLAS	\$ 176.500,00
13	CARPINTERÍA METÁLICA (PUERTAS Y VENTANAS)	\$ 1.448.136,50
14	PINTURA	\$ 303.750,00
15	ASEO GENERAL	\$ 60.598,38
	COSTO DIRECTO POR VIVIENDA	\$ 29.513.724,35
	AIU 20%	\$ 5.902.744,87
	IVA (Utilidad 6% * 16%)	\$ 283.331,75
	VALOR TOTAL CASA	\$ 35.699.800,97

NOTA: EN ESTE VALOR NO SE INCLUYEN COSTOS DE OBRAS COMPLEMENTARIAS Y DE LEGALIZACIONES

Elaboró: Equipo de trabajo

Por lo anterior las 173 viviendas recibidas por interventoría y pagadas por el Fondo adaptación, corresponden a la suma de (173 viviendas * \$35.699.800,97) \$6.176.065.567,81.

Dichos hechos se presentan por debilidades en los diseños, en las labores constructivas, la inobservancia de las condiciones ambientales y climáticas de la zona, por parte del contratista ejecutor, así como por debilidades de control y seguimiento a cargo del interventor y de los supervisores del FA, durante las etapas de pre construcción y construcción del proyecto y viviendas.

Por lo anteriormente expuesto, se establece que en desarrollo del objeto del contrato de obra No 153 del 24 de marzo de 2017, del FA, para ejecutar el proyecto de reubicación de viviendas (urbanización Nuevo Achí) en el municipio de Achí – Bolívar, se configuraron diferentes inobservancias en las funciones y obligaciones del contratista, del supervisor e interventor, al autorizar el pago de actividades de obra sin estar terminadas, sin la calidad requerida, sin atender las condiciones funcionales y de habitabilidad necesarias de las viviendas, lo que genera daño patrimonial en los términos del Art.6 de la Ley 610 de 2000 en cuantía de seis mil ciento setenta y seis millones, sesenta y cinco mil quinientos sesenta y siete pesos, con 81/100, (\$6.176.065.567,81).

El hallazgo se comunica con incidencia fiscal de conformidad con la Ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con las leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011.

Análisis de respuesta

El FA en su respuesta señala:

1. En observación de la CGR, se determina que existen faltantes en las 194 viviendas evaluadas en el sitio de las obras, el Fondo acepta que en las 173 viviendas recibidas y canceladas según HITO No 4 vivienda terminada de contrato y en las evaluadas por CGR (194 viviendas), se presentan faltantes en cada una, como lo detalla en los cuadros de soporte de su respuesta a la observación.

Como vemos el FA e interventoría, cuantifican los faltantes de obra y adicionalmente, señala que al reactivar nuevamente la ejecución del contrato (octubre de 2019), estos faltantes están siendo instalados.

Indica el FA, que los pagos efectuados, están soportados con actas de recibo parcial y balance presupuestal que suscribe y presenta la interventoría, dentro de las obligaciones que tiene según contrato No 158 de 2017, dejando la responsabilidad del recibo control y supervisión de las obras y sus faltantes a la interventoría, situación que no se comparte, ya que el Fondo realiza la supervisión del proyecto y contratos, como realiza visitas de seguimiento técnico en el sitio de las obras.

Señala el Fondo que se encuentra radicada en factura No 10, con acta de recibo parcial y balance presupuestal No 9, recibiendo 194 viviendas que presentan

avance físico superior al 90%, pero esta factura no está cancelada, por lo tanto, la CGR ha realizado la evaluación fiscal con el número de viviendas ya pagadas de 173.

Dice el Fondo, que las cantidades del HITO de llenos de obras complementarias, se ha recibido menos cantidad de la ejecutada, las que pretende cruzar contra los faltantes de las 173 viviendas pagadas, esto refleja la deficiente y mala supervisión de la interventoría y del supervisor, que no acatan lo pactado en el contrato y realizan cruces de obras que no están aprobados, como a la vez confirma que las viviendas no estaban terminadas como lo requería el contrato en su forma de pago.

El Fondo y contratista, realizan un plan de entregas de viviendas terminadas, luego de la recomposición del contrato, todos los recibos son posteriores a la visita de evaluación de la CGR (del 23 al 27 de septiembre de 2019) pero encontramos que a estas fechas se habían recibido y pagado 173 viviendas que no estaban terminadas, según diseños, presupuestos y actas que así lo certificaban.

El Fondo, interventoría y contratista confirman y reconocen las deficiencias encontradas por el equipo auditor de la CGR y presentan plan de contingencia, para resolver o solucionar cada una las deficiencias relacionadas por la CGR, con plazo de ejecución al 30 de noviembre de 2019.

Como vemos la terminación de las viviendas recibidas y pagadas, se encuentra en proceso de culminación y de corrección de las deficiencias detectadas por la CGR, por lo cual solo hasta cuando se concluya este plan, se presenten los soportes y sea verificado por la CGR, no se podrá dar por resuelta las deficiencias y considerar el hallazgo como beneficio de auditoría.

Por todo lo anterior se confirma esta parte de la observación, con igual contenido y alcance.

2. Sobre los problemas de manejo de aguas lluvias, en cubiertas, muros laterales y patios, indica el Fondo y la interventoría:

Que la canal se cambió de sitio, por ello se dividió en dos tramos conectados con un codo largo en 2" (pulgadas), que tiene deficiencias de impermeabilización y empalme, situación que están solucionando.

Al respecto debemos señalar que este codo largo de 2", no es y no funciona como un bajante de flujo libre, su sección es mínima respecto a las de la canal, se forma un represamiento del agua que desborda las canales y discurre por la alcoba y sala comedor, la CGR observó, que ninguno de estos empalmes funcionan correctamente en las 194 viviendas evaluadas, a pesar de que muchos no tenían problemas de obstrucción o filtración en sus pegues.

Por lo anterior la CGR, confirma esta parte de la observación tal como fue determinada.

Sobre los pegues o remates de la teja contra los muros, señalan que esto no es un mal procedimiento, al existir apoyos próximos a los muros, como se presentan en los manuales de este tipo de cubiertas, mostrando figuras de cómo deben ser estos remates y su protección.

Al respecto podemos señalar que, en obra, no se cumple con este diseño o tipo de remate, son muy diferentes y a la vez se puede tener un buen diseño, pero si se presenta una deficiente construcción, como es el caso, se deja filtrando el agua lluvia y se afectan las viviendas.

La interventoría acepta que los pisa techos, en bloque pañetado, no están impermeabilizados y por ello las filtraciones que se encuentran en proceso de corrección por parte del contratista.

Por lo anterior la CGR, al no estar terminadas las obras correctivas, certificadas y verificadas, se confirma esta parte de la observación tal como fue determinada.

Sobre el vano sin puerta de acceso a los patios de las viviendas y el muro en calado de aireación, señalan que; efectivamente por estos dos sitios, se presenta la entrada de agua lluvia a las viviendas, pero esto no implica que la vivienda no sea habitable, la pluviosidad no es constante y el agua también entra por la condición de los patios, que están enmontados, sin limpiar y sin adecuar sifones.

Indica el FA que las viviendas que se diseñaron son altamente pretensiosas en términos de: adaptabilidad a las condiciones de temperatura, espacios en patios, fachada diferente. Se trabaja en entregar una vivienda verdaderamente digna. Pero con las limitaciones de recursos, se debe entregar una vivienda básica, el usuario debe complementar las limitaciones presupuestales del contrato.

En la respuesta del FA e interventoría, se aceptan los problemas de ingreso de agua lluvia a la vivienda, por el vano sin puerta, como por el muro en calado, pero no entregan o dan solución concreta al ingreso de agua lluvia al interior de la vivienda, que señalan estudiarán su solución, adicionalmente la CGR, observa que el contratista de obra, es quién planteo y elaboró los diseños, para entregar una casa digna y habitable, que no presentara problemas de inundación o manejo de aguas lluvias, como se presenta en las viviendas ya construida, de tal manera que el contratista e interventor son responsables, por la ejecución del proyecto y las viviendas de manera integral, que den solución completa e integral a todos los factores físicos, ambientales, sociales y culturales de los beneficiarios, y no debe ahora señalar que son los beneficiarios que deben solucionar o terminar las casas, que se comprometieron entregar sin deficiencias y sin problemas de habitabilidad:

Sobre los muros en bloque de cemento, indica el FA e interventoría, que cumplen con requisitos técnicos, lo cual no está en debate, o ha sido punto de objeción por parte de la CGR, el problema es su alta permeabilidad, que permite su absorción de agua lluvia, la cual no la elimina sino después de varios días, además que la zona del proyecto y obras, es muy lluviosa, como reiteradamente lo registró el interventor y contratista con las solicitudes de prórrogas y suspensiones al contrato. Lo que implica que estos muros (sin impermeabilizar) permanezcan mojados casi todo el tiempo, lo que afectaría la salud y bienestar de los habitantes de las viviendas, por la alta humedad ambiental de las viviendas.

El FA e interventoría, indican que no se tiene desestimado actividades complementarias para los muros de bloque de cemento no revestidos, por las condiciones de pluviosidad de la zona, para mitigar los efectos de absorción no convenientes, que puedan derivar en humedad al interior de la vivienda. Como vemos las deficiencias existen, son conocidas por la interventoría y contratista y deben ser resueltas antes del recibo y entrega de las viviendas.

Sobre la limpieza de patios internos, el FA e interventoría, muestran fotos de la limpieza y nivelación de los mismos, la limpieza de sifones tapados por la maleza y tierra, actividades en ejecución y con fecha de entrega para el 30 de noviembre de 2019, actividades no terminadas y que deben ser certificadas y evaluadas por interventoría y verificadas por CGR.

La interventoría señala que todos los materiales cumplen especificaciones y son normales para este tipo de construcciones.

Como ya anteriormente señalamos, no son fallas en los materiales, son de evaluación de las condiciones ambientales, de prever que ciertos materiales requieren de complementos para su buen desempeño, que garanticen la durabilidad y habitabilidad de las viviendas (vida útil de 30 años).

Sobre el diseño de la cubierta a dos aguas hacia el interior de las viviendas, el fondo y la interventoría, indica que efectivamente es un diseño no convencional, que fue validado en la etapa de pre construcción, señalan que la capacidad de canales (15*20 cms) es muy superior a la necesaria (4,5"), situación que no objeta la CGR, pero si muestra que el codo instalado de 2" es totalmente insuficiente para estos caudales de aguas lluvias, adicional que el diseñador no solo debe pensar en el volumen de agua lluvia, sino la presencia de material sólido como hojas, papel, etc., que puede llegar a las cubiertas y taponarlas con las consecuencias de reboce e inundación de las viviendas.

Ahora diseñar cubiertas que drenan o conducen el agua hacia el centro o interior de ellas y no hacia el exterior o fuera de las viviendas, puede generar que cuando la canal se tape por causa externas o daño o las lluvias lleguen a superar las

previstas, de inmediato se inundan las viviendas, afectando sus habitantes y bienes, situación que perfectamente se puede prevenir con un buen diseño de cubiertas que no recoja y conduzca el agua lluvia dentro de las viviendas.

La interventoría, señala que el cálculo de precipitación es de 50 mm/hr, pero en otros apartes indica que se han presentado precipitaciones de 100 mm/hr, lo que implicaría que los elementos queden sub dimensionados o incapaces de evacuar el agua para lluvias superiores a 50 mm/h, debemos indicar que los diseños deben ser realizados para las condiciones máximas, situación que el contratista diseñador, subsana con el sobre dimensionamiento de canales, pero no del tubo de enlace de 2" que es un embudo que represa y hace rebozar el agua dentro de las viviendas inundándolas y afectando la habitabilidad y salubridad de los beneficiarios.

Como vemos el diseño a dos aguas hacia el centro de las viviendas, no es el más adecuado, ya que las aguas lluvias se concentran en el interior de la vivienda y como en caso de taponamiento o represamiento del agua esta se desborda e inunda las viviendas afectando la vivienda físicamente y la salud de los beneficiarios y habitabilidad de la misma. Adicional al tramo enlazado con el tubo de 2", que empeora esta situación, en una zona que llueve permanentemente.

Por todo lo anterior, vemos como el FA y la interventoría, confirman las deficiencias encontradas por la CGR, en su evaluación técnica, plantean varias medidas correctivas, unas en ejecución y otras por definir, las cuales una vez terminadas requieren de certificación de su ejecución, efectividad, con soportes fotográficos y documentales, que a la fecha y dado el plazo concedido hasta el 30 de diciembre de 2019, no se han concluido y por lo tanto no se pueden aceptar como beneficios de auditoría, así se confirma el hallazgo tal como fue determinado y comunicada y se valida con connotación fiscal y disciplinaria.⁴⁶

Hallazgo No. 07 Proyectos de vivienda –Contrato 222 de 2016 (F) (D)

La Resolución N° 836 del 27 de octubre de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del FA, establece que *"ARTÍCULO 6. RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO CONTRACTUAL. (...) La estructuración de las condiciones técnicas y económicas y la solicitud de la contratación que regirán el futuro contrato, estará a cargo de las Subgerencias, Gerencias de Macroproyecto, Jefaturas de Oficina y Coordinaciones de grupo del Fondo Adaptación, quienes serán igualmente responsables del seguimiento a la correcta ejecución y liquidación de los contratos.*

⁴⁶ Según Resolución Ordinaria No 80112020749 del 17 de Diciembre de 2019 "Por la cual se resuelve el impedimento" y se asigna como Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras Ad Hoc al Doctor Sebastian Montoya Mejía, en su condición de Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, para participar en la adopción de decisiones de control fiscal o en las actuaciones administrativas que pudieran derivarse del hallazgo No. 6 denominado "Reubicación Vivienda Nuevo Achí — Bolívar", con incidencia fiscal y disciplinaria(...)

En el 2015, con la expedición de la Ley 1753 de 2015 mediante la cual se adopta el Plan de desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", se le atribuyó al Fondo la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el Fenómeno de La Niña y se establece en su artículo 155: (...) "**Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en los artículos 11 y 17⁴⁷ de la Ley 1150 de 2007, a partir del 1 de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.**" (Negrita fuera de texto)

El FA con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 4819 de 2010 tramitó contratación con el operador zonal Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, contrato 092 de 2014, para los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Caldas, Tolima, Cesar, Norte de Santander, Cauca Cundinamarca, Quindío Huila y la Guajira, sin embargo, 231 registros de damnificados por la ola invernal de los departamentos de Quindío, Tolima y Valle del Cauca no fueron atendidos por cuanto, según informa la entidad, no contaron con plan de intervención.

De tal manera, el FA efectuó invitación a ofertar con fecha del 16 de noviembre de 2016 para la contratación para la "Reubicación y reconstrucción en sitio de viviendas en los municipios de los departamentos de Quindío, Tolima y Valle del Cauca., a contratista identificado con C.C No. 79.474.319 , invitación a la cual se anexaron Términos de Condiciones Contractuales que citaron:

"Por todo lo anterior, (...), es la firma que el sector vivienda del Fondo Adaptación recomienda para que sea invitado a presentar oferta, en virtud de su manifestación de interés y de sus capacidades técnicas, legales y financieras que sustenta." (...)
(...) Descripción del Objeto a contratar

"El contratista deberá garantizar la reubicación o la reconstrucción en sitio de 231 soluciones de vivienda en los términos establecidos y en los sitios señalados. EL CONTRATISTA, deberá tener en cuenta, aspectos técnicos, administrativos, legales,

⁴⁷ Ley 1150 de 2007 Artículo 17. *Del Derecho al debido proceso El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.* (Negrita fuera de texto)

financieros, ambientales y sociales y demás temas que se consideren pertinentes dentro del alcance del Contrato" (...)

Alcance del Objeto

En desarrollo del presente documento se han identificado cuatro (4) etapas o fases en las que se debe adelantar la ejecución del contrato así:

7.1.1 Etapa de Reconocimiento

(...) tendrá un plazo máximo de un(1) mes y 15 días a partir del acta de inicio (...) la modalidad de atención se describe a continuación:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	REPLICACIÓN		RECONSTRUCCIÓN		TOTAL
		RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	
TOLIMA	CUNDAY	16	0	0	0	16
TOLIMA	LIBANO	19	0	0	0	19
TOLIMA	MURILLO	3	0	0	0	3
TOLIMA	PRADO	39	0	4	0	43
VALLE DEL CAUCA	BOLÍVAR	26	0	1	0	27
VALLE DEL CAUCA	BUGALAGRANDE	26	0	3	0	29
VALLE DEL CAUCA	CALIMA	4	0	1	0	5
VALLE DEL CAUCA	EL CERRITO	5	0	0	0	5
VALLE DEL CAUCA	LA CUMBRE	4	0	0	0	4
VALLE DEL CAUCA	LA UNIÓN	9	0	1	0	10
VALLE DEL CAUCA	LA VICTORIA	7	0	0	0	7
VALLE DEL CAUCA	OBANDO	17	0	0	0	17
VALLE DEL CAUCA	ROLDANILLO	14	0	0	0	14
VALLE DEL CAUCA	TRUJILLO	8	0	1	0	9
VALLE DEL CAUCA	TULUÁ	10	0	0	0	10
VALLE DEL CAUCA	VERSALLES	5	0	0	0	5
QUINDIO	CALARCÁ	2	0	1	0	3
QUINDIO	FILANDIA	1	0	0	0	1
QUINDIO	GÉNOVA	1	0	1	0	2
QUINDIO	PIJAO	2	0	0	0	2

(...) 7.1.2 Etapa de Pre-construcción

Esta etapa tendrá un plazo de un (1) mes y quince (15) días calendario (...)

(...) 7.1.3 Etapa de Ejecución

(...) contará con un plazo de doce (12) meses

(...) 7.1.4 Etapa de liquidación

(...) el FONDO fija un plazo de ocho (8) meses posteriores a la terminación del contrato (...)

Y señala igualmente lo siguiente:

9.5. Obligaciones del Fondo Adaptación

1. "Vigilar el desarrollo y ejecución del contrato y exigir al CONTRATISTA el cumplimiento del mismo, a través del INTERVENTOR que contrate para el efecto.

2. "Entregar al CONTRATISTA los documentos e información que obren y estén disponibles en los archivos de la Entidad, necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato"

10. Acuerdos de Niveles de Servicio

"Los acuerdos de niveles de servicios para cada etapa del proyecto han sido considerados y recogidos en el Anexo 5 de los presentes TCC."

Del anexo 5 citado se resalta que la entrega de las soluciones de vivienda en los plazos establecidos tendría un descuento del 1% del valor del contrato por cada semana de retraso, así como el 0,5% del valor del contrato, por cada día de retraso en la entrega de informes y documentos.

2. Construcción				
Entrega de las soluciones de vivienda en los plazos establecidos	Cumplir con la entrega de las soluciones de vivienda en los plazos establecidos en el cronograma de obra.	Seguimiento por parte del interventor al cronograma de obra	Durante la ejecución de la etapa de construcción	El 1% del valor del contrato por cada semana de retraso.
Presentar oportunamente documentos, informes y demás requerimientos.	A través de los documentos y los informes, el contratista reporta el estado real de la obra en distintos aspectos, así como situaciones especiales que requieren ser conocidas por el FONDO de manera oportuna, para actuar frente a las mismas y llevar control de la ejecución del fin contratado.	Presentación del documento, informe o atención del requerimiento	Mensuales de acuerdo con los plazos establecidos en los TCC	El 0,3% del valor del contrato por cada día de retraso.

Fuente: TCC contrato 222 de 2016

Como respuesta a la invitación efectuada por el FA, el ingeniero identificado con C.C No. 79.474.319, radicó su propuesta el 29 de noviembre de 2016, la cual es aceptada el día 05 de diciembre de 2016 con comunicación E-2016-009311.

En consecuencia, el FA y el contratista identificado con C.C No. 79.474.319, celebraron el contrato de obra No. 222 de 2016, el 19 de diciembre de 2016, el cual tenía por objeto: "EL CONTRATISTA se compromete a realizar la reubicación o reconstrucción en sitio de viviendas en municipios de los departamentos de Quindío, Tolima y Valle del Cauca de conformidad con los términos y Condiciones Contractuales 8TCC) que dieron origen a este contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la oferta del CONTRATISTA forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última"

La cláusula segunda del contrato fijó su valor total en Once mil novecientos veintiocho millones ochocientos ochenta y un mil cuatrocientos sesenta y cinco pesos (\$11.928.881.465).

Como forma de pago se estableció lo siguiente:

Para modalidad Reconstrucción:

MODALIDAD	ACTIVIDAD	PORCENTAJE
Reconstrucción	Finalización Etapa de Reconocimiento	5%
	Acta de aprobación por proyecto	15%
	Cimentación y estructura	25%
	Vivienda terminada y recibida	45%
	Protocolización	10%

Para modalidad de Reubicación:

MODALIDAD	ACTIVIDAD	PORCENTAJE
Reubicación	Finalización Etapa de Reconocimiento	5%
	Acta de aprobación por proyecto	15%
	Obras de Urbanismo	10%
	Cimentación y estructura	25%
	Vivienda terminada y recibida	35%
	Protocolización o escrituración	10%

Se determinó que se realizaría una retención del 10% del valor del contrato, la cual sería pagada un 50% con la entrega de la totalidad de las viviendas y otro 50% contra liquidación del contrato.

El plazo inicial fue establecido en 15 meses contados a partir del acta de inicio, la cual fue suscrita el 13 de febrero de 2017.

Igualmente la cláusula novena indicó: *"Acuerdos de niveles de servicio. El contratista deberá cumplir con los Acuerdos de Niveles de Servicio establecidos en los TCC" (...)*

La cláusula undécima del dicho contrato estableció que *"Desde el inicio del contrato y hasta la culminación del plazo de ejecución, el contratista se obliga a constituir el seguro de responsabilidad civil extra- contractual(...)"*

Adicional a lo anterior el contrato de obra incluyó en su cláusula décima tercera- *"MULTAS: En caso de mora o retrasos por parte de EL CONTRATISTA en la ejecución de la programación del contrato, o de sus obligaciones relacionadas con ocasión de la ejecución de los mismos, EL FONDO podrá hacer exigible estas multas sucesivas a EL CONTRATISTA por cada día de retraso, por un valor equivalente al 0,1% del valor del contrato, sin exceder el 10% de su valor total."*

El contrato de obra contó con un primer otro si del 23 de junio de 2017 el cual modificó plazos internos a las etapas de reconocimiento, pre-construcción y construcción, sin modificar el plazo total del contrato.

El 12 de mayo de 2018 se suscribió un segundo y último otrosí al contrato de obra en el cual se acordó entre otras cosas:

1. *Modificar el anexo 3 de los Términos y Condiciones Contractuales que dieron origen al contrato de obra 22 de 2016, en el sentido de reducir en ciento veintidós (122) el número de beneficiarios de las viviendas, para un total de viviendas a ejecutar de ciento nueve(109):*

MODALIDAD DE REUBICACION	
Municipio – Departamento	Cantidad de Beneficiario
Prado – Tolima	42 beneficiarios
Bolívar – Valle del Cauca	27 beneficiarios
Bugalagrande en el corregimiento de Ceilán- Valle del Cauca	10 beneficiarios
El Cerrito – Valle del Cauca	5 beneficiarios
La Victoria Valle del Cauca	8 beneficiarios
Obando – Valle del Cauca	17 beneficiarios
GRAN TOTAL	109 beneficiarios

2. En consecuencia, se redujo el valor del contrato, el cual presentaba un valor inicial de \$11.928.881.465 a un valor de \$5.943.784.660.
3. Prorrogar el plazo contractual de 15 meses inicialmente previsto a 20.5 meses
4. Modificación del numeral 5.3 “obligaciones específicas del contratista durante la ejecución”, en el sentido de incluir el plan de entregas mensuales de vivienda, conforme al cronograma aprobado por la interventoría.”

Igualmente se registró suspensión del contrato, a partir de la cual se estableció como fecha final el 26 de octubre de 2018.

Para realizar la interventoría, el FA, suscribió el contrato No 221 de 2016, el 16 de diciembre de 2016, con la empresa GNG Ingeniería S.A.S, el cual incluye la interventoría del contrato 222 de 2016 entre otros y que se halla vigente a la fecha del presente informe.

Del mismo modo, el FA suscribió los contratos para la supervisión integral, control y seguimiento de los contratos del sector vivienda, Nos 042 de 2017, 155 de 2018 y 258 de 2018, este último sesionado en abril de 2019 y que se encuentra vigente, los cuales dieron cobertura a la ejecución por el periodo en análisis.

Los pagos realizados al contrato de obra a la fecha, se registran de la siguiente manera:

Tabla 19 Pagos Contrato 222 de 2016

Factura	Concepto	Valor	Rete garantía	Fecha factura
188	RECONOCIMIENTO 5%	\$ 596.444.073	\$ 59.644.407	28/07/2017
220	PRECONTRUCCION	\$ 573.205.992	\$ 57.320.599	20/11/2018
253	PRECONTRUCCION	\$ 247.872.862	\$ 24.787.286	20/04/2018
258	AVANCE DE OBRA	\$ 632.012.680	\$ 63.201.268	20/04/2018
TOTAL		\$ 2.049.535.607		

Fuente: Información aportada por el FA Elaboró: Equipo de trabajo

De los soportes de pago se establece la discriminación de los mismos, así:

Reconocimiento 5% (sobre valor inicial del contrato \$11.928.881.465, respecto a los 20 municipios inicialmente pactados)

Pre construcción

Prado	\$ 325.333.131
Bolívar	\$ 185.904.646
La Victoria	\$ 61.968.215
	\$ 573.205.992

Pre construcción

Bugalagrande	\$ 77.460.269
El cerrito	\$ 38.730.136
Obando	\$ 131.682.457
	\$ 247.872.862

Avance de obra

Prado	\$ 374.133.099
Bolívar	\$ 257.879.581
	\$ 632.012.680

El contrato 222 de 2016 se venció en la fecha acordada; del análisis documental la CGR determinó lo siguiente:

1. Luego de adelantar por parte del contratista la etapa de reconocimiento respecto a los 20 municipios planteados en el FA en los TCC como objetivo de atención, se determinó que en 14 de ellos se presentaban circunstancias que hacían inviable la ejecución de proyectos con problemáticas como costo de lotes, inviabilidad por riesgo, costo en obras de mitigación, desarraigo de la población entre otros, según soportes de otrosí modificadorio No 2, siendo evidente la inoportunidad en las acciones adelantadas para la atención a la población, inicialmente en un contrato de 2014 que no las incluyó y luego con el contrato 222 de 2016 que, vencido su término, no se ejecutó a cabalidad y, en consecuencia, no cumplió con la finalidad social pretendida; evidenciando debilidades en el proceso de planeación del FA, de lo cual da cuenta lo citado en el "Informe de incumplimiento" remitido por la interventoría al FA en septiembre de 2018:

"Ahora bien, ante las circunstancias presentadas que determinaban la inviabilidad de ejecución del objeto contractual en los 14 municipios; solo se suscribió acta de terminación de la etapa de pre- construcción en los siguientes municipios:

- Municipio de Prado - Tolima el día 21 de noviembre de 2017.
- Municipio de Bolívar - Valle del Cauca Tolima el día 21 de noviembre de 2017
- Municipio de La Victoria - Valle del Cauca Tolima el día 21 de noviembre de 2017

- Municipio de Bugalagrande – Valle del Cauca El día 23 de marzo de 2018 ,
- Municipio de El Cerrito – Valle del Cauca el día 23 de marzo
- Municipio de Obando – Valle del Cauca el día 23 de marzo (...)

2. Se presentaron incumplimientos reiterativos por parte del contratista de obra tanto en lo relacionado con atrasos en el cronograma en obra, como para la entrega de informes y para la actualización de las garantías exigidas según el contrato, de lo cual da cuenta el informe citado:

(...) A la fecha de corte del presente informe (27 de agosto de 2018), el contratista **NELSON MOLINARES AMAYA**, ha incumplido los cronogramas de obra acordados por las partes en el **otro sí 2 del contrato 222 de 2016 evidenciándose un atraso general del 55.80 %**, el cual se refleja en la siguiente tabla:

Municipio	Avance programado	Avance ejecutado	Atraso:
Prado	91.01%	36.14%	54.87%
Bolívar	90.00%	36.67%	53.33%
Bugalagrande Ceilán:	88.28%	20%	68.28%
L a Victoria	83.67%	20%	63.67%
Obando	83.67%	20%	63.67%
El Cerrito	83.67%	20%	63.67%
Reconocimiento a municipios	100%	100%	0%

"TABLA (...) Avance programado ejecutado y atraso."

(...) el contratista de obra ha incumplido con la obligación contractual adquirida (...), en virtud del cual, debe realizar y entregar al interventor informe mensual pormenorizado que reporte el estado real de la obra en distintos aspectos, dado que desde **el mes de enero de 2018** no ha entregado de los informes mensuales en los aspectos técnicos, ambientales, SSTA y sociales, pese a los múltiples requerimientos realizados para el cumplimiento de dicha obligación.(...)

(...) el contratista incumplió la obligación "de constituir y mantener vigente las garantías que amparan el contrato por el tiempo pactado en el mismo, así como ' las modificaciones que se presenten en el transcurso de la ejecución del contrato." (...) Dado que no ha presentado para aprobación de la entidad la póliza todo riesgo construcción y el seguro de responsabilidad civil extracontractual acorde con la modificación realizada en el **otro sí No 2**.(...)

Cabe anotar que al respecto de la actualización de la póliza el contratista argumenta que no contó con el documento necesario, es decir la modificación al contrato, de forma oportuna para gestionar el trámite pertinente en su momento así como la gestión ante sus fuentes de

financiación, sin embargo del análisis de los documentos contractuales aportados no fue posible confirmar dicha circunstancia.

2. Los informes de interventoría registrados desde el mes de enero de 2018 dan cuenta de incumplimientos en los cronogramas planteados y mantienen reporte de inactividad en los proyectos de los municipios de Bugalagrande, La Victoria, Obando y el Cerrito, así como para los siguientes informes mensuales; desde el mes de junio datan la inactividad en todos los proyectos y para el mes de agosto de 2018, reportan abandono de las obras.

Pese a los incumplimientos registrados desde enero de 2018, el último pago al contratista se registra en el mes de abril de 2018, sin que se evidencien procesos para aplicación de los acuerdos de niveles de servicio pactados en el contrato y TCC correspondientes, tanto por incumplimiento en la entrega de las soluciones de vivienda en los plazos establecidos el cual tendría un descuento del 1% del valor del contrato por cada semana de retraso, así como el 0,5% del valor del contrato por cada día de retraso por la no entrega de informes pertinentes.

De igual manera no se registra gestión oportuna para la aplicación de las multas según lo determinado en la cláusula décima tercera- *"MULTAS: En caso de mora o retrasos por parte de EL CONTRATISTA en la ejecución de la programación del contrato, o de sus obligaciones relacionadas con ocasión de la ejecución de los mismos, EL FONDO podrá hacer exigible estas multas sucesivas a EL CONTRATISTA por cada día de retraso, por un valor equivalente al 0,1% del valor del contrato, sin exceder el 10% de su valor total."*

Dando cuenta en el informe de interventoría del mes de agosto que por el avance en los términos del contrato resultaba inviable la imposición de una multa, dada la magnitud en los atrasos evidenciados a esa fecha, indicando: *(..) el plazo restante de ejecución del contrato 222 de 2016 culmina el 26 de octubre de 2018, circunstancia que impide materialmente la realización de un proceso administrativo de imposición de multas,(...) lo cual permite concluir infaliblemente, que no se lograra la satisfacción del interés general gestionado con el contrato en el tiempo pactado, aunado a las demás obligaciones contractuales, que la fecha se encuentran incumplidas.*

Lo anterior pone de manifiesto inefectiva gestión por parte del FA al no aplicar de forma oportuna las acciones viables contractualmente para conminar al contratista al cumplimiento de las actividades así como por realizar pagos sin los descuentos aplicables por incumplimiento en los términos evidenciados en diferentes informes.

El FA inicia un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento definitivo, efectividad de la cláusula penal y exigibilidad de las garantías, pactada el cual a la fecha del presente informe cursa.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que el FA no cumplió con los compromisos adquiridos con los beneficiarios del proyecto de reubicación de los municipios objeto del contrato, poniendo de manifiesto una gestión fiscal ineficaz e ineficiente por cuanto a pesar de haber llevado a cabo proceso de contratación, las fallas en su ejecución conllevaron a que no se lograra la satisfacción del interés general, al no haber entregado las viviendas a los damnificados de la ola invernal 2010- 2011, para los municipios en cuestión en dos procesos contractuales diferentes.

Igualmente, y, ante el vencimiento del contrato para culminar las obras realizadas, así como las discrepancias entre las partes, el dinero invertido y pagado al contratista sin el cumplimiento del objeto pactado, ni beneficiar a la entidad contratante ni a los damnificados generando un menoscabo del patrimonio público por los pagos efectuados al contratista por concepto de reconocimiento, pre-construcción y obras a la fecha abandonadas y que no llevaron a ninguna finalidad.

Lo anterior se ocasiona por deficiencias en la gestión de supervisión e interventoría que debió surtir de forma oportuna como parte de control e inspección de las actividades durante el proceso de ejecución del contrato, la omisión en la aplicación de ANS y multas establecidas, generando la inobservancia de lo pactado contractualmente en los términos establecidos y el recibo y pago de obras que finalmente no cumplen con el objeto que era satisfacer la necesidad de vivienda de los damnificados de la ola invernal de 2010 y 2011 seleccionados en este proyecto, damnificados que, adicionalmente se encuentran registrados en las bases de datos del Estado como beneficiarios y no pueden acceder a otros programas de la misma línea por un tiempo aún indeterminado.

Por todo lo anterior, se registra el hallazgo con incidencia fiscal que corresponde a los valores pagados al contratista reduciendo lo correspondiente al municipio de Prado Tolima por cuanto en el momento cursa el trámite de una denuncia por parte de la Gerencia de Tolima bajo la AT 48 de 2019 que contempla los recursos invertidos en el proyecto de vivienda de dicho municipio. De tal manera que el valor estimado como daño corresponde a los \$2.049.535.607 menos \$325.333.131 y \$374.133.099 correspondientes al municipio de Prado en los pagos de pre construcción y a 29.822.203 correspondiente al costo de reconocimiento por el municipio (\$596.444.073 / 20 municipios), para un valor final de \$ 1.320.247.173,35.

Igualmente se registra con posible connotación disciplinaria en atención a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y 1474 de 2011, así como el incumplimiento a los Manuales de Supervisión e Interventoría del FA y el Decreto 4785 de 2011.

Análisis de la respuesta

En su respuesta el FA no controvierte los hechos evidenciados por la CGR respecto a la situación del proyecto, las deficiencias detectadas y omisiones en que se incurrieron; realiza una descripción cronológica de sus actuaciones a partir de febrero de 2019 con ocasión de la comunicación de interventoría para el inicio de proceso administrativo sancionatorio, el cual cursa en el momento, indicando una fecha estimada de cierre del proceso de enero 9 de 2020 con el trámite de un acta de liquidación en la cual se indica, se subsanaría el incumplimiento del contrato, al incluir un acuerdo directo al que se llegue y que ponga fin a la controversia surgida.

Se considera que lo expuesto confirma lo expresado por la CGR en el hallazgo, simplemente ilustra las acciones adelantadas a partir del año 2019, con ocasión de la comunicación del interventor para inicio de proceso sancionatorio, siendo igualmente evidente la inoportunidad dado que la CGR conoció en la revisión documental que el informe por parte de la interventoría orientado a tal fin, fue radicado desde septiembre de 2018.

Reconoce la CGR las medidas iniciadas por la entidad, sin embargo a la fecha es claro que no se han materializado, es decir en el momento el contrato se encuentra vencido sin acuerdo suscrito.

Continua en su argumento el FA para desvirtuar la incidencia fiscal sustentado en que *“se encuentra adelantando los trámites pertinentes para garantizar el cumplimiento del objeto contratado mediante arreglo directo en acta de liquidación, tal como se ha expuesto en el presente documento, no es de recibo señalar que el daño patrimonial relacionado por la CGR cumpla con las condiciones descritas por la jurisprudencia, es decir que sea **existente, específico y verificable**. En caso de incumplimiento de acta de liquidación, el proyecto de acta de acuerdo reconoce como perjuicio, no solo la cifra que la CGR está tasando, sino además los demás perjuicios valorados por el FA los cuales ascienden a la suma de \$3.459.856.998”* Y trae a colación la sentencia C-840 de 2016 destacando el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 así: *“el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal”*.

El argumento presentado no es de recibo toda vez que de acuerdo con el contrato, las partes contaban con un término de ocho meses a partir del vencimiento del plazo del mismo para llevar a cabo la liquidación; esta fecha vencía en el mes de junio de 2019; así las cosas, y teniendo en cuenta la suspensión y abandono de las obras sin que se haya tomado ninguna medida al respecto dentro del plazo con el que se contaba tanto para la imposición de multas y otras medidas que considerara la entidad para lograr la ejecución de las obras, como de la liquidación para realizar las compensaciones con el contratista a fin de lograr la consecución de los fines del Estado sin que implicara un mayor gasto por el patrimonio estatal, no puede pretender la entidad que el daño siga

manteniendo la calidad de incierto en el tiempo hasta cuando ella y el contratista lleguen a un acuerdo, el cual sí tiene dicha calidad de incierto; no se trata entonces, de que no se haya configurado un daño al patrimonio del Estado sino de que se está buscando con las gestiones adelantadas en el año 2019, el resarcimiento del mismo.

Adicionalmente, es de señalar que la acción fiscal es independiente de cualquier otra acción, por lo que no puede ser subsidiario del proceso sancionatorio que actualmente adelanta la entidad fuera del término contractual.

Al respecto la CGR mediante memorando 019 de 2019, indicó que: *"la acción fiscal es autónoma e independiente de las demás acciones, conforme lo establecido en el parágrafo primero del artículo 43 de la Ley 610 de 2000. Por tanto, el operador jurídico fiscal no debe esperar o dar tiempo a través de una indagación preliminar para verificar las resultas de la acción administrativa o judicial que impetró la entidad afectada, sino adelantar la actuación adjetiva -proceso fiscal-, siempre y cuando verifique que se reúnan los demás presupuestos legales para abrir proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal, según corresponda"* *"por tanto, frente a eventos distintos a la jurisdicción coactiva no es aplicable la incertidumbre de la existencia del daño, por cuanto se considera que a pesar que se estén realizando acciones para la recuperación del daño y que éste se encuentre en controversia en el contencioso administrativo, no quiere significar que se pueda poner en duda su existencia cierta. La jurisdicción toma decisiones sobre la irregularidad acontecida desde el punto de vista de su competencia como juez natural, pero en lo que hace referencia al daño patrimonial Estatal y su resarcimiento es de competencia de la Contraloría General de la República, a través del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal que corresponda"*.

Por lo que no se valida el argumento del FA al señalar que no se ha causado daño al patrimonio público, por el hecho que curse actualmente un proceso administrativo sancionatorio y que entre las pretensiones del Fondo se haya incluido en la tasación de la CGR y así como demás perjuicios tasados por el Fondo en una suma de \$3.459.856.998, más aun cuando dicho acuerdo no es material por cuanto no se ha suscrito a la fecha acta de liquidación que lo soporte. Por lo expuesto el hallazgo se valida con las connotaciones dadas, se precisa en la tasación del daño que el valor a incluir corresponde a los valores pagados al contratista reduciendo lo correspondiente al municipio de Pardo Tolima por cuanto en el momento cursa el trámite de una denuncia por parte de la Gerencia de Tolima bajo la AT 48 de 2019 que contempla los recursos invertidos en el proyecto de vivienda de dicho municipio. De tal manera que el valor estimado como daño corresponde a los \$2.049.535.607 menos \$325.333.131 y \$374.133.099 correspondientes al municipio de pargo en los pagos de pre construcción y a 29.822.203 correspondiente al costo de reconocimiento por el municipio (\$596.444.073 / 20 municipios), para un valor final de \$ 1.320.247.173,35.

Hallazgo No. 08 Convenio Fondo Adaptación- Sociedad Cruz Roja Colombiana (D)

La Resolución No 001 de 2012, que adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del Fondo Adaptación ARTÍCULO 42,46 47, 48 ,49 50, 51 (...)

Igualmente ARTÍCULO 52 de e dicha resolución *FUNCIONES FINANCIERAS DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR*.

- (...)
- *b. Revisar y aprobar las facturas presentadas por el contratista verificando que en ellas se consignen, de manera clara y precisa, el concepto y valor del servicio prestado y de los bienes o productos entregados y que correspondan con la ejecución del objeto, obligaciones y actividades pactadas y plazos convenidos.*
 - *c. Revisar, aprobar y tramitar ante la Oficina Asesora Administrativa y Financiera las solicitudes de pago formuladas por el contratista.*
- (...)"
- *La Resolución No. 836 del 27 de octubre de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación, a su vez establece que "ARTÍCULO 6. RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO CONTRACTUAL. (...) La estructuración de las condiciones técnicas y económicas y la solicitud de la contratación que regirán el futuro contrato, estará a cargo de las Subgerencias, Gerencias de Macroproyecto, Jefaturas de Oficina y Coordinaciones de grupo del Fondo Adaptación, quienes serán igualmente responsables del seguimiento a la correcta ejecución y liquidación de los contratos. El Instructivo para el Seguimiento y Control de Contratos (Código 4-GPY-I-03) como parte del Manual de Contratación adoptado con la Resolución No. 836 de 2015, el definió:*

"1 INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS CONTRATOS

1.1 Supervisión e interventoría

- *La supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato, podrá ser llevada a cabo directamente por el Subgerente, Gerente de Macro proyecto o Jefe de Oficina responsable de la contratación, por los servidores públicos de dichas dependencias o por una persona natural o jurídica externa e idónea que haya sido contratada para el efecto.*
- *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.*
- *Además de las Obligaciones generales de supervisión que se señalan en el presente Instructivo, el supervisor o Interventor tendrá a su cargo las responsabilidades específicas que para el efecto se le señalen en el contrato para la supervisión o en el contrato objeto de supervisión, según sea el caso.*
- *En aquellos casos en que el supervisor sea un servidor público, su designación estará a cargo del Gerente o el Secretario General del FONDO, mediante memorando que deberá acompañarse de los documentos necesarios para el ejercicio de la supervisión. (...)*

Clausula Tercera: convenio 016 de 2012. Obligaciones de las partes

Obligaciones del Fondo: Realizar los desembolsos de los recursos aprobados de acuerdo con el cronograma de obras anexo (anexo No.1) al presente convenio el cual hace parte integral del mismo, previo visto bueno del Comité Operativo; (1.2) Designar a quien desempeñará las funciones de supervisión del cumplimiento del objeto del presente convenio; (1.3) Verificar que se cumpla con las obras objeto del reasentamiento del corregimiento de Doña Ana de acuerdo con los diseños y especificaciones técnicas establecidas por el comité operativo. (1.4) suministrar información de manera oportuna, relacionada con los objetivos y lineamientos para la ejecución del objeto del convenio. (1.5) Participar en el proceso de evaluación de la Fase del proyecto. (2)

Obligaciones de la Cruz Roja Colombiana:(2.1) Construir las setenta y dos (72) unidades de vivienda, para entregar un total de ciento cuarenta y siete (147) viviendas familiares que conforman el proyecto de reasentamiento de Doña Ana en el Municipio de San Benito Abad, incluyendo las obras de urbanismo, sistema de alcantarillado redes eléctricas y equipamiento comunitario (parque, cancha, centro comunitario) logrando la reubicación del 100% de las familias en condiciones de habitabilidad. (2.2) Aprobar, como miembro del Comité Operativo, los desembolsos que deba realizar EL FONDO de acuerdo con el desarrollo de los trabajos realizados de conformidad con las instrucciones que imparta para el efecto; (2.3) Cumplir el objeto del convenio dentro del término señalado; (2.4) Garantizar que se verifique el cumplimiento de cada uno de los ofrecimientos realizados a la comunidad de Doña Ana que contempla las distintas fases, en todo aquello que no contrarie el presente convenio; (2.5) Suministrar la información en los formatos, con la calidad y periodicidad que defina el FONDO ADAPTACIÓN, en cuanto a las responsabilidades relacionadas con el avance en la ejecución real del proyecto. (2.6) En cuanto a las responsabilidades relacionadas con el avance en la ejecución financiera del proyecto, LA CRUZ ROJA se compromete a presentar los siguientes informes en los formatos y con la calidad y periodicidad que determine el FONDO ADAPTACIÓN: (i) Informe de ejecución financiero. Cada tercer mes deberá presentar al FONDO un informe de la ejecución financiera de acuerdo a los lineamientos establecidos por las partes; (2.7) Hacer entrega, al momento de la liquidación del presente Convenio de Cooperación, de una copia de la totalidad de dicha información en medio físico y magnético; (2.8). Garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas por el FONDO ADAPTACIÓN, en lo que tiene que ver con: (i) identificación de beneficiarios; (ii) asignación de recursos financieros; y (iii) gestión de riesgos. (2.9) (ii) Normatividad de la construcción. (...).

Las Normas Técnicas Colombianas de construcción NTC del ICONTEC y normas sismo resistentes colombianas NSR – 10, indican:

1. Las deficiencias constructivas en cuanto a la calidad de los materiales, según lo establecido por la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIERÍA SÍSMICA – (AIS), MANUAL DE CONSTRUCCIÓN, EVALUACIÓN Y REHABILITACIÓN SISMO RESISTENTE DE VIVIENDAS DE MAMPOSTERÍA, permiten determinar que las viviendas se encuentran en un grado de Vulnerabilidad alta, teniendo en cuenta que no se cumplen más de dos de los siguientes requisitos: 1. El mortero no se deja rayar o desmoronar con un clavo o herramienta metálica. 2. El concreto tiene buen aspecto, sin hormigueros y el acero no está expuesto 3. El ladrillo es de buena calidad, no está muy

fisurado, quebrado, ni despegado y resiste caídas de por lo menos 2 metros de alto sin desintegrarse ni deteriorarse en forma apreciable.

La Calidad de las juntas de pega en mortero, de acuerdo con lo establecido por la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIERÍA SÍSMICA – (AIS), MANUAL DE CONSTRUCCIÓN, EVALUACIÓN Y REHABILITACIÓN SISMO RESISTENTE DE VIVIENDAS DE MAMPOSTERÍA, establecen que las viviendas tienen un grado de Vulnerabilidad Media, teniendo en cuenta que: 1. El espesor de la mayoría de las pegas es mayor a 1.3 cm o menor de 0.7 cm, 2. Las juntas no son uniformes y 3. No existen juntas verticales o son de mala calidad.

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10) Título E casas de uno y dos pisos, numeral E.3.2. Unidades de Mampostería, literal E.3.2.1. Las unidades de mampostería que se utilicen en las casas de uno y dos pisos pueden ser de concreto, arcilla cocida o de silical. Las unidades pueden ser de perforación vertical, horizontal o macizas y deben cumplir con las especificaciones establecidas en las normas NTC expedidas por el ICONTEC

Título E3 Capítulo E3 Mampostería confinada y E. 33 mortero de pega

NORMA TÉCNICA COLOMBIANA –NTC 4383 Mampostería de concreto. Términos y definiciones, 9.6.1.2 Junta con mortero. Junta que se elabora con mortero de pega, con un espesor de 10 mm.

NORMA TÉCNICA COLOMBIANA - NTC 4076 unidades (bloques y ladrillos) de concreto, para mampostería no estructural interior y chapas de concreto, numeral 4.7 acabado y apariencia.

NORMA TÉCNICA COLOMBIANA – NTC 3229, Capítulo X, selección y uso de morteros para unidades de mampostería, X.1.3 Función: 1.3.1: El propósito principal del mortero de mampostería es la adherencia de unidades dentro de un ensamble, el cual actúa como elemento integrador con unas características de comportamiento deseadas. El mortero influye en las propiedades estructurales de la mampostería a la vez que reduce la permeabilidad del muro

2. NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10) Título E casas de uno y dos pisos, numeral E.4.3 Columnas de Confinamiento, literal E.4.3.1. General – En general, las columnas de confinamiento deben anclarse a la cimentación, pudiendo utilizarse empalmes por traslape en la base de la columna y deben rematarse anclando el refuerzo en la viga de amarre superior. Cuando una columna tenga dos niveles, se puede realizar un empalme por traslape en cada nivel, las columnas de confinamiento se deben vaciar con posterioridad al alzado de los muros estructurales y directamente contra ellos.

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10) Título E casas de uno y dos pisos, numeral E.4.4 Vigas de Confinamiento, literal E.4.4.1. En general las vigas de confinamiento se construyen en concreto reforzado. El refuerzo de las vigas de confinamiento debe anclarse en los extremos terminales con ganchos de 90°, las vigas de amarre se vacían directamente sobre los muros estructurales que confinan.

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10) Título E casas de uno y dos pisos, numeral E.6.5 Culas Amares y cubiertas, literal E.6.5.1. En esta fase del proceso constructivo se deben ejecutar las vigas de amarre, las soleras, las culatas laterales (cuchillas) y los anclajes de cubierta. Las columnas Se deben vaciar previamente hasta altura de dinteles dejando la longitud de refuerzo para empalmes o con la longitud total del mismo hasta nivel de remate.

E.6.5.2 – Los rematas de todo tipo de refuerzo longitudinal de columnas, vigas de amarre o cintas, debe terminar en ganchos estándar a 90°, anclando cada refuerzo de un elemento que le sea transversal.

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10), Título C capítulo C7 literales 7.1, 7.2, 7.3 ganchos estándar doblado y colocación del refuerzo, capítulo C12 longitudes de desarrollo y empalme del refuerzo

Los artículos 1 y 2 de la ley 400 de 1997 Norma Sismo Resistente Colombiana NSR – 98: establecen criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

Una edificación diseñada siguiendo los requisitos consagrados en las normas que regulan las construcciones sismo resistentes, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño en elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales, pero sin colapso. El cuidado tanto en el diseño como en la construcción y la supervisión técnica, son fundamentales para la sismo resistencia de estructuras y elementos no estructurales. Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente ley en las disposiciones que la reglamenten...La construcción deberá sujetarse estrictamente al correspondiente proyecto o planos aprobados.

Artículo 3 Ley 610 de 2000. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 6 Ley 610 de 2000. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o

recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público

La Sociedad Cruz Roja Colombiana y el FA, suscribieron el convenio de Cooperación No 016 de 2012 cuyo objeto fue "aunar esfuerzos acciones, capacidades y conocimientos que conduzcan a desarrollar la tercera fase del proyecto de reubicación del corregimiento de San José de Doña Ana, ubicado en el Municipio de San Benito Abad, Departamento de Sucre, que conduzcan al establecimiento de setenta y dos (72) viviendas, dando continuidad a la fase primera y segunda fase del proyecto, en el cual se tiene previsto entregar ciento cuarenta y siete (147) unidades de vivienda, para igual número de familias, beneficiando a un total de 1.054 habitantes censados por la Gobernación del Departamento de Sucre como Damnificados localizados en zonas de alto riesgo no mitigables afectadas por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010-2011" por valor de \$3.888.593.332

Dicho proyecto fue aprobado en Consejo Directivo del FA No. 8 del 15 de diciembre de 2011 en el marco del "Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la Atención de Hogares Damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigables afectadas por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010-2011", y tuvo como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2013.

El convenio no tuvo interventoría, no obstante para su ejecución La Sociedad Cruz Roja Colombiana y la Universidad de Sucre suscribieron el 01 de mayo de 2013 un Acuerdo interinstitucional de voluntades con el objeto de entregar las 72 viviendas construidas de la tercera fase del proyecto de las 147 viviendas.

Los pagos realizados fueron los siguientes según información FA:

Pagos del Convenio 016 de 2012

PAGOS			
No. Factura Cuenta de Cobro	Fecha de la Factura o Cuenta de Cobro	Fecha y No. De la Orden de Pago	Valor
011428A	19/07/2012	26/7/12 OP No. 3	\$391,254,101
11428	19/07/2012	19/7/2012 OP 41	\$775,325,698
12345	30/01/2013	18/2/2013 OP 185	\$1,166,599,799
12611	21/03/2013	25/3/2013 OP 273	\$1,166,599,799
14011	16/12/2013	10/1/2014 OP 1038	\$325,279,316
TOTAL			\$3,825,058,713

El convenio no fue liquidado, sino que se realizó un auto de archivo el 9 de junio de 2016.

Así mismo, dicho convenio contaba con la póliza 376-47-99400000270 de 2012 de calidad y estabilidad de la obra.

La CGR, evidenció debilidades en la supervisión y seguimiento realizado por el FA, respecto de este convenio, toda vez, que pese a tener conocimiento desde el año 2016 por informe presentado por la Universidad de Sucre sobre *“agrietamientos en algunas viviendas ubicadas en el nuevo corregimiento de San Jose de Doña Ana”*, y nuevamente en 2018, por cuenta de la petición radicada con el número R-2018-017160, *“fallas estructurales y agrietamientos en las viviendas entregadas por el fondo en San José de Doña Ana, Municipio de Abad Sucre”* al cual se dio respuesta el 18 de agosto de 2018, mediante comunicado E-2018-018278 indicando que: *“(…) Para determinar las fallas estructurales y el estado de las viviendas el Fondo Adaptación oficiara a la Cruz Roja Colombiana para que en conjunto se pueda realizar una inspección técnica que permita establecer las condiciones de las viviendas”*.

Y adicionalmente en el 2019 con el radicado R-2019-013650 se aporta como anexo un informe de visita técnica realizado por la Gobernación de Sucre, así como un oficio de traslado a la Cruz Roja, donde el FA indica que *“de acuerdo al informe técnico de que trata la petición es necesario realizar una visita a la obra a la mayor brevedad con el concurso de la supervisión de la Cruz Roja, la compañía constructora y la firma interventora. De otra parte es necesario que la Supervisión analice la cobertura de las pólizas y el procedimiento mediante el cual de ser necesario la compañía de seguros sería convocada a concurrir en la solución”* y propone visita de obra el 6 de septiembre de 2019, fecha en la cual se observa acta de comisión al funcionario indicando que: *“los elementos estructurales presentaron en sus procesos constructivos poca supervisión técnica”* y que *“las vigencias de las pólizas del proyecto estaban vigentes hasta el 30 de diciembre de 2018”*, no se observa gestión alguna para subsanar las fallas encontradas.

Igualmente, en los documentos entregados a la ACES, no se observa la actualización de la póliza de calidad y estabilidad de la obra, a partir del momento de entrega de las viviendas (15 de octubre de 2014), que desde su constitución y en atención a sus modificaciones indicaba *“que la garantía de estabilidad de la obra es por un término de 5 años, contados a partir de la fecha de firma de entrega de finalización de la obra”*, en consecuencia el FA no hizo uso de la referida póliza cuya fecha de vencimiento fue el 26 de julio de 2017, tal como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 21
Póliza de cumplimiento actualizada con el otro sí número 4.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.,									
Aseguradora:	No.	Fecha	Asegurados	Valor	Amparos	VALOR	Vigencia	Fecha aprobación	
376-47-99400000270		26/06/2012	FONDO DE ADAPTACIÓ N.	\$36,989,691	Convenio	Cumplimiento	\$389,859,933,2	26/6/12-26/11/13	28/12/2013
					Anticipo		\$1,166,579,799,60	26/6/12-26/8/13	28/12/2013
					Salarios y prestaciones		\$388,859,933,20	26/6/12-26/7/16	28/12/2013
					Estabilidad y calidad de obra		\$777,719,866,40	26/6/12-26/7/17	28/12/2013

Fuente: Fondo Adaptación Elaboró: Equipo auditor

Así mismo, la póliza está constituida a favor del FA, quien es el asegurado y el beneficiario, y por consiguiente el llamado a realizar las acciones tendientes a hacerla efectiva, para subsanar los daños estructurales que se presentaron en la construcción de las viviendas, no obstante, no se observa reclamación por parte del fondo sobre la calidad y estabilidad de la obra y la misma se encuentra vencida.

Ahora bien, este convenio no fue objeto de liquidación sino que contó con un acta de archivo de fecha 09 de junio de 2016, en la que se hace la liberación de recursos sobrantes a favor del FA por valor de \$63.560.619

Aunado a lo anterior, en visita de la CGR por parte de ingeniero de la Gerencia de Córdoba, entre el 21 y 25 de octubre del 2019 se estableció que:

Se encuentra comprometida la estabilidad de las obras ejecutadas en las viviendas inspeccionadas (42 viviendas), se anota que hasta la fecha ya existen dos (2) viviendas a punto de colapsar y que 34 viviendas no cumplen con todos los requisitos de habitabilidad, tal y como se detalla en la siguiente Tabla.

Tabla 22
Inconsistencias de Estabilidad 42 Viviendas

No	OBSERVACIÓN		
	MZ	LOTE	
1	9	1	Grietas en columna fachada frontal, muro fachada lateral, bajo todos los calados, grieta en viga de cimientto fachada lateral, nudos de columna y vigas no cumplen NSR-10 por longitud de desarrollo, ganchos estándar del refuerzo, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm CASA EN RIESGO DE COLAPSO
2	9	2	Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, nudos de columna y vigas no cumplen NSR-10 por longitud de desarrollo, ganchos estándar del refuerzo, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10
3	9	3	Grietas muro fachada lateral, nudos de columna y vigas no cumplen NSR-10 por longitud de desarrollo, ganchos estándar del refuerzo, muros no confinados adecuadamente por cambio de la sección del elemento estructural, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10
4	9	4	Casa con grietas reparadas, está aflorando nuevamente la grieta en muro cuarto-comedor, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
5	9	5	Grietas muro fachada lateral, grieta en muro cuarto-comedor, fisura bajo todos los calados,

			muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en cuarto en fachada posterior mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, bloque escarificado
6	9	6	Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
7	9	7	grieta en muro cuarto-comedor reparada por dueño, columna, viga y pared posterior arreglada por dueño, fisura bajo ventana mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
8	9	8	Casa sola, mismas falencias (según denunciante)
9	9	9	grieta en cuarto en fachada posterior, grieta en muro cuarto-comedor, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
10	9	10	grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
11	7	16	fisura bajo todos los calados, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en pared fachada lateral-baño, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
12	8	1	fisura bajo todos los calados, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
13	7	9	Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
14	7	10	Techo mal instalado, grieta en muro cuarto-comedor con intento de reparación, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
15	7	15	Casa reparada por propietario se observan aun el sitio de las grietas y están aflorando nuevamente: Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
16	6	11	Grietas muro fachada lateral, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
17	6	12	fisura bajo todos los calados, plantilla de acceso reparado por dueño, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
18	6	14	Reparada por dueño, pero aun mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
19	7	7	Casa sola
20	6	16	muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, grieta pared sala – baño
21	6	1	Grieta en Pared Sala-Cuarto, Raja Pared Baño, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, techo abierto por el movimiento de paredes
22	6	2	grieta en muro cuarto-comedor, Raja Pared Baño, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
23	6	3	Reparada por cruz roja
24	6	4	Reparada por Cruz Roja pero otra vez: Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, Raja Pared Baño y grieta cuarto pasillo
25	6	5	Reparada por Cruz Roja pero otra vez: Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, Raja Pared Baño y grieta cuarto pasillo
26	6	6	Reparada por Cruz Roja pero otra vez: Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, Raja Pared Baño y grieta cuarto pasillo, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño
27	6	7	Modificada por dueño
28	6	8	grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, Raja Pared Baño, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm
29	7	2	Reparada por dueño, pero nuevamente grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, fisura bajo todos los calados, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño
30	7	1	Modificada por dueño
31	7	3	Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, Raja Pared Baño y grieta

			<i>cuarto pasillo, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño, techo agrietado y separado por movimiento de paredes</i>
32	7	4	<i>Reparada por dueño, pero nuevamente grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, fisura bajo todos los calados, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño</i>
33	7	5	<i>Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, Raja Pared Baño y grieta cuarto pasillo, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm techo mal instalado</i>
34	7	6	<i>Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, Raja Pared Baño y grieta cuarto pasillo, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño</i>
35	7	7	<i>Casa sola, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10, o menor de 0.7 cm</i>
36	7	8	<i>Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, Raja Pared Baño y grieta cuarto pasillo, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño</i>
37	4	9	<i>grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, fisura bajo todos los calados</i>
38	4	14	<i>Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño</i>
39	4	11	<i>Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, muros no confinados adecuadamente, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño raja pared cuarto – sala, techo corrido por movimiento paredes</i>
40	9	15	<i>Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor techo abierto, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10, o menor de 0.7 cm</i>
41	8	2	<i>Grietas muro fachada lateral, fisura bajo todos los calados, grieta en el piso atraviesa la sala y el comedor, grieta en muro cuarto-comedor, grieta en cuarto en fachada posterior, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm, Raja Pared Baño</i>
42	9	8	<i>grieta en muro cuarto-comedor, grieta muro baño – sala, mortero de pega con espesor mayor a 1.5 cm no cumple NSR – 10 o menor de 0.7 cm</i>

La diferencia de sección en vigas y columnas resume las siguientes falencias:

-Variación del color, fuga de lechada, transparencia del agregado, burbujas, rebaba, desplomes, desalineamientos, descascaramiento y líneas de acumulación de finos. La falta recubrimiento en vigas y columnas dejando expuesto el acero de refuerzo a la intemperie incluye a los hormigoneos presentes en estos elementos estructurales.

-El espesor de mortero de pega de la mampostería, la falta de recubrimiento en vigas y columnas, las grietas y fallas estructurales en las VISR obedecen al incumplimiento de las normas sismo resistentes colombianas NSR – 10 y las normas técnicas de construcción NTC del ICONTEC que se evidencian en el registro fotográfico.

-El mortero de pega de los bloques tiene espesores variables superiores a 15 mm (1.5 cm) o inferiores a 0.7 cm e inclusive ausencia del mortero entre unidades de mampostería.

-Nudos de vigas y columnas no anclados adecuadamente, muros divisorios entre cuarto -sala, cuarto – comedor o cuarto – baño que presentan grietas que se

extienden por el piso que permiten visualizar la rotura de los elementos estructurales (columnas y vigas de cimiento, aérea y cinta).

-Estructuras que presentan descascaramientos, hormigoneros, exposición del acero de refuerzo, falta de recubrimiento, humedecimiento, o escarificación. Adicionalmente, se presentan fallas tipo grietas bajo las ventanas o calados en los muros de las fachadas frontales y posteriores, grietas en las fachadas laterales, vigas y columnas fisuradas o agrietadas, pisos agrietados, techos desalineados o partidos dichas fallencias fueron cuantificados por el valor total pagado por las 36 viviendas toda vez que las mismas se encuentran en inminente estado de colapso.

Esta situación se presenta por la falta de control, seguimiento, interventoría y supervisión en la ejecución de las obras contratadas y por no cumplir con los artículos 1 y 2 de la ley 400 de 1997 Norma Sismo Resistente Colombiana NSR-10 en particular con:

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10) Titulo E casas de uno y dos pisos, numeral E.4.3 Columnas de Confinamiento, literal E.4.3.1. General – En general, las columnas de confinamiento deben anclarse a la cimentación, pudiendo utilizarse empalmes por traslazo en la base de la columna y deben rematarse anclando el refuerzo en la viga de amarre superior. Cuando una columna tenga dos niveles, se puede realizar un empalme por traslazo en cada nivel, las columnas de confinamiento se deben vaciar con posterioridad al alzado de los muros estructurales y directamente contra ellos.

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10) Titulo E casas de uno y dos pisos, numeral E.4.4 Vigas de Confinamiento, literal E.4.4.1. En general las vigas de confinamiento en construyen en concreto reforzado. El refuerzo de las vigas de confinamiento debe anclarse en los extremos terminales con ganchos de 90°, las vigas de amarre se vacían directamente sobre los muros estructurales que confinan.

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10) Titulo E casas de uno y dos pisos, numeral E.6.5 Culatas Amares y cubiertas, literal E.6.5.1. En esta fase del proceso constructivo se deben ejecutar las vigas de amarre, las soleras, las culatas laterales (cuchillas) y los anclajes de cubierta. Las columnas Se deben vaciar previamente hasta altura de dinteles dejando la longitud de refuerzo para empalmes o con la longitud total del mismo hasta nivel de remate.

E.6.5.2 – Los remates de todo tipo de refuerzo longitudinal de columnas, vigas de amarre o cintas, debe terminar en ganchos estándar a 90°, anclando cada refuerzo de un elemento que le sea transversal.

NORMA SISMO RESISTENTE (NSR – 10), Titulo C capitulo C7 literales 7.1, 7.2, 7.3 ganchos estándar doblado y colocación del refuerzo, capitulo C12 longitudes de desarrollo y empalme del refuerzo

El Titulo A literal A.9.5.2 en cuanto a los elementos que requieren especial cuidado su diseño, que se relaciona con el comportamiento sísmico de algunos elementos

no estructurales ya que representan un peligro especialmente grave para la vida y en otros casos pueden llevar a la falla de elementos estructurales críticos, como pueden ser las columnas, tales como muros de fachada e interiores, cielos rasos, antepechos, vidrios y columnas cortas o cautivas entre otros.

Las anteriores situaciones generan riesgos para la vida de los beneficiarios de las casas a punto de colapsar.

Se configura con posible connotación disciplinaria por falta de seguimiento y supervisión por el FA, en el cumplimiento de las especificaciones técnicas del proyecto, las normas sismo resistentes (NSR-10), la no exigencia de actualización de las pólizas, no hacer exigible la póliza de calidad y estabilidad de la obra que ya se encuentra vencida, y el incumplimiento de la cláusula tercera del convenio⁴⁸.

Análisis de la respuesta

Manifiesta el FA que en esa entidad no se encuentra radicado el informe de la Universidad de Sucre mediante el cual se pusieron en conocimiento los hechos de 2016 referidos a las deficiencias constructivas de las viviendas ejecutadas. No obstante, en la información suministrada a el equipo de trabajo, en respuesta al oficio AEF AG8-032 se incluyó en el punto 14 el denominado "*Informe a Cruz Roja Seccional Sucre-Fondo de Adaptación- Informe sobre agrietamientos en algunas viviendas ubicadas en el nuevo corregimiento de San José de Doña Ana, San Benito Abad, Departamento de Sucre.*"

No se entiende entonces como la entidad manifiesta que no ha sido radicado cuando ella misma lo puso a disposición de la CGR para su análisis, lo que demuestra su conocimiento de la situación desde el año 2016.

Igualmente, manifiesta que una vez conocido el derecho de petición del ciudadano denunciante en el año 2019, programaron la realización de una visita a fin de verificar la situación expuesta; no obstante no hace referencia a la comunicación del ciudadano que radicó en el año 2018 en la cual ya había puesto de presente la situación.

En el año 2019, una vez se realizó la visita y se confirmaron los daños en las viviendas, manifiesta el FA que requirió a la CRC para que como operador técnico y financiero del proyecto realizara un estudio de cobertura de las pólizas sin que hasta el momento se haya realizado; no es de recibo la argumentación de la entidad toda vez que, de una parte, el hecho de que se celebren convenios para realizar las obras, no quiere decir que el FA se desprenda de su responsabilidad como supervisor del convenio y como promotor del proyecto ; y de otra, no puede

⁴⁸Obligaciones de las Partes. Obligaciones del Fondo. Ítem (1.3) Verificar que se cumpla con las obras objeto del reasentamiento del corregimiento de Doña Ana de acuerdo los diseños y especificaciones técnicas establecidas por el comité operativo

entenderse cómo se deja a la CRC la responsabilidad de analizar las pólizas cuando esta es una labor que le corresponde al FA, máxime cuando él es el beneficiario y el asegurado de la misma.

Frente a la afirmación del FA referida a que no cuenta con la totalidad de la información para realizar el análisis sobre la actualización de la póliza, esta explicación no lo exime de su responsabilidad toda vez que en el convenio suscrito se estipuló, en la cláusula tercera la obligación de la Cruz Roja de entregar al momento de la liquidación del convenio copia de la totalidad de la información en medio físico y magnético; así las cosas, no se entiende cómo se realizó la labor de supervisión sin contar con documentos contractuales y cómo puede evidenciar el FA el cumplimiento de dicha obligación en el momento de liquidar, si no cuenta con los documentos mínimos para ello.

No puede depender la entidad de que la CRC le remita los documentos cuando la responsabilidad de la entrega de las viviendas es del FA; esta situación muestra que la entidad, al realizar la contratación deja en cabeza del contratista la función de responder por la ejecución contractual y todas las obligaciones derivadas del convenio sin realizar estrictamente supervisión al mismo. No se evidenció ningún pronunciamiento oportuno por parte del FA advirtiendo la ausencia de mecanismos de verificación y vigilancia de la ejecución de la obra.

Además, esta omisión ha dilatado la reclamación ante la aseguradora por parte del FA al no contar con los documentos mínimos, lo cual se corrobora cuando señala: *"la Entidad adelantará, una vez tenga la información y documentación que reciba de la CRC, los trámites administrativos y jurídicos necesarios para realizar el cobro de la póliza ante la aseguradora en lo referente a la cobertura por estabilidad y calidad de la obra"*

Finalmente, la entidad manifiesta que no se ha presentado un daño patrimonial cierto toda vez que se realizarán los trámites necesarios para hacer efectiva la póliza; no es aceptable el argumento toda vez que en la actualidad el término para la ejecución de la obra se encuentra vencido y las viviendas fueron entregadas a los usuarios con las deficiencias anotadas y no existe aún una reclamación a la aseguradora con respuesta afirmativa de su parte; sin embargo el presente hallazgo no se registra con connotación fiscal al haber transcurrido el lapso de tiempo con el cual contaba la CGR para iniciar acción de responsabilidad fiscal.

Por las razones anteriores el hallazgo se mantiene con posible incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 09 Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de la Urbanización Villa Juliana, municipio Magangué (Bolívar). (D)

Así mismo, el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra: *"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la*

participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

A su vez el Artículo 311 dicta: "Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."

En el mismo sentido el Artículo No 366. "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable."

La ley 9 de 1979 por la cual se dictan medidas sanitarias establece en su artículo 15, respecto a los residuos líquidos: "Una vez construidos los sistemas de tratamiento de aguas, la persona interesada deberá informar al Ministerio de Salud o la entidad delegada, con el objeto de comprobar la calidad del afluente. Si al construir un sistema de tratamiento de agua no alcanza los límites prefijados, la persona interesada deberá ejecutar los cambios o adiciones necesarios para cumplir con las exigencias requeridas."

Igualmente, la ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones" establece en su TÍTULO VI - DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES la siguiente función, entre otras: "(...) 12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos (...)" (Subraya fuera de texto).

La Ley 142 de 1994, SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Artículo 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos (...)" "Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio."

EL REGLAMENTO TÉCNICO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (RAS – 2000) establece los criterios para el diseño, construcción, supervisión técnica, interventoría, operación y mantenimiento propios del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico; dentro de los cuales se incluyen en su Sección I - Título A "ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO" los siguientes:

CAPÍTULO A.1. MARCO LEGAL

(...)

A.1.6 RESPONSABILIDAD. (Artículo 204)

La responsabilidad civil, penal o fiscal originada en la inobservancia de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, será la que determine la Ley y recaerá en forma individual en los contratantes, profesionales que elaboren los diseños, constructores que ejecuten las obras, interventores que supervisen los diseños y las obras y autoridades que las autoricen sin diligenciar los requisitos aquí previstos.

A.1.6.1 SANCIONES. (Artículo 205)

Los diseñadores, constructores, interventores, entidades o personas contratantes y/o autoridades públicas que elaboren, adelanten y/o permitan diseños, adelanten y/o permitan la ejecución de obras propias del sector de agua potable y saneamiento básico sin observar las disposiciones previstas en este Reglamento, serán sancionados por la autoridad competente, de acuerdo a lo previsto por la Ley.

(...)

CAPÍTULO A.2. PROCEDIMIENTO GENERAL PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

(...)

A.2.12 PASO 12 - PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Los procedimientos y medidas pertinentes a la puesta en marcha, la operación y el mantenimiento de los diferentes componentes de un sistema de agua potable y saneamiento básico seguirán los requerimientos establecidos en los Planos de Construcción y los Manuales de puesta en marcha, operación y mantenimiento suministrados por el diseñador, constructor, fabricante o proveedor al entregar a la entidad contratante las obras, bienes o servicios que le fueron contratados.

También, el mismo documento hace referencia a la ubicación de los sistemas de tratamiento en su SECCIÓN II - Título E "TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES" así:

"CAPÍTULO E.4

E.4. SISTEMAS CENTRALIZADOS

(...)

E.4.3.3 Selección de Sitios de Ubicación de los Sistemas Centralizados

La distancia mínima de amortiguamiento para zonas residenciales debe ser de 75m. Para sistemas particulares pueden exigirse aislamientos superiores.

(...)

No se permite la localización de plantas cerca a hábitats especiales como humedales naturales u otro tipo de ecosistemas críticos, así como tampoco cerca a zonas de recreación a menos que se pueda garantizar la ausencia de impactos (...).

La Ley 1523 de 2012, "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.", dicta:

"(...) ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:(...)

9. Principio de sostenibilidad ambiental: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.(...)

ARTÍCULO 31. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SISTEMA NACIONAL. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.

PARÁGRAFO 1o. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

PARÁGRAFO 2o. Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

PARÁGRAFO 3o. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación."

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, en busca de que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, emitió normas de obligatorio cumplimiento, dentro de las cuales se resaltan: La

Resolución 2087 de 2014 “por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos” y la Resolución 1541 de 2013 “por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones”.

La Resolución N° 836 del 27 de octubre de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación, establece que “**ARTÍCULO 6. RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO CONTRACTUAL.** (...) La estructuración de las condiciones técnicas y económicas y la solicitud de la contratación que regirán el futuro contrato, estará a cargo de las Subgerencias, Gerencias de Macroproyecto, Jefaturas de Oficina y Coordinaciones de grupo del Fondo Adaptación, quienes serán igualmente responsables del seguimiento a la correcta ejecución y liquidación de los contratos.

Como parte del manual de contratación se emitió por el FA el INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE CONTRATOS. (Código 4-GPY-I-03) el cual define:

“1 INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS CONTRATOS

1.1 Supervisión e interventoría

La supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato, podrá ser llevada a cabo directamente por el Subgerente, Gerente de Macroproyecto o Jefe de Oficina responsable de la contratación, por los servidores públicos de dichas dependencias o por una persona natural o jurídica externa e idónea que haya sido contratada para el efecto.

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.

Además de las Obligaciones generales de supervisión que se señalan en el presente Instructivo, el supervisor o Interventor tendrá a su cargo las responsabilidades específicas que para el efecto se le señalen en el contrato para la supervisión o en el contrato objeto de supervisión, según sea el caso.

En aquellos casos en que el supervisor sea un servidor público, su designación estará a cargo del Gerente o el Secretario General del FONDO, mediante memorando que deberá acompañarse de los documentos necesarios para el ejercicio de la supervisión. (...).”

El FA con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 4819 de 2010 suscribió en enero de 2013 el contrato de prestación de servicios No 04 de 2013 con la Caja de Compensación Familiar de Fenalco- ANDI- Comfenalco Cartagena con acta de inicio del 19 de febrero de 2013, con el siguiente objeto: “**CONFENALCO CARTAGENA se compromete con el FONDO a realizar las funciones de operador zonal del PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACION Y RECONSTRUCCION DE VIVIENDAS PARA LA ATENCION DE HOGARES DAFNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO O NO MITIGABLES AFECTADAS POR**

LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENOMENO DE LA NIÑA 2010-2011 en los municipios del norte del departamento de Bolívar, de conformidad con las especificaciones establecida en el Estudio Previo y la propuesta presentada”

El plazo inicial del contrato fue de 24 meses, sobre el cual se han suscrito nueve (9) Otro síes y una suspensión luego de los cuales se definió como fecha de terminación el 30 de diciembre de 2019, así como un valor final de \$22.500.698.392 que incluye el valor de la verificación, los costos administrativos y honorarios.

Para la interventoría contractual del contrato con el operador zonal, el FA, suscribió el contrato No 023 de 2013, el 11 de febrero de 2013, con el Consorcio Interventoría Reconstrucción 2012, mismo que finalizó el 3 de septiembre de 2016 y fue liquidado el 27 de febrero de 2019, con un valor final ejecutado de \$54.565.234.658.

Igualmente el FA contrató un supervisor para la interventoría contractual (contrato 023 de 2013), mediante los contratos 144 del 12 de agosto de 2014, liquidado, y el 075 del 22 de febrero de 2016, que finalizó el 28 de febrero de 2017.

De otra parte, teniendo en cuenta que el contrato de interventoría contractual finalizó el 3 de septiembre de 2016, el FA contrató para la supervisión integral del sector vivienda a través de los contratos 147 de 2017 y 317 de 2018, respecto al convenio en análisis.

En cumplimiento de las obligaciones que asumió Comfenalco Cartagena en el contrato 004 de 2013, presentó el plan de intervención 13430-02-, para la Construcción de 573 viviendas de interés prioritario en el proyecto denominado Villa Juliana 1 en el municipio de Magangué - Bolívar por un valor de \$ 23.644.845.000, para la construcción de las obras, el cual fue aprobado inicialmente por el Consorcio Interventoría Reconstrucción 2012, mediante oficio 1104-908 del 09 de septiembre del 2013 con observaciones y posteriormente con las observaciones subsanadas.

En desarrollo de lo anterior la Caja de Compensación Comfenalco Cartagena, suscribió el contrato de obra No 174 2013 con CONTRATISTA identificado con Nit. 900552027-1, el 25 de noviembre de 2013, en el cual el contratista se obligó a la “Construcción de 573 viviendas de interés prioritario en el proyecto denominado Villa Juliana 1 en el municipio de Magangué - Bolívar.” por un valor inicial de \$23.644.845.000 y un plazo de 11 meses.

El contrato de obra contó con seis (6) otro síes, de los cuales el primero redujo el valor a \$22.954.368.529,44, al deducir el costo de interventoría inicialmente incluido, para una fecha de terminación final acordada del 15 de noviembre de 2015.

Dicho contrato de obra estableció igualmente: "(...) 7. Objeto

PARÁGRAFO SEGUNDO. (...) Las obras del presente contrato se ejecutarán o desarrollarán, de conformidad a lo señalado en los términos generales antes mencionado y comprende básicamente las siguientes actividades: 7.2.1. realización de la construcción de las obras contratadas en el marco de la legislación colombiana vigente NSR-10, Ras 2000, Retie, Retilap y las aplicables en materia técnica a las actividades objeto del presente contrato. 7.2.2. desarrollar las obras de construcción en el marco de los diseños arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios y eléctricos y de las recomendaciones entregadas en los estudios presentados por el contratista y aprobados por COMFENALCO CARTAGENA y por la interventoría contractual.
(...)"

El contrato de obra 174 de 2013 fue liquidado el 01 de diciembre de 2015 con un valor pagado de \$22.954.368.529 que correspondió al valor pactado, declarado a paz y salvo por las partes con fecha de entrega final de obras el 15 de noviembre del mismo año.

Cabe aclarar que en el Hito 4. "Urbanismo operando y casa terminadas en grupos de 7 manzanas" de dicho contrato, se contempló la actividad 3. Alcantarillado, en la cual se incluyó la construcción de la PTAR de esta etapa de la urbanización., según lo informado por el Fondo Adaptación.

Igualmente, en cumplimiento de las obligaciones que asumió Comfenalco Cartagena en el contrato 004 de 2013, presentó el plan de intervención 08-1871-0186, para la Construcción de 225 viviendas de interés prioritario en el proyecto denominado Villa Juliana II en el municipio de Magangué - Bolívar por un valor de \$ \$10.920.880573, el cual fue modificado en abril de 2016 para ampliarlo a 304 viviendas por un total de \$14.733.566.723, y finalmente aprobado en septiembre de 2016 para un total de viviendas de 452 y monto de \$21.876.320.523.

En este sentido el plan de intervención No. 8-187-1-0186 002 Vivienda Magangué-Urbanización Villa Juliana II- 002, fue aprobado por el Consorcio Interventoría Reconstrucción 2012, mediante oficios 01-3522-2015 de marzo 24 de 2015, 01-44472-2016 de 08 abril de 2016 y 01-12448-2016 de 26 de septiembre de 2016.

En desarrollo del contrato de prestación de servicios 004 de 2013, la Caja de Compensación Comfenalco Cartagena, suscribió el contrato de obra No 040 2015 con contratista identificado con Nit. 900552027-1, el 24 de abril de 2015, en el cual se obligó a la "Construcción de 225 viviendas de interés prioritario en el proyecto denominado Villa Juliana II en el municipio de Magangué - Bolívar." por un valor inicial de \$10.647.847.744 y un plazo de 8 meses, completando así la Urbanización Villa Juliana.

El contrato de obra contó con ocho (8) otro síes, una fecha de terminación final acordada del 30 de junio de 2018 y un valor total de \$21.336.100.749 para el total de viviendas modificadas igualmente de 452.

El acta de inicio del contrato fue del 17 de junio del 2015 y de liquidación del 01 de junio del 2018, con un costo total de obras de \$21.336.100.749, declarado a paz y salvo.

El contrato No. 040-2015 determinó igualmente lo siguiente.

"(...) CLAUSULA SEGUNDA: OBJETO:

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: (...)

Las obras del presente contrato se ejecutarán o desarrollarán, de conformidad a lo señalado en los términos generales antes mencionado y comprende básicamente las siguientes actividades:

- Realización de la construcción de las obras contratadas en el marco de la legislación colombiana vigente NSR-10, Ras 2000, Retie, Retilap y las aplicables en materia técnica a las actividades objeto del presente contrato.*
- Desarrollar las obras de construcción en el marco de los diseños arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios y eléctricos y de las recomendaciones entregadas en los estudios presentados por el contratista y aprobados por COMFENALCO CARTAGENA y por la interventoría contractual. (...)*

(...)

CLAUSULA TRIGÉSIMA PRIMERA. INDEMNIDAD: (...)

PARÁGRAFO PRIMERO: INDEMNIDAD AMBIENTAL: EL CONTRATISTA garantiza que cumplirá a cabalidad con los requerimientos ambientales legales, reglamentarios y contractuales, (...)"

La alcaldía municipal de Magangué Bolívar, por medio de su Secretaría de Planeación, Infraestructura y Desarrollo Económico, profirió la Resolución No. 17 de 2013, por medio de la cual se expide licencia de urbanización con construcción simultánea modalidad obra nueva y se aprueban los planos para el proyecto de vivienda de interés prioritario denominado "Villa Juliana".

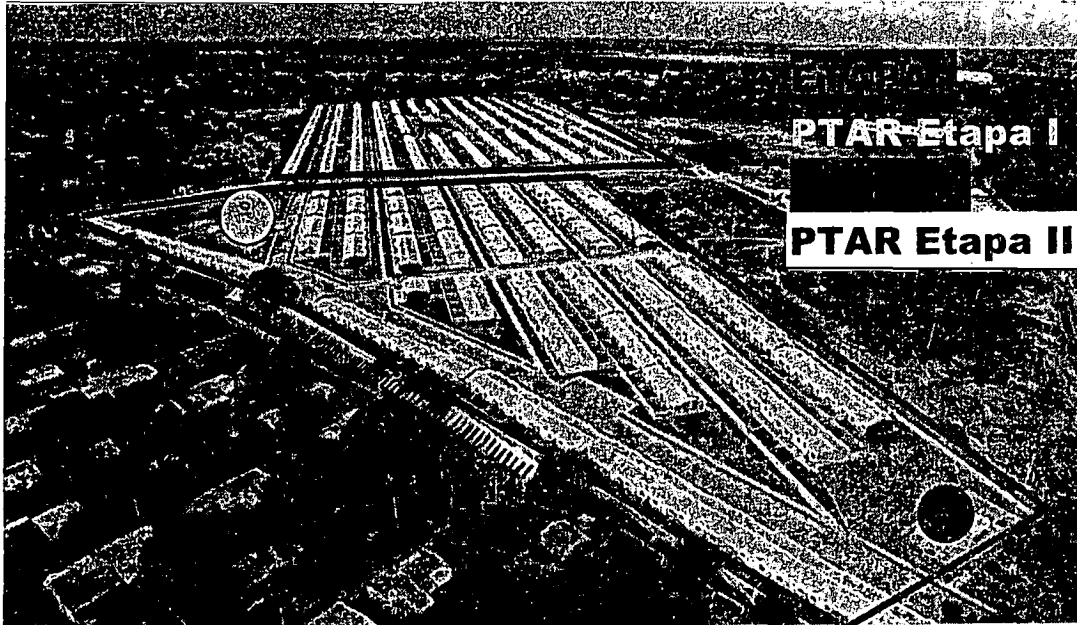
La CGR adelantó una visita de inspección ocular del 15 al 19 de octubre del 2019 al proyecto Urbanización Villa Juliana II, ubicado en el barrio Miraflores y correspondiente al contrato N.º 040-2015 del 24 de abril del 2015, suscrito.

La visita se realizó conjuntamente con representantes del FA, Comfenalco Cartagena y el contratista de obra, con el fin de atender la denuncia ciudadana⁴⁹ referente a problemas con la planta de tratamiento de agua residual (PTAR) del proyecto, y también para verificar las condiciones de funcionalidad y el estado actual del proyecto en cumplimiento de los diseños y las especificaciones técnicas pactadas contractualmente.

⁴⁹ SIGEDOC 2019ER0059556

Se precisa que la Urbanización Villa Juliana es una sola, pero comprendida en dos etapas: Villa Juliana I y Villa Juliana II. Cada una de estas etapas tiene una PTAR, y como quedo registrado en el acta de visita⁵⁰ “Se evidenciaron dos PTARs, una es la encargada del agua residual de Villa Juliana I y se ubica dentro de Villa Juliana II, adyacente a los juegos infantiles, la cancha múltideportiva y las manzanas F1, M1 y N1. Por otro lado, la segunda PTAR es la que trata el agua de Villa Juliana II, y está ubicada en un costado del mismo proyecto, contigua a las manzanas L1 e I1.”.

Figura 147. Vista panorámica de Villa Juliana (Etapas I y II).



FUENTE: Fondo Adaptación (2016). Vista panorámica de Villa Juliana. [Figura]. Recuperado de https://i.ytimg.com/vi/r3tMM_9CPIQ/maxresdefault.jpg.

ELABORACIÓN: Equipo de trabajo CGR, elaboración del esquema sobre la imagen.

En la visita se inspeccionaron las dos PTAR, además de las viviendas de las manzanas G, H y A.

Se evidenció que ninguna de las dos PTAR estaba en funcionamiento, por lo que no prestaban ningún servicio a la comunidad, y se encontraron en abandono. Para la inspección de las dos PTAR, se contó con la presencia de personal de la empresa VEOLIA, como operador que presta el servicio de acueducto y alcantarillado en Magangué, representando a Aguas de la Sabana S.A. ESP., quienes manifestaron que la empresa no tiene formalmente la operación de estas infraestructuras, y que las mismas están sin funcionar desde hace aproximadamente 2 años. Al día de la visita, las PTAR de las dos etapas de la Urbanización Villa Juliana (I y II), estaban incumpliendo la licencia ambiental al hacer el vertimiento de agua residual sin ningún tipo de tratamiento.

⁵⁰ Acta de Visita Técnica de Obra del 19 de octubre de 2019, realizada por la CGR.

Como resultado de la inspección y de la revisión documental de la información aportada por el Fondo Adaptación, se hacen las siguientes observaciones:

PTAR Villa Juliana Etapa I (Contrato 174-2013)

Esta PTAR se encontró con el cerramiento forzado y roto en algunas partes.

Todos los equipos fueron desmontados y guardados por el personal de VEOLIA, según lo manifestado en visita, para evitar que fueran hurtados.

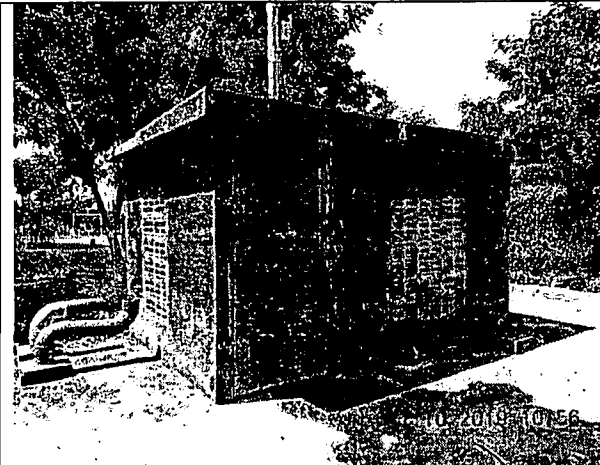


Figura 148. Caseta de la PTAR etapa I.

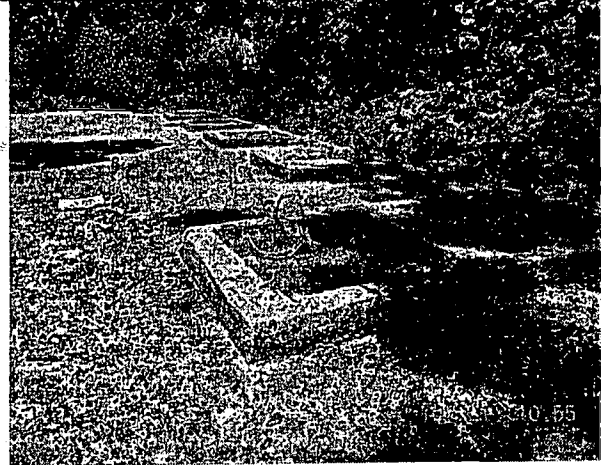


Figura 149. Tanques enterrados.

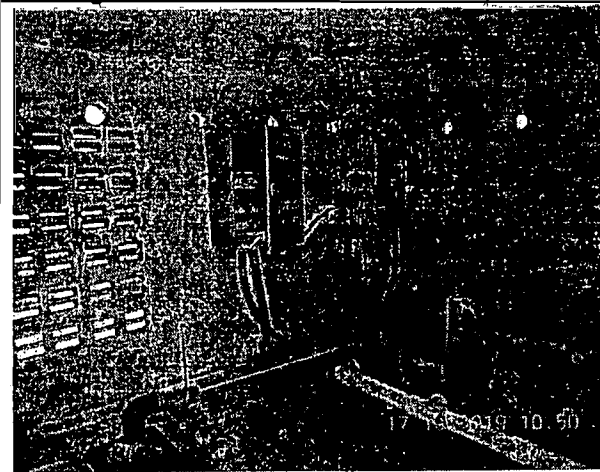


Figura 150. Instalaciones desmontadas.

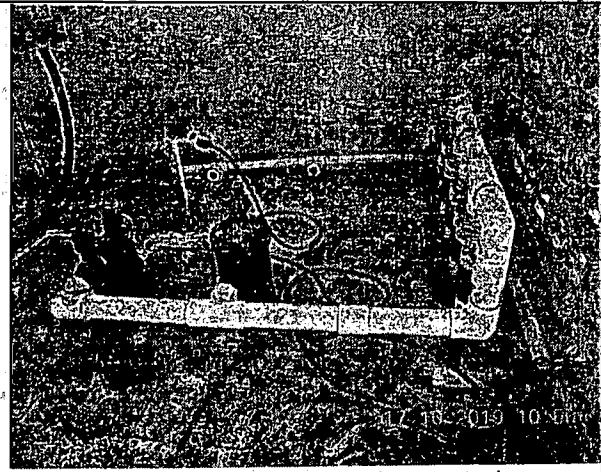


Figura 151. Instalaciones desmontadas.

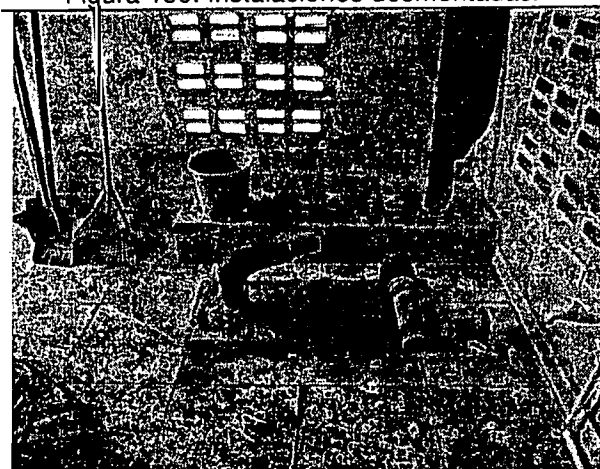


Figura 152. Instalaciones desmontadas.

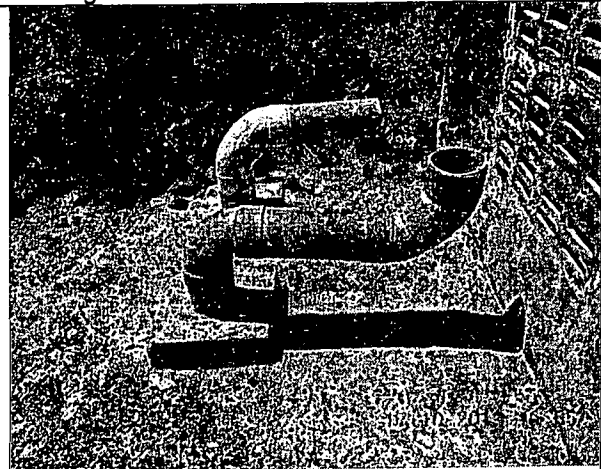
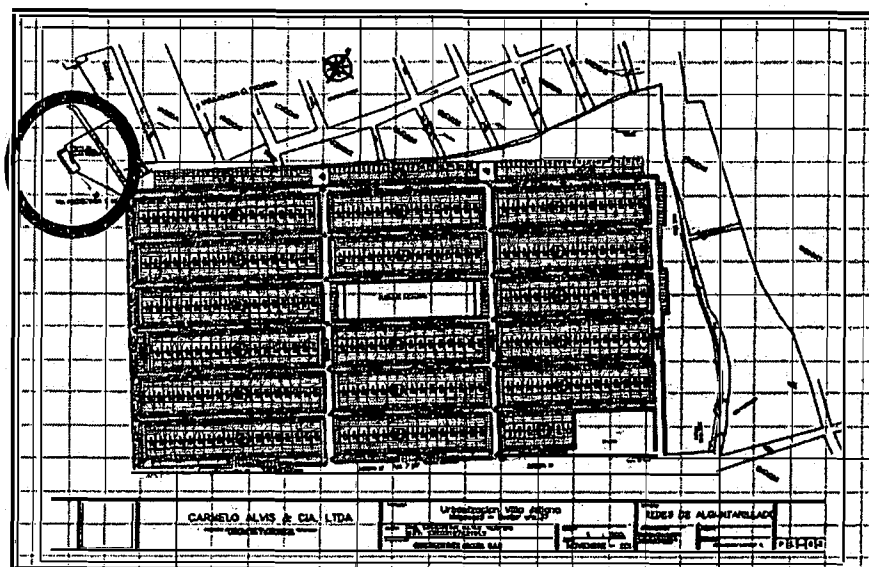


Figura 153. Filtros desmontados.

Esta PTAR fue entregada por Comfenalco Cartagena y recibida por el municipio de Magangué, como consta en el "Acta de entrega y recibo de la infraestructura de los sistemas de acueducto y alcantarillado del barrio villa juliana Magangué Bolívar", con fecha del 17 de diciembre del 2014, donde puntualmente se incluye un (1) sistema de tratamiento de aguas servidas tipo PTAR, por un valor de \$747.467.042.

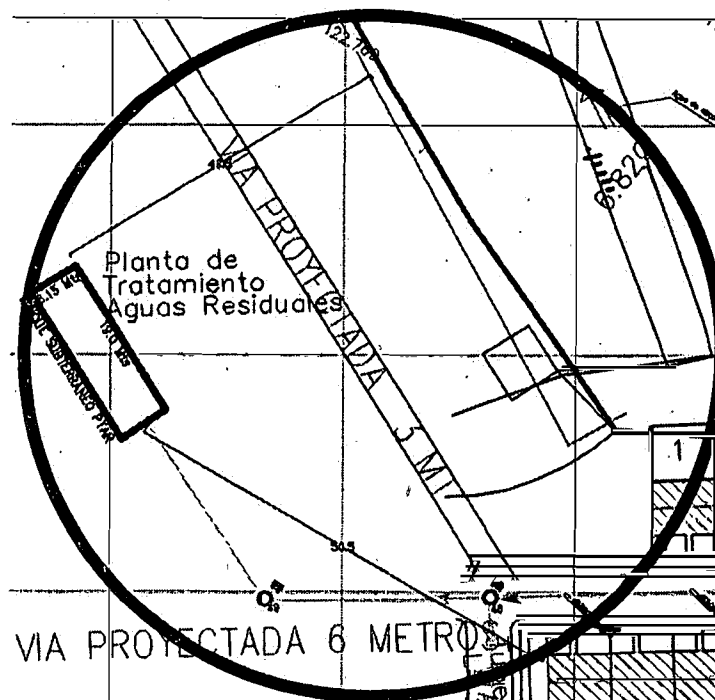
Según los planos récord entregados al equipo de trabajo CGR mediante el oficio E-2019—010241 del 28 de octubre del 2019, la ubicación de la PTAR es a 50.5 m de la vivienda 1 de la manzana R y a 43.5 m de las viviendas de la Urbanización El Progreso, como se muestra a continuación:

Figura 154. Redes de alcantarillado de Villa Juliana I, ubicación de la PTAR de la etapa I.



FUENTE: Planos récord entregados por el Fondo Adaptación; Plano Redes de Alcantarillado – PL-03 – Urbanización Villa Juliana Magangué Sector cra 37 – Noviembre 2014.

Figura 155. Detalle de la ubicación de la PTAR de Villa Juliana Etapa I.



FUENTE: Planos récord entregados por el Fondo Adaptación; Plano Redes de Alcantarillado – PL-03 – Urbanización Villa Juliana Magangué Sector cra 37 – Noviembre 2014.

En la visita se evidenció que la PTAR encargada de tratar los vertimientos de la etapa I, está ubicada dentro de la etapa II de Villa Juliana, adyacente a juegos infantiles y a una cancha multideportiva, como se muestra a continuación:



Figura 156. Vista general de la PTAR.

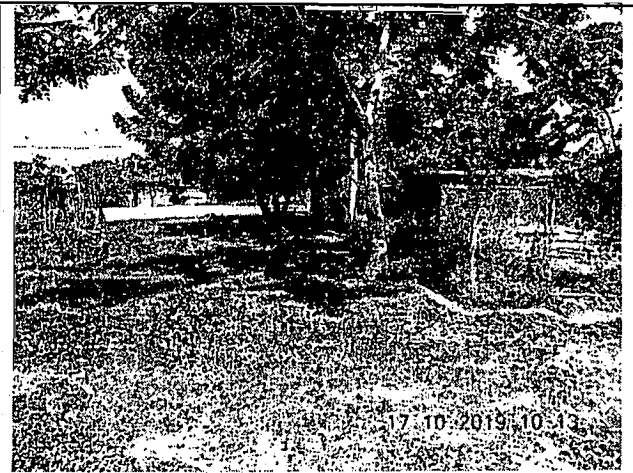


Figura 157. PTAR cerca a viviendas.



Figura 158. PTAR cerca de juegos infantiles.

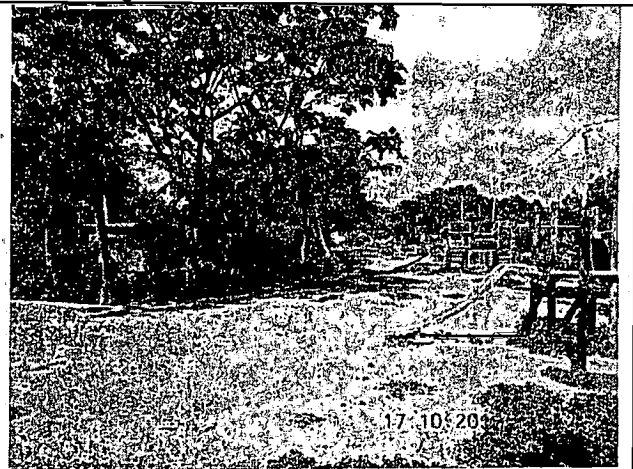
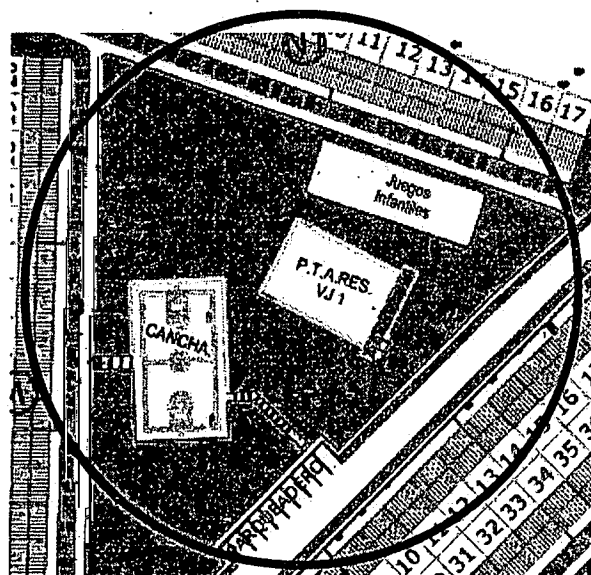


Figura 159. PTAR cerca de juegos infantiles.



Figura 163. Detalle de la ubicación de la PTAR de la Etapa I, dentro de Villa Juliana Etapa II.



Fuente: Planos récord entregados por el Fondo Adaptación; Plano Planteamiento Urbano 2da Etapa- PL-002 – Urbanización Villa Juliana Segunda Etapa – Junio 2016.

Para la etapa I, la Corporación Ambiental del sur de Bolívar (en adelante CSB) a través de la Secretaría General, expidió la Resolución No. 201 del 26 de junio del 2013, *“por medio de la cual se concede aval ambiental y permiso de vertimientos líquidos”* al Proyecto de Vivienda de Interés Prioritario Urbanización Villa Juliana, la cual especifica en la descripción del proyecto que *“las aguas residuales serán tratadas mediante la construcción y operación de un sistema lagunar (...)”*.

Posteriormente, mediante la resolución No. 036 del 26 de enero del 2015 *“por medio del cual se aprueba modificación sistema de tratamiento urbanización Villa Juliana y se toman otras determinaciones”*, el contratista presentó la solicitud de cambio del sistema de tratamiento propuesto inicialmente por uno de bioaumentación con aireación extendida. El documento especifica que *“El sitio seleccionado para la ubicación de la PTAR está ubicado a 300 metros de las casa (SIC) más próximas (...)”* y también menciona *“La capacidad de la Planta de Tratamiento de aguas Residuales PTAR aprobada mediante el presente acto administrativo de acuerdo al concepto técnico N° 178 de septiembre 30 de 2014, cubre las 573 viviendas de interés prioritario construidas y las 2427 viviendas proyectadas a construir en varias etapas dentro del mismo proyecto para lo cual el ejecutor deberá informar a la CSB la fecha establecida para el inicio de las obras para planificar el seguimiento respectivo.”*

La RAS2000 establece en su capítulo E4 para Sistemas Centralizados que *“La distancia mínima de amortiguamiento para zonas residenciales debe ser de 75m.”* además que *“No se permite la localización de plantas cerca (...) a zonas de recreación a menos que se pueda garantizar la ausencia de impactos (...)”*. La denuncia recibida menciona específicamente que: *“(...) la comunidad se encuentra afectada, ya que este mal manejo tiene nuestra comunidad contaminada con los malos olores que salen de estas dos PTAR, que se encuentran ubicadas en el parque de los niños”*.

Acorde a lo anterior, la PTAR no cumple con el aislamiento mínimo requerido, ya que según lo evidenciado en las medidas tomadas en obra y en las medidas registradas en los planos récord, no se cumple con lo establecido en la Resolución expedida por la CSB y en la normatividad RAS 2000.

PTAR Villa Juliana Etapa II (Contrato 040-2015)

Esta PTAR se encontró en un mayor grado de abandono que la de la etapa I, lo cual se evidenció claramente con la cantidad de agua residual que tenía en su instalación, la cual rebosaba los componentes del sistema y generaba un olor muy fuerte por su estancamiento. Sin embargo, como consta en el Acta de Visita la infraestructura fue presuntamente vandalizada, por lo que una parte del cerramiento no estaba y la estructura de la caseta de las maquinas tenía resanes en los muros con bloque, por intentos de demolerlo para ingresar, y finalmente un agujero grande por el cual cabía fácilmente una persona y por donde aparentemente robaron los equipos.

VEOLIA manifestó que todos los equipos fueron hurtados, por lo que está en un estado total de abandono. Las condiciones de insalubridad en esta PTAR fueron muy evidentes, ya que se encontró agua servida estancada en la zona y en todas las cámaras, de las cuales no se encontraron ni siquiera las tapas. El cableado eléctrico de la caseta también fue removido.

En la visita se evidenció que la PTAR encargada de tratar los vertimientos de la etapa II, está completamente desmontada y en abandono, como se muestra a continuación:



Figura 164. PTAR sin cerramiento.

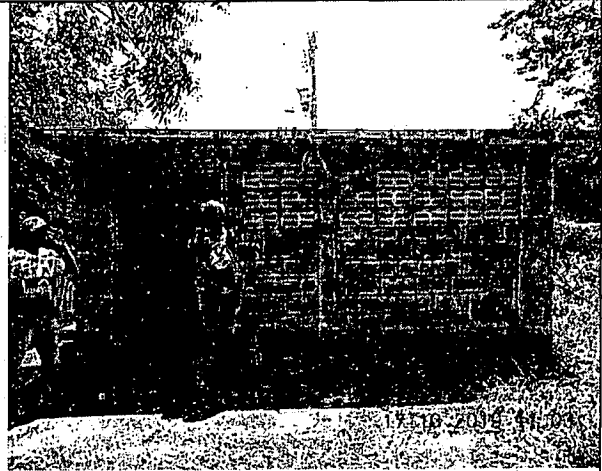


Figura 165. Cuarto maquinas con agujero.

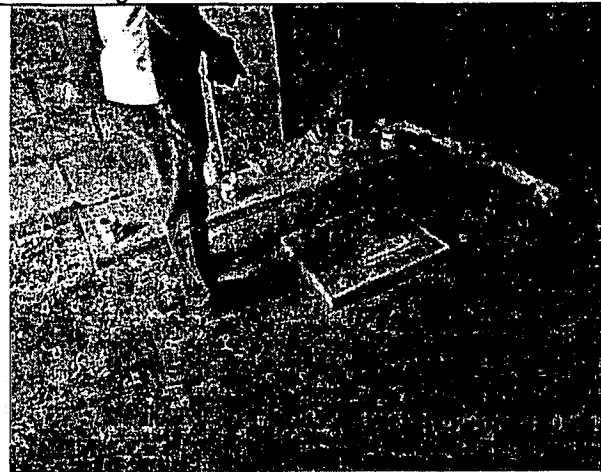


Figura 166. Equipos desmontados.

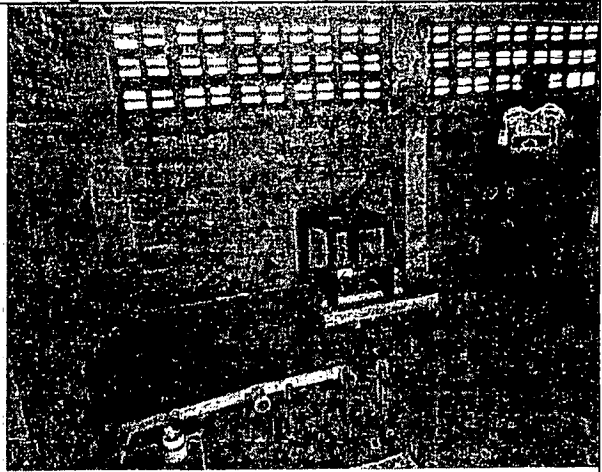


Figura 167. Equipos desmontados.



Figura 168. Agua servida estancada.



Figura 169. Agua servida estancada.



Figura 170. Agua servida estancada.



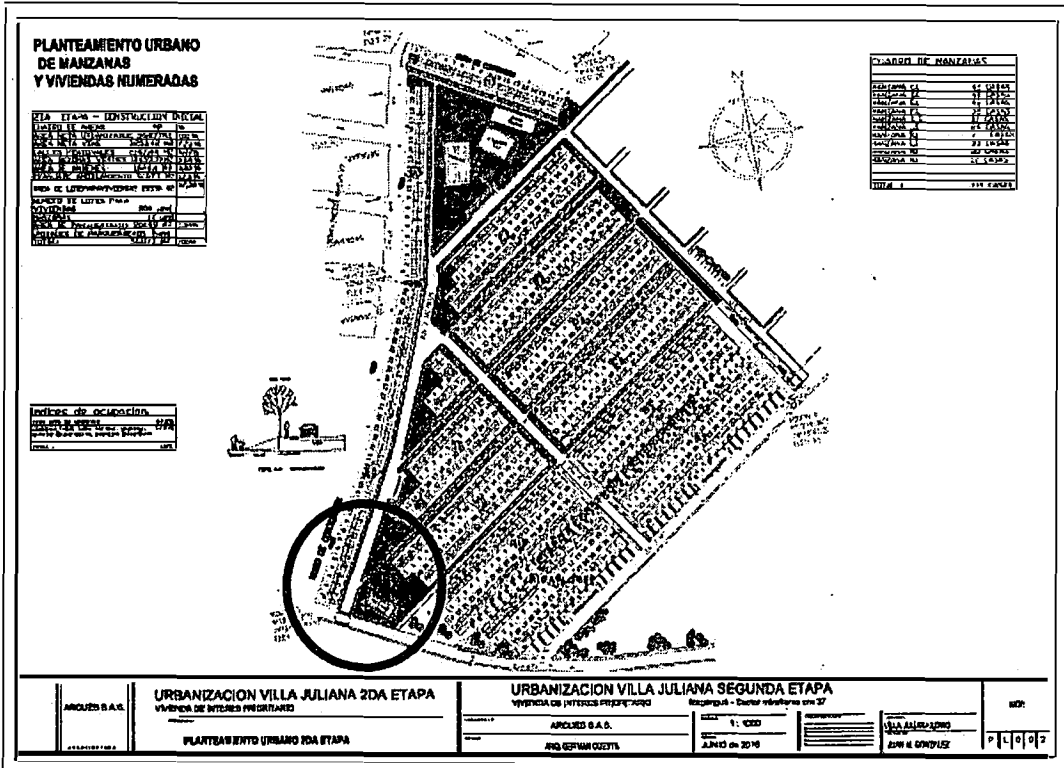
Figura 171. Agua servida estancada.

Esta PTAR fue entregada por Comfenalco Cartagena y recibida por el municipio de Magangué, como consta en el “Acta de entrega y recibo de la infraestructura de los sistemas de acueducto y alcantarillado del barrio villa juliana II etapa”, con fecha del 05 de diciembre del 2016, donde puntualmente se incluye un (1) sistema de tratamiento de aguas servidas tipo PTAR, por un valor de \$431.235.121,94.

Según manifestó el municipio en el acta de visita, “(...) para la operación inicial estuvieron involucradas las empresas *SERVIMAC*, que es la empresa de servicios públicos de Magangué y que su vez le hace seguimiento a *VEOLIA* y *AQUASEO*, que era el operador del momento”. Al igual que con la PTAR de la etapa I, *VEOLIA* manifestó en la visita, que ellos no tienen asignada oficialmente la operación y mantenimiento de esta PTAR por parte del municipio.

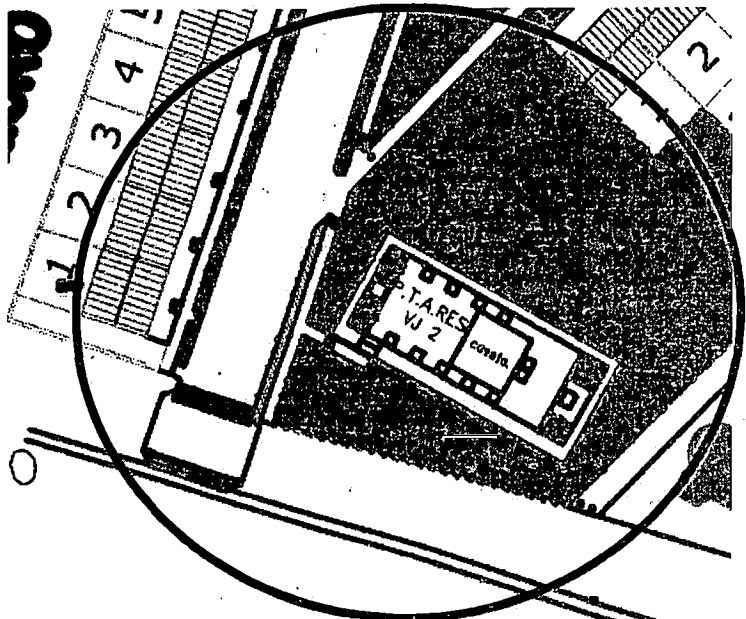
Según los planos récord entregados al equipo de trabajo CGR mediante el oficio E-2019—010241 del 28 de octubre del 2019, la ubicación de la PTAR es cercana a las viviendas de la manzana L e I, aproximadamente a 20.0 m como estimación, ya que el plano no tiene las cotas de distanciamiento, como se muestra a continuación:

Figura 172. Planteamiento urbano Etapa II, ubicación PTAR Etapa II.



Fuente: Planos récord entregados por el Fondo Adaptación; Plano Planteamiento Urbano 2da Etapa- PL-002 - Urbanización Villa Juliana Segunda Etapa - Junio 2016.

Figura 173. Detalle de la ubicación de la PTAR de Villa Juliana Etapa II, a un costado de la misma etapa.



Fuente: Planos récord entregados por el Fondo Adaptación; Plano Planteamiento Urbano 2da Etapa- PL-002 - Urbanización Villa Juliana Segunda Etapa - Junio 2016.

Se tomaron medidas de las distancias de la PTAR a las viviendas de la manzana L, resultando un distanciamiento de 15.0 m, como consta en el acta de visita.

Acorde a lo anterior, la PTAR de esta etapa, al igual que la etapa I, no cumple con el aislamiento mínimo requerido, pues según lo evidenciado en las medidas tomadas en obra y en las medidas estimadas en los planos récord, no se cumple con lo establecido en la normatividad exigible. La RAS2000 establece en su capítulo E4 para Sistemas Centralizados que *“La distancia mínima de amortiguamiento para zonas residenciales debe ser de 75m.”*

La CSB a través de su Secretaría General, mediante comunicación del 22 de julio del 2015 certificó:

“Que de acuerdo a la resolución No.036 de Enero 26 de 2015 “POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA MODIFICACIÓN SISTEMA DE TRATAMIENTO URBANIZACIÓN VILLA JULIANA Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”, en la parte resolutive “Artículo Segundo: La capacidad de la Planta de Tratamiento de aguas Residuales PTAR aprobada mediante el presente acto administrativo de acuerdo al concepto técnico N° 178 de septiembre 30 de 2014, cubija las 573 viviendas de interés prioritario construidas y las 2427 viviendas proyectadas a construir en varias etapas dentro del mismo proyecto para lo cual el ejecutor deberá informar a la CSB la fecha establecida para el inicio de las obras para planificar el seguimiento respectivo.” Se refiere a las 3000 viviendas que tienen planificadas construir en la Urbanización Villa Juliana en diferentes etapas, de las cuales ya se encuentran construidas 573 y el resto están proyectadas.

En ese orden de ideas, la CSB indica que esa resolución expedida para la etapa I, también tiene alcance a la Etapa II de la urbanización y posteriores ampliaciones.

Es necesario precisar que la mencionada resolución únicamente incluyó una (1) PTAR, la cual tendría la capacidad de tratar, no sólo la etapa I (573 viviendas) sino, además, lo correspondiente a las 2.427 viviendas proyectadas para etapas posteriores. De lo anterior, la CGR concluye que dicha construcción resultaba innecesaria, o, no contó con licencia de vertimiento correspondiente.

El equipo de trabajo CGR realizó la solicitud al operador zonal acerca de la justificación del diseñador para ubicar las dos PTAR de la Urbanización Villa Juliana (Etapas I y II) acorde al cumplimiento de la normatividad vigente aplicable (RAS200, Resoluciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Licencias Ambientales, etc...). Como respuesta, la empresa HIDRO CONTROL INTEGRAL S.A.S., diseñadora de las PTAR, mediante comunicación del 28 de octubre del 2019 y dirigida a Comfenalco, expresa que *“(...) se escogió el sitio por parte del contratante porque era el punto de cota más bajo que existía dentro del lote, y teniendo en cuenta esa ubicación recomendamos hacer un aislamiento para evitar que los residentes entraran al lugar donde funcionaría la ptar. Vale la pena aclarar que nuestro diseño no genera lodos, no es un foco de plagas, no genera residuos sólidos y no genera*

derrames. Es completamente enterrada y los gases que salen pasan por un filtro de carbón y pasan desapercibidos para los residentes (...).”

De lo anterior se concluye respecto a la localización de las PTAR de las dos etapas:

- Es evidente que la localización en diseño, al no cumplir los criterios de aislamiento exigidos, y al ubicar la PTAR etapa I dentro de la etapa II y construirse tan cerca de dotaciones recreativas y viviendas, generaba un riesgo alto para la comunidad en caso de que, por algún motivo, la infraestructura no funcionara; riesgo materializado en la actualidad, como se evidenció en la visita, exponiendo a los habitantes a condiciones de insalubridad, principalmente a los niños que usan los juegos infantiles, además de la inseguridad por el estado de la infraestructura.

Si bien el sistema tiene un diseño que minimiza los olores, esto dependería de una correcta operación y mantenimiento de la PTAR, lo cual no ha sucedido desde hace aproximadamente 2 años.

- Referente al estado de abandono de las PTAR, se evidenció que no se ha dado un debido seguimiento por el municipio, que es el encargado de la infraestructura, ni por la autoridad ambiental CSB.

Antes de ser entregada al municipio, la PTAR fue operada por el contratista durante aproximadamente 7 meses, por lo que, para dar cumplimiento a la resolución n.º 036 de enero 26 del 2015 emitida por la CBS, que en su artículo cuarto establece *“El constructor u operador de La Urbanización Villa Juliana, deberá realizar monitoreos periódicos de la PTAR en mención de conformidad con los parámetros establecidos en el decreto 3930 de 2010 y dar estricto cumplimiento al Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos (...) estos monitoreos deben realizarse cada seis (6) meses y los análisis respectivos deberán ser realizados por un laboratorio certificado en calidad del agua”*.

Los registros de dichos monitoreos fueron solicitados por la CGR al FA, quien respondió en su oficio E-2019-010241 del 28 de octubre del 2019 que: *“(...) durante los siete meses en los cuales la PTAR estuvo a cargo del contratista a la espera del recibo por parte de la autoridad municipal, **no se realizaron estos monitoreos a la calidad del efluente** pero se realizaron los mantenimientos de remoción de residuos atrapados (SIC) en las rejillas y al final, antes de la entrega se hizo un análisis del efluente cuyo resultado se encuentra dentro de los anexos del documento en mención”*. Por lo anterior, el contratista incumplió el permiso de vertimiento de la CSB en cuanto a los monitoreos cada 6 meses, los cuales no realizó.

La Resolución No. 201 del 26 de junio del 2013, también exigía que:

“(...)ARTÍCULO TERCERO: (...)”

- *La CSB deberá realizar el seguimiento a la construcción y operación de las viviendas mencionadas para corroborar que no se impacte ambientalmente el entorno de la cabecera municipal.*

(...)

ARTÍCULO QUINTO: La CSB, por intermedio de la Subdirección de Gestión Ambiental de la CSB, supervisarán las actividades que se desarrollen en virtud de permisos de vertimientos, con el objeto de verificar su cumplimiento e informar cualquier tipo de irregularidades o desconocimiento de las obligaciones señaladas en este acto administrativo o en los reglamentos correspondientes, para tal efecto podrá realizar las visitas que considere necesarias.

ARTÍCULO SEXTO: El Fondo de Adaptación COMFENALCO CARTAGENA, representado por el Coordinador Zona la Mojana, el señor ALEJANDRO BARROS BENÍTEZ, será responsable de cualquier deterioro o daño al medio ambiente y/o los recursos naturales renovables, causados por la ejecución y operación del proyecto, y debe dar cumplimiento a la normatividad y reglamento correspondiente y las obligaciones aquí establecidas."

La CGR le solicitó a la CSB información referente a la resolución n.º 036 de enero 26 del 2015, específicamente la trazabilidad donde se demostrara la realización del seguimiento exigido por parte de la entidad ambiental, ya que en su artículo 4 establece que: "La CBS deberá realizar el seguimiento a la construcción y operación de la PTAR para corroborar que no se impacte ambientalmente el entorno de la cabecera municipal", a lo cual respondió:

"1. (...) si bien en el libro de registro de Actos Administrativos (SIC) expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB, se encuentra inscrita la Resolución 036 de 26 de Enero de 2015 citada en su solicitud, no se ha encontrado dentro del sistema de archivos y expedientes existentes de la Corporación copia en físico del dicho Acto Administrativo como tampoco del respectivo expediente, referente al sistema de tratamiento de aguas residuales PTAR de la Urbanización Villa Juliana, etapa 1 y 2 correspondiente al año 2015, por tanto, se imposibilita por parte de este despacho solventar el interrogante planteado.

2. En atención a los hechos descritos en su solicitud la CSB se encuentra realizando las acciones tendientes para verificar los hechos descritos y de ser del caso establecer las medidas y/o sanciones correspondientes.

3. Como se dijo anteriormente no se ha encontrado documentación en medios físico y/o magnético relacionada lo que imposibilita su remisión. (...)"

Se pone de manifiesto que la CSB no realizó el respectivo seguimiento a las PTAR de Villa Juliana, una vez construida y entregada no presta ningún servicio a la comunidad y dada la ineficiencia en su mantenimiento genera el deterioro de las condiciones ambientales de la Ciénaga Grande de Magangué, donde se realiza el vertimiento directo de aguas residuales domésticas desde hace aproximadamente dos años, sin ningún tipo de tratamiento previo. En la visita, los representantes de

las entidades manifestaron no tener conocimiento de visitas realizadas por la CSB a las PTAR.

La CSB adjuntó también el auto No. 419 del 03 de octubre del 2018, *“Por medio del cual se inicia un Trámite de solicitud de permiso de vertimientos de aguas residuales para la urbanización Villa Juliana 1 y 2”*, solicitado por el representante legal de la empresa Aguas de la Sabana S.A. E.S.P., a la cual le están realizando todas las evaluaciones técnicas pertinentes.

Por otro lado, el municipio de Magangué, al recibir a satisfacción la infraestructura por Comfenalco Cartagena mediante el *“Acta de entrega y recibo de la infraestructura de los sistemas de acueducto y alcantarillado del barrio villa juliana II etapa”*, con fecha del 05 de diciembre del 2016, la cual incluyó los planos de diseño y el documento de operación de las PTAR, se comprometió a: *“incorporar a los activos del municipio la infraestructura recibida de EL OPERADOR ZONAL (...)”*.

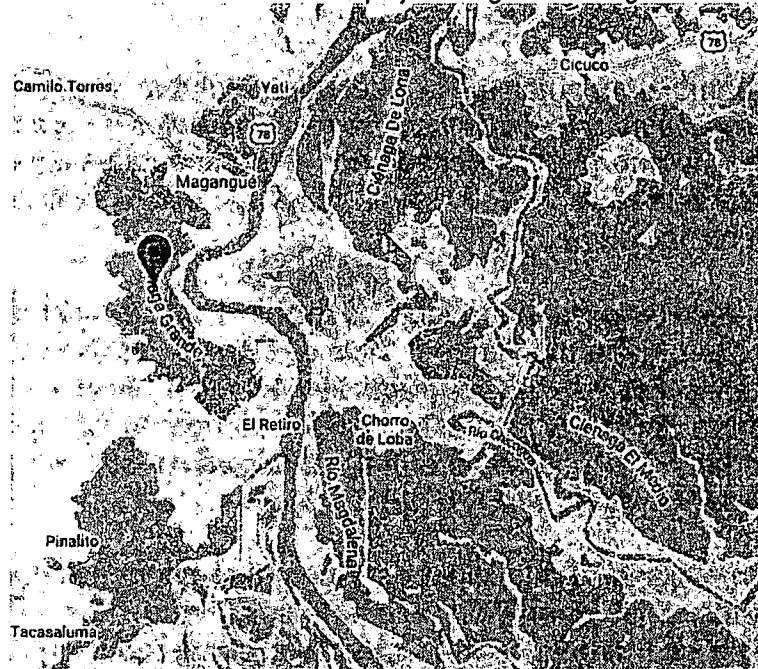
La CGR también requirió al municipio de Magangué información sobre la gestión realizada referente a la operación y mantenimiento de las dos PTAR de la urbanización, bien sea directamente o mediante el operador que designase para dicho fin. A esto, no se obtuvo respuesta por parte del municipio.

Considerando lo anterior, la infraestructura recibida por el municipio ha sufrido una pérdida en su valor a partir de las fallas en su mantenimiento, lo que adicionalmente puede estar originando una sobreestimación en los estados financieros del ente territorial.

La aprobación de los diseños por parte de la interventoría y el FA, con las localizaciones de las PTAR dentro de la misma urbanización y sin cumplir los distanciamientos exigidos, creó un alto riesgo para la comunidad, la cual ahora padece las consecuencias de la inoperatividad de las PTAR al materializarse, el cual sólo podría haber sido evitado con un mantenimiento efectivo.

Adicional a lo anterior es preciso denotar por parte del equipo de trabajo que los hechos descritos impactan de manera negativa en el complejo hídrico Ciénaga Grande de Magangué, ecosistema que influye en la vida cotidiana de al menos 100.000 personas y que actúa como regulador y tributario del río Magdalena a través del Canal el Chorro. Cabe resaltar que en esta ciénaga se desarrollan actividades sociales, económicas, deportivas, culturales y ambientales como el ecoturismo, la pesca y la agricultura.

Figura 28. Detalle de la ubicación del complejo cenagoso Ciénaga Grande de Magangué



Fuente. Recuperado de <https://www.google.com/maps/place/Cienaga+Grande/@9.1944759,-74.6509724,11.75z/data=!4m5!3m4!1s0x8e5ec7e779720db5:0x8beb3c5cc66ba9f5!8m2!3d9.2077288!4d-74.7717429>

El hallazgo se registra con posible incidencia disciplinaria, al tenor de lo establecido en los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y la Ley 734 de 2002 e igualmente será trasladada al ente de control territorial competente dado el posible daño a los activos del municipio ocasionado por el no mantenimiento, así como por las omisiones evidentes de la autoridad ambiental pertinente.

Análisis de la respuesta

El FA inicia su argumento indicando que en virtud de la suscripción del contrato No. 004 de 2012 *"Comfenalco Cartagena era el responsable de estructuración de los proyectos y de la contratación de la obra e interventoría para la ejecución y entrega de las soluciones de vivienda con las condiciones de habitabilidad estipuladas y en el tiempo acordado, gestionando y coordinando a sus contratistas."* Obligación que es clara para este ente de Control teniendo en cuenta lo pactado en el contrato en mención y resalta que la aprobación de los diseños para los proyectos Villa Juliana I y Villa Juliana II, estuvo a cargo del consorcio de interventoría, contratado, esbozando igualmente el marco normativo que regula cuándo se debe contratar la interventoría de obra bajo el estatuto público de contratación y la motivación que condujo al FA de contar con un experto técnico y especializado para este caso. Trae a colación apartes de algunas sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional de la responsabilidad de la interventoría de obra.

Y concluye señalando que *"En el caso en comento, en virtud del Contrato 023 de 2013 suscrito por El Fondo con el Consorcio Interventoría Reconstrucción 2012, el Fondo*

Adaptación encomendó a este tercero, el control y vigilancia del cumplimiento del contrato 004 de 2013, como su representante que era, quien debía exigir y verificar que se cumplieran las especificaciones técnicas en la aprobación de los Planes de Intervención de los proyectos "Villa Juliana I" y "Villa Juliana II."

El FA manifiesta que ha cumplido con lo consagrado en el artículo 209 de la constitución en el sentido que ha realizado los contratos de supervisión e interventoría de las viviendas, y que ello atiende también al régimen de contratación que lo cobija, que para el caso que nos ocupa es privado.

No obstante no se puede desconocer que la delegación de las responsabilidades en cabeza de otros, no exime a la entidad de sus deberes de orientación, seguimiento, control y vigilancia como lo afirma los artículos 1⁵¹, 2⁵², 6⁵³, 123⁵⁴, 124⁵⁵ y 209⁵⁶ de la Constitución Política de Colombia.

La interventoría contratada por el FA tiene una responsabilidad en la aprobación de los diseños que si bien como lo manifiesta el diseñador obedecieron a la implementación de una tecnología que disminuía el impacto, igualmente incrementaba el riesgo de que si su operación y mantenimiento no se realizada de manera adecuada la cercanía a los juegos infantiles y a las viviendas afectaría la salubridad de la comunidad, situación a considerarse en la planeación de la obra.

La responsabilidad del FA sobre las obras que se ejecutan es garantizar que se realicen y entreguen a la comunidad proyectos integrales y sostenibles, que generen en ella las condiciones necesarias de vida digna, lo cual se ve afectado en proyectos como el que es objeto de este análisis, toda vez que su construcción

⁵¹ **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con Autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁵² **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

⁵³ **Artículo 60.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones

⁵⁴ **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

⁵⁵ **Artículo 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

⁵⁶ **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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.

en las condiciones indicadas generó un riesgo en la salud de los beneficiarios y además un daño ambiental muy significativo.

Indica igualmente que *“con el fin de establecer si se presentó de parte de la interventoría en el proceso de aprobación de los planes de intervención una omisión (...) se solicitó informe técnico el cual no fue allegado al momento del presente informe.*

Es de recibo para la CGR lo esbozado en el argumento de la entidad que la PTAR fue entregada a satisfacción y en funcionamiento al municipio como responsable de activarlo en sus registros contables y efectuar su mantenimiento, omisiones que han conllevado a su deterioro y no funcionalidad; así como es responsable la CARCSB del seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad ambiental; en tal sentido, se retira el alcance fiscal para el FA y se traslada a las instancias de control pertinentes. Se mantiene el posible alcance disciplinario del hallazgo.