

472
Servicio Postales
Nacionales S.A.
NT 900 062917-9
DG 25 0 95 A 55
Línea Naz: 01 8000 111 210

85111

REMITENTE
Nombre/Razón Social
CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA - CONTRALORIA -
BOGOTA
Dirección: Carrera 69 No. 44-35 piso
uno,
Ciudad: BOGOTA D.C.
Departamento: BOGOTA D.C.
Código Postal:
Envío: YG171148841CO

Bogotá, D.C.

DESTINATARIO
Nombre/Razón Social:
IVAN MUSTAFA DURAN
Dirección: CALLE 72 7 84 PISO 10
Ciudad: BOGOTA D.C.
Departamento: BOGOTA D.C.
Código Postal: 110221030

Doctor :
IVÁN MUSTÁFA DURÁN
Fondo Adaptación
Calle 72 No. 7- 64, Piso 10
Bogotá D.C.

Fecha Pre-Admisión:
04/09/2017 12:11:19
En formato de carga Única del 20/05/2017

Asunto: Remisión informe final Auditoría, Fondo Adaptación, CGR-CDIFTCEDR
014 de agosto de 2017.

Centraloria General de la Republica : SGD 31-08-2017 07:38
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0104535 Fol:1 Anex:1 FA:89
ORIGEN 85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA / JULIAN
EDUARDO POLANIA POLANIA
DESTINO IVAN MUSTAFA DURAN / FONDO DE ADAPTACION BOGOTA
ASUNTO INFORME FINAL DE AUDITORIA FONDO DE ADAPTACION, VIGENCIA 2016
OBS MARTHA LUZ CONDE

2017EE0104535

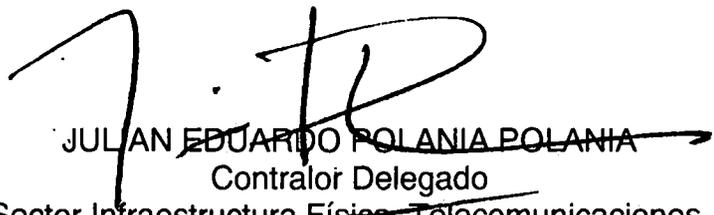


Fondo Adaptación
R-2017-023333
05/09/2017 10:37:15 - Folios: 89 - Anexos: 0 - Tipo Anexo: SIN ANEXO
Origen: CONTRALORIA DELEGADA GESTION PUBLICA E INSTITUCION FINANCIERAS
Destino: 821/SIGLA/EQUIPO DE TRABAJO ATENCIÓN AL CIUDADANO

Respetado doctor Mustáfa:

Adjunto el informe final producto de la Auditoría adelantado al Fondo Adaptación, vigencia 2016. La Entidad deberá ajustar el Plan de Mejoramiento con las acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el informe y registrarla en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibido del presente informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 7350 de 2013 emitida por la Contraloría General de la República.

Atentamente,


JULIAN EDUARDO POLANIA POLANIA
Contralor Delegado
Sector Infraestructura Física, Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina Guzmán / Director de Vigilancia Fiscal
Proyectó: Martha Luz Conde Luna Coordinadora de Gestión
TRD: 85111- Comunicaciones Informativas.

Anexo: 89 folios

INFORME DE AUDITORÍA

**FONDO ADAPTACION
VIGENCIA 2016**

CGR-CDSIFTCEDR- No 14
Agosto de 2017

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vice Contralora

Gloria Amparo Alonso Masmela

Contralor Delegado para el Sector

Julián Eduardo Polanía Polanía

Director de Vigilancia Fiscal

Diego Alberto Ospina Guzmán

Directora de Estudios Sectoriales

Martha Marlene Sosa Hernández

Coordinadora de Gestión

Martha Luz Conde Luna

Responsable de Auditoria

Gloria B. Rodríguez Rodríguez

Equipo Auditor

María Teresa Galvis Mojica
María Clara Leubro Beltrán
Rosalba Guzmán Guzmán
José Yesid Otálora González
Luis Fernando Uribe Centanaro

Apoyo

Ana María Cuayal Muñoz (Asesora)

Tabla de Contenido

Página

1.	HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	4
2.	DICTAMEN INTEGRAL	12
2.1	EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	15
2.1.1	Control de Gestión	16
2.1.1.1	<i>Procesos Administrativos</i>	16
2.1.1.2	<i>Indicadores</i>	17
2.1.1.3	<i>Gestión Presupuestal y Contractual</i>	17
2.1.1.4	<i>Producción de Bienes y Prestación de Servicios</i>	20
2.1.2	Control de Resultados	20
2.1.2.1	<i>Objetivos Misionales Proyectos de Inversión</i>	21
2.1.2.2	<i>Cumplimiento de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos</i>	21
2.1.3	Control de Legalidad	21
2.1.3.1	<i>Gestión de Defensa Judicial y Comité de Conciliación</i>	21
2.1.4	Control Financiero	22
2.1.5	Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno	23
2.1.6	Seguimiento al Plan de Mejoramiento	24
2.1.7	Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes	25
2.2	FENECIMIENTO DE CUENTA	25
2.3	RELACIÓN DE HALLAZGOS	25
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	25
3.1.	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	25
3.1.1.	Control de Gestión	25
3.1.1.1.	<i>Procesos Administrativos</i>	25
3.1.1.2.	<i>Indicadores</i>	26
3.1.1.3.	<i>Gestión Presupuestal y Contractual</i>	27
3.1.1.4.	<i>Producción de Bienes y Prestación de Servicios</i>	108
3.1.2.	Control de Resultados	134
3.1.2.1.	<i>Objetivos Misionales Proyectos de Inversión</i>	134
3.1.2.2.	<i>Cumplimiento de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos</i>	137
3.1.3.	Control de Legalidad	137
3.1.3.1	<i>Gestión de Defensa Judicial y Comité de Conciliación</i>	137
3.1.4.	Control Financiero	148
3.1.5.	<i>Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno</i>	160
3.1.6.	<i>Seguimiento al Plan de Mejoramiento</i>	161
3.1.7.	Denuncias, quejas, insumos y solicitudes	163
	ANEXOS	168
	Anexo 1. Estados Contables al 31 de Diciembre de 2016	169
	Anexo 2. Relación de Hallazgos Auditoria Fondo Adaptación 2016	174

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Régimen privado de contratación y su relación con la inversión efectiva del presupuesto público y con el nivel de eficiencia y oportunidad en el cumplimiento de la misión del Fondo Adaptación.

El Fondo Adaptación fue creado mediante Decreto 4819 de 2010 con el objeto de recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", para lo cual su norma de creación le autorizó el régimen contractual regido por el derecho privado¹; sujeto a la observancia y aplicación de los principios de la función administrativa y del control fiscal², al establecimiento de cláusulas excepcionales³ y al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 referente a inhabilidades e incompatibilidades.

El mencionado decreto fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual mediante Sentencia C-251 de abril de 2011⁴ se pronunció entre otros, sobre el régimen privado de contratación autorizado al Fondo, en los siguientes términos:

"En ese sentido, ha de concluirse que la creación del Fondo Adaptación es una medida proporcionada en estricto sentido, siempre y cuando aspectos tales como la contratación, se emprendan desde ahora y no superen el año 2014, pues no se encuentran razones de tiempo ni de materia que justifiquen después de ese lapso, el no acudir a la institucionalidad ordinaria para lograr los objetivos propuestos con la excepcionalidad. (...)

No obstante, tal como lo ha señalado esta Sala en otras providencias, sentencias C-193 y C-194 de 2011, el régimen especial de contratación que se ha diseñado para afrontar esta emergencia, no puede mantenerse indefinidamente en el tiempo, razón por la que se ha considerado razonable establecer un límite temporal, el cual se ha fijado en el 31 de diciembre de 2014. Este período se ha considerado más que prudencial para que, entre otros, el Fondo Adaptación haga la planeación necesaria para el cumplimiento de sus objetivos y estructure las contrataciones que se requieren bajo la modalidad excepcional que consagra el decreto objeto de revisión. Finalizado ese período, se entiende que el Fondo deberá recurrir a las normas ordinarias de contratación. En estos términos,

¹ Decreto 4819 de 2010 Artículos 1 y 7

² Artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia

³ Artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993

⁴ Expediente RE-179, Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil once (2011). (...)EXAMEN DE LOS ASPECTOS MATERIALES DEL DECRETO LEGISLATIVO 4819 de 2010.

considera esta Sala que no hay razón alguna que justifique la existencia de un régimen especial de contratación indefinido en el tiempo. (...)

Además, resulta necesario que las medidas estén encaminadas exclusiva y específicamente a la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y a evitar la extensión de sus efectos. No obstante, el Gobierno no explicó por qué se hacía necesario excepcionar la aplicación del Estatuto de la Contratación indefinidamente, cuando para la Sala resulta evidentemente que el Gobierno Nacional sólo requiere de un periodo razonable y prudencial para el efecto, en el que la planeación y contratación serán vitales, después de este término, el Gobierno ha de recurrir a las normas ordinarias. (...)

Las mismas consideraciones pueden hacerse en relación con la suficiencia de mecanismos ordinarios. En efecto, en los primeros años de aplicación de estas normas de excepción se hace necesaria la inaplicación del Estatuto General de Contratación, por cuanto él no es idóneo para hacer frente a todas las necesidades que ha generado y ha de generar el Fenómeno de La Niña, no obstante, esa excepcionalidad debe ser temporal y no mantenerse en el tiempo, razón por la que la Sala insiste en que la contratación por el Fondo Adaptación, por fuera de los causes de la Ley 80 de 1993 y normas modificatorias, sólo es razonable si tiene un límite en el tiempo, límite que se repite, termina el 31 de diciembre de 2014. (...)

El examen de proporcionalidad, en este caso, está delimitado por las razones que antes se expusieron. Es decir, que Sala considera que la excepción a la contratación se justifica, es decir, sólo es necesaria y proporcional en la medida que tenga un límite en el tiempo, es decir, el 31 de diciembre de 2014. En estos términos, la medida que implementa el precepto acusado, permite que los proyectos a que hace referencia el decreto, no se sometan ni a los principios de la contratación estatal ni a todas aquellas disposiciones establecidas en el Estatuto General de Contratación.

Con la limitación explicada, se ha de entender que la medida es proporcional en sentido estricto, La Corte ha considerado que en los estados de excepción las medidas que restrinjan derechos sólo serán admisibles "en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad". Por ello, la inaplicación de la contratación pública sólo es proporcional si se entiende limitada en el tiempo, sin la limitación expuesta, se sacrificarían importantes principios constitucionales. (...)

RESUELVE: (...) **TERCERO.-** Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto Legislativo 4819 del 29 de diciembre de 2010, "Por el cual se crea el Fondo

Adaptación", bajo el entendido que el régimen contractual allí previsto tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, inclusive,..."

Por su parte, el Consejo de Estado en pronunciamiento radicado 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA) de julio de 2014 efectuó control inmediato de legalidad del Decreto 2962 de 2011, mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó el régimen privado de contratación autorizado al Fondo Adaptación. En dicha providencia manifestó lo siguiente:

"43. Así las cosas el enfoque de gestión que posee el Fondo Adaptación está encaminado exclusivamente a obtener resultados materiales en el corto plazo de dos años, pero para solventar daños estructurales que aglutinan aspectos ambientales, de direccionamiento de ríos, infraestructura fluvial, portuaria, aeroportuaria, férrea, educativa, agrícola, entre otras. (...)

51. El régimen contractual especial establecido en el artículo 7º del Decreto 4819 de 2010, cuya reglamentación contiene el decreto objeto de análisis en el sub-lite, tiene como finalidad la de lograr que el Fondo Adaptación cuente con unas condiciones de contratación que le permitan una mayor eficiencia en la recuperación, construcción y reconstrucción de las estructuras y servicios que sufrieron daños ocasionados por el fenómeno de "La Niña" y para la ejecución de las medidas enderezadas a la mitigación y prevención de riesgos de esta naturaleza. (...)

54. Esto significa que tales contratos i) se hallan sujetos a los principios constitucionales de la función administrativa, ii) están sometidos al control fiscal de la Contraloría General de la República, iii) en ellos deberán incluirse las facultades excepcionales consagradas en el estatuto de contratación estatal y iv) los cubija, además, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para este tipo de contratación.

55. De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que a pesar de que el Decreto 4819 de 2010 establece que los contratos que celebre el Fondo Adaptación se sujetarán a las normas de derecho privado, en realidad consagró un marco normativo mixto, compuesto tanto por normas de esta naturaleza, como por mandatos constitucionales y legales de derecho público, que irradian sus efectos sobre la celebración de estos negocios jurídicos. No de otra forma habría de ser, si se tiene en cuenta que la destinataria de la regulación y reglamentación es una entidad estatal que ejerce una función pública, cuya finalidad es el cumplimiento de los cometidos estatales y la satisfacción del interés general, mediante la utilización e inversión de recursos públicos, lo cual justifica la no aplicación a ultranza de las normas de derecho común, inspiradas en relaciones individuales de particulares que persiguen intereses de la misma naturaleza y por lo tanto, la

reglamentación de dicha norma responde a este doble fundamento jurídico, de tal manera que la aplicación de las normas de derecho privado no puede implicar el desconocimiento de los principios de la función administrativa ni de las facultades excepcionales otorgadas a la entidad destinataria de la reglamentación, como tampoco las inhabilidades e incompatibilidades que el ordenamiento contempla para la celebración de los contratos estatales, naturaleza esta última que, sin duda, ostentan los contratos celebrados por el Fondo Adaptación, independientemente del régimen jurídico predominante, pues tal y como lo ha reiterado la jurisprudencia, "(...) la clasificación de estatal, respecto de un determinado contrato, no determina, per se, el régimen legal que deba aplicársele al mismo, puesto que resulta perfectamente posible, incluso en relación con contratos estatales propiamente dichos, que las normas sustanciales a la cuales deba someterse la relación contractual sean aquellas que formen parte del denominado derecho privado, sin que por ello pierda su condición de estatal, así como también puede resultar -como ocurre con la generalidad de los casos- que el régimen jurídico correspondiente sea mixto, esto es integrado tanto por normas de derecho público como de derecho privado". (...)

57. En el presente caso, para la Sala es claro que lo que se pretende mediante la estructuración de un régimen especial para los contratos del Fondo Adaptación, es lograr la simplificación y agilización de las actuaciones y decisiones relativas a su formación para de esta forma permitir su pronta ejecución, en vista de la urgencia que reviste la solución de los graves problemas derivados de la fuerte ola invernal que origina las medidas excepcionales, pero sin perder de vista los principios que informan las actuaciones estatales en la materia y conservando las facultades que se desprenden de su naturaleza para la entidad contratante, a la luz de la normatividad vigente. (...)

151. El artículo 10º consagra que el decreto sometido a estudio rige a partir de su fecha de publicación, es decir el 18 de agosto de 2011, a lo cual habrá que agregar que su vigencia será hasta el 31 de diciembre de 2014, de conformidad a lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-251 de 2011 ya explicada.

En resumen, el límite temporal fijado por la Corte Constitucional al régimen privado de contratación, (31 de diciembre de 2014) fue considerado por esta Corporación más que prudencial para que entre otros, el Fondo Adaptación realizará la planeación necesaria para el cumplimiento de sus objetivos y estructurara las contrataciones que se requerían bajo la modalidad excepcional.

El Honorable Consejo de Estado aclaró que el enfoque de gestión del Fondo Adaptación está encaminado exclusivamente a obtener resultados materiales en el corto plazo de dos (2) años, para solventar daños estructurales que aglutinan

aspectos ambientales, de direccionamiento de ríos, infraestructura fluvial, portuaria, aeroportuaria, férrea, educativa, agrícola, entre otras; razón por la cual el régimen contractual privado debe permitir una mayor eficiencia en el cumplimiento del objeto misional del Fondo.

A la luz de los precitados pronunciamientos de las Altas Cortes en materia constitucional y administrativa, el régimen privado de contratación autorizado al Fondo pretende lograr la simplificación y agilización de las actuaciones y decisiones relativas a la formación de los contratos, para de esta forma permitir su pronta ejecución; en vista de la urgencia que reviste la solución de los graves problemas derivados de la fuerte ola invernal que origina las medidas excepcionales.

No obstante, como resultado del desarrollo del proceso auditor, este Ente de Control evidenció debilidades reiteradas en la planeación, ejecución y control presupuestal y contractual; las cuales se presentan desde el inicio de operaciones del Fondo Adaptación y han conllevado a la reiterada suspensión y prórroga de compromisos. Esta circunstancia refleja falta de oportunidad e ineficiencia en el cumplimiento del objeto misional del Fondo, por cuanto ha desplazado en el tiempo el cumplimiento de los objetos contractuales.

En relación con la inversión efectiva de los recursos públicos asignados al Fondo, para recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña"; se observó que entre el 2011 y el 2016 le fueron apropiados \$4.87 billones, de los cuales al 31 de diciembre de 2016 no había ejecutado \$1.52 billones equivalentes al 31.26% del total apropiado en dicho período. Estos recursos se encontraban en el Sistema de Cuenta Única Nacional y en el patrimonio autónomo constituido para su administración, sin cumplir la finalidad para la cual fueron apropiados.

Lo anterior ocasionó entre otros, que desde el 2014 el Fondo constituyera reservas presupuestales equivalentes al 100% del presupuesto apropiado para gastos de inversión, convirtiendo esta figura en un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, en presunta contravía de las disposiciones que rigen el presupuesto público en Colombia.

De otra parte, también reprogramaron un volumen considerable de recursos para ser ejecutados con cargo a la vigencia 2018, el cual ascendió a \$3.9 billones, monto que representa el 41.92% del esquema de financiamiento definido en el documento CONPES 3776 de 2013, el cual finaliza en diciembre de 2018.

Dado lo anterior y en la medida en que se continúe presentando este fenómeno, se seguirá posponiendo en el tiempo la atención de los objetivos y funciones del

Fondo Adaptación, así como la efectiva satisfacción de las necesidades de su población objetivo; a la vez que se continuará afectando la eficiencia en la distribución de los recursos públicos en los diferentes sectores a atender por parte del Gobierno Nacional; toda vez que al no invertir los recursos en las anualidades respectivas y retenerlo mediante diferentes figuras presupuestales, limita su redistribución para la atención de necesidades en otros componentes del Plan Nacional de Desarrollo.

Con relación a este último aspecto, se identificó que de manera generalizada en los sectores objeto de evaluación, que los proyectos formulados para cumplir con el objetivo misional del Fondo, no se desarrollaron en términos de eficiencia y oportunidad, por cuanto los tiempos establecidos para la ejecución de diseños y obras no se cumplieron; fue así como al 30 de abril de 2017 el panorama era el siguiente:

- Sector Vivienda: Se encontraban 184 proyectos priorizados entre 2011 y 2012, de los cuales 19 debieron estar entregados, solo para dos (2) registran haberse terminados y dos (2) liquidados; presentaban avance físico entre el 15% y 92%.

Tabla 1. Sector Vivienda.

Estado	No. Proyectos	%
Ejecución	149	81
Cesión	2	1
Sin iniciar	1	1
Suspendidos	26	14
Terminados	2	1
Anulados	2	1
Liquidados	2	1
Total	184	100

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en información suministrada por el Fondo Adaptación

- Sector Agua Potable y Saneamiento Básico: En el Sector Agua, tiene dos (2) componentes Acueducto y Alcantarillado, en donde para acueducto relacionaron 119 proyectos, con la siguiente situación que muestra un 59.4% de proyectos pendientes de entrega:

Tabla 2. Sector Acueducto.

Estado acueducto a 31-12-16 Respuesta Oficio FA-004-2017	No. Proyectos
Contratado sin iniciar	9
Diseño técnicamente aprobado	2
En ejecución de diseños	1
En ejecución obras	11

Estado acueducto a 31-12-16 Respuesta Oficio FA-004-2017	No. Proyectos
Suspendido	15
En entrega de obra	14
Entregada	34
Gestión predial, licencias y/o permisos	19
Proceso contractual	12
Sin contratar diseños	2
Total general	119

Fuente: Elaborado por equipo el equipo auditor con base en información suministrada por el Fondo Adaptación

Para atender el tema de alcantarillado priorizaron entre el 2011 y 2012, la cantidad de 90 proyectos, lo cuales presentaban la siguiente situación, la cual arroja un 67.6% de proyectos por entregar.

Tabla 3. Alcantarillado.

Estado alcantarillados A 31-12-16 Respuesta Oficio FA-004-2017	No. Proyectos
Contratado sin iniciar	2
Diseño técnicamente aprobado	2
En ejecución de diseños	2
En ejecución obras	9
Suspendido	24
En entrega de obra	5
Entregada	36
Gestión predial, licencias y/o permisos	2
Preconstrucción	1
Proceso contractual	7
Total general	90

Fuente: Elaborado por equipo el equipo auditor con base en información suministrada por el Fondo Adaptación

- Sector Educación: Se encontraban 185 proyectos sin culminar, que fueron priorizados en 2011 y 2012, de los cuales 59 se encontraban en etapa de diseño, 118 en ejecución y ocho (8) no entregados.

Tabla 4. Sector Educación.

Estado	No. Proyectos	%
Diseño	59	32
Ejecución	118	64
Terminados no entregados	8	4
Total	185	100

Fuente: Elaborado por equipo el equipo auditor con base en información suministrada por el Fondo Adaptación

En conclusión, los objetivos y funciones del Fondo Adaptación no fueron desarrollados de manera oportuna y los recursos focalizados para la ejecución de los proyectos no fueron invertidos efectivamente, a pesar de encontrarse disponibles en los mecanismos de administración autorizados.

Lo anterior pone de manifiesto que las metas y actividades en pro de atender a la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, no fueron cumplidas cinco (5) años después de haber sucedido la emergencia, por cuanto no habían entregado lo previsto en los mismos, prolongando el efecto del fenómeno natural en el tiempo, así como en la formulación y ejecución del Plan de Acción del Fondo Adaptación para el cumplimiento de metas en términos de eficiencia, oportunidad y economía.

Las debilidades de planeación, control y ejecución, identificadas en el Fondo Adaptación; continúan postergando en el tiempo la atención de la población damnificada a pesar de la “urgencia que reviste la solución de los graves problemas derivados de la fuerte ola invernal”, afirmación que se sustenta en la reprogramación de las metas que la Entidad ha realizado para las vigencias 2019 y 2020, así:

Tabla 5. Reprogramaciones.

Macroproyecto o Sector	Componente Reprogramado	Finalización componente
Canal del Dique	Estructuración y Gestión Macroproyecto	diciembre 2020
	Construcción Obras Principales	diciembre 2020
Jarillón de Cali	Reducción de la amenaza por inundación por desbordamiento Río Cauca y Tributarios	febrero 2019
	Reducción de la vulnerabilidad de la Infraestructura Indispensable frente a la amenaza por inundación y Reducción de la amenaza de inundación por deficiencias en el Sistema de Drenaje Pluvial Oriental	diciembre 2019
	Gestión Técnica y Coordinación	diciembre 2019
Educación	Ejecución	junio de 2019
	Entrega	septiembre 2019

Fuente: “Instrumento de seguimiento sectores y macroproyectos” suministrado por el Fondo Adaptación

2. DICTAMEN INTEGRAL

Bogotá D.C.,

Doctor
IVÁN MUSTAFÁ DURÁN
Gerente
Fondo Adaptación
Carrera 7 No. 71-52 (Torre BBVA Piso 8). Edificio carrera séptima.
Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Integral al Fondo Adaptación por la vigencia 2016, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, Eficiencia, Eficacia, Equidad y Valoración de los Costos Ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados contables fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales también fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República; igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República, consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la Gestión y Resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero, Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la Entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal del Fondo Adaptación, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal 2016, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 6289 del 8 marzo de 2011, modificada por la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la Entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados contables y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados. La auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la Administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

Alcance de Auditoría: La auditoría se focalizó en los macroprocesos, procesos, actividades y/o temas financieros, presupuestales, administrativos, de producción de bienes y prestación de servicios, contratación, gestión del riesgo y ambiental, defensa judicial y comité de conciliación, Sistema de Control Interno, denuncias, quejas, antecedentes, plan de mejoramiento; alcance que se encuentra descrito en cada uno de los mismos, en resultados de la auditoría.

En el trabajo realizado por la CGR, no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Las observaciones que dieron origen a los hallazgos que se describen en el presente informe se dieron a conocer a tiempo a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría y las respuestas que la Administración entregó oportunamente fueron analizadas y como resultado se determinaron los hallazgos que se presentan en este informe.

2.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Con base en los resultados que se describen en el presente informe, la Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados del Fondo Adaptación, fue **Desfavorable**, con la consecuente calificación de **37.599**, conforme al detalle de la evaluación de cada componente de control evaluado.

Tabla 6. Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados

COMPONENTE	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	55.714	8.36	20
		Indicadores	77.286	19.32	
		Gestión Presupuestal y Contractual	49.286	17.25	
		Prestación del Bien o Servicio	54.286	13.57	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN			59.143		11.70
Control de Resultados 30%	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.	Objetivos Misionales	54.286	27.14	30
		Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos	54.286	27.14	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS			54.286		16.29
Control de Legalidad 10%	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de la Normatividad aplicable a la Entidad	46.429	46.43	10
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD			46.429		4.64
Control Financiero 30%	Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera. Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso.	Razonabilidad y Evaluación Financiera	0.000	0.00	30
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO			0.000		0.00
Evaluación del Control Interno 10%	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	47.700	49.70	10

COMPONENTE	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO			49.700	49.70	4.97
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					

Fuente: Información Tomada de la Matriz Evaluación y Resultados

2.1.1 Control de Gestión

Como resultado del desarrollo de la auditoría, en este componente obtuvo calificación de **59.143** fundamentada en las siguientes conclusiones:

2.1.1.1 Procesos Administrativos

En este factor obtuvo una calificación de 55.714 puntos, soportado en los resultados que se describen en el presente informe, de los cuales se extraen las siguientes debilidades:

Macroproceso de producción de bienes y prestación del servicio

- En los sectores analizados se observó deficiencias en la planeación, en el proceso de contratación y ejecución de los proyectos evaluados, que afectaron la eficiencia de los procesos y la oportunidad en la solución de las necesidades de la población objetivo.
- En cuanto al sector educación, los objetivos del Fondo se desarrollaron bajo unos criterios de planeación; sin embargo, presentó deficiencias en la dirección, control y seguimiento que impactaron la eficiencia de los procesos para el logro de los objetivos en términos de oportunidad.
- En la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, se observaron situaciones relacionadas con la tercerización de la gestión ambiental, ya que en los criterios de trabajo de la entidad, el proceso de trámite de licencias y permisos ambientales no ha figurado como una de las prioridades a la hora de viabilizar los proyectos aprobados y financiados por el Fondo Adaptación, alejándose del cumplimiento de la responsabilidad ambiental consagrada en el artículo 79 de la Constitución Política de 1991, la Ley 99 de 1993 y la Resolución 2041 del 15 de octubre de 2014. Dado que no se ha priorizado el tema de licencias y permisos ambientales, la Entidad no ha implementado mecanismo de seguimiento que permitan verificar que sus contratistas cumplen con la normatividad ambiental y no cuenta con

información insumo para tomar decisiones en relación con la gestión del riesgo.

Macroproceso Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios

- En la ejecución de los contratos se identificó debilidades en la planeación, así como en el control y seguimiento reflejado en pagos por bienes y servicios presuntamente no recibidos, contratos sin amparo presupuestal y suscripción permanente y no justificada de modificaciones y suspensiones contractuales. De otra parte, se evidenciaron debilidades en el control de la información que conllevaron a que la entidad presente un gran volumen de contratos sin liquidar y consecuentemente sin liberación de saldos.

Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

- De acuerdo con la información contenida en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF y la suministrada por el Fondo Adaptación, se identificaron falencias en el proceso de programación presupuestal relacionadas con la identificación y cuantificación de las necesidades con cargo a cada rubro, la sobredimensión de requerimientos y la congruencia de la información relacionada con esta fase del ciclo presupuestal.

2.1.1.2 *Indicadores*

Obtuvo una calificación de 77.286 puntos que se soporta en la falta de formulación para el caso del sector de acueducto y saneamiento básico y para la gestión del riesgo, en la inoportunidad en el registro de información de avance cuantitativo y cualitativo en el aplicativo SINERGIA y en que no se constituyen en una herramienta gerencial para la toma de decisiones.

2.1.1.3 *Gestión Presupuestal y Contractual*

Este componente obtuvo una calificación de **49.286** puntos, con base en las siguientes circunstancias:

Gestión Presupuestal

Una vez aplicadas las pruebas de auditoría, se concluye que la gestión presupuestal del Fondo Adaptación en los procesos relativos a la Programación, trámite de presentación y aprobación del presupuesto y a la Ejecución y cierre presupuestal; presentó debilidades para la vigencia auditada relacionadas principalmente con:

- Inadecuada identificación y cuantificación de las necesidades a ser financiadas con cargo a cada rubro; así como inexistencia de bases de cálculo que soporten la cuantificación de cada una de las necesidades justificadas, especialmente para los gastos de inversión;
- Carencia de información sobre cantidades de bienes y/o servicios requeridos, número de personas a contratar, plazos para la atención de necesidades, tendencias, estimaciones, consumos históricos, cotizaciones, ubicación, estado de sub proyectos en ejecución, entre otros; que respaldaran la cuantificación para cada una de las necesidades reportadas para ser atendidas en 2016
- A pesar de la significativa reducción del presupuesto que fue proyectado por el Fondo Adaptación, la ejecución presupuestal en todos los rubros fue inferior al presupuesto definitivo; confirmándose la sobredimensión del monto necesario para cubrir determinados requerimientos;
- Certificación de disponibilidad en exceso de la apropiación presupuestal asignada al Fondo en el periodo 2011-2016;
- Inexistencia de registros presupuestales o documentos equivalentes, lo que conllevó a que cuatro (4) compromisos adquiridos por el Fondo no contaran con los recursos suficientes para su atención;
- Reconocimiento de obligaciones y cuentas por pagar sin que la Entidad hubiese recibido los bienes y servicios contratados;
- Utilización parcial del cupo de vigencias futuras aprobado para el 2016, generándose pérdida de apropiación en esta figura presupuestal;
- Constitución de reserva presupuestal con cargo al presupuesto de gastos de inversión, originada en compromisos que no desarrollaban el objeto de la apropiación presupuestal. De otra parte, no se presentaron hechos de fuerza mayor que le hubiesen impedido a la Entidad recibir durante el 2016 los bienes y servicios contratados.
- La desarmonización en la planeación de los procesos de contratación mediante los cuales el Fondo Adaptación se encuentra desarrollando los proyectos en los diferentes sectores, y que conlleva a la reiterada suspensión y prórroga de compromisos, desplazando en el tiempo el cumplimiento de los objetos contractuales.

- Reprogramaciones de vigencias futuras no apropiadas en las vigencias 2016 y 2017, las cuales trasladaron un volumen considerable de recursos para ser ejecutados con cargo a la vigencia futura 2018, el cual asciende a \$3.9 billones y que representa el 41.92% del esquema de financiamiento definido en el Documento CONPES 3776 de 2013 por un total de \$9.3 billones asignados para ser ejecutados en el periodo 2011-2018.
- Registro en el Sistema SIIF Nación, de información que desvirtuó la realidad sobre la ejecución del saldo de la reserva presupuestal 21815, constituida al cierre de 2015 con cargo al presupuesto de gasto de inversión; y que conllevó a evitar su fenecimiento, contraviniendo presuntamente lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011.
- Presunta inobservancia de los artículos 12, 21 y 38 del Decreto 568 de 1996; los artículos 71, 89 y 110 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto; la Resolución 036 de 1998 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP-; el artículo 6 del Decreto 4730 de 2005; el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011; los artículos 2, 4, 6, 28 y 31 del Decreto 2674 de 2012; y las Circulares Externas 043 de 2008 y 07 de 2015 del MHCP.

Gestión contractual

Se observaron debilidades en aspectos relacionados con:

- Calidad en el seguimiento y reporte de la información relacionada con la supervisión de los contratos.
- Oportunidad en la constitución y aprobación de pólizas, así como su correcta gestión documental.
- Pago de contratos sin haber recibido bienes y servicios.
- Oportunidad en las liquidaciones y sus correspondientes liberaciones de saldo.
- Suscripción permanente y no justificada de modificaciones y suspensiones contractuales.
- Coherencia entre la documentación que reposa en los expedientes físicos y la publicada en la página de la Entidad.
- Prórrogas y/o suspensiones reiterativas que conllevan al desplazamiento de la satisfacción de la necesidad para la cual se contrató, en el marco de la agilidad y oportunidad con la que debe actuar el Fondo Adaptación.
- Ejecución de contratos sin amparo contractual.
- Proyectos en salud sin terminar a los que no se les ha dado solución definitiva para lograr la satisfacción de la necesidad.

- Calidad en la información y coherencia en la información que presenta la Entidad por diferentes fuentes oficiales.
- El Fondo presuntamente no observó los principios de transparencia, eficiencia, celeridad, economía y planeación.

2.1.1.4 Producción de Bienes y Prestación de Servicios

Este componente obtuvo una calificación de 54.286 puntos, soportada en los siguientes hechos:

- La atención de las necesidades de la población objetivo no se realizó en términos de eficiencia y eficacia, por cuanto no se ha dado solución de manera satisfactoria a la comunidad afectada en condiciones de oportunidad y beneficio. Las dilaciones en el tiempo para el desarrollo de los objetivos impactan la adecuada ejecución de los recursos.
- En los sectores evaluados se afectó la planeación en el desarrollo de los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos, por cuanto se generaron dilaciones en el tiempo que alteraron los cronogramas inicialmente pactados y que incidió en la oportunidad y agilidad para la satisfacción de las necesidades de la población objetivo del fondo.
- Con relación a la gestión del riesgo, a la fecha de esta auditoría, el Fondo Adaptación no ha gestionado las directrices, pertinentes a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, ni los recursos necesarios para adelantar acciones relacionadas con fortalecer las competencias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado; razón por la cual no cuenta con resultados de análisis de priorización de intervenciones al respecto.
- Respecto a la estrategia de Gestión del Conocimiento, la entidad se demoró en gestionar la financiación, para este importante proceso y tal como ella lo señala solo hasta noviembre de 2016 recibió recursos por \$3.110 millones, razón por la cual el desarrollo de la misma fue incipiente y no fue posible evaluar su efectividad a través de la presente auditoría.

2.1.2 Control de Resultados

Con relación al control de resultados, una vez ejecutada la auditoría, se obtuvo una calificación de 54.286, fundamentada en las siguientes conclusiones:

2.1.2.1 *Objetivos Misionales Proyectos de Inversión*

En este componente obtuvo una calificación de 54.286 puntos, soportada en que los objetivos misionales no se desarrollaron en términos de oportunidad y coherencia con el plan nacional de desarrollo, dado que las necesidades de la comunidad afectada no fueron satisfechas con la debida eficiencia para la cual fue creado el Fondo Adaptación.

2.1.2.2 *Cumplimiento de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos.*

En este componente obtuvo una calificación de 54.286 puntos, sustentada en las debilidades expuestas en el presente informe, del cual se extrae lo siguiente:

- Las metas fueron objeto de modificación, disminuyendo el alcance y cobertura para el desarrollo de los proyectos; hecho que revela debilidades en la eficiencia de los procesos e incide en la efectividad y oportunidad del cumplimiento de la política pública, programas y proyectos.
- De otra parte, en relación con el cumplimiento del Plan de Acción 2016 el sector vivienda que tenía una meta proyectada para el año 2016 de entregar 14.082 viviendas a los beneficiarios, alcanzó a entregar 7.293 equivalente al 52% de lo presupuestado, con lo cual se concluye que el Fondo no cumplió con el plan de acción para el 2016 en cuanto al sector vivienda quedando un 48% de viviendas por entregar. En el sector educación que tenía una meta proyectada para el 2016 de entregar 78 sedes educativas, entregó 49 equivalente al 63% quedando pendiente el 37% de lo proyectado, tampoco se dio cumplimiento con el plan de acción para este sector.

2.1.3 *Control de Legalidad*

Obtuvo en este componente una calificación de 46.429 sustentada en los hallazgos que hacen parte del informe debiéndose tener en cuenta que la calificación corresponde a la evaluación que se realizó transversalmente a los temas objeto de auditoría.

2.1.3.1 *Gestión de Defensa Judicial y Comité de Conciliación*

Se observaron debilidades en la oportunidad con la que se reúne el Comité de Conciliación a fin de adoptar las decisiones o posiciones institucionales con las cuales debe asistir el representante de la Entidad a las diligencias a las cuales es convocado.

Además, se observó que si bien se cumplen los procedimientos para lograr acuerdos conciliatorios, que le permitan a la Entidad solucionar situaciones en las que ha incurrido, se enfrenta a dificultades ajenas a su voluntad tales como que no le sean aprobadas sus fórmulas conciliatorias que acuerda con los convocantes, por lo queda expuesto a ser objeto de demandas.

Frente al cumplimiento de sentencias, se debe indicar que la Entidad si bien cumple con el objeto final de las disposiciones judiciales, lo hace en términos diferentes a los ordenados. De otra parte, en el caso puntual de la sentencia relacionada con la medida definitiva para el acueducto de Yopal, en desarrollo de los trámites que realizó para su cumplimiento, suscribió un contrato para la administración de sus recursos, frente al cual pagó el valor del mismo sin que se hubiesen recibido todos los servicios contratados.

2.1.4 Control Financiero

De acuerdo a la metodología establecida en la Guía de Auditoría este componente tiene una calificación de 0.00 puntos, sustentada en la Opinión de los Estados Contables.

En opinión de la Contraloría General de la República, los estados contables del Fondo Adaptación, a 31 de diciembre de 2016, no presentan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera ni los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Los errores que generaron inconsistencias, sobrestimaciones y subestimaciones que afectaron la razonabilidad de dichos estados contables, ascienden a \$720.179.97 millones, valor que representa el 58.44% del activo total de la entidad equivalente a \$1.232.435.75 millones, porcentaje que indica que la opinión fue **Negativa**, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 6368 del 22 de agosto de 2011.

La opinión sobre los estados contables de la vigencia 2016, cambió en relación con la de la vigencia 2015, en la cual se emitió opinión sin salvedades.

La opinión emitida se fundamenta principalmente en los siguientes aspectos:

- Los anticipos entregados para proyectos de inversión presentaron subestimación en cuantía equivalente a \$115.49 millones, debido a que se reconocieron amortizaciones que no se materializaron tal como se pactó en

los respectivos contratos; es decir, como descuento de las facturas radicadas para trámite de pago; circunstancias que sobreestimó los gastos de la vigencia y disminuyó los resultados del ejercicio en esta cuantía.

- Los otros deudores correspondientes a recursos de acreedores reintegrados al Tesoro Nacional; presentaron sobreestimaciones por valor de \$720.000 millones, debido a que la Entidad registró como ingreso el saldo de la reserva presupuestal constituida al cierre del 2015, sin haber recibido bienes y servicios en contraprestación de dicha cuantía; y por lo tanto, sin que se hubiese ejecutado la citada reserva.

El registro contable en esta cuenta, fue realizado a pesar de que: 1) Los recursos no fueron reintegrados a las cuentas del Tesoro Nacional; 2) Dado que el Fondo Adaptación no recibió bienes y servicios en la cuantía observada, no se efectuó alguna devolución que justificara la necesidad de reintegrar recursos a la tesorería centralizada; y 3) Previo al registro del reintegro, la Entidad no reconoció en sus estados contables la causación y pago de algún pasivo derivado de esta reserva; por cuanto no afectó las cuentas del activo, del pasivo o del gasto, que evidenciaran el giro de recursos al beneficiario final.

- Los derechos en fideicomiso presentaron una subestimación de \$53.03 millones, debido a que la Entidad actualizó sus Estados Contables tomando la información contenida en extractos bancarios e informes del portafolio de inversiones; sin tener en cuenta la información rendida de manera oficial por el Consorcio⁵, con el cual la Entidad suscribió el Contrato de Fiducia 049 de 2012. Esta circunstancia sobreestimó los gastos del periodo y afectó los resultados del ejercicio en esta cuantía.

2.1.5 Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno:

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Fondo Adaptación, la calificación obtenida fue 1.811 puntos, que corresponde al concepto de "Parcialmente Adecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 2.090 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido fue 2.006, valor que

⁵ En el presente informe cuando se indique Consorcio se hace referencia al Contrato de Fiducia 049 de 2012, suscrito para el recaudo, administración inversión y pago de los recursos provenientes del presupuesto de gastos de inversión apropiados al Fondo Adaptación.

permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad fue “Ineficiente”.

La anterior calificación se sustenta en que los controles implementados son inefectivos para contrarrestar los riesgos relacionados con: 1) Incumplimientos por parte del contratista; 2) coherencia y calidad de la información de diferentes fuentes como bases de datos y aplicativos institucionales frente a los expedientes físicos; 3) incumplimientos en el desarrollo de los objetos contractuales o que los mismos no se satisfagan la necesidad para la cual se contrató; 4) falta de una adecuada supervisión de los contratos en las calidades y términos contractuales, legales o establecidos por los procedimientos de la entidad; 5) atrasos en la ejecución de los proyectos, en el desarrollo de los planes de intervención; 6) incumplimiento de los objetivos y metas estratégicas institucionales.

Con relación al control interno contable y con fundamento en los párrafos que soportan la opinión a los estados contables, el diseño y funcionamiento del mismo presenta deficiencias relacionadas con: 1) Falta de reconocimiento o causación extemporánea de hechos y/o transacciones; 2) registros contables soportados en documentos no idóneos; 3) imputación en cuentas que no corresponden con el hecho o transacción ocurrido en la realidad económica y jurídica de la entidad; 4) Inadecuada interpretación y aplicación de los principios de contabilidad pública, así como de los procedimientos contables; 5) elaboración de comprobantes contables sin numeración consecutiva producto del cargue masivo de información al Sistema SIIF Nación; 6) debilidades en la administración de riesgos de índole contable así como en la implementación de controles mínimos asociados al proceso contable; 7) aplicación parcial de las normas sustantivas y procedimentales del Régimen de Contabilidad Pública; y 8) debilidades en el análisis, control y depuración de información contable, a partir de los hechos económicos de conformidad a como suceden; entre otros.

2.1.6 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

En el plan de mejoramiento que la Entidad formuló para atender los hallazgos generados de las auditorías practicada por la CGR a vigencias anteriores; se encuentran incluidos tres (3) hallazgos cuyas acciones de mejora tenían plazo de ejecución al 31 de diciembre de 2016, las cuales fueron analizadas con el fin de conceptuar sobre el cumplimiento y la efectividad de las mismas.

Efectuada la verificación de los soportes pertinentes, se estableció que el plan de mejoramiento alcanzó un nivel de cumplimiento para la vigencia 2016, del 20% con una efectividad del 33%.

2.1.7 Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes

Dentro del proceso auditor se recibieron denuncias y solicitudes que fueron analizadas durante la auditoría y cuyos resultados se presentan en el presente informe.

2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **No Fenece** la cuenta rendida por la entidad para la vigencia fiscal correspondiente al año 2016.

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron 49 hallazgos administrativos de los cuales: (i) veintisiete (27) corresponden a hallazgos con presunta incidencia disciplinaria⁶, (ii) dos (2) con presunta incidencia fiscal⁷ y; (iii) dos (2) para indagación preliminar⁸; los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

Bogotá, D. C. 13^{ra} AGO. 2017


JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA

Contralor Delegado para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Director de Vigilancia Fiscal: Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisora de Auditoría: Martha Luz Conde Luna
Responsable de Auditoría: Gloria Berenice Rodríguez Rodríguez
Comité Técnico: del 8 de mayo de 2017 (Acta 13), del 18 de julio de 2017 (Acta 30) y del 11 de agosto de 2017 (Acta 33).

⁶ Hallazgos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 34, 38, 39 y 49.

⁷ Hallazgos 28 y 29

⁸ Hallazgos 12 y 14

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados de la evaluación de la gestión y resultados del Fondo, vigencia 2016.

3.1.1. Control de Gestión

3.1.1.1. Procesos Administrativos

Alcance. Cumplimiento de las funciones de dirección, planeación, organización, control (seguimiento y monitoreo), dentro de los sectores evaluados en desarrollo del proceso auditor, teniendo en cuenta que las mismas inciden en forma transversal en el cumplimiento la misión de la Entidad.

Resultados. Los resultados se reflejan, además del siguiente hallazgo, en lo consignado en el presente informe.

Hallazgo 1. Calidad de la Información. Administrativo.

El objetivo esencial de los archivos de acuerdo con la Ley General de Archivo, es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia, con base en ello se observan las siguientes situaciones:

- Con el fin de amparar los riesgos a los que se enfrenta el Fondo Adaptación en el proceso de la contratación enfocada al cumplimiento del objetivo misional, contempla la constitución de garantías; sin embargo, la información suministrada sobre el amparo de los contratos y/o proyectos del sector educación en ejecución, suspendidos, terminados y entregados no registra en algunos casos el nombre de aseguradora y tipo de cubrimiento; por debilidades en el registro y control de la información que alimenta la base de datos.
- Respecto a la elaboración de documentos generados en desarrollo de los contratos suscritos para la realización de los proyectos, no se evidencia dentro de las obligaciones contractuales, criterios y atributos técnicos para la parametrización de la información por parte del Fondo con el fin de recibir bajo los mismos parámetros a fin de consolidar, archivar y/o registrar del conjunto

de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en cada proceso.

- La información publicada en la página WEB, permite el acceso a información general de los macro proyectos que adelanta el Fondo; sin embargo, para la consulta de las obras de inversión adelantada en los mismos y en los proyectos realizados y que se adelantan en los diferentes sectores no se encuentra información relacionada.

Lo anterior, por debilidades en la determinación de los requisitos y condiciones que debe cumplir la información generada en desarrollo de la gestión adelantada por el Fondo tanto física como virtual, en aras de garantizar la buena calidad de la información con criterios tales como precisión, oportunidad, relevancia y comprensibilidad, que permitan la consulta de los diferentes entes de control y la comunidad.

3.1.1.2. *Indicadores*

Alcance. Se evaluaron a partir de la muestra seleccionada en los sectores relacionados en el macroproceso de producción de bienes y prestación de servicios.

En el caso del sector vivienda se tuvo en cuenta para cada proyecto analizado los indicadores de: 1) Soluciones de vivienda contratadas para las familias damnificadas por la ola invernal 2010-2011 y 2) Soluciones de vivienda entregadas a las familias damnificadas por la ola invernal 2010-2011; en el sector educación: 1) Sedes educativas afectadas por el fenómeno de "La Niña" 2010-2011 reconstruidas o reubicadas; en el sector transporte: 1) Sitios críticos de transporte, en las zonas del país afectadas por el fenómeno de "La Niña" 2010-2011, reconstruidos.

Resultados

- En el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA se identificaron trece (13) indicadores formulados por el Fondo Adaptación, los mismos han sido objeto de evaluación por parte de la Oficina de Control Interno, la cual se pronunció evidenciando situaciones de inoportunidad en el registro de información de avance cuantitativo y cualitativo. Para efecto de calificación se toma como base el informe realizado por la Oficina de Control Interno.

- Para el sector acueducto y saneamiento básico y para gestión del riesgo, no se observaron indicadores formulados.
- El Fondo cuenta con indicadores, pero estos no han sido mecanismos relevantes para mejora de la eficiencia en sus procesos que conlleven al logro de los objetivos. Lo anterior por cuanto no son una herramienta gerencial para la toma de decisiones porque la entidad ajusta el alcance de las metas para que no se vea afectado el resultado del alcance de los indicadores.

3.1.1.3. Gestión Presupuestal y Contractual

Evaluación a la Gestión Presupuestal

Alcance. De acuerdo con la información contenida en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, el Fondo Adaptación ejecutó un 4.44% del presupuesto total asignado para la vigencia 2016; presentando un nivel de compromisos presupuestales del 92.0% con cargo a gastos de funcionamiento y de 97.6% con cargo a gastos de inversión; como se muestra a continuación:

Tabla 7. Ejecución Presupuestal de Gastos al 31-dic-2016 (\$ Millones).

Rubro	Aprop. Vigente	Compromisos	% Compromisos	Obligaciones	% Obligaciones	Pagos	% Pagos
Funcionamiento	26.132.76	23.474.08	89.83%	23.431.50	99.82%	22.579.28	96.36%
Inversión	504.493.49	504.493.49	100.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
Total	530.626.25	527.967.57	99.50%	23.431.50	4.44%	22.579.28	96.36%

Fuente: Sistema SIIF Nación.

Con base en esta información, la auditoría incluyó pruebas encaminadas a verificar la consistencia de la información, la oportunidad y el grado de eficiencia de los procesos de planeación, ejecución y cierre presupuestal; así como la evaluación de la ejecución real del presupuesto y la constitución del rezago presupuestal.

Tabla 8. Muestra de Auditoría Gestión Presupuestal al 31-dic-16 (\$ Millones).

Aspecto Evaluado	Valor Total	Muestra	Ponderación %
Presupuesto de Gastos	530.626.25	530.626.25	100
Funcionamiento	26.132.76	26.132.76	100
Inversión	504.493.49	504.493.49	100
Reservas Presupuestales	2.004.595.77	2.004.595.77	100
Constituidas en 2015 y ejecutadas en 2016	1.500.059.69	1.500.059.69	100
Constituidas en 2016	504.536.07	504.536.07	100
Cuentas por Pagar	1.525.50	1.525.50	100
Constituidas en 2015 y ejecutadas en 2016	673.29	673.29	100
Constituidas en 2016	852.22	852.22	100
Vigencias Futuras	7.212.625.36	7.212.625.36	100
Autorizadas entre el 2011 y el 2015 y ejecutadas entre 2012 y 2016	5.710.237.96	5.710.237.96	100
Autorizadas en 2016	1.502.387.41	1.502.387.41	100

Fuente: SIIF Nación y Fondo Adaptación.

Teniendo en cuenta la información recopilada y analizada, correspondiente a los procesos de programación, ejecución y cierre presupuestal; la acción de auditoría se enfocó en:

- La programación presupuestal de la vigencia 2016 así como sus modificaciones.
- Cumplimiento del proceso presupuestal: desagregación, certificado de disponibilidad, registro presupuestal, registro de obligación y pago.
- Verificación de la ejecución durante el 2016, del rezago presupuestal constituido al cierre de la vigencia 2015.
- Verificación de las circunstancias que dieron origen a la constitución del rezago presupuestal al cierre de la vigencia 2016.
- Verificación de las modificaciones presupuestales y de las vigencias futuras aprobadas en períodos anteriores y ejecutadas durante el 2016, así como de aquellas aprobadas en la vigencia auditada.

Resultados

Hallazgo 2. Gestión del proceso de programación presupuestal 2016 y congruencia entre ésta y el presupuesto aprobado para la vigencia auditada. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

A partir de la información suministrada por el Fondo Adaptación y aquella incorporada en el Sistema SIIF Nación, relacionada con el anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2016, incluido el documento de justificación al mismo; se observaron algunas circunstancias que evidencian una inadecuada identificación y cuantificación de las necesidades con cargo a cada rubro y que denotan falencias en el proceso de programación presupuestal, así:

1. El documento de justificación del anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2016, no contiene las bases de cálculo que soporten la cuantificación de cada una de las necesidades justificadas, especialmente para los gastos de inversión. Al respecto, se observó de manera generalizada que las justificaciones reportadas por el Fondo, carecen de información sobre cantidades de bienes y/o servicios requeridos, número de personas a contratar, plazos para la atención de necesidades, tendencias, estimaciones, consumos históricos, cotizaciones, ubicación, estado de sub proyectos en ejecución, entre otros; que respaldaran la cuantificación para cada una de las necesidades reportadas para ser atendidas en 2016.

2. Falta de coherencia entre la información contenida en la justificación del anteproyecto de presupuesto, correspondiente a gastos de funcionamiento, frente a aquella registrada en el Sistema SIIF Nación; observándose que en nueve (9) de los diez (10) rubros programados, la Entidad registró un monto considerablemente inferior a las cuantías justificadas en el citado documento, así:

Tabla 9. Diferencias en las cifras contenidas en Justificación Anteproyecto de Presupuesto Vs Sistema SIIF Nación (\$ Millones).

Presupuesto de Gastos Fondo Adaptación Vigencia 2016	Justificación Anteproyecto de Presupuesto presentado al MHCP	Información para programación registrada en SIIF Nación	Diferencia	%
Presupuesto de Gastos Funcionamiento	31.658.80	15.364.74	16.294.06	51.47
1 Gastos de Personal	18.574.10	10.250.08	8.324.02	44.82
101 Servicios Personales Asociados a la Nómina	12.925.80	7.200.90	5.724.90	44.29
1011 Sueldos personal de nomina	7.902.00	4.387.80	3.514.20	44.47
1014 Prima técnica	3.098.70	1.742.31	1.356.39	43.77
1015 Otros	1.775.10	1.060.83	714.27	40.24
1019 Horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones	150.00	9.96	140.04	93.36
102 Servicios Personales Indirectos	2.063.50	1.173.53	889.97	43.13
105 Contribuciones Inherentes a la Nómina Sector Privado Y Publico	3.584.80	1.875.64	1.709.16	47.68
2 Gastos Generales	4.547.00	2.675.67	1.871.33	41.16
203 Impuestos y Multas	15.00	15.00	0.00	0.00
204 Adquisición de Bienes y Servicios	4.532.00	2.660.67	1.871.33	41.29
3 Transferencias Corrientes	8.537.70	2.439.00	6.098.70	71.43
32 Transferencias al Sector Publico (Cuota Auditaje)	1.537.70	439.00	1.098.70	71.45
3211 Cuota de Auditaje Contranal	1.537.70	439.00	1.098.70	71.45
36 Otras Transferencias (Sentencias y Conciliaciones)	7.000.00	2.000.00	5.000.00	71.43
361 Sentencias y Conciliaciones	7.000.00	2.000.00	5.000.00	71.43

Fuente: Documento Anteproyecto de Presupuesto presentado por el Fondo Adaptación ante el MHCP y Sistema SIIF Nación.

3. Ahora bien, se observó la sobredimensión de los requerimientos formulados y justificados en la etapa de programación presupuestal, toda vez que la Ley 1769 de 2015 que decretó el presupuesto para la vigencia 2016, le asignó al Fondo Adaptación un 74.09% menos del total de requerimientos que éste presentó y justificó en su anteproyecto de presupuesto⁹.

La apropiación inicial asignada por la citada Ley, fue modificada en el transcurso del 2016 finalizando con un incremento neto de \$4.229.52 millones, así:

⁹ Circunstancias que afectó de forma generalizada, todos los rubros agregados de gastos de funcionamiento (Personal, Generales y Transferencias) y el rubro de gastos de inversión.

Tabla 10. Evolución Presupuesto Fondo Adaptación 2016 (\$ Millones).

Rubros Presupuestales Vigencia 2016 (\$ Millones)	Anteproyecto presentado por Fondo Adaptación	Ley 1769 (24-nov-2015) Decreto 2550 (30-dic-2015)	Presupuesto Aprobado - Anteproyecto	% Diferencia aprobado vs anteproyecto	Presupuesto Definitivo	Incremento Neto Apropriación 2016	%
Presupuesto Total	2.031.658.80	526.396.73	-1.505.262.07	-74.09	530.626.25	4.229.52	0.80
Presupuesto de Gastos Funcionamiento	31.658.80	26.396.73	-5.262.07	-16.62	26.132.76	-263.97	-1.00
1 Gastos de Personal	18.574.10	18.251.91	-322.19	-1.73	17.987.94	-263.97	-1.45
2 Gastos Generales	4.547.00	2.741.67	-1.805.33	-39.70	2.741.67	0.00	0.00
3 Transferencias Corrientes	8.537.70	5.403.15	-3.134.55	-36.71	5.403.15	0.00	0.00
Presupuesto de Gastos Inversión	2.000.000.00	500.000.00	-1.500.000.00	-75.00	504.493.49	4.493.49	0.90
630-1000-2 Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal - Decreto 4580 de 2010 Nacional - Previo Concepto DNP	2.000.000.00	500.000.00	-1.500.000.00	-75.00	504.493.49	4.493.49	0.90

Fuente: Construida a partir de la información suministrada por el Fondo Adaptación y aquella reportada por el Sistema SIF Nación.

A pesar de la significativa reducción del presupuesto proyectado por el Fondo Adaptación, la ejecución presupuestal en todos los rubros fue inferior al presupuesto definitivo; confirmándose que los requerimientos formulados y justificados por la Entidad, se encontraban sobredimensionados, tal como se muestra a continuación:

Tabla 11. Comparativo información Programación, Modificación y Ejecución del Presupuesto Vigencia 2016 (\$ Millones).

Presupuesto de Gastos Fondo Adaptación Vigencia 2016 (\$ Millones)	Anteproyecto presentado por Fondo Adaptación	Presupuesto Definitivo	Ejecución SIF Nación	Presupuesto Ejecutado - Presupuesto Definitivo	% Diferencia ejecutado vs Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado - Anteproyecto	% Diferencia ejecutado vs anteproyecto
Presupuesto Total	2.031.658.80	530.626.25	23.431.50	-507.194.76	-96	-2.008.227.30	-98.85
Presupuesto de Gastos Funcionamiento	31.658.80	26.132.76	23.431.50	-2.701.27	-10	-8.227.30	-25.99
1 Gastos de Personal	18.574.10	17.987.94	17.069.22	-918.73	-5.11	-1.504.88	-8.10
2 Gastos Generales	4.547.00	2.741.67	2.517.06	-224.61	-8.19	-2.029.94	-44.64
3 Transferencias Corrientes	8.537.70	5.403.15	3.845.22	-1.557.93	-28.83	-4.692.48	-54.96
Presupuesto de Gastos Inversión	2.000.000.00	504.493.49	0.00	-504.493.49	-100.00	-2.000.000.00	-100.00
630-1000-2 Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal - Decreto 4580 de 2010 Nacional - Previo Concepto DNP	2.000.000.00	504.493.49	0.00	-504.493.49	-100.00	-2.000.000.00	-100.00

Fuente: Construida a partir de la información suministrada por el Fondo Adaptación y aquella reportada por el Sistema SIIF Nación.

En este punto se aclara, que para el análisis realizado se tomó el total obligado por el Fondo Adaptación al 31 de diciembre de 2016; toda vez que el presupuesto de gastos se entiende ejecutado, *tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago*, tal como lo dispuso el artículo 1 del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, compilado en el artículo 2.8.1.7.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015.

Las inconsistencias identificadas se presentaron debido a las siguientes causas:

- El presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 12 del Decreto 568 de 1996¹⁰; según el cual, la justificación del anteproyecto presentado por el Fondo debió contener las bases de cálculo que soportaran los requerimientos en él contenidos.
- La presunta inobservancia del artículo 4 del Decreto 2674 de 2012¹¹, según el cual el Sistema SIIF Nación debe reflejar el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por la Entidad, especialmente la relacionada con la programación, liquidación, modificación y ejecución del presupuesto.
- La aplicación parcial de los lineamientos impartidos por el Gobierno Nacional en su Circular Externa 07 de 2015¹², emitida por el MHCP, sobre la responsabilidad que las entidades tienen de: *...identificar los mejores usos posibles para los recursos disponibles, programando el gasto estrictamente prioritario y cuya ejecución, entendida esta como la recepción efectiva de bienes y servicios, se efectúe durante la vigencia para la cual se ha programado.*; así como de *...promover el mejor y más eficiente uso de los recursos públicos, atendiendo el cumplimiento de los principios de austeridad y de transparencia fiscal* (Subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta las circunstancias hasta aquí expuestas, se concluye que la etapa de programación presupuestal adelantada por el Fondo Adaptación para la

¹⁰ Modificado tácitamente en su inciso primero por el artículo 12 Decreto 4730 de 2005 y compilado en el artículo 2.8.1.3.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015.

¹¹ Decreto 2674 de 2012 "Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación)", el cual fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015.

¹² Circular 07 del 25 de febrero de 2015 "Instructivo que deben seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2016"

vigencia 2016, no se desarrolló atendiendo los lineamientos impartidos por el órgano rector en materia presupuestal, presentándose presunto incumplimiento de la normatividad que le es aplicable a esta fase del ciclo presupuestal.

Lo anterior, aunado al considerable monto de recursos no ejecutados durante el 2016, el cual alcanzó el 95.58% del total apropiado a la Entidad; lo que a la postre conlleva al desplazamiento en el tiempo del cumplimiento de los objetivos misionales, para lograr la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal 2010-2011 en los sectores vivienda, educación, salud, reactivación económica, transporte, medio ambiente y acueducto y alcantarillado; cuyo plazo está establecido hasta el 31 de diciembre de 2018.

Hallazgo 3. Programación de Gastos de Inversión vigencia 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Como resultado de la comparación entre el anteproyecto de presupuesto presentado por el Fondo Adaptación y el presupuesto aprobado para la vigencia 2016, se evidenció un alto porcentaje de recursos no aprobados en la Ley de Presupuesto¹³; especialmente con cargo a los gastos de inversión, tal como se muestra a continuación:

Tabla 12. Comparativo Anteproyecto Vs Ley de Presupuesto 2016 (\$ Millones).

Presupuesto de Gastos Fondo Adaptación Vigencia 2016	Anteproyecto presentado por Fondo Adaptación	Ley 1769 (24-nov-2015) Decreto 2550 (30-dic-2015)	Presupuesto Aprobado - Anteproyecto	% Diferencia aprobado vs programado
Presupuesto Total	2.031.658.80	526.396.73	-1.505.262.07	-74.09
Presupuesto de Gastos Funcionamiento	31.658.80	26.396.73	-5.262.07	-16.62
Presupuesto de Gastos Inversión	2.000.000.00	500.000.00	-1.500.000.00	-75.00

Fuente: Construida a partir de la información suministrada por el Fondo Adaptación y aquella incorporada en el Sistema SIIF Nación.

Al respecto es necesario precisar que el Fondo Adaptación no presentó dentro del Documento de Justificación del Anteproyecto, información que soportara los bienes y servicios concretos que requerían ser financiados con cargo al presupuesto de inversión, durante el 2016¹⁴.

¹³ Ley 1769 de 2015 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016"

¹⁴ De acuerdo con la respuesta emitida por el Fondo Adaptación, "la solicitud del anteproyecto de presupuesto por \$2 billones, es consistente con la autorización de vigencia futura"; aseveración que confirma lo observado por el ente de control, toda vez que la justificación para la programación de gastos de inversión se limitó a informar el cupo pre asignado en la vigencia futura autorizada en 2013, mas no a un ejercicio de identificación y cuantificación de necesidades concretas, con base en los compromisos ya existentes y aquellos que el Fondo esperaba adquirir en 2016. Así mismo, es pertinente aclarar que la autorización de una vigencia futura no constituye por sí sola la justificación que soporte la programación presupuestal; por cuanto entre otras razones, el contexto en que ésta se solicitó (2013) necesariamente cambió con ocasión del devenir de las

Dado lo anterior, se hizo necesario analizar el comportamiento histórico de la ejecución de los recursos asignados al Fondo, desde su creación (2011) hasta el 31 de diciembre de 2016; obteniendo los siguientes resultados:

- Entre el 2011 y el 2016, mediante las respectivas leyes de presupuesto y sus modificaciones, se le apropió presupuesto al Fondo Adaptación por valor total de \$5.071.693.49 millones; de los cuales al 31 de diciembre de 2016, se transfirieron a los patrimonios autónomos¹⁵ la suma de \$3.847.200 millones; equivalentes al 75.86% del total apropiado en dicho periodo, así:

Tabla 13. Apropriación Presupuestal y Transferencias a Patrimonios Autónomos 2011-2016 (\$ Millones)

Vigencia	Apropiación Definitiva	Transferencias a Patrimonios Autónomos				Total
		Fiduprevisora	Consortio			
		Vigencia Actual	Vigencia Actual	Reservas	Cuentas x Pagar	
2011	200.000.00	200.000.00	0.00	0.00	0.00	200.000.00
2012	1.007.200.00	0.00	50.000.00	0.00	0.00	50.000.00
2013	860.000.00	0.00	172.236.49	0.00	957.200.00	1.129.436.49
2014	1.000.000.00	0.00	0.00	0.00	187.763.51	187.763.51
2015	1.500.000.00	0.00	0.00	1.000.000.00	500.000.00	1.500.000.00
2016	504.493.49	0.00	0.00	780.000.00	0.00	780.000.00
TOTALES	5.071.693.49	200.000.00	222.236.49	1.780.000.00	1.644.963.51	3.847.200.00
						75.86%

Fuente: Construida a partir de información del Sistema SIIF Nación y de los informes de gestión rendidos por las sociedades fiduciarias voceras de los patrimonios autónomos que administran los recursos de propiedad del Fondo Adaptación.

- Al 31 de diciembre de 2014 la apropiación acumulada ascendió a \$3.067.200 millones, de los cuales \$1.567.200 millones fueron transferidos a los patrimonios autónomos (51.10%) y \$1.500.000 millones permanecieron en el Sistema de Cuenta Única Nacional - SCUN, administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (48.90%).
- Del total de recursos transferidos a los patrimonios autónomos al cierre de la vigencia 2014, se realizaron desembolsos a proveedores por \$1.312.753.47 millones, que equivalen al 83.76% del total de recursos administrados en

vigencias 2014 y 2015; al punto que el Fondo Adaptación no ejecutó en dichas anualidades los montos autorizados en la mencionada vigencia futura, circunstancia que obligaba necesariamente a revalidar los supuestos que fueron tomados en consideración cuando se tramitó la solicitud de esta figura presupuestal.

¹⁵ En virtud de lo establecido en el Decreto 4819 de 2010 que creó el Fondo Adaptación y el Decreto 2906 de 2011 que reglamentó el artículo 5 de la precitada norma, la Entidad debe administrar los recursos provenientes del presupuesto de gastos de inversión, a través de los patrimonios autónomos constituidos para tal fin. Dado lo anterior, en el 2011 se constituyó patrimonio autónomo cuya vocera es Fiduciaria La Previsora y, a partir del 2012, estos recursos se administran a través del Contrato de Fiducia 049 de 2012 mediante el cual se constituyó el patrimonio autónomo administrado por el Consortio.

fiducias entre el 2011 y el 2014, quedando un saldo disponible en fiducias de \$254.446.53 millones (16.24%).

- Sumando los recursos que permanecieron en el SCUN y aquellos no desembolsados por los patrimonios autónomos al 31 de diciembre de 2014, el Fondo Adaptación cerró dicha anualidad con un total de recursos disponibles de \$1.754.446.53 millones; es decir, el 57.20% de la apropiación asignada entre 2011 y 2014. En la siguiente tabla se detalla el monto de recursos disponibles al cierre de 2014:

Tabla 14. Recursos disponibles al 31-dic-14 tanto en patrimonios autónomos con el SCUN (\$ Millones).

Periodo	Apropiación Presupuestal Acumulada	Transferencias a Patrimonios Autónomos Acumuladas	Apropiación Presupuestal Acumulada no transferida a Patrimonios Autónomos y permanece en SCUN	Desembolsos Acumulados realizados por Patrimonios Autónomos	Saldo Acumulado Patrimonios Autónomos	Recursos Disponibles Acumulados (Patrimonios Autónomos + SCUN)
2011-2014	3.067.200.00	1.567.200.00	1.500.000.00	1.312.753.47	254.446.53	1.754.446.53
TOTALES	100.00%	51.10%	48.90%	83.76%	16.24%	57.20%

Fuente: Construida a partir de información del Sistema SIIF Nación y de los informes de gestión rendidos por las sociedades fiduciarias voceras de los patrimonios autónomos que administran los recursos de propiedad del Fondo Adaptación.

- Ahora bien, de la apropiación presupuestal acumulada y no transferida a los patrimonios autónomos, \$500.000 millones correspondían a recursos apropiados en la ley que decretó el presupuesto para el 2013 y \$1.000.000 millones a recursos asignados para el 2014; los cuales no fueron transferidos al Consorcio en dichas anualidades; en razón a que el Fondo Adaptación no tramitó ante el MHCP la transferencia de dichos recursos por cuanto no existían obligaciones por pagar a dicha fecha.
- Teniendo en cuenta que la fase de programación presupuestal de la vigencia 2016 se realizó entre febrero y marzo de 2015, el saldo de recursos disponibles al cierre de 2014 (\$1.75 billones) constituía un insumo fundamental a fin de determinar el monto de recursos requerido para la vigencia auditada; toda vez que la Entidad debió analizar si las obligaciones a atender en 2016 demandaban recursos adicionales a los ya disponibles tanto en fiducias como en el SCUN.
- Una vez determinado el volumen de recursos asignados a la Entidad que no fueron invertidos efectivamente al 31 de diciembre de 2014 (\$1.75 billones), resultaba innecesario solicitar recursos en la etapa de programación presupuestal de la vigencia 2016; máxime cuando la tendencia de no ejecución de recursos se venía incrementando año tras año desde la creación del Fondo (2011); así:

Tabla 15. Incremento saldo de recursos disponibles año a año 2011 a 2014 (\$ Millones).

Vigencia	Apropiación Definitiva	Apropiación Acumulada	Desembolsos Acumulados realizados por PA	Apropiación no transferida cada año x MHCP	Recursos Disponibles Acumulados (Patrimonios Autónomos y SCUN)
2011	200.000.00	200.000.00	0.00	0.00	200.000.00
2012	1.007.200.00	1.207.200.00	66.822.56	957.200.00	1.140.377.44
2013	860.000.00	2.067.200.00	433.195.74	687.763.51	1.634.004.26
2014	1.000.000.00	3.067.200.00	1.312.753.47	1.500.000.00	1.754.446.53

Fuente: Construida a partir de información del Sistema SIIF Nación y de los informes de gestión rendidos por las sociedades fiduciarias voceras de los patrimonios autónomos que administran los recursos de propiedad del Fondo Adaptación.

Esta situación se presentó nuevamente al cierre de la vigencia 2015, cuando el saldo de recursos no ejecutados por parte de la Entidad, alcanzó \$2.135.652.35 millones (\$2.14 billones); es decir, un 21.73% más que el saldo al cierre de 2014.

- Con ocasión del bajo nivel de ejecución efectiva de recursos asignados al Fondo, al cierre de 2014 y 2015 conllevó a constituir reservas presupuestales por el 100% de la apropiación presupuestal de cada anualidad, por cuanto la Entidad no recibió bienes y/o servicios con cargo a los montos apropiados.

En conclusión las circunstancias descritas hasta este punto, evidencian falencias en el desarrollo del proceso de programación presupuestal originadas principalmente en:

- Falta de identificación y determinación de las necesidades concretas que demandaban ser pagadas durante la vigencia 2016, partiendo de información básica sobre: 1) los proyectos a financiar y su estado; 2) los compromisos adquiridos y/o por adquirir con cargo a cada uno de los sectores; 3) el monto de los compromisos asumidos en vigencias anteriores y que se pagarían en 2016; 4) el monto de los nuevos compromisos que se suscribirían y pagarían en la vigencia auditada; y 5) demás información necesaria para justificar el monto global solicitado¹⁶.

¹⁶ Al respecto el Dr. Iván Darío Gómez Lee en su libro "Responsabilidad Fiscal y gerencia de recursos públicos" manifestó sobre la programación presupuestal lo siguiente: "2. ORDENACIÓN DEL GASTO Y ASUNTOS PRESUPUESTALES. – 2.2 Administración y prevención de riesgos de la gestión. – 2.2.2 Acciones preparatorias del presupuesto. La primera área de acción del ordenador supone disponer las acciones de preparación y sustentación del proyecto de presupuesto, la planeación de este y de cada proyecto específico que lo compone, los estudios de factibilidad, las proyecciones financieras y la previsión de solicitar oportunamente que sean incluidas partidas necesarias para atender las exigencias técnicas y administrativas que demandará el normal funcionamiento de la respectiva entidad. En esa misma línea, el ordenador debe prever y valorar para el año siguiente todas las situaciones ciertas y las obligaciones sobrevinientes de la entidad, ... Las omisiones en esa función de previsión pueden generarle responsabilidad, sobre todo cuando es un asunto meridianamente previsible, como una sentencia judicial ya en firme o una obligación derivada de un contrato previo a la programación presupuestal." Página 55

los recursos públicos, exigidos por la Circular Externa 07 de 2015 emitida por el citado Ministerio.

Hallazgo 4. Desarrollo del proceso de afectación del presupuesto de gastos de funcionamiento. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En relación con el proceso de afectación del presupuesto de gastos de funcionamiento durante la vigencia 2016 y de acuerdo con la información incorporada en el Sistema SIIF Nación, se identificaron algunas inconsistencias relacionadas con la desagregación presupuestal, la oportunidad en la afectación definitiva de la apropiación certificada y el reconocimiento de obligaciones sin que se hubiese recibido los bienes y servicios contratados, así:

- *Desagregación presupuestal*

Se observó un mayor valor desagregado equivalente a \$400.30 millones en los rubros Sueldos personal de nómina y Adquisición de bienes y servicios, con relación al presupuesto definitivo asignado a los mismos, así:

Tabla 16. Comparativo entre desagregación presupuestal y presupuesto definitivo en gastos de funcionamiento (\$ Millones).

RUBRO. ITEM	Sueldos personal de nómina		Adquisición de Bienes y Servicios	
	VALOR	SOPORTE	VALOR	SOPORTE
Desagregación Inicial	7.961.00	Registro 116 (30-dic-15)	2.722.67	Registro 116 (30-dic-15)
			4.00	Registro 216 (04-ene-16)
Adición Total a la Desagregación Inicial	119.70	Reporte Registro de adición de apropiación a posiciones desagregadas SIIF Nación	1.764.10	Reporte Registro de adición de apropiación a posiciones desagregadas SIIF Nación
Reducción Total a la Desagregación Inicial	-348.20	Reporte Registro de reducción de apropiación a posiciones desagregadas SIIF Nación	-1.627.76	Reporte Registro de reducción de apropiación a posiciones desagregadas SIIF Nación
Desagregación Definitiva	7.732.50		2.863.00	
Presupuesto Definitivo con modificaciones	7.468.53	Reporte ejecución presupuestal SIIF Nación a 31-dic-16	2.726.67	Reporte ejecución presupuestal SIIF Nación a 31-dic-16
Mayor Vr. Desagregado	263.97		136.33	

Fuente: Construida a partir de información reportada por el Sistema SIIF Nación.

apropiado el gasto, todas las autoridades encargadas de su ejecución, han de cumplirlo y ello, desde la óptica de la norma constitucional contenida en el artículo 87 de la Carta política, impone su cumplimiento."

- Falta de análisis de la información relacionada con: 1) el monto total de recursos asignados al Fondo Adaptación en vigencias anteriores; 2) el estado de ejecución efectiva y material de los mismos; y 3) los sistemas de administración en que se encontraban los recursos, ya sea a través de instrumento fiduciario o del Sistema de Cuenta Única Nacional.
- Presunto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 568 de 1996¹⁷, según el cual, la justificación del anteproyecto presentado por el Fondo debió contener las bases de cálculo que soportaran los requerimientos en él contenidos.

De acuerdo con la situación observada y su ocurrencia reiterada durante la existencia de la Entidad, las falencias de planeación y programación presupuestal que han venido presentándose en el Fondo Adaptación, conllevaron a la asignación ineficiente de la apropiación presupuestal de la vigencia 2016; lo cual implicó que el Gobierno Nacional no hubiese dispuesto de estos recursos para la atención de necesidades en otro sector o componente del Plan Nacional de Desarrollo; y en cambio, permanecieron sin inversión efectiva durante toda la vigencia, en el Sistema de Cuenta Única Nacional. Sobre este último aspecto, es necesario resaltar que al 31 de diciembre de 2016 en el SCUN se encontraban sin ejecutar \$1.22 billones.

Lo anterior, pone de manifiesto la presunta inobservancia de los lineamientos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público impartió para esta fase del ciclo presupuestal, y propició al nivel macro de las finanzas públicas que: 1) no se identificaran los mejores usos posibles para los recursos disponibles; 2) no se hubiese programando el gasto estrictamente prioritario y cuya ejecución¹⁸, entendida esta como la recepción efectiva de bienes y servicios, se hubiese efectuado durante el 2016¹⁹; y 3) no se promoviera el mejor y más eficiente uso de

¹⁷ Ibídem nota al pie 36

¹⁸ La Circular Externa 043 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es enfática en manifestar que no puede entenderse ejecutado el presupuesto con la simple transferencia de recursos a instrumentos de administración como es el caso de los patrimonios autónomos, así: *“Debe recordarse que el acto administrativo o contrato, para que realmente tenga la virtualidad de comprometer el presupuesto debe tener como objeto directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación (inciso segundo artículo 89 EOP), razón por la cual relaciones puramente instrumentales como los encargos fiduciarios o los convenios o contratos para la administración de recursos no comprometen las apropiaciones presupuestales correspondientes a los recursos entregados en administración a terceros.”* Subrayado fuera de texto.

¹⁹ Al respecto, es preciso traer a colación la Sentencia del 24 de mayo de 2001 proferida dentro del radicado 25000-23-27-000-2001-0080-01(ACU) del Consejo de Estado, en el siguiente aparte: *“Una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de éstos, es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función social para el cual están concebidos. Esta sola reflexión sugiere, al intérprete, el análisis de la pretensión de cumplimiento en concreto, pues que una vez ordenado, presupuestado y*

- *Afectación definitiva de apropiación presupuestal certificada – CDP-*

De los 93 certificados de disponibilidad que fueron afectados definitivamente con compromisos, se identificaron ocho (8) utilizados entre 70 y 234 días después de haber sido expedidos.

- *Pérdida de apropiación*

El Fondo Adaptación dejó de utilizar el 0.5% de la apropiación presupuestal que le fue asignada para la vigencia 2016; es decir, la suma de \$2.658.68 millones; de los cuales \$2.617.93 millones no fueron afectados con certificados de disponibilidad y \$40.75 millones, corresponden a los saldos no comprometidos al 31 de diciembre de 2016 de los CDP expedidos.

- *Reconocimiento de obligaciones sin el recibo de bienes y servicios*

Al 31 de diciembre de 2016 la Entidad registró 28 obligaciones por \$454.19 millones, sin haberse perfeccionado el recibo de los bienes y/o servicios contratados; toda vez que los supervisores contractuales certificaron el recibo a satisfacción hasta el mes de enero de 2017.

En este punto es necesario aclarar, que las obligaciones registradas corresponden a compromisos contractuales que contaban con un supervisor responsable de revisar y aprobar el recibo a satisfacción de los servicios prestados y/o los bienes y productos entregados por los contratistas, de conformidad con lo establecido en: 1) el Instructivo para el seguimiento y control de los contratos²⁰, y 2) la Circular Interna 010 del 14 de septiembre de 2016 sobre supervisión e interventoría²¹, ambos emitidos por el Fondo Adaptación.

²⁰ Instructivo para el Seguimiento y Control de los Contratos vigente desde noviembre de 2015: "INTRODUCCION El presente Instructivo aplica para los contratos celebrados por el FONDO bajo el Régimen Privado de contratación para ejecutar los recursos de inversión y el Régimen Público de Contratación para ejecutar los recursos de funcionamiento. (...) 1.9. OBLIGACIONES FINANCIERAS DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR. 18. Son obligaciones de carácter Financiero de los supervisores e interventores, las siguientes: a) 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."

²¹ Circular Interna 010 del 14 de septiembre de 2016 – Lineamientos para la reglamentación sobre informes de Supervisión y Cumplimiento, anexos de facturación y registro de Supervisores e Interventores. "1. INFORME PERIODICO DE SUPERVISION Y CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO: Dentro del control técnico, administrativo, financiero y jurídico que deben ejercer los Supervisores e Interventores de los Contratos, está el certificar que los valores facturados por el contratista para gestionar el pago de los entregables, corresponden a las cantidades, costos y especificaciones pactadas en el contrato, lo cual se sustentará en los informes técnicos que avalan el cumplimiento de las obligaciones de acuerdo con las condiciones pactadas. Para el trámite específico de los pagos... el Supervisor o Interventor avala con su firma que los entregables

Teniendo en cuenta el contexto en que se presentaron las situaciones evidenciadas, se lograron establecer las siguientes causas:

Con relación a la diferencia identificada entre la desagregación presupuestal y el presupuesto definitivo en los rubros mencionados previamente, ésta se generó por cuanto:

- Para el rubro Sueldos Personal de Nómina, el Fondo Adaptación no actualizó los registros de desagregación con ocasión de la reducción de \$263.97 millones que realizó el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2088 del 21 de diciembre de 2016²².
- Con relación al rubro Adquisición de Bienes y Servicios, la Entidad no aplicó puntos de control que le garantizaran la coherencia entre el presupuesto definitivo y la desagregación que efectuó mediante el registro 2916 del 23 de diciembre de 2016 en el Sistema SIIF Nación²³.

En cuanto a los certificados de disponibilidad, que transcurrieran entre dos (2) y ocho (8) meses entre la fecha de expedición y su afectación definitiva con compromisos, ocurrió por cuanto la Entidad no había implementado mecanismo de control sobre la vigencia de estos certificados²⁴; que le garantizara la oportuna liberación de los montos no comprometidos, así como contar con información verídica sobre la disponibilidad de apropiación en un determinado rubro presupuestal²⁵.

facturados por el Contratista fueron recibidos a satisfacción de acuerdo a las condiciones contractuales establecidas y que los costos liquidados en la factura se ajustan a las condiciones pactadas;...

²² Decreto 2088 del 21 de diciembre de 2016 "Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2016 y se dictan otras disposiciones"

²³ Una vez analizada la respuesta dada por el Fondo Adaptación a este aspecto observado, se concluye que le asiste la razón cuando manifiesta que "se presentan bloqueos de apropiación, los cuales son realizados desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y hasta que no se levante el bloqueo no se puede realizar ningún tipo de movimiento"; sin embargo, es preciso aclarar que el aplazamiento de apropiación realizado mediante el Decreto 378 de 2016, se resolvió el 21 de diciembre de 2016 con el Decreto 2088; es decir, que a partir de dicha fecha la Entidad debió actualizar sus registros de desagregación, situación que no ocurrió y que confirma la carencia de puntos de control sobre este tema.

²⁴ El Fondo Adaptación en respuesta a la observación formulada, expone que "la normatividad presupuestal, no establece un término para la utilización del Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP (en adelante CDP), diferente al de la vigencia fiscal de los recursos"; afirmación que desconoce lo establecido en la Resolución 036 del 7 de mayo de 1998 expedida por el MHCP, mediante la cual se determinaron algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y su sistematización; cuyo artículo 2 reguló el proceso de afectación del presupuesto y definió, entre otros, la vigencia de los certificados de disponibilidad así: "VIGENCIA: El Certificado de Disponibilidad tendrá una vigencia equivalente al término del proceso de asunción del respectivo compromiso"; es decir, que una vez suscrito y adquirido el compromiso, cesa la vigencia del CDP.

²⁵ En este punto vale la pena traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-018 de 1996 Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara sobre la disponibilidad presupuestal y el principio de

Ahora bien, sobre el reconocimiento de obligaciones sin el recibo de los bienes y servicios contratados, obedeció a la presunta inobservancia de:

- La Resolución 036 de 1998 expedida por el MHCP, específicamente el artículo 2 según el cual las obligaciones se registran presupuestalmente por ... *el monto adeudado producto del desarrollo de los compromisos adquiridos por el valor equivalente a los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago,...*²⁶
- El artículo 4 del Decreto 2674 de 2012²⁷, según el cual el Sistema SIIF Nación debe reflejar entre otros, el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por la Entidad, *especialmente la relacionada con la programación, liquidación, modificación y ejecución del presupuesto.*

En conclusión las inconsistencias y fallas de control identificadas, generaron que la información incorporada en el Sistema SIIF Nación no reflejara la realidad sobre el proceso de afectación del presupuesto de gastos de funcionamiento apropiado al Fondo Adaptación para el 2016; afectando la veracidad y confiabilidad de la misma, máxime si se tiene en cuenta que esta información es fuente válida para el control de los resultados financieros de la Entidad y para la obtención de los informes requeridos por la Contraloría General de la República y demás órganos de control.

Sobre este aspecto es importante traer a colación lo dispuesto por el Decreto 2674 de 2012 acerca de la responsabilidad de las entidades y de los usuarios del SIIF Nación, de garantizar la veracidad de los datos.

legalidad del gasto público, así: *"En relación con la exigencia de disponibilidad presupuestal, ella hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, anteriormente transcritos, la disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente ley anual de presupuesto durante su ejecución. Así entonces, habrá disponibilidad cuando exista una diferencia entre el gasto presupuestado y el realizado, produciéndose un saldo que equivale a una suma disponible que puede ser utilizada para la adquisición de nuevos compromisos."*

²⁶ Resolución 036 del 07 de mayo de 1998 "Por la cual se determinan algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y su sistematización del Presupuesto General de la Nación." – Artículo 2

²⁷ *Ibíd*em nota al pie 37.

Así las cosas, se establece un presunto incumplimiento de la Resolución 036 de 1998 que estableció normas y procedimientos sobre registros presupuestales; así como de los artículos 4, 6, 28 y 31 del Decreto 2674 de 2012²⁸.

Hallazgo 5. Desarrollo del proceso de afectación del presupuesto de gastos de inversión - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Analizada la información sobre el proceso de afectación del presupuesto de gastos de inversión del Fondo Adaptación, los cuales son administrados por el Consorcio²⁹; se identificó presunta inobservancia de lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en la Resolución 036 de 1998³⁰ del MHCP y en el Decreto 2674 de 2012³¹, específicamente en los siguientes aspectos:

- *Certificado de disponibilidad - CDR*³²

Desde la creación de la fiducia de administración y pagos (2012), el Consorcio había emitido Certificados de Disponibilidad por un mayor valor con relación a los recursos que ha recibido en administración para cada vigencia; de tal forma que al 31 de diciembre de 2016, había expedido 3157 certificados por \$7.14 billones; aunque contaba con disponibilidad equivalente a \$3.65 billones, de acuerdo con los recursos que le fueron transferidos por el Tesoro Nacional entre el 2012 y el 2016³³.

²⁸ Artículo 4 Información del Sistema, Artículo 6 Alcance de la información registrada en el SIIF Nación, Artículo 28 Responsabilidades de las entidades y de los usuarios del SIIF Nación, y Artículo 31 Cumplimiento de las normas que rigen la gestión financiera pública.

²⁹ Ibídem nota al pie 41

³⁰ Ibídem nota al pie 52

³¹ Ibídem nota al pie 37

³² Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto. *“ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.”*

³³ De conformidad con el Anexo Técnico incluido en los términos y condiciones contractuales que integran el contrato 049 de 2012, dentro de las especificaciones financieras y de inversión que debe cumplir el Consorcio se encuentran: *“7. Realizar el control sobre la disponibilidad de los recursos fideicomitidos, con el fin de verificar que se cuente con saldo disponible de recursos, además que las solicitudes se ajusten a las definiciones de los proyectos incluidos en cada subcuenta. 8. Elaborar previo requerimiento del FONDO ADAPTACIÓN, los certificados de disponibilidad de recursos, los cuales se deberán numerar de manera consecutiva y ascendente.”* Sobre los bienes fideicomitidos, la Superintendencia Financiera de Colombia en su concepto 2003018295-1. Mayo 23 de 2003 precisó que *“En primer lugar, conviene señalar que el contrato de fiducia mercantil implica, como aspecto esencial, la transferencia de los bienes afectos al cumplimiento de una finalidad determinada...”* Queda claro entonces que el Consorcio solo puede cumplir su obligación de certificar la disponibilidad de recursos, sobre los bienes fideicomitidos, es decir, aquellos que le han sido efectivamente transferidos.

Al respecto es importante precisar, que en el mencionado período habían apropiado recursos al Fondo Adaptación por \$4.87 billones; lo que significa que el Consorcio certificó disponibilidad en exceso de las apropiaciones autorizadas para la Entidad al cierre de 2016 por \$2.27 billones.

A continuación se presenta el comportamiento de los CDR expedidos entre 2012 y 2016:

Tabla 17. Comparativo apropiación presupuestal, transferencias al consorcio y CDR expedidos durante el periodo 2011-2016 (\$ Millones)

Vigencia	Apropiación Presupuestal	Recursos transferidos al consorcio para administración (bienes fideicomitados)	Valor certificado por Consorcio mediante CDR	Mayor valor certificado con relación a la apropiación presupuestal	Mayor valor certificado con relación a los bienes fideicomitados	% Mayor valor certificado con relación a apropiación	% Mayor valor certificado con relación a bienes fideicomitados
2012	1.007.200.00	50.000.00	364.040.13	0.00	314.040.13	0.00	628.08
2013	860.000.00	1.129.436.49	2.036.693.40	1.176.693.40	907.256.91	136.82	80.33
2014	1.000.000.00	187.763.51	1.499.185.31	499.185.31	1.311.421.80	49.92	698.44
2015	1.500.000.00	1.500.000.00	1.380.070.54	0.00	0.00	0.00	0.00
2016	504.493.49	780.000.00	1.857.367.13	1.352.873.64	1.077.367.13	268.16	138.12
TOTAL	4.871.693.49	3.647.200.00	7.137.356.50	3.028.752.34	3.610.085.96	62.17	98.98

Fuente: Sistema SIF Nación e Informe de Gestión rendido por el Consorcio a Diciembre 2016

Lo anterior refleja que al cierre de 2016, el Consorcio certificó la existencia de una disponibilidad que no había recibido para administración y que excedía en 98.98% los bienes fideicomitados provenientes del presupuesto apropiado al Fondo Adaptación; es decir, emitió certificados con base en la expectativa de recaudo que el Fondo Adaptación le informó en los Términos y Condiciones Contractuales y el Anexo Técnico que hacen parte del contrato de fiducia, así como en el Manual Operativo del Fideicomiso, suscrito por las partes el 18 de diciembre de 2014.

En los citados documentos el Fondo cita las estimaciones de recaudo para las vigencias 2013 a 2017, así:

Tabla 18. Comparativo estimaciones de recaudo vs apropiaciones presupuestales (\$ Millones)

Vigencia	Estimación de Recaudos	Documento Fuente	Apropiación Presupuestal
2013	3.600.000.00	Términos y Condiciones Contractuales Contrato 049 de 2012	860.000.00
2014	4.500.000.00	Términos y Condiciones Contractuales Contrato 049 de 2012	1.000.000.00
2015	1.500.000.00	Términos y Condiciones Contractuales Contrato 049 de 2012	1.500.000.00
2016	2.000.000.00	Manual Operativo del Fideicomiso	504.493.49
2017	1.200.000.00	Manual Operativo del Fideicomiso	530.000.00

Fuente: Documento Términos y Condiciones Contractuales del Contrato 049 de 2012 y Manual Operativo del Fideicomiso.

Sobre estas estimaciones, el Fondo expresó en los Términos y Condiciones Contractuales y el Anexo Técnico: *NOTA: Los valores de los años 2013 y 2014 son valores estimados, y no existe certeza sobre el monto de los mismos. Dicho valor puede aumentar o disminuir en la medida en que la ejecución de los recursos lo demande. Por lo tanto, la anterior estimación no compromete ni obliga al Fondo a transferir dichos valores al Patrimonio Autónomo.*; circunstancia que confirma la improcedencia de certificar disponibilidades sobre expectativas de recaudo³⁴.

- *Registro Presupuestal - RP*³⁵

No se expiden los registros presupuestales que garanticen que los compromisos adquiridos por la Entidad en desarrollo de su objeto misional, cuenten con los recursos suficientes para su atención, y que dichos montos no sean destinados para atender otros fines. En su lugar, el Fondo y el Consorcio Fiduciario acordaron en el Manual Operativo del Fideicomiso, que los Certificados de Disponibilidad fueran el *documento solicitado por el FONDO a la FIDUCIARIA, con el fin de respaldar presupuestalmente los compromisos adquiridos...*, y el *mecanismo de control del uso de los recursos fideicomitados*³⁶

Nótese que se le atribuyó al certificado de disponibilidad, la propiedad de respaldar el presupuesto que ampara los compromisos asumidos por el Fondo, así como de controlar el uso de los bienes fideicomitados; situación contraria a lo dispuesto por la Resolución 036 de 1998, según la cual el CDP³⁷ debe expedirse previo a la adquisición del compromiso y el RP una vez se suscriba el mismo, por cuanto es un requisito para su perfeccionamiento³⁸.

Dado lo anterior, se evidenció que el Fondo Adaptación adquirió los siguientes compromisos con base en certificados de disponibilidad cuyo saldo fue reducido o liberado con posterioridad a la suscripción de contrato y terminaron el 2016 con saldo cero³⁹, así:

³⁴ Sobre este aspecto, vale la pena traer a colación lo expresado por el Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Juan Camilo Restrepo en su libro *Derecho Presupuestal Colombiano, sobre el Certificado de Disponibilidad*, así: *"Como ha quedado dicho, su finalidad consiste en evitar la constitución de compromisos sin la certeza previa de que existan recursos suficientes para atenderlos."* Página 289

³⁵ *Ibídem* nota al pie 58

³⁶ Manual Operativo - II ASPECTOS GENERALES - Numeral 2.3. Definiciones - xi) CDR: Certificado de Disponibilidad de Recursos - III ADMINISTRACION DE APORTES Y PAGOS. - Numeral 3.1 Mecanismos de Administración de Aportes: Expedición de CDR.

³⁷ CDR para este caso

³⁸ *Ibídem* nota al pie 52

³⁹ En este contexto es preciso traer a colación lo manifestado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación número: 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565): *REGISTRO O RESERVA PRESUPUESTAL-Fundamento / REGISTRO RESERVA PRESUPUESTAL*

Tabla 19. Compromisos adquiridos cuyo CDR de respaldo presenta saldo cero al 31-dic-2016

CDR	No. CONTRATO	VALOR	CONCEPTO	SECTOR
513	2013-C-0050-13-FA003	18.913.001.00	Adición	Vivienda
1993	2013-C-0010-16-V0161	2.474.239.911.00	Nuevo compromiso	Vivienda
1993	2013-C-0010-16-V0162	97.537.199.00	Nuevo compromiso	Vivienda
1950	2014-C-0252	293.632.500.00	Adición	Transporte

Fuente: Informe de Gestión Consorcio Diciembre 2016.

A continuación se detalla cada caso concreto:

- 2013-C-0050-13-FA003: En este caso se adicionó el contrato por \$31.77 millones, de los cuales \$12.86 millones fueron amparados con el CDR 154 de 2013 y \$18.91 millones con el CDR 513 de 2014. El valor de este último CDR fue liberado en diciembre de 2015 según informe de gestión de agosto de 2016 rendido por el Consorcio. Para este caso es necesario aclarar, que este contrato se terminó de pagar el 29 de febrero de 2016; sin embargo, para esta fecha no se contaba con recursos que ampararan el pago del monto adicionado con el CDR 513.
- 2013-C-0010-16-V0161: Suscrito el 24 de agosto de 2016 con cargo al CDR 1993 de 2016, el cual presentó una reducción del 100% de su valor en octubre de 2016, según informe de gestión rendido por el Consorcio. Lo que conllevó a que no se contara con recursos que ampararan los pagos de este compromiso.
- 2013-C-0010-16-V0162: Suscrito el 25 de agosto de 2016 con cargo al CDR 1993 de 2016, el cual presentó una reducción del 100% de su valor en octubre de 2016, según informe de gestión rendido por el Consorcio. Lo que conllevó a que no se contara con recursos que ampararan los pagos de este compromiso.
- 2014-C-0252 En este caso, el 24 de mayo de 2016 se adicionó el contrato por \$293.63 millones con cargo al CDR 1950 de 2016, el cual presentó una

Garantía o protección. Alcanza efectos penales y disciplinarios. [E]l registro presupuestal garantiza las apropiaciones específicas para afectar un negocio jurídico concreto: su precio, un contratista identificado y un plazo de ejecución concreto. En este escenario, el certificado incluye la información básica del negocio y el artículo 20 del Decreto 111 de 1996 lo define como la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación (sic), garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. (...) Por su naturaleza, los recursos reservados para pagar las prestaciones de un contrato, a un contratista identificado, no pueden emplearse para pagar otro contrato; si se actúa de esta forma el servidor público incurre en el delito de peculado por destinación oficial diferente. De esta manera, la garantía o protección que tienen los recursos de una reserva presupuestal-RP-alcanza efectos penales, ni qué decir disciplinarios.

reducción del 100% de su valor en septiembre de 2016, según informe de gestión rendido por el Consorcio. Lo que conllevó a que no se contara con recursos que ampararan los pagos de esta modificación contractual.

- *Obligaciones y pagos*

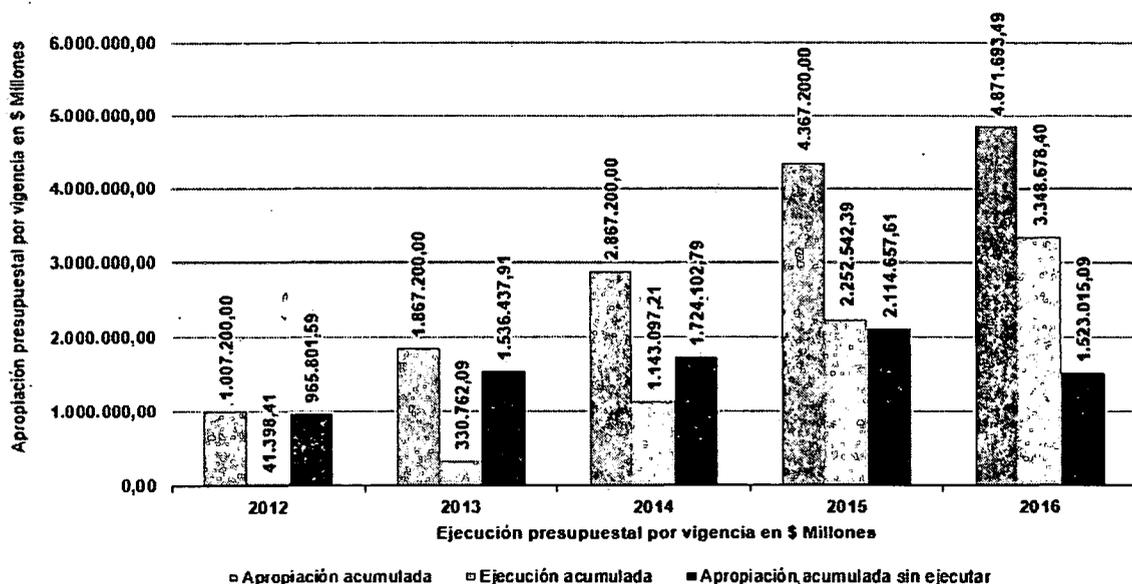
Teniendo en cuenta que el presupuesto público se entiende ejecutado, para el caso de contratos y convenios, con el recibo de los bienes y servicios y el consecuente pago al proveedor de los mismos, se analizó el consolidado de causaciones y pagos realizados por el Consorcio entre el 2012 y el 2016, evidenciándose que al cierre de la vigencia auditada habían ejecutado \$3.35 billones, equivalentes al 68.74% de la apropiación presupuestal acumulada en dicho período, quedando por ejecutar un 31.26%, así:

Tabla 20. Comportamiento ejecución 2012-2016 (\$ Millones)

Año.	Apropiación Presupuestal (A)	Ejecución efectiva (B)	B / A (%)	Apropiación no ejecutada (C)	C / A (%)	Apropiación presupuestal acumulada (D)	Ejecución acumulada (E)	E / D (%)	Apropiación acumulada sin ejecutar (F)	F / D (%)
2012	1.007.200,00	41.398,41	4,11	965.801,59	95,89	1.007.200,00	41.398,41	4,11	965.801,59	95,89
2013	860.000,00	289.363,68	33,65	570.636,32	66,35	1.867.200,00	330.762,09	17,71	1.536.437,91	82,29
2014	1.000.000,00	812.335,12	81,23	187.664,88	18,77	2.867.200,00	1.143.097,21	39,87	1.724.102,79	60,13
2015	1.500.000,00	1.109.445,18	73,96	390.554,82	26,04	4.367.200,00	2.252.542,39	51,58	2.114.657,61	48,42
2016	504.493,49	1.096.136,01	217,27	-591.642,52	-117,27	4.871.693,49	3.348.678,40	68,74	1.523.015,09	31,26
Total	4.871.693,49	3.348.678,40	68,74	1.523.015,09	31,26					

Fuente: Sistema SIF Nación e Informe de Gestión rendido por el Consorcio a Diciembre 2016.

Ejecución efectiva del presupuesto de inversión entre el 2012 y el 2016



Como se muestra en la tabla y gráfica anteriores, el nivel de ejecución acumulada presentó una tendencia inferior al 40% hasta el cierre del 2014; en la vigencia 2015 llegó al 51.58% y en el 2016 el nivel ascendió hasta el 68.74%; en razón a la reducción de la vigencia futura autorizada para esta anualidad por valor de \$1.5 billones, como medida para mantener la consistencia fiscal del Presupuesto General de la Nación⁴⁰.

La situación identificada refleja que de los \$4.87 billones que debieron ser ejecutados al 31 de diciembre de 2016, el Fondo Adaptación no ejecutó el 31.26% equivalente a \$1.52 billones; recursos que amparan necesidades cuya satisfacción quedó postergada en el tiempo.

Las inconsistencias identificadas obedecen a:

1. El presunto incumplimiento de las especificaciones financieras y de inversión del Contrato de Fiducia 049 de 2012, en la medida en que el Consorcio certificó disponibilidad sobre unos recursos que no le habían sido transferidos y en consecuencia no hacían parte de los bienes fideicomitidos sobre los cuales pudiera ejercer su función de administración. Esta situación se originó por cuanto el Fondo Adaptación solicitó al Consorcio la expedición de dichos certificados con el pleno conocimiento de que excedían el monto de los bienes fideicomitidos.
2. La presunta vulneración de lo establecido en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, específicamente lo relacionado con la obligación de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal y el registro presupuestal; teniendo en cuenta que la finalidad de cada una de estas herramientas de gestión presupuestal es diferente, toda vez que la primera garantiza la existencia de apropiación suficiente para atender compromisos, y la segunda perfecciona los contratos estatales y garantiza que los recursos de un registro no sean desviados para atender otros fines.

Así mismo, la presunta inobservancia de lo prescrito en el citado artículo referente al perfeccionamiento de aquellos compromisos asumidos por el Fondo, que no cuentan con registro presupuestal (certificado de disponibilidad

⁴⁰ Artículo 101 de la Ley 1769 de 2019 que decretó el presupuesto para la vigencia 2016. "ARTÍCULO 1010. Con el fin de mantener la consistencia fiscal del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2016 y atender gastos prioritarios en sectores estratégicos, el Fondo Adaptación y la Contraloría General de la República reprogramarán los compromisos realizados con cargo a vigencias futuras, autorizadas por el CONFIS para la vigencia fiscal 2016. Con este propósito, se ajustará la programación de los diferentes proyectos para que sea consistente con el nuevo escenario fiscal, hasta por la suma de \$1.500.000.000.000 del Fondo Adaptación y de \$75.000.000.000 de la Contraloría General de la República."

para el Consorcio) que los ampare, ya que el documento inicialmente expedido fue reducido a cero y por lo tanto, el compromiso excede el saldo disponible para su atención.

3. La desarmonización en la planeación de los procesos de contratación mediante los cuales el Fondo Adaptación se encuentra desarrollando los proyectos en los diferentes sectores, y que conlleva a la reiterada suspensión y prórroga de compromisos, desplazando en el tiempo el cumplimiento de los objetos contractuales⁴¹.

Teniendo en cuenta lo anteriormente evidenciado por el equipo auditor, se concluye que los certificados de disponibilidad expedidos por el Consorcio, cuyo monto excedió en \$3.49 billones el valor de los bienes fideicomitidos, no reflejan la disponibilidad de recursos administrados en el negocio fiduciario.

De otra parte, al considerar el Certificado de Disponibilidad de Recursos - CDR expedido por el Consorcio, como documento que supe las dos (2) herramientas de gestión presupuestal consagradas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Certificado de disponibilidad presupuestal y Registro presupuestal); el Fondo Adaptación adquirió compromisos con cargo a CDR's cuyo valor fue reducido a cero, con posterioridad a la suscripción de los contratos. Esta circunstancia conllevó a que la Entidad no contara con recursos disponibles para pagar las obligaciones derivadas de la ejecución contractual.

En este sentido, para el caso de la adición del Contrato 2013-C-0050-13-FA003, el pago de \$18.91 millones, quedó sin amparo presupuestal desde diciembre de 2015 según informe de gestión del Consorcio; fecha en la cual se registró la reducción del 100% del CDR 513 que respaldaba este monto. Para el caso de los otros tres (3) compromisos por \$2.865.41 millones, cuyo certificado de disponibilidad presentaba saldo cero (0) al cierre de 2016, también existe el riesgo de incurrir en hechos cumplidos que se configurarían al momento de efectuar los pagos correspondientes.

Ahora bien, con las reprogramaciones de vigencias futuras no apropiadas en las vigencias 2016 y 2017, se trasladó un volumen considerable de recursos para ser

⁴¹ Sobre la facultad de ordenación del gasto el Dr. Iván Darío Gómez Lee en su libro "Responsabilidad Fiscal y gerencia de recurso públicos" precisó: "La capacidad jurídica que se le atribuye al ordenador del gasto es la figura central de la ejecución, desde el punto de vista de lograr el objetivo mismo del gasto y comprometer el presupuesto mediante los instrumentos legales existentes que le generan compromisos a la administración, ... Es una facultad amplia y discrecional que se debe ejercer con estricta sujeción a la ley y que comprende dos grandes áreas: las acciones preparatorias y las posteriores, que son necesarias para que un presupuesto sea ejecutado." Página 54

ejecutados con cargo a la vigencia futura 2018, el cual ascendía a \$3.9 billones y que representaba el 41.92% del esquema de financiamiento definido en el Documento CONPES 3776 de 2013 por un total de \$9.3 billones asignados para ser ejecutados en el período 2011-2018.

Finalmente, de los \$9.3 billones adjudicados en el mencionado Documento CONPES para la atención de las necesidades de la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, entre el 2011 y 2016 se ejecutaron efectivamente \$3.53 billones⁴² que representaba el 37.98% del total de recursos asignados para el período 2011-2018. Esta circunstancia refleja falta de oportunidad e ineficiencia en el cumplimiento del objeto misional del Fondo Adaptación, impactando a los beneficiarios para los cuales estaban focalizados los proyectos y recursos de inversión a cargo de esta Entidad.

Hallazgo 6. Vigencias futuras autorizadas en 2014 y 2015 para gastos de funcionamiento, que debieron ser ejecutadas en 2016. Administrativo.

En el 2014 y 2015 el Fondo Adaptación obtuvo autorizaciones de vigencias futuras por \$ 2.759.95 millones para ser ejecutadas en la vigencia 2016; de las cuales no utilizó \$1.340.74 millones, que equivalen al 48.6% del total autorizado, así:

Tabla 21. Ejecución en 2016 de las vigencias futuras autorizadas en 2014 y 2015 (\$ Millones).

Año de autorización	No. Vigencia Futura	Valor autorizado	Compromisos adquiridos con cargo a la VF			VF no utilizada	
			Contrato	Valor	Registro Presupuestal	Valor	%
2014	90414	1.972.15	198 - 2014	107.6	114	1.279.30	64.90
			212 - 2014	63.77	514		
			216 - 2014	8.99	614		
			218 - 2014	92.57	814		
			221 - 2014	6.65	914		
			256 - 2014	122.38	1014		
			161 - 2014	100	1114		
			296 - 2014	190.9	1214		
2015	40215	787.79	111 - 2015	726.35	115	61.44	7.80
TOTAL		2.759.95		1.419.20		1.340.74	48.60

Fuente: Construida a partir de la información incorporada en el Sistema SIIF Nación.

Teniendo en cuenta el nivel de ejecución de la vigencia futura 90414, se analizó el documento de justificación que el Fondo Adaptación presentó ante el MHCP para tramitarla, observando lo siguiente:

- Los compromisos se suscribieron con posterioridad a la fecha prevista e informada en el documento de solicitud de la vigencia futura; encontrándose casos en los cuales se adquirieron hasta 60 días después de lo planeado.

⁴² \$3.35 billones con cargo a los recursos administrados por el Consorcio y \$0.18 billones con cargo a los recursos administrados por Fiduprevisora.

- En algunos casos, el monto solicitado fue sobredimensionado hasta en un 69.87%⁴³

El desplazamiento de las fechas previstas para la suscripción de los compromisos, que atenderían las necesidades presentadas como justificación en el trámite de la vigencia futura 90414; conllevó a que se redujera el tiempo y el costo de los requerimientos de la Entidad y, por ende, a que no se utilizara la totalidad de los recursos que le habían sido autorizados.

Lo anterior, aunado a la sobreestimación del monto necesario para atender algunos de los requerimientos definidos por el Fondo; ocasionó que se le autorizaran recursos de vigencias futuras los cuales no utilizó, generando la pérdida de dicha apropiación e impidiendo que la misma fuese redistribuida a otras entidades o fines del Gobierno Nacional; práctica que desvirtúa la efectividad del mecanismo de vigencias futuras⁴⁴.

De otra parte, la Entidad disminuyó su capacidad presupuestal para asumir compromisos propios de una vigencia con cargo a gastos de funcionamiento; pues revisada la participación de las vigencias futuras autorizadas para el período 2012 - 2016, las mismas se incrementaron con relación al presupuesto definitivo de dichos años; pasando del 2.8% en 2012 al 10.6% en 2016. No obstante, el nivel de ejecución de dichas vigencias futuras, ha ido en decremento al pasar del 100% en el 2012 al 51.4% en el 2016, así:

Tabla 22. Tendencia de las vigencias futuras y sus compromisos sobre el presupuesto definitivo durante el período 2012-2016 (\$ Millones).

Año	Presupuesto Definitivo	Vigencia Futura Autorizadas para cada año	Vigencia Futura autorizadas / Presupuesto Definitivo (%)	Compromisos de Vigencia Futura en cada año	VF comprometidas / VF autorizadas (%)
2012	20.300.00	559.68	2.8	559.68	100.0
2013	28.148.25	653.62	2.3	653.62	100.0
2014	26.356.00	2.209.55	8.4	2.030.86	91.9
2015	27.177.45	2.765.07	10.2%	1.562.39	56.5
2016	26.132.76	2.759.95	10.6%	1.419.20	51.4

Fuente: Construida a partir de la información incorporada en el Sistema SIIF Nación.

⁴³ Contrato 198 de 2014 cuyo objeto es la adquisición del servicio telefonía, internet y televisión básica, incluyendo equipos, soporte y acompañamiento.

⁴⁴ Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00032-02 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO "Dichas vigencias constituyen una excepción a la ejecución presupuestal anual, y, por tanto, deben tratarse con rigor y con un carácter extraordinario para cierta clase de proyectos de mediano y largo plazo, so pena de inducir en desorden la ejecución presupuestal y comprometer los programas de las administraciones futuras."

Hallazgo 7. Constitución de cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2016, con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Analizadas las cuentas por pagar que fueron constituidas al 31 de diciembre de 2016, se observó que el 53.30% de las mismas se registraron sin que los supervisores contractuales hubiesen certificado el recibo a satisfacción de los bienes y/o servicios contratados. Estas cuentas ascienden a \$454.19 millones⁴⁵.

El Fondo Adaptación constituyó estas cuentas por pagar sin atender lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 1815 de 2016⁴⁶, según el cual las entidades tenían hasta el 20 de enero de 2017 para constituir las reservas presupuestales y cuentas por pagar correspondientes a la vigencia auditada, *de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre de 2016 a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF – Nación.*

Sobre este aspecto el MHCP mediante Circular 022 del 02 de diciembre de 2016, impartió los lineamientos para el cierre del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2016 y dispuso que: *La norma prevé los 20 primeros días de año para el proceso de constitución... que supone los soportes y operaciones de registro necesarios para dicha legalización.*

En este punto es necesario aclarar, que el plazo de los 20 días se otorgó para legalizar aquellas situaciones que se concretaron al 31 de diciembre de 2016; es decir que para el caso de las cuentas por pagar, al cierre de la vigencia auditada el Fondo ya debía contar con el efectivo recibo a satisfacción de los bienes y servicios por parte de los supervisores contractuales. En consecuencia, no puede entenderse que aquellos bienes y servicios cuya certificación de recibo se dio en enero de 2017, sean reconocidos como obligaciones ciertas y exigibles al 31 de diciembre de 2016.

⁴⁵ Obligaciones presupuestales 205216 del Cto 018 de 2016; 205316 del Cto 019 de 2016; 206016 del Cto 148 de 2016; 206116 del Cto 001 de 2016; 206216 del Cto 090 de 2016; 206316 del Cto 003 de 2016; 206416 del Cto 124 de 2016; 206516 del Cto 008 de 2016; 206616 del Cto 005 de 2016; 206716 del Cto 119 de 2016; 206916 del Cto 230 de 2016; 207116 del Cto 221 de 2014; 207216, 207316, 207416 y 207516 del Cto 218 de 2014; 207616 y 207716 del Cto 212 de 2014; 208216 y 208316 de la Aceptación de Oferta E-2016-002775; 208416 de la Orden de Compra 12701 de 2016; 208816 y 208916 del Cto 296 de 2014; 209016 de la Orden de compra 13390 de 2016; 209216 de la Orden de compra 13100 de 2016; 209316 del Cto 235 de 2016; 209416 del Cto 198 de 2014 y 210516 de la Aceptación de Oferta E-2016-005914.

⁴⁶ Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2017"

De otra parte, este registro también se realizó por la presunta inobservancia del artículo 2 de la Resolución 036 de 1998⁴⁷ expedida por el MHCP, la cual dispuso que las obligaciones se registran presupuestalmente por (...) *el monto adeudado producto del desarrollo de los compromisos adquiridos por el valor equivalente a los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago (...)*

Finalmente, el Fondo Adaptación tampoco dio aplicación integral al artículo 4 del Decreto 2674 de 2012⁴⁸, según el cual el Sistema SIIF Nación debe reflejar entre otros aspectos, el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por la Entidad, *especialmente la relacionada con la programación, liquidación, modificación y ejecución del presupuesto.*

Dado lo anterior, el Fondo Adaptación constituyó rezago presupuestal por \$454.19 millones, sin que se hubiesen materializado la correspondientes obligaciones; situación que lo llevó a incorporar en el Sistema SIIF Nación, información que no refleja la realidad sobre la ejecución de los compromisos que dieron origen a las cuentas por pagar constituidas.

Hallazgo 8. Constitución de reserva presupuestal con cargo al presupuesto de gastos de inversión, al 31 de diciembre de 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Al 31 de diciembre de 2016, el Fondo Adaptación constituyó reserva presupuestal con cargo al presupuesto de gastos de inversión, por \$504.493.49 millones, que equivale al 100% de la apropiación presupuestal asignada a la Entidad, para la vigencia auditada.

Tabla 23. Información Reserva Presupuestal constituida al 31-dic-2016, con cargo a presupuesto de gastos de inversión (\$ Millones).

Registro Presupuestal	Rubro	Descripción	Saldo por utilizar	NIT Tercero compromiso	Tercero compromiso
10416	C-630-1200-2	Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal - Decreto 4580 de 2010 Nacional.	\$504.493.49	900.524871	Consortio 2012

Fuente: Acta constitución reservas presupuestales del 23-ene-17, suministrada por el Fondo Adaptación.

Como puede observarse, el beneficiario del registro presupuestal expedido con cargo al proyecto C-630-1200-2 es el Consorcio, en su calidad de vocero del patrimonio autónomo constituido para el recaudo, administración, inversión y pago

⁴⁷ Ibídem nota al pie 52

⁴⁸ Ibídem nota al pie 37

de los recursos de inversión del Fondo Adaptación, mediante el Contrato 049 del 25 de mayo de 2012⁴⁹.

Revisada el acta de constitución de la citada reserva, se observó que la misma corresponde a los compromisos con saldo por utilizar arrojados por el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación II, al momento del cierre de la vigencia fiscal 2016.

Anexo a la mencionada acta, se encuentra documento que contiene la *Justificación de Constitución de Reserva Presupuestal y necesidades de recursos de inversión*, en el que se lee lo siguiente:

3. EJECUCION PRESUPUESTAL 2016 El Fondo Adaptación comprometió el 100% de los recursos de inversión apropiados en el Presupuesto General de la Nación – PGN de la vigencia 2016; y durante la vigencia, no realizó obligaciones y pagos con cargo a estos compromisos.

Como marco normativo que respalda la constitución de la reserva presupuestal, el Fondo Adaptación trajo a colación lo dispuesto por el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, el artículo 33 de la Ley 1815 de 2016 y el artículo 2.8.4.3.2 del Decreto 1068 de 2015, así:

Decreto 111 de 1996⁵⁰

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

⁴⁹ Contrato 049 de 2012 "CLAUSULA PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO.- LA FIDUCIARIA se obliga con el FONDO a constituir un patrimonio autónomo con los recursos de inversión del Fondo Adaptación para el recaudo, administración, inversión y pagos, en virtud de lo establecido en el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010, reglamentado por el Decreto 2906 de 2011"

⁵⁰ Decreto 111 de 1996: Estatuto Orgánico de Presupuesto

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. (...) (Negrilla fuera de texto)

Ley 1815 de 2016⁵¹

ARTÍCULO 33. A más tardar el 20 de enero de 2017, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal de 2016 de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre de 2016 a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) – Nación.

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso anterior y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF – Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince días del mes de febrero de 2017.

Decreto 1068 de 2015⁵²

Artículo 2.8.4.3.2. Reservas presupuestales y perfeccionamiento de contratos. *Las reservas presupuestales provenientes de relaciones contractuales sólo podrán constituirse con fundamento en los contratos debidamente perfeccionados, cuando se haya adjudicado una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, (...)*

Analizada la información suministrada por el Fondo Adaptación, se evidenció que la reserva presupuestal aludida no cumple con los requisitos de constitución establecidos en el Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto; toda vez que la misma, no desarrolla el objeto de la apropiación del rubro C-630-1200-2 el cual es la ejecución de las acciones de recuperación, construcción y

⁵¹ Ley 1815 de 2016: Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017

⁵² Decreto 1068 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

reconstrucción requeridas, para la superación definitiva del fenómeno de la niña; tal como consta en la Ficha EBI respectiva⁵³.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda preciso en su Circular Externa 043 de 2008 que: *Debe recordarse que el acto administrativo o contrato, para que realmente tenga la virtualidad de comprometer el presupuesto debe tener como objeto directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación (inciso segundo artículo 89 EOP), razón por la cual relaciones puramente instrumentales como los encargos fiduciarios o los convenios o contratos para la administración de recursos no comprometen las apropiaciones presupuestales correspondientes a los recursos entregados en administración a terceros. (Subrayado fuera de texto)*

De otra parte, dicha reserva no se generó con ocasión de hechos de fuerza mayor o caso fortuito que le hubiesen impedido a la Entidad, recibir durante el 2016 los bienes y servicios contratados para el cumplimiento de su misión, descrita en el párrafo anterior.

Las causas que dieron origen a la situación identificada son las siguientes:

1. El contrato de fiducia mercantil es un vehículo de administración de recursos que opera a partir de las instrucciones que imparta el Fondo al administrador; razón por la cual, el Consorcio no es el responsable ni ejecutor de las actividades necesarias para desarrollar el objeto de la apropiación⁵⁴.
2. Así las cosas, resulta imposible que el Consorcio cumpliera el compromiso presupuestal de inversión al cierre de la vigencia 2016; esto es, la ejecución de las acciones de recuperación, construcción y reconstrucción; por cuanto, según el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, compilado en el Decreto 1068

⁵³ FICHA EBI – SISTEMA UNIFICADO DE INVERSIONES Y FINANZAS PÚBLICAS SUIFP Código Bpin 2011011000319. Nombre del proyecto: "CONSTRUCCIÓN Y RECONTRUCCION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL – DECRETO 4580 DE 2010 NACIONAL" Objetivo: "Ejecutar las acciones de recuperación, construcción y reconstrucción requeridas para la superación definitiva del fenómeno de "la niña". Descripción: (...) "El presente proyecto de inversión corresponde a las actividades que desarrollará el Fondo Adaptación como entidad encargada de la ejecución de obras de alto impacto con criterios de mitigación y gestión de riesgo y cuyo único criterio de focalización, según la instrucción dada por la Corte Constitucional, es que los beneficiarios y la infraestructura atendida hayan sido afectados directamente por el fenómeno de "la Niña" 2010-2011."

⁵⁴ El patrimonio autónomo constituido con el Consorcio tiene como objeto el recaudo, administración, inversión y pagos de los recursos de propiedad del Fondo Adaptación. Sobre la Fiducia de Administración y Pagos, la Superintendencia Financiera de Colombia dispuso en su Circular Básica Jurídica lo siguiente: "8. CLASIFICACION POR TIPOS DE NEGOCIOS FIDUCIARIOS. 8.3 Fiducia de Administración (...) 8.3.1 Administración y pagos. Tiene como finalidad la administración de sumas de dinero y/u otros bienes que junto con sus rendimientos, si los hay, pueden ser destinados al cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones que le señale (el constituyente)."

de 2015 Unificador del Sector Hacienda, los compromisos se cumplen⁵⁵, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios; y el patrimonio autónomo no tiene este objeto contractual⁵⁶.

3. La presunta inobservancia de la Circular Externa 043 de 2008 del Ministerio de Hacienda que precisó: *(ii). El inciso primero del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, reglamentario de la programación presupuestal, determina que dicha programación debe realizarse de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente, lo que significa que una adecuada planeación presupuestal de la Nación y de las entidades territoriales, implica que sólo se incorporen en los presupuestos anuales, los recursos a ejecutar en la respectiva vigencia, y acorde con tal planeación, los compromisos que se celebren deben ejecutarse en dicha anualidad, en el entendido que los bienes y servicios que se adquieran están destinados a ser recibidos en la misma vigencia en que se celebra el respectivo compromiso.* (Subrayado fuera de texto)

4. Los documentos aportados por el Fondo Adaptación no evidencian la ocurrencia de motivos de fuerza mayor que impidieran el recibo de los bienes y servicios contratados antes del 31 de diciembre de 2016, tal como lo dispuso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su texto Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, así: *Debe enfatizarse que de acuerdo con lo establecido en el citado Decreto 1957 de 2007 los recursos apropiados en cada vigencia deben ejecutarse al 31 de diciembre. No puede considerarse que las entidades cuenten con la potestad de inducir la constitución de reservas presupuestales hasta el 2% en funcionamiento y el 15% en inversión,*

⁵⁵ El MHCP en su Concepto 061423 del 2007, tomado por el Fondo Adaptación como base para dar respuesta a la observación comunicada, aclaró que "se prohíbe la utilización de una partida de gasto aprobada por el Congreso de la República, para una finalidad distinta de aquella para la cual fue apropiada", posición que encuentra respaldo en la Sentencia C-478 de 1992, del MP Eduardo Cifuentes Muños, así: "También podría considerarse una formulación técnica el llamado "principio de especialización" que exige la coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé, y entre aquella y el objeto y funciones del organismos para el cual se hace." Así mismo, dicho Ministerio precisó que, de acuerdo con el Principio Presupuestal de Especialización, "debe existir una correspondencia entre el objeto del gasto y la finalidad o destinación de la partida presupuestal, incorporada en el presupuesto de la Entidad.", y que además, "...ejecutar es desarrollar o cumplir con el objeto establecido para la apropiación respectiva..."

⁵⁶ El precitado Concepto 061423 del 2007, el cual fue tomado por el Fondo Adaptación como base para dar respuesta a la observación comunicada, precisó: "Por ejecución del presupuesto debe entenderse el cumplimiento del objeto mismo del gasto. Es la culminación del proceso que inicia con la existencia de una ley preexistente y finaliza, previa realización de un proceso reglamentario contractual, en la recepción del bien o la prestación del servicio con el cual se cumple con el objeto establecido en dicha ley. Por esta razón no puede bajo ningún aspecto entenderse que el simple traslado de recursos a través de contratos de administración se considere una ejecución presupuestal. La administración de los recursos, sin importar la denominación del contrato bajo el cual se realice, no ejecuta el presupuesto."

como lo han entendido en algunas ocasiones. Las reservas solo son el resultado de un hecho de fuerza mayor que obligue su constitución, que debe ser explicado por la entidad. Cada peso que se deje en reserva debe justificarse. (Subrayado fuera de texto)

Sobre este mismo tema, la Circular 043 de 2008 precisó que Con fundamento en las disposiciones orgánicas presupuestales y la jurisprudencia sobre la materia debe concluirse que son requisitos necesarios para la constitución de reservas presupuestales los siguientes: (...) (ii). El compromiso legalmente contraído para ser ejecutado en la misma vigencia en que se adquirió, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, por razones imprevistas no contempladas inicialmente; no logra ser cumplido a ejecutado a 31 de Diciembre de la respectiva vigencia.

5. Esta situación ha sido reiterativa, en las vigencias 2014 y 2015⁵⁷, en las cuales el Fondo Adaptación también constituyó reservas presupuestales equivalentes al 100% de las apropiaciones de cada anualidad, inobservando presuntamente la precitada circular en la que se dispuso: (iii). La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender porque las entidades ejecutoras sólo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad, de tal manera que las reservas presupuestales no se siguiesen utilizando como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicio destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente, sino en un instrumento de uso esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromiso se celebró. (Subrayado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo expuesto, se identifica presunto incumplimiento del Estatuto Orgánico de Presupuesto, específicamente lo relacionado con el requisito para la constitución de reservas presupuestales, referido a la obligatoriedad de que el compromiso desarrolle el objeto de la apropiación.

Así mismo, la presunta desatención de la Circular Externa 043 de 2008 sobre reservas presupuestales y vigencias futuras, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵⁷ Al cierre de 2014 se constituyó reserva por \$1 billón y al cierre de 2015 por \$1.5 billones

Finalmente, con la conducta fiscal asumida por El Fondo Adaptación desde hace tres (3) vigencias y, en la medida en que se continúe presentando este fenómeno, se seguirá afectando la eficiencia en la distribución de los recursos públicos en los diferente sectores a atender por parte del Gobierno Nacional; toda vez que, se le han asignados recursos que no utilizó en las anualidades respectivas, impidiendo con ello, la redistribución de los mismos dirigida a la atención de necesidades en otros componentes del Plan Nacional de Desarrollo.

Hallazgo 9. Ejecución en 2016, de las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2015. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Al 31 de diciembre de 2015 el Fondo Adaptación constituyó reservas presupuestales por \$1.5 billones⁵⁸, de las cuales ejecutó y pagó \$780.057.98 millones durante el 2016.

El monto no ejecutado, equivalente a \$720.000 millones, correspondía a reserva constituida a favor de uno de los integrantes del Consorcio, quien funge como vocero y administrador del patrimonio autónomo en que se administran los recursos de inversión de la Entidad.

Revisado el reporte *Relación de Pagos* generado por el Sistema SIIF Nación, correspondiente al tercero titular de la citada reserva; se observó que el Fondo Adaptación registró la orden de pago 399660516 del 28 de diciembre de 2016, mediante la cual dio por ejecutado \$720.000 millones, así:

Tabla 24. Reporte Relación de Pagos Reserva Presupuestal compromiso 21815 (\$Millones).

Cuenta por pagar				Número Obligación	Orden de pago				
Fecha	Número	Valor	IVA		Número	Fecha de pago	Valor bruto	Valor deducciones	Valor neto
2016-12-27	62216	720.000.00	0.00	199816	399660516	2016-12-28	720.000.00	720.000.00	0.00
Medio de pago		Reintegro		Documento soporte		Entidad pagadora	Concepto de pago		
Cta /cheque	Banco	Numero	Valor	Tipo	Numero	Código			
256096025	Banco De Occidente		0.00	Otro documento de cobro	I-2016-002066.	13-01-01-DT	Recursos de inversión para giro al consorcio, para cubrir obligaciones, según radicado I-2016-002066.		

Fuente: Sistema SIIF Nación.

Nótese que el citado reporte presenta como *Valor Deducciones* de la orden de pago, el 100% de la misma, reflejando un valor neto igual a cero. Así mismo,

⁵⁸ \$59.61 millones con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento y \$1.5 billones con cargo al presupuesto de gastos de inversión.

informa que el medio de pago fue abono en la cuenta 256096025 del Banco de Occidente.

Dado lo anterior, se analizó el informe de gestión rendido por el Consorcio al 31 de diciembre de 2016, específicamente lo relacionado con los aportes recibidos durante la vigencia auditada; constatándose que éste no recibió la suma indicada en la citada orden de pago.

Así las cosas, el saldo de la reserva aludida no se ejecutó efectivamente durante la vigencia 2016, por cuanto el Fondo Adaptación no recibió bienes y/o servicios en contraprestación de estos \$720.000 millones que desarrollaran el propósito del gasto de inversión; razón por la cual los registros efectuados por la Entidad en el Sistema SIIF Nación⁵⁹, presentan información que no reflejan la realidad de las operaciones de la Entidad por este concepto.

Con la situación identificada, el Fondo evitó el fenecimiento de la reserva en cuestión, con sustento en el oficio 2-2016-049711 expedido por la Subdirección de Operaciones de la Dirección del Tesoro Nacional⁶⁰, dependencia que a través de este documento sugirió la afectación del Sistema SIIF Nación en esta forma; presuntamente contraviniendo lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011, que rezan:

Artículo 38 Fenecimiento de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar -. Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán.

Artículo 7. (...) Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción.

⁵⁹ Obligación presupuestal 199816, cuenta por pagar presupuestal 62216 y orden de pago presupuestal 399660516

⁶⁰ Al respecto, la Entidad aportó como soporte de la respuesta a la observación comunicada, el oficio 2-2016-049711 del 27 de diciembre de 2016 mediante el cual la Subdirección de Operaciones de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP, le impartió instrucciones para registrar en el Sistema SIIF Nación, la supuesta ejecución de la reserva objeto de este hallazgo, así: "(...) El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación una vez ejecutado el pago con valor líquido cero genera los registros contables respectivos; para esta Dirección genera un pasivo en la cuenta acreedores Varios a nombre del Beneficiario de los Recursos, el Patrimonio Autónomo o el Encargo Fiduciarios correspondiente; para la Entidad registra una ejecución presupuestal contra una cuenta por cobrar a nombre de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Entre tanto, el PAC queda ejecutado y registrado con estado pagado. En ese orden de ideas, se da cumplimiento a todo el proceso de ejecución presupuestal y de PAC, evitando la pérdida de los recursos constituidos como reserva presupuestal" (subrayado y negrilla fuera de texto).

Teniendo en cuenta los lineamientos impartidos por la citada subdirección, el nuevo procedimiento aludido tiene como finalidad reflejar una supuesta ejecución del rezago presupuestal; aunque no se hubiesen dado las condiciones normativas y de hecho, por cuanto el Fondo Adaptación no recibió bienes y servicios en la cuantía indicada en la orden de pago con valor líquido cero (0), que afectó artificialmente la ejecución del rezago presupuestal constituido al cierre de 2015.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el lineamiento emitido se limita al desarrollo de unas actividades operativas, tendientes a formalizar un registro de información en el Sistema SIIF Nación; ésta instrucción no implica que el hecho de fondo que aquí nos ocupa (ejecución efectiva del saldo de la reserva presupuestal mencionada), corresponda a la realidad económica, jurídica y presupuestal de la Entidad. Tal es así, que en el numeral 5 del citado documento, se describe la manera como deberá procederse *cuando se dé el cumplimiento a los requisitos legales establecidos para el pago al ejecutor de los proyectos*; esto es, cuando se produzca efectivamente el recibo de los bienes y servicios por parte del Fondo Adaptación.

En consecuencia, con los registros realizados por la Entidad en el Sistema SIIF Nación, se desvirtuó la realidad sobre la ejecución de las reservas presupuestales constituidas al 31 de diciembre de 2015; presuntamente inobservando lo establecido en el artículo 4 del Decreto 2674 de 2012, el artículo 12 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011.

Hallazgo 10. Consistencia de la información del Fondo Adaptación reportada por el Sistema SIIF Nación, frente a la suministrada por el Consorcio; relacionada con la ejecución del rezago presupuestal de vigencias anteriores. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Desde la creación del Fondo Adaptación, el presupuesto de gastos de inversión se ha apropiado en el rubro Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal - Decreto 4580 de 2010 Nacional, a través del cual se asignaron los recursos correspondientes al proyecto de inversión 2011011000319 que recibe la misma denominación y cuyo objeto es: *Ejecutar las acciones de recuperación, construcción y reconstrucción requeridas para la superación definitiva del fenómeno de La Niña.*

De conformidad con los artículos 89 y 110 del Decreto 111 de 1996⁶¹, los compromisos que se suscriban con cargo al presupuesto, deben desarrollar el propósito de la apropiación presupuestal asignada a cada rubro, razón por la cual se le confirió a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, la capacidad de contratar y ordenar el gasto con el fin de desarrollar el objeto de dichas apropiaciones.

En virtud de lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los compromisos adquiridos por el Fondo Adaptación cuya financiación provenga del rubro presupuestal mencionado, deben materializar la inversión de estos recursos de acuerdo con su génesis.

En este contexto y analizada la constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2016, se observó que la Entidad constituyó reserva por \$504.493.49 millones equivalente al 100% de la apropiación presupuestal de gastos de inversión asignada para esta anualidad, con base en el Contrato de Fiducia 049 de 2012 suscrito para para la administración y pago de los recursos de inversión de la Entidad.

Es pertinente aclarar, que el Contrato de Fiducia 049 de 2012 tiene por objeto la constitución de un patrimonio autónomo responsable del recaudo, la administración, la inversión y el pago de los recursos de inversión provenientes del Presupuesto General de la Nación; razón por la cual los compromisos presupuestales registrados, solo podían ascender hasta el monto equivalente a la remuneración del Consorcio Fiduciario, por su labor de vocero y administrador de dicho patrimonio⁶².

Sin embargo, la Entidad registró en el Sistema SIIF Nación, el valor correspondiente a la totalidad de la apropiación presupuestal de la vigencia 2016, definiendo al Consorcio y al Contrato de Fiducia como el sujeto del compromiso presupuestal que desarrollaría las acciones de recuperación, construcción y reconstrucción requeridas para la superación definitiva del fenómeno de La Niña.

⁶¹ Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto. “ARTÍCULO 89. (...) Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. (...) ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.” (...)

⁶² Artículo 21 del Decreto 568 de 1996, compilado en el artículo 2.8.1.7.7 del Decreto 1068 de 2015 preceptuó: “Recursos entregados a través de negocios jurídicos que no desarrollan el objeto de la apropiación. Los recursos entregados para ser manejados a través de negocios jurídicos que no desarrollen el objeto de la apropiación, no se constituyen en compromisos presupuestales que afecten la apropiación respectiva, con excepción de la remuneración pactada por la prestación de servicio.”

Así las cosas, la constitución del rezago presupuestal al cierre de 2016, se realizó tomando como base un contrato de fiducia mercantil cuyo objeto es la administración y pago de recursos, de conformidad con las instrucciones que le imparte el Fondo Adaptación; por lo tanto, dicha constitución se realizó en presunto incumplimiento de las disposiciones presupuestales que regulan esta materia, toda vez que este objeto contractual, por sí mismo, no puede desarrollar el propósito de la apropiación del presupuesto de gastos de inversión.

Sobre este aspecto, vale la pena diferenciar la administración de recursos de la ejecución de los mismos; pues el consorcio fiduciario solo puede cumplir su objetivo de administración sobre los recursos que efectivamente reciba; es decir, está sujeto a las transferencias que el Tesoro Nacional le deposite. De otra parte, la ejecución de recursos está en cabeza del Fondo Adaptación, quien no puede delegarla a la fiduciaria, ya que como se ha reiterado, ésta no tiene la capacidad de contratar ni de comprometer el presupuesto, pues estas atribuciones fueron conferidas exclusivamente a los órganos que son una sección del Presupuesto General de la Nación (artículo 110 del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto)

De otra parte, comparada la información de los pagos registrados al Consorcio en el Sistema SIIF Nación, con el informe de gestión rendido por éste al 31 de diciembre de 2016, específicamente en lo relacionado con los aportes que el Fondo efectuó al fideicomiso; se evidenció que la Entidad registró la Orden de Pago 399660516 por \$720.000 millones, correspondiente al saldo de la reserva 21815; de la cual dedujo el 100% presentando un valor neto de \$0, e indicando que el giro se realizó el 28 de diciembre de 2016 a la Cuenta 256096025 del Banco de Occidente; situación no ajustada a la realidad por cuanto no se efectuó transferencia alguna al Consorcio.

De acuerdo con la información contenida en el reporte Relación de Pagos, esta orden de pago se registró en el Sistema SIIF Nación, con base en el documento soporte denominado *OTRO DOCUMENTO DE COBRO*, identificado con el número *I-2016-002066* y su concepto fue *Recursos de inversión para giro al consorcio (...), para cubrir obligaciones, según radicado I-2016-002066*.⁶³

⁶³ Una vez revisado el documento soporte mencionado, se logró establecer que corresponde a un memorando interno de fecha 08-abr-16, expedido por la Gerencia del Fondo Adaptación con destino al Coordinador del área financiera, en el cual se le solicita "adelantar los trámites a que haya lugar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para gestionar el giro de los Recursos constituidos como Reserva Presupuestal vigencia 2015 (...) La gradualidad de este trámite y los montos que se gestionen deberán corresponder a las necesidades de la Entidad y atendiendo los lineamientos que para el efecto establezca la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional."

Esta descripción del documento soporte genera incertidumbre al Ente de Control sobre los fundamentos que respaldan la incorporación de esta orden de pago.

Sobre este aspecto es pertinente precisar, que mediante el registro en el Sistema SIIF Nación, de obligaciones, cuentas por pagar y órdenes de pago; independientemente del valor neto de dichos documentos, automáticamente queda reconocida la ejecución de los compromisos tanto de vigencia actual como de reservas y cuentas por pagar.

Esta circunstancia evidencia, que el registro de esta orden de pago mostró como ejecutado, el saldo de la reserva constituida al 31 de diciembre de 2015 por \$720.000 millones; con cargo al cual el Fondo Adaptación no recibió bienes y servicios durante el 2016, y en consecuencia debía feneceer sin excepción⁶⁴. Así mismo, esta imputación presupuestal fue realizada para acatar las instrucciones que la Subdirección de Operaciones de la Dirección del Tesoro Nacional le impartió a la Entidad, las cuales ocasionaron que se reflejara ejecución del rezago presupuestal, aunque no se hubiesen dado las condiciones normativas y de hecho; por cuanto el Fondo no recibió bienes y servicios en la cuantía indicada en la orden de pago con valor líquido cero, que afectó artificialmente la ejecución del rezago presupuestal de 2015.

Teniendo en cuenta que la instrucción emitida se limita al desarrollo de unas actividades operativas, tendientes a formalizar un registro de información en el Sistema SIIF Nación; la misma no implica que el hecho de fondo que aquí nos ocupa (ejecución efectiva del saldo de la Reserva Presupuestal 21815), corresponda a la realidad económica, jurídica y presupuestal de la Entidad. Tal es así, que en el numeral 5 del citado documento, se describe la manera como deberá procederse *cuando se dé el cumplimiento a los requisitos legales establecidos para el pago al ejecutor de los proyectos*; esto es, cuando se produzca efectivamente el recibo de los bienes y servicios por parte del Fondo Adaptación.

Para la situación expuesta, debe tenerse en cuenta lo prescrito en el artículo 6 del Decreto 4730 del 2005⁶⁵, que dispuso: *Divulgación del Ciclo Presupuestal. La programación, aprobación, modificación y ejecución, seguimiento y evaluación así como los informes periódicos y finales del ciclo presupuestal, son de conocimiento*

⁶⁴ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011 que rezan: "Artículo 38 Fenecimiento de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar -. Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán."

"Artículo 7. (...) Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción."

⁶⁵ Compilado en el artículo 2.8.1.2.2 del Decreto 1068 de 2015 unificador del Sector Hacienda

público. En el mismo sentido, el Decreto 2674 de 2012 mediante el cual se reglamentó el Sistema SIIF Nación, dispuso en sus artículos 2 y 4 lo siguiente:

Artículo 2°. Definición. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación es un sistema que coordina, integra, centraliza y estandariza la gestión financiera pública nacional, con el fin de propiciar una mayor eficiencia y seguridad en el uso de los recursos del Presupuesto General de la Nación y de brindar información oportuna y confiable.

Artículo 4°. Información del Sistema. El SIIF Nación reflejará el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, especialmente la relacionada con la programación, liquidación, modificación y ejecución del presupuesto; ...

Así las cosas, con base en las disposiciones normativas citadas, la información soporte⁶⁶ de la orden de pago registrada y reflejada en el reporte *Relación de Pagos* generado por el Sistema SIIF Nación, para el tercero integrante del Consorcio; no brinda información confiable y no refleja con veracidad el detalle, la secuencia y la realidad sobre los pagos efectivamente realizados al Consorcio; a pesar que dicho reporte se constituye en certificación, de conformidad con lo descrito en el mismo, así: **EL SUSCRITO RESPONSABLE DEL AREA DE TESORERIA CERTIFICA QUE AL CONTRATISTA ANTERIORMENTE MENCIONADO SE LE REALIZARON LOS SIGUIENTES PAGOS.**

Con relación a la información registrada y compilada en el reporte *Relación de Pagos* del Sistema SIIF Nación, ésta conllevó a que se evitara el fenecimiento y/o expiración del saldo de la reserva presupuestal constituida al cierre del 2015⁶⁷, el cual no fue ejecutado en 2016, generando presunto incumplimiento de lo prescrito por el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011, que reza:

ARTÍCULO 7. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. (...)
Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción.

Las situaciones identificadas conllevaron la presunta vulneración del Estatuto Orgánico de Presupuesto, específicamente los artículos 89 y 110; así como del

⁶⁶ Se hace referencia específica a la información (documento I-2016-002066.) que fue tomada, por parte del Fondo Adaptación, como soporte para el registro de la mencionada orden de pago en el Sistema SIIF Nación.

⁶⁷ Saldo de la reserva por pagar 21815 constituida el 21-ene-16 por \$720.000 millones

artículo 6 Decreto 4730 del 2005, el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011 y los artículos 2 y 4 del Decreto 2674 de 2012.

Así mismo, estas prácticas ocasionan que la información pública que el Fondo Adaptación pone a disposición de los diferentes usuarios, presente distorsiones o no corresponda a la realidad, a la vez que dificulta y limita el ejercicio del control sobre su gestión.

Finalmente, que la Entidad no haya utilizado de forma oportuna los recursos apropiados en las vigencias 2014, 2015 y 2016, y que los retuviera a través de la figura del rezago presupuestal; impidió que los mismos fueran redistribuidos en otras entidades, y pospuso en el tiempo la atención de sus objetivos, funciones y la efectiva satisfacción de las necesidades de su población objetivo.

Gestión Contractual.

Alcance. Para la vigencia 2016, de acuerdo con la información suministrada por la Entidad en bases de datos, se concluyó que se suscribieron un total de 241 contratos, por los montos⁶⁸ que a continuación se relacionan:

Tabla 25. Contratación Fondo Adaptación Vigencia 2016 (\$Millones)

RECURSOS	No. CONTRATOS	VALOR
FUNCIONAMIENTO	49	3.206.41
INVERSION	192	506.401.48
TOTAL	241	509.607.89

Fuente: Elaborada equipo auditor a partir de la base de datos suministrada por la Entidad.

Los contratos financiados con recursos de inversión se destinaron a los siguientes sectores y/o componentes:

Tabla 26. Contratación Fondo Adaptación Vigencia 2016 Recursos de inversión (\$Millones)

INVERSION		
SECTOR	No. CONTRATOS	VALOR
0	1	140.62
Acueducto y Saneamiento Básico	15	10.714.90
Canal del Dique	21	124.886.09
Comunicaciones	3	4.399.80
Educación	27	16.462.51

⁶⁸ Valores iniciales de los contratos.

INVERSION		
SECTOR	No. CONTRATOS	VALOR
Financiera	1	43.50
Gestion Social	1	66.00
Gramalote	9	5.898.66
Jarillón de Cali	1	124.72
Jarillón de Cali - Rio Fonce - Medio Ambiente	1	68.4
La Mojana	8	4.311.48
Medio Ambiente	9	830.92
Oficina de planeación y Cumplimiento	2	253.27
Reactivación Económica	9	941.77
Salud	11	3.114.32
Secretaría General	1	344.00
Subgerencia de Estructuración	2	264.48
Subgerencia de Proyectos	1	40.60
Subgerencia de Riesgos	2	6.719.28
Transporte	14	7.061.21
Vivienda	51	319.597.92
Vivienda - Transporte - Educación	2	117.00
TOTAL	192	506.401,48

Fuente: Elaborada equipo auditor a partir de la base de datos suministrada por la Entidad.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que la misión del Fondo se cumple a través de contratos que generalmente tienen plazos que superan más de una vigencia, a efectos de seleccionar la muestra fue necesario incluir contratos: (i) suscritos en el 2016 (ii) contratos que de acuerdo con el análisis de las bases de datos se encontraban en ejecución en el 2016. La muestra a evaluar quedó conformada de la siguiente manera:

**Tabla 28. Muestra Contratación Fondo Adaptación Vigencia 2016
Recursos de Funcionamiento – (\$Millones)**

MUESTRA (No. CONTRATOS)	FUENTE DE RECURSO	VALOR
3	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	290.25
14	GASTOS DE INVERSION	99.976.66
17		100.266.91

Fuente: Elaborada equipo auditor a partir de la base de datos suministrada por la Entidad.

De la tabla antecedente es preciso señalar que doce (12) de los contratos fueron suscritos en el 2016 en cuantía de \$69.055.45 millones, que corresponde al 13.5% de la contratación 2016.

A lo anterior, debe adicionarse que se evaluaron dos (2) temas que fueron producto de información obtenida en la línea de defensa judicial, correspondientes al proyecto de vivienda de "Santa Lucía" (Atlántico) y la atención a la población de Tibaná (Boyacá), que se enmarcan en los contratos 2012-C-081 y 2012-C-096, suscritos con Cajas de Compensación en calidad de Operadores Zonales.

Finalmente, para la evaluación de la etapa post contractual esta se realizó a partir del análisis de las bases de datos (recursos de inversión y funcionamiento), suministrada por el área financiera del Fondo Adaptación relacionada con saldos pendientes por liberar en contratos que ya se reportan como terminados y que para la vigencia 2016 ya debían estar liquidados.

Debe precisarse en este punto que además de lo ya referido en los hechos relevantes mediante Decreto 203 de 2015 se estableció: **ARTÍCULO 2.13.1.1. Régimen contractual.** *Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para la ejecución de los recursos destinados a la recuperación, construcción y reconstrucción, de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña, y aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se regirán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y en su desarrollo se dará aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. Los demás contratos estarán sometidos al estatuto general de contratación de la administración pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y las normas que los modifiquen o adicionen.*

Lo anterior implicó que si bien el Fondo tiene autonomía en su régimen de contratación en el marco de los principios de la Función Pública, los contratos que se celebren con recursos de gastos de funcionamiento deben atender a las normas de contratación de la Ley 80 de 1993 y sus concordantes.

Resultados

CONTRATO 093 DE 2015
Tabla 29. Datos básicos del Contrato 093 de 2015.

CONTRATO 093 DE 2015		
FECHA SUSCRIPCIÓN: 15/05/2015	VALOR INICIAL: \$11.080.02 millones	
PLAZO INICIAL: DEL 001 DE 2014: 9 MESES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE SUSCRIPCIÓN Y PREVIO PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO (Debe tenerse en cuenta esta fecha por ser objeto de subrogación)	F. INICIAL: 16/10/2014 (Subrogado)	F. FINAL: 15/07/2015 (Subrogado)
VALOR ACTUAL: \$11.080.02 millones	FECHA TERMINACIÓN ACTUAL: 19/12/2015	

CONTRATO 093 DE 2015		
OBJETO: SUBROGACIÓN DE LA POSICIÓN DE CONTRATANTE DEL CONTRATO 001 DE 2014 CELEBRADO ENTRE UNA CAJA DE COMPENSACION Y OTRO CUYO CLEBRADO PARA DESARROLLAR EL OBJETO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA E.S.E. HOSPITAL SAGRADO CORAZÓN DEL MUNICIPIO DE EL CHARCO EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.		
NOTA: El Fondo Adaptación suscribió el Contrato 058 de 2013 con una Caja de Compensación, con el objeto de: "El consultor se compromete a ejecutar en nombre y representación del FONDO, en los términos de los artículos 833 y 1262 del Código de Comercio, la Gerencia Integral de la primera fase del proyecto de construcción, reconstrucción y dotación de las IPS afectadas por el fenómeno de a Niña 2010-2011 localizadas en el departamento de Nariño". En este marco se suscribió el Contrato 001 de 2014, cuyo objeto es la construcción de la ESE Hospital Sagrado Corazón del municipio de El Charco (Nariño). Al 15/05/2015 el Contrato 001 presentaba avance del 1% (con fecha de terminación el 15/07/2015) ⁶⁹ . El Contrato 058/13 se vencía el 22/05/2015 por lo cual se hizo la subrogación dado que el 001/2014 no se ha terminado. EL FONDO asumió la calidad de CONTRATANTE.		
INFORMACION REPORTADA POR LA ENTIDAD A 31/12/2016:		
ESTADO: Terminado sin ejecutar	AVANCE EJECUCION: 1.26%	PAGOS: No se han realizado

Fuente: Elaborado equipo auditor a partir de documentación contenida en los expedientes contractuales

Hallazgo 11. Contrato de subrogación 093 de 2015. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El 15 de mayo de 2015 el Fondo Adaptación asumió la calidad de contratante en el Contrato de Obra Pública 001 de 2014⁷⁰, mediante acto de subrogación 2015-C-093, justificado en que el Contrato de Gerencia Integral (2013-C-0058), terminaba el 15 de julio de 2015, fecha para la cual el Contrato 001 de 2014, presentaba un avance del 1%, y la Caja de Compensación manifestó su voluntad de no querer prorrogar.

Producto del análisis de la información que se encontraba en el expediente contractual y otras fuentes de información del Fondo Adaptación, se determina sobre la ejecución y el estado actual del contrato 093 de 2015 lo siguiente:

GARANTÍAS: En la cláusula quinta del contrato de subrogación, el contratista "se obliga a modificar y a presentar para la aprobación de la Secretaría General del FONDO O SUBROGANTE, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del presente documento, la modificación de la(s) garantía(s) que ampara(n) el Contrato de obra Pública 001 de 2014 celebrado con (...) es decir que se constituya a favor del Fondo Adaptación en calidad de asegurado y beneficiario, en los términos establecidos en la normatividad vigente (...)", verificado el expediente se encontró que dicha obligación no se cumplió oportunamente, toda vez que, el contrato se suscribió el 15 de mayo de 2015, la póliza fue expedida el 30/10/2015, radicadas en el Fondo el 09 de noviembre de 2015 y aprobadas el 11

⁶⁹ Situación que ya fue observada por la CGR, tal como consta en el Hallazgo 6 del Informe de Actuación Especial de la Delegada para Gestión Pública.

⁷⁰ Suscrito entre la Gerencia Integral (Comfamiliar Nariño) y el contratista PSI

de noviembre de 2015; lo anterior indica que no se dio cumplimiento tampoco a las cláusulas segundas de las actas de suspensión 2 y 3, en las que el contratista se comprometía a modificar la garantía ajustando la vigencia de los amparos presentándola dentro de los cinco (5) días siguientes a la suscripción de las actas, sin que obre en el expediente gestión alguna por parte del Fondo tendiente a hacer exigible esta obligación.

SUSPENSIONES: El Contrato 2015-C-093 ha presentado tres (3) suspensiones, con las siguientes particularidades:

1. Acta de Suspensión del 01 de junio de 2015 (entre el 01 de junio de 2015 y el 23 de junio de 2015), suscrita por el contratista y el representante de la Interventoría, sin que se encuentre suscrita por el Fondo Adaptación.
2. Acta de Suspensión 2, del 01 de junio de 2015⁷¹ (entre el 01 de junio de 2015 y el 23 de junio de 2015).
3. Acta de Suspensión 3 del 26 de junio de 2015⁷² (entre el 26 de junio de 2015 y el 21 de julio de 2015).
4. En el expediente contractual reposa el proyecto de una cuarta suspensión, para la cual el contratista no se hizo presente para su suscripción y formalización, de lo cual reposa en el expediente constancia de fecha 31 de diciembre de 2015.

SUPERVISIÓN: Pese a haber requerido a la Entidad los informes⁷³, estos no fueron suministrados, debiendo precisar que en los últimos folios del expediente se encuentran archivados documentos relacionados con el Contrato 2014-C-093, que inducen en error al lector o usuarios de la información por su falta de coherencia con el tema del contrato subrogado; razón por la cual no fue posible establecer una adecuada supervisión contractual que gestionara en el marco de sus obligaciones establecidas en el Instructivo para el seguimiento y control de los contratos⁷⁴, lo correspondiente, para prevenir que el contrato no se ejecutara y llegara a las condiciones actuales de incumplimiento.

ACTUACIONES DEL FONDO ADAPTACION: El 27 de enero de 2017 mediante Radicado del Fondo E-2017-000553, dio aviso a la aseguradora del siniestro por

⁷¹ Justificación: suspensión elevada por el interventor en consideración a que el predio donde se va a construir el proyecto no cuenta con servicios públicos agua y energía. Adicionalmente las dimensiones del predio no concuerda con las especificaciones requeridas.

⁷² Justificación: suspensión elevada por el interventor en consideración a que aún no se cuenta con el predio donde se va a construir el proyecto no cuenta con servicios públicos agua y energía.

⁷³ Tal como consta en requerimiento FA-013-2017

⁷⁴ Documento expedido por el Fondo Adaptación en el cual establece obligaciones para el supervisor/interventor desde los aspectos técnicos, legales, administrativos y financieros, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2017.

incumplimiento; no obstante es preciso señalar que verificada las Actas de Comité de Conciliación de 2016 se establece que el Fondo Adaptación fue citado a Conciliación Prejudicial por parte del contratista quien tiene una pretensión de “Gastos directos: \$ 1.843.821.452.00 Gastos indirectos: \$1.843.856.100.00 Gastos adicionales autorizados: \$ 389.589.888.00 -El pago de los perjuicios materiales en cuantía equivalente a \$ 423.548.245.00 derivados: de lo dejado de percibir como utilidades por la inejecución total del contrato, sin culpa o responsabilidad del Contratista. Total: \$4.500.815.685.00”, por cuanto insiste que la falta de ejecución del contrato ha sido atribuible a causas imputables al contratante, como por ejemplo en el cambio de las dimensiones del terreno iniciales y en las que efectivamente se debe construir.

La situación actual del contrato se originó en: (i) Falta de planeación contractual, derivada desde el momento mismo en que la caja de compensación suscribió el Contrato 001 de 2014⁷⁵ (ii) falta de un efectivo seguimiento por parte del Fondo Adaptación y del supervisor y/o interventor, al no realizar oportunamente gestiones tendientes a lograr la efectiva ejecución del contrato o en caso de no poderse por imposibilidad, acudir a los medios y acciones idóneas para terminar la relación contractual y buscar estrategias que permitieran cumplir con los objetivos del proyecto y/o contratos de Construcción de la E.S.E. Hospital Sagrado Corazón del Municipio de el Charco en el Departamento de Nariño.

⁷⁵ Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287 del Consejo de Estado: “[...]]]as entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar. “1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.” (Subrayas fuera de texto).

Con las situaciones presentadas, (i) se vulneraron presuntamente las normas contractuales e internas del Fondo Adaptación, relacionadas con la oportunidad de constitución y aprobación de garantías, así como las relacionadas con la efectividad de la supervisión, de otra parte; (ii) se pone en riesgo al Fondo de ser objeto de una posible demanda en la que el contratista pretende la suma de \$4.500.82 millones; (iii) después de seis (6) años la comunidad del municipio de El Charco que requería una atención inmediata en el sector salud, a la fecha no cuenta con su IPS, lo que se traduce en una falta de oportunidad en la misión que le ha sido conferida al Fondo Adaptación y finalmente (iv) la presunta vulneración de los principios de planeación, moralidad, eficacia, economía, celeridad propios de la Función Pública establecidos en el artículo 209 de la Carta Política en desarrollo de su gestión contractual.

CONTRATO 111 DE 2016

Tabla 30. Datos básicos .

CONTRATO 111 DE 2016		
FECHA SUSCRIPCION: 22/04/2016		VALOR INICIAL: \$1.033.13 millones
PLAZO INICIAL: 5 MESES A PARTIR DE LA SUSCRIPCION DEL ACTA DE INICIO CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO	F. INICIAL: 16/05/2016	F. FINAL: 15/10/2016
VALOR ACTUAL: \$1.557.24 millones	FECHA TERMINACION ACTUAL: 31/05/2017	
OBJETO: EL CONTRATISTA SE COMPROMETE A ADQUIRIR, SUMINISTRAR, INSTALAR, PONER EN FUNCIONAMIENTO Y ENTREGAR LOS BIENES DE DOTACION DE EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO GRUPOS 1, 2, 3, 4, 7 Y 9 PARA EL NORMAL FUNCIONAMIENTO DEL CENTRO DE SALUD SAN ISIDRO DE EL PENOL, CENTRO DE SALUD DE RICAURTE Y HOSPITAL DIVINO NIÑO DE TUMACO, EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.		
INFORMACION REPORTADA POR LA ENTIDAD A 31/12/2016:		
ESTADO: En ejecución	AVANCE EJECUCION: 66.34%	PAGOS: 2 pagos por valor de \$206.63 millones y \$423.21 millones del 20 de junio y 30 de septiembre

Fuente: Elaborado equipo auditor a partir de documentación contenida en los expedientes contractuales

Se llevó a cabo INVITACION CERRADA FA-IC-001-2016, con el objeto de seleccionar el contratista para contratar la compra venta y/o suministros de elementos médicos que se concentraron en ocho (8) grupos así:

Tabla 31. Grupos de equipamiento hospitalario a contratar

Tipo	Grupo
1. Dispositivo Médico	Grupo 1 Equipo e instrumental Odontológico
	Grupo 2. Equipo Médico de Diagnóstico o Prevención
	Grupo 3. Equipo Médico de Tratamiento y Mantenimiento de la vida
	Grupo 4. Equipo para Análisis de Laboratorio
	Grupo 5. Equipos de Imágenes Diagnósticas y complementos
	Grupo 6. Equipos para Esterilización
	Grupo 7. Instrumental
2. Mobiliario, equipo básico y apoyo	Grupo 8. Hospitalario
	Grupo 9. Oficina

De estos grupos se adjudicaron 6 (1, 2, 3, 4, 7 y 9) a un mismo contratista, con el que se suscribió el Contrato 2016-C-0111, el grupo 5 resultó fallido y el grupo 6 se declaró desierto.

Hallazgo 12. Contrato 111 de 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria para indagación preliminar.

Analizada la información que se encontraba en el expediente contractual se identificaron las siguientes situaciones:

Modificaciones: Dentro de este contrato se han suscrito tres (3) otrosíes con los que se ha prorrogado el contrato en tres (3) veces (actualmente hasta el 31 de mayo de 2017), esto significa que a un plazo inicial de cinco (5) meses, se le adicionaron siete (7) meses y 15 días, lo que se traduce, en dos meses y medio más del doble del inicialmente pactado. Por su parte los otrosíes también implicaron dos (2) adiciones por \$19.06 millones y \$505.05 millones, para un valor total actual del contrato de \$1.557.24 millones, lo que equivale a adiciones por más del 50% del valor inicial⁷⁶.

Tabla 32. Modificaciones (\$Millones).

Otrosí	Fecha	Prórroga	Adición	Justificación
Otrosí 1	21/09/2016	Prorrogar el contrato dos meses y 15 días, es decir hasta el 31/12/2016	\$19.06	Compra de elementos de odontología y toma de muestras de laboratorio para la certificación de funcionamiento
Otrosí 2	29/12/2016	Prorrogar el plazo de ejecución por dos meses hasta el 28/02/2016	\$505.05	Teniendo en cuenta que los grupos 5 y 6, correspondiente a equipos de imágenes diagnósticas y complementos y equipos de esterilización, se declararon el primero fallido y el segundo desierto, y que para el centro de salud de Ricaurte se determinó que el equipo de autoclave no se requiere, se considera pertinente realizar el proceso de su adquisición, suministro, instalación y puesta en funcionamiento para el Centro de Salud San Isidro de El Peñol y el Hospital Divino Niño de Tumaco. Dado lo anterior es necesario modificar el Contrato 2016-C-0111 incrementando los siguientes ítems, al Anexo 10 - Oferta económica del contrato. Los equipos a incrementar son necesarios para la habilitación de los servicios de imágenes diagnósticas y esterilización, de la ESE San Isidro del Peñol y la ESE Hospital Divino Niño de Tumaco.
Otrosí 3	23/02/2017	Prorrogar el plazo de		El contratista realizó primera solicitud de equipos

⁷⁶ GOMEZ LEE Iván Darío. El Derecho de la Contratación Pública en Colombia. Segunda Edición actualizada. Ed. Legis. "La herramienta de adición de contratos le permite entonces a la administración garantizar unos de los fines de la contratación estatal, la continua y eficiente prestación del servicio. No obstante, es la utilización desmedida y tergiversada de esta modalidad lo que degenera en prácticas corruptas."

Otrosí	Fecha	Prórroga	Adición	Justificación
		ejecución del contrato por tres meses, es decir hasta el 31 de mayo de 2017		en el mes de enero de 2017, la cual fue respondida por el fabricante refiriendo que el trámite de importación tiene una duración aproximada de sesenta (60) días hábiles luego de realizar el pedido formal del equipo, la entrega de la aduana, la revisión técnica de entrada y posterior transportes a las IPS de Tumaco y Peñol puede demorar aproximadamente treinta (30) días, se hace necesaria la prórroga

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

El Otrosí 2, adicionó el contrato en \$505.05 millones (valor con el cual quedaba adicionado el contrato por más del doble del valor inicial), con el objeto de adquirir los elementos que conformaban los grupos 5 y 6 de la invitación que fueron declarados fallido y desierto, respectivamente; es decir, le adjudicaron al mismo contratista que no había ofertado desde el inicio del proceso, la adquisición de los elementos de estos dos grupos, presuntamente vulnerando con ello entre otros, los principios de selección objetiva⁷⁷, moralidad y transparencia.

De otra parte, se observó en la justificación del Otrosí 2 que los valores unitarios que fueron considerados para la adición se tomaron del estudio de mercado realizado por el Fondo con ocasión de la invitación, el cual genera como resultado el Presupuesto Oficial Estimado (POE) para la contratación. Verificados por este Ente de Control los documentos, se observó que los valores no son coincidentes y que resultan más altos los de la adición teniendo en cuenta que solo se incluyen dos sedes de las tres que contempla el contrato y los valores finales:

Tabla 33. Comparativo valores POE vs Adición (\$Millones)

Grupo	Valor del POE	Valor de la Adición
Grupo 5	\$386.24	\$439.00
Grupo 6	\$84.60	\$66.05
TOTAL	\$470.84	\$505.05

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual
*Incluye las 3 sedes

⁷⁷ Sentencia del Consejo de Estado del 24 de abril de 2013. Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. *La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva. De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales."*

Situación que denota una gestión fiscal antieconómica e ineficiente y que conlleva a un posible daño patrimonial en la cuantía de por lo menos \$34.20 millones, por concepto de mayores valores pagados respecto a los precios establecidos en los Términos de Condiciones Contractuales y que hacen parte integral del contrato. Debe anotarse en este punto que teniendo en cuenta que a la fecha de elaboración de este informe no fue posible obtener evidencia de la realización de los pagos de la adición, lo procedente es surtir trámite para indagación preliminar, en la que se determine con certeza que con el acaecimiento del hecho descrito se genera la causación del daño patrimonial, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

Supervisión: Se revisaron tres (3) informes aportados por la Entidad, de los cuales dos (2) no tienen fecha y el otro corresponde a enero de 2017. No se observó un adecuado ejercicio de supervisión, en los términos de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con las obligaciones establecidas en el Instructivo para el seguimiento y control de los contratos, toda vez, que no se prevén en las justificaciones de los otrosíes todos los aspectos que deben ser analizados para lograr una apropiada ejecución del contrato en términos de calidad y oportunidad⁷⁸.

La situación observada en este contrato se originó por: (i) indebida planeación, presunta inobservancia de los principios de la Función Pública en especial el de moralidad, que se encuentra relacionado con el de transparencia y selección objetiva y (ii) falta de una adecuada supervisión que permita advertir situaciones relacionadas con los aspectos financieros y administrativos del contrato.

Lo anterior conllevó a: (i) que el Fondo suscribiera prórrogas y adiciones por más del doble de tiempo y valor, entre otros factores, por falta de previsión en los tiempos oportunos para que el contratista pudiera dar cumplimiento contemplando variables externas como términos de importaciones y (ii) al posible daño patrimonial en cuantía de por lo menos \$34.20 millones, resultado de los mayores valores pagados por concepto de suministro de los elementos de los grupos 5 y 6, es decir, la diferencia entre el valor de la adición y los costos determinados en el presupuesto oficial.

⁷⁸ Literal e) del numeral 1.10. del Instructivo para el seguimiento y control de los contratos: *Estudiar, conceptuar sobre la viabilidad y solicitar las modificaciones del contrato que sean pertinentes (justificación), soportadas en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que ningún caso deben (sic) sustentarse en la mera liberalidad de las partes.*

Hallazgo 13. Oportunidad en la constitución y aprobación de pólizas. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Analizada la información que se encontraba en los expedientes contractuales que se relacionan a continuación, se evidenciaron debilidades en la oportuna presentación de las pólizas que deben ser constituidas por parte del contratista, así como en la aprobación por parte de la Secretaría General, de acuerdo a lo establecido en los términos de condiciones contractuales y minutas del contrato (Contratos 2016-C-0128, 2016-C-0220, 2015-C-0093 y 2016-C-0123)

Tabla 34. Situación pólizas (\$Millones)

No. CONTRATO	VALOR	OBJETO	FECHA SUSCRIPCIÓN	SITUACION GARANTIAS
2016-C-0128	22.624.42	EL CONTRATISTA SE COMPROMETE A EJECUTAR LAS OBRAS DE REUBICACIÓN O RECONSTRUCCIÓN EN SITIO DE VIVIENDAS EN LOS MUNICIPIOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE CÓRDOBA Y SUCRE, LA REGIÓN DE LA MOJANA (ANTIOQUIA, CÓRDOBA Y SUCRE) Y LA REGIÓN URABÁ (ANTIOQUIA) GRUPO 3	24/06/2016	Dentro del expediente contractual no se encontraron las pólizas que amparen el contrato, así como tampoco evidencia de su aprobación.
2016-C-0220	18.310.31	EL CONTRATISTA SE COMPROMETE A EJECUTAR LAS OBRAS PARA LA REUBICACIÓN DE VIVIENDAS EN EL MUNICIPIO DE SUCRE - SUCRE, DE CONFORMIDAD CON LOS TCC Y LOS DOCUMENTOS QUE LOS CONFORMAN, DE LA INVITACIÓN A PRESENTAR OFERTA, CONTENIDA EN EL OFICIO E-2016-008573, LOS CUALES, JUNTO CON LA PROPUESTA DEL CONTRATISTA, FORMAN PARTE INTEGRAL DE ESTE CONTRATO Y PREVALECN, PARA TODOS LOS EFECTOS, SOBRE ESTA ÚLTIMA.	12/12/2016	Pese a que en la cláusula decima primera se establece que las pólizas deberán entregarse a los 5 días hábiles siguientes las mismas se radicaron el 01/02/2017; 07/03/2017; 02/03/2017 y se aprobaron el 14/03/2017, no se evidencian gestión alguna por parte del fondo a fin de conminar al contratista al cumplimiento de esta clausula
2015-C-0093	7.756.01	SUBROGACIÓN DE LA POSICIÓN DE CONTRATANTE DEL CONTRATO 001 DE 2014 CELEBRADO ENTRE UNA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y PRODUCTOS Y OTRO CUYO OBJETO ES LA CONSTRUCCIÓN DE LA E.S.E. HOSPITAL SAGRADO CORAZÓN DEL MUNICIPIO DE EL CHARCO EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.	15/05/2015	La cláusula quinta del contrato de subrogación, establece que el contratista "se obliga a modificar y a presentar para la aprobación de la Secretaría General del FONDO O SUBROGANTE, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del presente documento, la modificación de la(s) garantía(s) que ampara(n) el Contrato de obra Pública No. 001 de 2014 celebrado con (...) es decir que se constituya a favor del Fondo Adaptación en calidad de asegurado y beneficiario, en

No. CONTRATO	VALOR	OBJETO	FECHA SUSCRIPCIÓN N.	SITUACIÓN GARANTÍAS
				<i>los términos establecidos en la normatividad vigente (...)</i> . No obstante, la póliza fue expedida el 30/10/2015 y aprobada el 11/11/2015. Es decir más de cinco meses después de la suscripción del contrato.
2016-C-0123	100.00	EL CONTRATISTA SE COMPROMETE A PRESTAR LOS SERVICIOS DE AGENCIA DE VIAJES Y EL SUMINISTRO DE TIKETES AÉREOS NACIONALES PARA EL DESPLAZAMIENTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y/O CONTRATISTAS DEL FONDO ADAPTACIÓN, A LOS SITIOS DONDE SE REALIZAN OBRAS O PROYECTOS A CARGO DE LA ENTIDAD.	07/06/2016	No se encontró modificación de la póliza inicial que cubriera la adición

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

Es necesario precisar que en los expedientes físicos contractuales no se encontraron registros o evidencias en los que el Fondo Adaptación desplegara gestión alguna tendiente a hacer exigible la oportuna constitución de garantías para su aprobación y posterior inicio de la ejecución de los contratos.

La situación fue originada en que la Entidad no tiene establecidos y/o no aplicó de manera efectiva los mecanismos de control que le permitan alertar sobre el incumplimiento de esta obligación contractual y por lo tanto no ejerza gestión para lograr su oportuna observancia.

Esta falta de oportunidad ocasiona retrasos en la ejecución de los contratos, lo que conlleva a posteriores prórrogas y desplazamiento en el tiempo de la satisfacción de la necesidad para la cual se contrató; de otra parte, se corre el riesgo de ejecutar un contrato que no se encuentre debidamente amparado y que ante una situación de incumplimiento no se cuente con ese mecanismo de amparo.

CONTRATO 122 DE 2016

Tabla 35. Datos básicos

CONTRATO 122 DE 2016	
FECHA SUSCRIPCIÓN: 01/06/2016	VALOR INICIAL: \$140.25 millones
PLAZO INICIAL: HASTA EL 30 DE DICIEMBRE DE 2016, CONTADO A PARTIR DEL REGISTRO PRESUPUESTAL Y LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO	F. INICIAL: 01/06/2016 F. FINAL: 31/12/2016
VALOR ACTUAL: \$140.25 millones	FECHA TERMINACIÓN ACTUAL: 31/12/2016

CONTRATO 122 DE 2016		
OBJETO: PRESTAR AL FONDO LOS SERVICIOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS QUE REQUIERA EN ASUNTOS QUE SE CONSIDEREN DE ESPECIAL COMPLEJIDAD EN TEMAS CONTRACTUALES. ACOMPAÑAMIENTO QUE COMPRENDERÁ CONSULTAS, REVISIÓN DE DOCUMENTOS Y PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES QUE SE CONCERTEN.		
FORMA DE PAGO: Tres contados cada uno por la suma de Cuarenta y seis millones setecientos cincuenta mil pesos, el 30/07/2016 el 30/10/2016 y el 30/12/2016 previa entrega del informe y/o entregables previstos de acuerdo con las obligaciones del contratista y otros.		
INFORMACION REPORTADA POR LA ENTIDAD A 31/12/2016:		
ESTADO: Terminado	AVANCE DE EJECUCION: 100%	VALOR PAGADO: \$140.25 millones

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

Hallazgo 14. Contrato 122 de 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria para indagación preliminar

En la minuta del contrato se establecieron entre otras, las siguientes obligaciones al contratista: en la cláusula 5 Obligaciones específicas: *Las actividades específicas a desarrollar para la prestación de los servicios profesionales son las siguientes: 5.1 Absolver los interrogantes específicos que se formulen sobre asuntos de especial complejidad en relación con la gestión contractual del Fondo, comprendiendo dentro de la misma la estructuración jurídica de los procesos de selección, así como la ejecución, supervisión liquidación e incumplimientos de los contratos celebrados por el Fondo, 5.2 Elaborar los conceptos y documentos que sean requeridos por el Fondo en materia de derecho contractual 5.3 Asesorar la elaboración de políticas e instructivos que se requieran para el mejoramiento de la gestión contractual del Fondo. 5.4 Revisar documentos de naturaleza precontractual, contractual y postcontractual, en relación con los aspectos puntuales que se señalen, requeridos por el Fondo, 5.5 Asesorar al Fondo en los asuntos de especial complejidad que se planteen en relación con la estructuración, celebración y ejecución de convenios interadministrativos o celebrados con particulares.*; cláusula 6 Obligaciones Generales del Contratista: (...) "una vez finalice el plazo de ejecución del contrato, debe entregar, al supervisor del contrato, un informe detallado de las actividades ejecutadas, indicando los asuntos asignados, tramitados y pendientes de resolver; (...) este informe podrá entregarlo y/o anexarlo a la respectiva acta de liquidación" y finalmente respecto a la supervisión la cláusula 17 establece : La supervisión de la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Contratista a favor de la Entidad Estatal Contratante, estará a cargo de la persona que designe la Secretaría General del FONDO. Los avisos, solicitudes, comunicaciones y notificaciones que las partes deban hacer en desarrollo del presente contrato, deben constar por escrito y se entenderán debidamente efectuadas sólo si son entregadas personalmente o por correo electrónico al CONTRATISTA y al supervisor del contrato designado"

Por su parte, la Resolución 836 de 2015 por la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación en el instructivo para el seguimiento y el control de los contratos señala en el literal (f) del numeral 1.6 le corresponde al supervisor: "Colaborar con la secretaría general en la custodia y organización del archivo del contrato, remitiendo toda la información utilizada y elaborada durante la ejecución del contrato de conformidad con las normas impartidas para tal efecto, por el Archivo General de la Nación. El expediente del contrato deberá incluir entre otros, la correspondencia o correos electrónicos cruzados con el contratista, los planos, requerimientos, actas de reuniones, instrucciones impartidas, y demás documentos necesarios para el control físico y financiero del contrato, adjuntando en general toda la información relacionada con su desarrollo." y en el Numeral 1.10 funciones de carácter legal del supervisor o interventor en el literal k) establece que le corresponde "Remitir a la Secretaría General para su revisión, a más tardar dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo para liquidar de mutuo acuerdo, el contrato con toda su documentación, debidamente foliado y organizado de acuerdo con las normas establecidas por el Archivo General de la Nación, y el proyecto de acta de liquidación del contrato". (Subrayas nuestras)

No obstante, lo anterior, revisada información que se encontraba en el expediente contractual⁷⁹ no se evidenciaron los soportes que dieron origen a los tres pagos que se efectuaron por el valor total del contrato⁸⁰, así como tampoco, se acreditó ejecución alguna por parte del contratista, ni del supervisor en los términos antes señalados. Hechos que posiblemente generen daño fiscal, en la medida en que se pagó la totalidad de lo convenido, sin que al parecer se hayan recibido los servicios pactados en el Contrato 2016-C-0122. Al respecto, es preciso señalar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Ley 610, es necesario que exista la certeza de la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y los presuntos responsables; dado lo anterior y teniendo en cuenta que dentro del proceso auditor no fue posible establecer la certeza de la causación del daño con ocasión a la ocurrencia de la situación descrita, es procedente iniciar una indagación preliminar en la que se determinen los elementos de la responsabilidad fiscal.

El origen de la situación está dado en la ausencia de supervisión a la ejecución del contrato en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011⁸¹, el Manual de

⁷⁹ Es preciso aclarar que mediante requerimiento FA-013-2017 se solicitó a la Entidad el expediente contractual completo entendido este en los términos del Archivo General de la Nación en los siguientes términos: 1. Los expedientes físicos contractuales completos relacionados a continuación; se precisa que se requieren los informes de supervisión y/o interventoría, según sea el caso, en caso de que no se encuentren contenidos en los contratos deberán aportarse.

⁸⁰ Información que fue verificada en el Sistema SIIF Nación.

⁸¹ Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las*

Contratación del Fondo Adaptación (Instructivo para el seguimiento y control de los contratos) y el contrato 2016-C-0122.

Situación que ocasiona: (i) presunta vulneración de las diferentes normas que desarrollan los aspectos relacionados con la oportunidad y calidad de la supervisión; así mismo, (ii) genera presunto daño patrimonial en cuantía de \$140.25 millones, en la medida en que se pagó este valor, por unos servicios contratados que no fueron prestados a la Entidad, denotando una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz por parte de la Entidad.

CONTRATOS DE DOTACION ESCOLAR SUSCRITOS EN 2016

Tabla 36. Datos básicos de los contratos (\$Millones)

No. CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR	FECHA INICIO	FECHA FIN	OBJETO	VALORES PAGADOS AL 31/12/2016 POR ANTICIPO
2016-C-0059	25/01/2016	2.819.58	29/02/2016	28/02/2017	SUMINISTRO Y DOTACION DE MOBILIARIO ESCOLAR BÁSICO Y DE CANASTAS EDUCATIVAS PARA LOS PROYECTOS EDUCATIVOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA, HUILA, NARIÑO, VALLE DEL CAUCA, SANTANDER, NORTE DE SANTANDER Y CAUCA QUE CONFORMAN EL GRUPO 4, QUE HACEN PARTE DEL SECTOR EDUCACIÓN, AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011.	294.74
2016-C-0060	25/01/2016	1.430.13	04/04/2016	03/04/2017	SUMINISTRO Y DOTACION DE MOBILIARIO ESCOLAR BÁSICO Y DE CANASTAS EDUCATIVAS PARA LOS PROYECTOS EDUCATIVOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE MAGDALENA, CESAR Y GUAJIRA QUE CONFORMAN EL GRUPO 3, QUE HACEN PARTE DEL SECTOR EDUCACIÓN, AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011.	429.04
2016-C-0061	25/01/2016	982.48	04/04/2016	03/04/2017	SUMINISTRO Y DOTACION DE MOBILIARIO ESCOLAR BÁSICO Y DE CANASTAS EDUCATIVAS PARA LOS PROYECTOS EDUCATIVOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE ATLÁNTICO Y BOLIVAR QUE CONFORMAN EL GRUPO 1, QUE HACEN PARTE DEL SECTOR EDUCACIÓN, AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011.	845.87
2016-C-0065	26/01/2016	955.77	04/04/2016	03/04/2017	SUMINISTRO Y DOTACION DE MOBILIARIO ESCOLAR BÁSICO Y DE CANASTAS EDUCATIVAS PARA LOS PROYECTOS EDUCATIVOS EN EL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ QUE CONFORMA EL GRUPO 7, QUE HACE PARTE DEL SECTOR EDUCACIÓN, AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011.	286.73
TOTAL						

entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

No. CONT. RATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR	FECHA INICIO	FECHA FIN	OBJETO	VALORES PAGADOS AL 31/12/2016 POR ANTICIPO
		6.187.96				

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

Hallazgo 15. Ejecución de los contratos de dotación escolar suscritos en 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Producto de la Invitación Cerrada FA-IC-028-2015, el Fondo Adaptación emitió cartas de aceptación de la oferta y suscribió entre otros, los siguientes contratos de compraventa y/o suministro con el objeto de adquirir y entregar las dotaciones escolares y canastas educativas, de sedes educativas de diferentes regiones del país (Contratos 2016-C-0059, 2016-C-0060, 2016-C-0061 y 2016-C-0065).

Analizada la información que se encontraba en los expedientes contractuales físicos, las respuestas de la Entidad a requerimientos de información de la CGR y el archivo "Inst_Seguim_Entes_Control - Educación Diciembre 2016", se encontraron las siguientes situaciones:

1. SUSPENSIONES

Tabla 37. Suspensiones.

No. CONTRATO	No. DE SUSPENSIONES	JUSTIFICACION A	ESTADO A LA FECHA DE REALIZACIÓN DE LA AUDITORIA	OBSERVACIÓN DEL ESTADO A LA FECHA DE REALIZACIÓN DE LA AUDITORIA *
2016-C-0059	ACTA DE SUSPENSION 01 DEL 21/02/2017. POR EL TERMINO DE DOS MESES, ES DECIR HASTA EL 21 DE ABRIL DE 2017.	DE LAS 96 SEDES QUE CUBREN EL CONTRATO 65 NO CUENTAN CON UN 100% DE AVANCE.	SUSPENDIDO	Entre el 22 de febrero y el 21 de junio de 2017
2016-C-0060	ACTA DE SUSPENSION 01 DEL 20/02/2017. POR EL TERMINO DE DOS MESES, ES DECIR HASTA EL 19 DE ABRIL DE 2017.	LAS 26 SEDES QUE CUBREN EL CONTRATO NO CUENTAN CON UN 100% DE AVANCE. SE REANUDARA AUTOMATICAMENTE A PARTIR DEL 20 DE ABRIL	SUSPENDIDO	Entre el 20 de febrero y el 19 de junio de 2017
2016-C-0061	ACTA DE SUSPENSION 01 DEL 22/02/2017. POR EL TERMINO DE DOS MESES	LAS 16 SEDES QUE CONFORMAN EL GRUPO NO SE ENCUENTRAN TERMINADAS	SUSPENDIDO	Entre el 22 de febrero y el 22 de junio de 2017
2016-C-	ACTA DE	LAS 21 SEDES QUE	SUSPENDIDO	- Suspensión 1: Entre el 23 de

No. CONTRATO	No. DE SUSPENSIONES	JUSTIFICACION A	ESTADO A LA FECHA DE REALIZACION DE LA AUDITORIA	OBSERVACION DEL ESTADO A LA FECHA DE REALIZACION DE LA AUDITORIA *
0065	SUSPENSION 01 DEL 22/02/2017. POR EL TÉRMINO DE DOS MESES	CONFORMAN EL GRUPO NO SE ENCUENTRAN TERMINADAS		febrero de 2017 y el 23 de abril de 2017. - Suspensión 2: Solicitud remitida al Fondo para un periodo de dos (2) meses contados a partir del 12 de mayo de 2017.

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

*Información remitida por el Fondo Adaptación en respuesta al radicado FA-030-2017 y que corresponde a FECHA DE SUSPENSIÓN SEGÚN ACTA DE SUSPENSIÓN N°1 Y PRORROGA A LA SUSPENSIÓN

2. AVANCE DE EJECUCION Y PAGOS

Tabla 38. Avance de ejecución y pagos a 31-dic-2016 (\$Millones)

No. CONTRATO	AVANCE DE EJECUCION SEGÚN EL INSTRUMENTO DE SEGUIMIENTO DEL FONDO A 31/12/2016	AVANCE DE EJECUCION SEGÚN EL EXPEDIENTE CONTRACTUAL A 31/12/2016	PAGOS A 31/12/2016*
2016-C-0059	74,45%	32% (Correspondiente a 31 sedes de 96)	294.74
2016-C-0060	74,45%	0%**	429.04
2016-C-0061	74,45%	0%**	845.87
2016-C-0065	74,45%	5% (Correspondiente a una sede de 21)***	286.73

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual y bases de datos.

* Todos corresponden al concepto de anticipo

** En los informes de supervisión de noviembre y diciembre de 2016 se lee: Por otra parte y dado que el contrato no cuenta con órdenes de producción y despacho de dotación, no se registra trámite y pago alguno de facturas por entrega de dotación a las sedes contempladas en el contrato. Al cierre del informe de noviembre de 2016 los reportes se mantienen inalterados toda vez que no se registró actividad contractual.

***En solicitud del 20/02/2017 donde el contratista acepta la suspensión también señala: "solicitamos por medio de ustedes ante el Fondo Adaptación, que se revisen y se reajusten los precios correspondientes a cada uno de los ítems tanto de mobiliario como de canasta educativa. Esto debido que a la fecha no hemos recibido de parte de (...), ninguna orden de producción, y por lo tanto este contrato se encuentra en 0% de ejecución.

De lo anterior, se concluye que los cuatro (4) contratos no se habían ejecutado oportunamente incumpliendo con el cronograma que se planteó en los Términos de Condiciones Contractuales que hacen parte integral de los mismos, además de llevar más de cuatro (4) meses suspendidos⁸².

⁸² Al respecto, la Entidad en oficio de respuesta al requerimiento FA-030-2017 manifiesta: a la fecha Las razones por las cuales los contratos no se han ejecutado al 100% y ha sido necesario adelantar su suspensión, corresponden a que hay sedes a dotar que en la actualidad están en etapa de preconstrucción y/o construcción y que no cuentan con un 100% de avance de su etapa de construcción, por lo tanto, no pueden ser dotadas para su puesta en funcionamiento.

Así mismos se tienen sedes que por razones técnicas o jurídicas en su etapa de estudios y diseños están siendo aplazadas entre tanto es definida su situación por parte de los Entes Territoriales y en algunos casos particulares están siendo despriorizadas ya que no es posible la ejecución del proyecto.

Por otro lado, se tienen sedes objeto de estos contratos, que hacen parte del alcance de varios convenios interadministrativos celebrados entre el Fondo Adaptación y Entes Territoriales como alcaldías y

De otra parte, se evidenciaron inconsistencias en la información que la Entidad reportó en diferentes fuentes, a manera de ejemplo se tiene que en el instrumento de seguimiento a diciembre de 2016 reportó avance de ejecución de 74.45% para cada contrato, no obstante, de la lectura de los informes de supervisión y documentación contenida en cada expediente, se concluye que dos (2) de los contratos no presentaron ejecución, uno (1) presentó un 5% y otro el 32%; esto se traduce en que a 31 de diciembre de 2016 de 159 sedes educativas que se esperaban dotar con estos contratos se alcanzaron 32 instituciones, equivalente al 20%.

La situación anterior se originó por cuanto: (i) el Fondo Adaptación presentó debilidades en la etapa de planeación⁸³ de los contratos de suministro, al no verificar el estado real de avance de las obras en las sedes educativas que requerían de dotación escolar, es más, no verificó que las obras fueran ejecutables y que se mantuvieran priorizadas, es decir no contaba con información que le permitiera programar de manera adecuada la entrega de las dotaciones o decidir el momento oportuno en el cual realizar el proceso de contratación. (ii) La Entidad no tiene implementados controles en la información que reporta por diferentes fuentes.

Lo anterior ha ocasionado: (i) retrasos en la ejecución de contratos, presuntamente vulnerando con ello los principios de planeación⁸⁴, moralidad,

gobernaciones, convenios que se encuentran en la actualidad en proceso de liquidación por vencimiento del plazo de ejecución, toda vez que los Entes territoriales a través de su contratación derivada no lograron culminar el objeto de los mismos.

⁸³ Sentencia del Consejo de Estado del 24 de abril de 2013. Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa: *De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.*

⁸⁴ Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287 del Consejo de Estado: "[...] Las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (...) (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda

eficacia, economía y celeridad; (ii) no se cumple con oportunidad la satisfacción de las necesidades que se pretenden cubrir con la contratación y (iii) finalmente la falta de control en la información dificulta el análisis de la misma por parte de diferentes usuarios y pone en riesgo la acertada toma de decisiones.

CONTRATO 064 DE 2016

Tabla 39. Datos básicos del Contrato 064 de 2015..

CONTRATO 064 DE 2016		
FECHA SUSCRIPCION: 26/01/2016		VALOR INICIAL: \$334.73 millones
PLAZO INICIAL: 12 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución	F. INICIAL: 04/04/2016	F. FINAL: 03/04/2017
	VALOR ACTUAL: \$517.69 millones	
FECHA TERMINACION ACTUAL: 03/04/2017		
OBJETO: EL CONTRATISTA SE COMPROMETE AL SUMINISTRO Y DOTACION DE MOBILIARIO ESCOLAR BÁSICO Y DE CANASTAS EDUCATIVAS PARA LOS PROYECTOS EDUCATIVOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE SUCRE Y CÓRDOBA QUE CONFORMAN EL GRUPO 2, QUE HACEN PARTE DEL SECTOR EDUCACIÓN, AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011		
NOTA: Mediante otrosí 2 se adiciona el contrato por cuanto se incluye una nueva sede educativa en el departamento de Córdoba, la adición corresponde a \$182.97 millones.		
INFORMACION REPORTADA POR LA ENTIDAD A 31/12/2016:		
ESTADO: En ejecución	AVANCE DE EJECUCION: 74.45%	PAGOS: \$100.42 millones

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

Hallazgo 16. Contrato 064 de 2016. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Analizada la información que se encontraba en el expediente contractual, la respuesta y los soportes al requerimiento FA-039-2017 generado en desarrollo del proceso auditor, la CGR se estableció la siguiente situación:

En la cláusula quinta –Obligaciones de las partes- Otras obligaciones del contratista se pacta: *12. Transportar, almacenar (cuando aplique), instalar, poner en funcionamiento y entregar los bienes contratados en cada una de las sedes educativas de los Municipios y Departamentos contenidos en el contrato. 13. Hacer firmar el "ACTA DE ENTREGA Y RECIBO A SATISFACCIÓN" (Anexo n° 14*

celebrar. "1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos." (Subrayas fuera de texto)

de los TCC), por cada sede educativa donde se suministre, instale, ponga en funcionamiento y entreguen los elementos; ésta acta deberá estar suscrita en original por un representante del contratista de suministro, el contratista de obra, interventoría de obra y un representante de la entidad territorial designado por el funcionario competente mediante documento escrito. 14. Verificar que se surta el proceso de ingreso de la dotación al almacén de la Secretaría de Educación, mediante documento expedido por la misma. 15. Hacer entrega al Funcionario designado por la Secretaría de Educación, del MANUAL DE USO y mantenimiento para cada tipo de elemento entregado.

Verificadas las actas de entrega suministradas por la Entidad⁸⁵ se obtiene la siguiente información sobre las fechas de entrega y sitio de entrega:

Tabla 40. Entregas Contrato 064 de 2016.

Municipio	Nombre sede	Nombre IE	Fecha de entrega	Sitio de entrega
SUCRE	SEDE PRINCIPAL	INST EDUC NTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES	15/12/2016	Tenjo (Cundinamarca) Instalaciones del contratista
LORICA	CE. LOS GOMEZ M.I.	I.E. LOS GOMEZ ESCUELA NUEVA	04/11/2016	Tenjo (Cundinamarca) Instalaciones del contratista
PUERTO LIBERTADOR	SEDE PRINCIPAL	PABLO VI	08/02/2017	Tenjo (Cundinamarca) Instalaciones del contratista
LORICA	SEDE PRINCIPAL	LA UNION	26/01/2017	Tenjo (Cundinamarca) Instalaciones del contratista

Fuente: Tomado de la información reportada por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-039-2017

Adicionalmente, manifiesta el Fondo que: *El estado del contrato 064 de 2016 es terminado y cumplido; su alcance final de la dotación de cuatro (4) sedes educativas (...). En la actualidad se adelantan las gestiones tendientes a la liquidación del contrato 064 de 2016.*

Llama la atención de la CGR que se encontrara en proceso de liquidación un contrato en el cual no se había cumplido con las obligaciones por parte del contratista en la medida en que no se habían entregado los bienes en las sedes educativas, tampoco se haya verificado que se surta el proceso de ingreso de la dotación al almacén de la Secretaría de Educación del respectivo municipio y las demás ya señaladas.

⁸⁵ En las que se lee: (i) para la IE Las Mercedes "con el fin de entregar los bienes del objeto del presente contrato"... (ii) Para el resto de sedes educativas "con el fin de verificar el primero y entregar el segundo los bienes objeto del presente contrato. Una vez verificados los elementos objeto de la presente acta, el Supervisor notificará al FONDO ADAPTACION la aceptación de los elementos recibidos, para que la Interventoría de obra reciba físicamente la dotación, y de continuidad al proceso con la entrega correspondiente"...

Finalmente, el documento correspondiente al Otrosí 2, no reposaba en el expediente contractual, este fue revisado en la página WEB de la Entidad, debiéndose anotar que no fue posible establecer la fecha de suscripción.

Esta situación fue originada por: (i) debilidades en la planeación⁸⁶ para la suscripción del contrato de suministro, toda vez que, el Fondo Adaptación no previó las fechas en las que realmente se recibirían las sedes educativas, teniéndose que plantear la posibilidad de prórrogas o suspensiones para el suministro, tal como se colige de la lectura de los informes de supervisión⁸⁷; como en este caso no fue posible, se recibieron los bienes en las instalaciones del contratista, (ii) se evidencian debilidades en el seguimiento del contrato por cuanto el supervisor y/o interventor no advirtió que la situación de la entrega en sitio diferente a cada sede educativa y las actividades posteriores, conllevó a incumplimiento por parte del contratista y (iii) falta de control por parte del supervisor y/o interventor que no realizó las actividades de tipo administrativo y legal relacionadas con el archivo de la documentación contractual así como que los actos administrativos originados en desarrollo del contrato se encuentren debidamente elaborados.

Los hechos descritos ocasionaron: (i) riesgo de pérdida o deterioro de los elementos objeto del suministro, que se deriva en que al momento de ser utilizados por los estudiantes y/o comunidad educativa no se encuentren en

⁸⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C., M.P. Jaime Orlando Santofimio, 13 de junio de 2013, RAD. 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637) *"De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no solo para la realización efectiva de los objetivos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización de sus acciones y actividades, con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.... En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado."*

⁸⁷ A manera de ejemplo se tiene el informe de enero de 2017 que reza: *"Revisión, y registro de los acuerdos de calidad de las materias primas que emiten los proveedores de MP. A cada uno de UNIÓN TEMPORAL..., se debe revisar según las normas técnicas y especificaciones técnicas finales para determinar que la materia prima utilizada en el desarrollo del proyecto cumpla con todos los requerimientos técnicos para la fabricación y uso de estos elementos. El balance del contrato N° 064 de 2016 se mantiene como el del mes de Diciembre de 2016. No se han emitido órdenes de producción durante el mes de Enero de 2017. El contrato actualmente se encuentra en proceso de revisión para evaluar la suspensión o continuación según las obras terminadas."*

óptimas condiciones de uso, por lo que no se cumpliría con la satisfacción para la cual se realizó la contratación; (ii) presunta vulneración del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el Manual de Contratación del Fondo y las cláusulas contractuales en lo relacionado con las obligaciones del supervisor que han permitido cambios en las actividades pactadas con el contratista; (iii) dificultad y limitación para el control de la información a los distintos usuarios de la misma.

CONTRATO 148 DE 2014.

Tabla 41. Datos básicos del Contrato 148 de 2014.

CONTRATO 148 DE 2014		
FECHA SUSCRIPCIÓN: 15/08/2014	VALOR INICIAL: \$11.413.86 millones	
PLAZO INICIAL: 14 MESES Y 15 DIAS CONTADOS A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO	F. INICIAL: 24/09/2014	F. FINAL: 09/12/2015
VALOR ACTUAL: \$9.312.94 millones Se redujo a este valor mediante Otrosí 1 del 31 de marzo de 2016		
OBJETO: CONTRATAR EL DISEÑO (ETAPA I. ESTUDIO DE RIESGOS, DESARROLLO DE DISEÑOS, ESTUDIOS TÉCNICOS Y TRÁMITES) Y LA CONSTRUCCIÓN (ETAPA II. EJECUCIÓN DE OBRAS, SOCIALIZACIÓN Y ENTREGA EN FUNCIONAMIENTO) DE PROYECTOS EDUCATIVOS UBICADOS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. (comprende 12 proyectos: 3 en Cauca; 2 en Concordia; 1 en Andes; 1 en la Pintada; 1 en Pueblorrico; 1 en Angelópolis; 1 en Caramanta; 1 en Sonsón; 1 en municipio Nariño		
INFORMACION REPORTADA POR LA ENTIDAD A 31/12/2016:		
ESTADO: En ejecución	AVANCE DE EJECUCIÓN: 66%	PAGOS: \$4.303 Millones

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

Hallazgo 17. Ejecución del contrato 148 de 2014. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Analizada la información que se encontraba en el expediente contractual, a fin de evaluar la ejecución que tuvo durante la vigencia 2016, se establece que a 31 de diciembre de 2016 se había modificado en cinco (5) oportunidades y suspendido y/o ampliado estas suspensiones en 11 ocasiones como a continuación se muestra:

Tabla 42. Modificaciones.

FECHA	MODIFICACION	JUSTIFICACION
31/03/2016	Se modifica el valor definitivo reduciéndose a \$9.312.94 millones, el plazo de ejecución se deberán ejecutar en su totalidad en un plazo máximo de quince meses y quince días contados a partir de la suscripción del acta de inicio de ejecución. Modificar especificaciones técnicas en las escuelas Divino Niño y La Victoria.	Debido a la afectación del paro camionero se presentó escasez de materiales y falta de mano de obra calificada.
05/05/2016	Suspender el plazo de ejecución de para los proyectos la esmeralda, divino niño y la esperanza por el termino de 60 días desde el 01/04/2016 hasta el 30/05/2016. Se excluyó la ejecución del proyecto de CER Chirapoto.	
05/05/2016	Corregir la fecha de ejecución del otrosí 1, ampliar la suspensión del término de ejecución de los proyectos de divino niño y la esperanza por 60 días desde el 31/05/2016 hasta el 29/07/2016.	Continúa la situación originada por el paro camionero.
30/06/2016	1. Excluir del grupo el CER Esmeralda 2. Modificar plazos parciales de la entrega de ejecución de proyectos sin modificar el plazo total del contrato. 3. ampliar la suspensión del término de ejecución de las IE divino niño y escuela urbana la esperanza por 60 días desde el 30/07/2016 hasta el 29/09/2016. 4. suspender del término de ejecución del CER La Argentina por 30 días calendario desde el 05/07/2016 hasta el 04/08/2016.	1. Excluir del grupo el CER La Esmeralda por cuanto Corantioquia no aprobó el permiso de vertimientos de aguas y la institución educativa esta desfinanciada. 2, 4 sustentado en la falta de pago para la mano de obra y otras razones como imposibilidad para que lleguen los materiales, 3. para terminar ajustes arquitectónicos y presupuestales vigentes y su aprobación final por parte de Peyco. Teniendo en cuenta que dentro de las justificaciones hay algunas en las cuales el contratista es responsable, se pacta que parte del pago de la interventoría correrá a cargo del contratista.
13/09/2016	1. modificar el plazo de la ejecución de los proyectos sin afectar el plazo del contrato. 2. ampliar la suspensión de las IE Divino Niño y urbana La Esperanza por 30 días calendario desde el 30/09/2016 hasta el 30/11/2016. 3. suspender el término de ejecución del proyecto del CER La Argentina por 45 días calendario desde el 16/09/2016 al 31/10/2016.	1. modificar el plazo de la ejecución de los proyectos por cuanto existen dificultades para la entrada de materiales y falta de mano de obra disponible en el sector 2. Para terminar ajustes arquitectónicos y presupuestales vigentes y su aprobación final por parte de Peyco. Teniendo en cuenta que dentro de las justificaciones hay algunas en las cuales el contratista es responsable, se pacta que parte del pago de la interventoría correrá a cargo del contratista. 3. el acceso a la obra es muy complicada para la entrada de materiales, el abastecimiento ha sido muy lento y no hay mano de obra en la zona.
28/11/2016	Modificación de los tiempos de ejecución de los proyectos CER Arboleda y CER San José sin modificar el plazo total del contrato, la interventoría será asumida por el contratista.	El proveedor de la actividad de suministro e instalación de estructura metálica, teja rolada y canoas, no cumplió, por lo que se hizo necesario cambiar de proveedor retrasando el cronograma general.

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

SUSPENSIONES

1. Acta de suspensión del 27/04/2015 por un período de 30 días por cuanto a esa fecha no se había logrado la expedición de las licencias para las 12 sedes educativas
2. Acta de prórroga de la suspensión desde el 27/05/2015 hasta el 26/06/2015 reanudación automática por cuanto aún siguen pendientes licencias
3. Acta de ampliación 2 y 3 del 27/06/2015 hasta el 26/07/2015 y del 27/07/2015 hasta el 25/08/2015

4. Acta de prórroga de la suspensión 4 del 25/08/2015 por un periodo de 20 días calendario desde el 26/08/2015 hasta el 15/09/2015 persiste la situación
5. Acta de suspensión del 24/12/2015 desde el 24/12/2015 hasta el 23/01/2016, hasta tanto no se cuente con el presupuesto legalizado aprobado para tramitar la fiducia.
6. Acta de ampliación de la suspensión del 21/01/2016 por 6 días hasta el 29 de enero de 2016 mientras el contratista y el interventor se ponen de acuerdo respecto del valor y tiempo adicional necesarios para continuar con la ejecución de obra
7. Acta de ampliación del 28/01/2016 por 15 días hasta el 13/02/2016 para presentar presupuesto justificado
8. Acta de ampliación de la suspensión del 12/02/2016 por 16 días hasta el 29/02/2016, para entregar estudios hidrológicos aprobados por la interventoría (DPARD)
9. Acta de ampliación de la suspensión del 29/02/2016 por 15 días hasta el 15/03/2016, para entregar estudios hidrológicos aprobados por la interventoría (DPARD)
10. Acta de ampliación del 15/03/2016 por 16 días hasta el 31/03/2016 por cuanto se necesita gestionar el trámite contractual para la legalización del presupuesto aprobado para que el contratista pueda tramitar el anticipo para el desarrollo del contrato.
11. Acta de ampliación de la suspensión que se originó en el otrosí 4, hasta por 75 días desde el 01/11/2016 hasta el 15/01/2017 (para el colegio Divino Niño y La Esperanza del municipio de Caucasia); y por quince días desde el 01/11/2016 hasta el 15/11/2016 para el CER Cienaguita del municipio de Angelópolis. Para ajustar presupuesto.

Lo anterior se traduce en que la duración de la ejecución se ha desplazado en el tiempo por más del doble del inicialmente pactado (más de 18 meses) y por la tanto no se ha logrado la finalidad misional del Fondo de atención a la población infantil en edad escolar de todas las sedes que hacen parte del contrato, debido a la falta entrega oportuna de las instituciones educativas.

De otra parte, para la vigencia 2016 no se aportó ningún informe de supervisión, solo reposa en el expediente contractual un certificado de cumplimiento con fines de pago, pese a que el Órgano de Control solicitó la documentación completa⁸⁸.

⁸⁸ Es preciso aclarar que mediante requerimiento FA-013-2017 se solicitó a la Entidad el expediente contractual completo entendido este en los términos del Archivo General de la Nación en los siguientes términos: 1. Los expedientes físicos contractuales completos relacionados a continuación; se precisa que se requieren los informes de supervisión y/o interventoría, según sea el caso, en caso de que no se encuentren contenidos en los contratos deberán aportarse.

Finalmente, no se encontraron en el expediente contractual físico los otros ítems 2 al 5, los cuales debieron ser consultados en la página web de la Entidad.

Los hechos descritos obedecen: (i) a la falta de planeación en la etapa precontractual⁸⁹ toda vez que no se prevén todas las situaciones particulares de orden técnico, legal, geográfico, que se pueden presentar en las diferentes zonas donde se debe construir cada una de las sedes educativas, derivándose un inadecuado análisis y gestión de los riesgos contractuales; (ii) debilidades en la supervisión o interventoría por cuanto no se evidencia seguimiento y control en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 en el que se incluya los aspectos técnicos, legales, financieros, administrativos; y en conformación del expediente contractual, función establecida en el Manual de Contratación del Fondo.

Las situaciones descritas generan: (i) falta de oportunidad en el deber misional de la Entidad, en el entendido de que al no entregar con celeridad las sedes educativas contempladas en el contrato, se impacta negativamente en la comunidad y no se garantiza la efectividad de la protección de los derechos de la población destino; (ii) el hecho de no contar con los informes de supervisión y los actos administrativos generados en desarrollo del contrato dificultan, de una parte la toma de decisiones oportunas y de otra la labor de control por parte de la CGR.

⁸⁹ Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287 del Consejo de Estado: “[...] [[las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.” 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.” (Subrayas fuera de texto)

Hallazgo 18. Supervisión de los contratos 107, 123, 133 de 2016 - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Analizada la información que se encontraba en los expedientes contractuales⁹⁰ se observaron los siguientes casos en los cuales no se evidenció el cumplimiento de las obligaciones de los supervisores en los términos que establece el Instructivo para el seguimiento y control de los contratos, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, las cuales incluyen responsabilidades en los aspectos administrativos, técnicos, financieros, legales entre otros:

Tabla 43. Novedades de supervisión.

CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	NOVEDAD ENCONTRADA
2016-C-0133	29/06/2016	Se evidencia el cruce de correspondencia entre el contratista - interventor - Fondo, no obstante, no se suministraron ni en físico ni digitalmente los informes u otro tipo de evidencia o registro propios de la labor de interventoría en la que se establezca el seguimiento en los aspectos ya señalados.
2016-C-0107	13/04/2016	Pese a que en la base suministrada por la entidad se reportan otrosíes, en el expediente contractual no reposa ninguno, razón por la cual no fue posible verificar sus justificaciones y el aval del supervisor/interventor. No se suministraron ni en físico ni digitalmente los informes u otro tipo de evidencia o registro propios de la labor de interventoría en la que se establezca el seguimiento en los aspectos ya señalados.
2016-C-0123	07/06/2016	En las consideraciones de la adición se encuentra un párrafo de justificación que no obedece a ninguna solicitud que se encuentre en el expediente, adicionalmente es ambigua y no justifica la adición. De otra parte obra solicitud de modificación del contrato suscrita por la misma persona que suscribe el contrato y la adición. No se suministraron ni en físico ni digitalmente los informes u otro tipo de evidencia o registro propios de la labor de interventoría en la que se establezca el seguimiento en los aspectos ya señalados.

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

Lo descrito fue originado por la falta de controles a la labor de supervisión/interventoría que permita establecer que el seguimiento realizado cumpla e incluya los requisitos de calidad, oportunidad y obligaciones que le asisten a este rol.

Con lo que se ocasionó: (i) presunta vulneración del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 en el sentido de no realizar seguimientos que incluyan la verificación de los aspectos pluricitados en la presente observación; (ii) posible incumplimiento a lo establecido en el Manual de Contratación, en especial y entre otras a obligaciones como: *“Promover el oportuno ejercicio de las facultades de dirección y de orientación de la acción contractual que competen a la entidad, en especial el ejercicio de las prerrogativas extraordinarias, multas y mecanismos de apremio previstas en la ley” “Estudiar, conceptuar sobre la viabilidad y solicitar las modificaciones del contrato que sean pertinentes (justificación), soportadas en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que ningún caso deben (sic) sustentarse en la mera liberalidad de las partes” y “Colaborar con la secretaría general en la custodia y organización del archivo del contrato, remitiendo toda la*

⁹⁰ Los cuales fueron requeridos en los términos ya señalados en anteriores hallazgos

información utilizada y elaborada durante la ejecución del contrato de conformidad con las normas impartidas para tal efecto, por el Archivo General de la Nación. El expediente del contrato deberá incluir entre otros, la correspondencia o correos electrónicos cruzados con el contratista, los planos, requerimientos, actas de reuniones, instrucciones impartidas, y demás documentos necesarios para el control físico y financiero del contrato, adjuntando en general toda la información relacionada con su desarrollo y (iii) al no contar con herramientas que permitan establecer en cualquier momento el estado actualizado del contrato en todos sus aspectos, se dificulta la toma oportuna de decisiones y se limita la labor de control a la auditoría.

CONTRATO 178 DE 2013

Tabla 44. Datos básicos.

CONTRATO 178 DE 2013 ⁹¹		
FECHA SUSCRIPCION: 24/09/2013	VALOR INICIAL: \$5.601.79 millones	
PLAZO INICIAL: NUEVE MESES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE SUSCRIPCION DEL ACTA DE INICIO: 1 MES DE PRECONSTRUCCION Y 8 MESES DE CONSTRUCCION	F. INICIAL: 23/10/2013	F. FINAL: 23/07/2014
VALOR ACTUAL: \$6.055.60 millones	FECHA TERMINACION ACTUAL: EL PLAZO FINAL PACTADO FUE DE 46 MESES Y TRECE DIAS. TERMINACION ANTICIPADA EL 05/09/2016	
OBJETO: EL CONTRATISTA SE COMPROMETE A CONSTRUIR LA SEGUNDA ETAPA DE LA NUEVA SEDE DE LA E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA, BOYACÁ.		
NOTA: De acuerdo con el proyecto de liquidación que presenta la Entidad se desembolsaron \$2.297.53 millones, de los cuales el contratista tiene pendiente por amortizar \$621.29 millones. Se logró un avance de obra del 33.7%		

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en la documentación que reposa en el expediente contractual

Hallazgo 19. Oportunidad en la liquidación del Contrato 178 de 2013 y trámite de licencias. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Contrato 178 de 2013 fue terminado anticipadamente tal como consta en acta del 05 de septiembre de 2016, pactando en la cláusula segunda: "la etapa de liquidación del contrato de obra 178 de 2013 se efectuará dentro de los ocho (8) meses siguientes a la fecha de expedición de la presente acta de terminación, y se tendrán en cuenta mínimo los siguientes lineamientos:

1. Deberá efectuarse en principio de mutuo acuerdo.

⁹¹ Este contrato fue objeto de hallazgo en el informe de la Actuación Especial realizada por la Delegada de Gestión Pública, tal como consta en el hallazgo 10 con connotación fiscal por valor de 621 millones valor resultante del valor cancelado por el anticipo frente al amortizado.

2. Se realizará el balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado en el contrato.
3. Se llevarán a cabo mesas de trabajo entre las partes, que permitan el cruce de cuentas y el cierre financiero del contrato.
4. EL FONDO verificará si, durante la vigencia del contrato EL CONTRATISTA, cumplió con el pago de los salarios, prestaciones sociales y demás indemnizaciones que haya lugar.
5. EL FONDO verificará si, durante la vigencia del contrato EL CONTRATISTA, cumplió con el pago de sus aportes y el de sus empleados, si los tuviere, a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y a las cajas de compensación familiar, SENA e ICBF y sentará, en el acta, la constancia a que hubiera lugar.”

Verificados los soportes obrantes en el expediente y los demás aportados por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-039-2017, se estableció que: (i) habían transcurrido más de ocho (8) meses y no se había logrado la liquidación del contrato; (ii) no se había iniciado gestión ante la aseguradora tendiente a hacer efectivas las pólizas correspondientes y (iii) no se había logrado el resarcimiento del daño que fue comunicado por la CGR en informe de Actuación Especial, así como tampoco las sumas que de acuerdo con los datos registrados en el proyecto de acta de liquidación adeuda el contratista por concepto de “costos por demolición y reconstrucción de elementos estructurales en concreto que no cumplen especificaciones” en cuantía de \$194.92 millones y “costos asociados a pagos anticipados de equipos e insumos” por \$192.67 millones.

Con relación a los permisos y licencias ambientales que aplican a las obras de infraestructura para el sector salud, no fueron aportados a la CGR por parte del Fondo Adaptación: copia del permiso de vertimiento de aguas residuales; copia de la licencia o permiso relacionado con el manejo de residuos sólidos patógenos y peligrosos; copia del aval del Ministerio de Salud y Prosperidad Social, donde a su vez se aprueba el Programa Médico – Arquitectónico (PMA)” y conste el cumplimiento de la Resolución 4445 de 1996⁹².

En cuanto a las licencias de urbanismo y construcción, de las actas suscritas entre las partes, para efectos liquidatorios del contrato, se deduce que la primera no existió durante la etapa de ejecución del contrato⁹³ y la segunda, además que

⁹² por el cual se dictan normas para el cumplimiento del contenido del Título IV de la Ley 09 de 1979, en lo referente a las condiciones sanitarias que deben cumplir los establecimientos hospitalarios y similares

⁹³ “... El Municipio de Villa de Leyva, Boyacá aportará los recursos necesarios para las obras complementarias de urbanismo y conexión de servicios públicos. Las obras se ejecutarán de manera paralela a la Construcción de la Segunda etapa del Hospital San Francisco de Villa de Leyva”,

sufrió una serie de modificaciones, va a ser revocada⁹⁴ debiéndose iniciar un nuevo trámite para poder culminar la obra y dar cumplimiento al fin último de satisfacer la necesidad en salud que presenta la población.

Estas falencias no fueron solo de trámite; por el contrario, comprometen la funcionalidad y la calidad de las obras y se remontan a los estudios previos, en un contexto que resulta relevante porque: 1. Se trata de una obra de altas especificaciones, debido al uso que va a tener; 2. Se trata de la recuperación de la infraestructura de los servicios de salud de una población que tradicionalmente turística, la cual visita un número significativo de personas provenientes de diferentes partes de Colombia y del mundo, razón por la cual resulta indispensable poner en funcionamiento la obra de salud.

Los hechos descritos fueron ocasionados por cuanto: (i) el Fondo no había logrado verificar el cumplimiento de los lineamientos mínimos establecidos en la cláusula segunda de la terminación numerales 4 y 5 que le permitiera determinar el cumplimiento del contratista y poder agotar el trámite de liquidación de este contrato; (ii) falta de oportunidad en gestión por parte de la Entidad ante los incumplimientos del contratista.

Generando con esta situación: (i) que al no suscribirse la liquidación definitiva no se puedan liberar los recursos que se encuentran amparando este contrato en cuantía de \$3.758.07 millones y que podrían ser utilizados en la satisfacción de necesidades del mismo u otros sectores; (ii) siga afectado el patrimonio del Estado por los daños fiscales ocasionados debido a la falta de legalización de los recursos entregados en calidad de anticipo y (iii) que a la postre con el desplazamiento en el tiempo del contrato, la comunidad de Villa de Leyva continúe sin satisfacer su necesidad de hospital, carencia que debió haberse suplido desde 2014, fecha inicial prevista para la finalización del objeto contractual.

**Hallazgo 20. Proyecto de vivienda Santa Lucía (Atlántico).
Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

⁹⁴ "... De la mencionada reunión, se suscribió el documento "ACTA DE ENTENDIMIENTO Y COMPROMISO SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA Y EL FONDO ADAPTACIÓN", donde se realizaron las siguientes consideraciones "...2). La Gerencia del Hospital de Villa de Leyva se compromete a presentar renuncia de la licencia de construcción otorgada por la administración municipal de Villa de Leyva mediante la resolución No. 084 de 30 de agosto de 2012, modificada a través de la Resolución No. 127 de 26 de diciembre de 2012, prorrogada mediante Resolución No. 005 de 10 de septiembre de 2014, modificada por la Resolución No. 008 de 2015, revalidada por la Resolución No. 002 de 2015. 3). El alcalde municipal de Villa de Leyva se compromete a aceptar la renuncia a la licencia relacionada en el numeral anterior. Como consecuencia de la aceptación de la renuncia de la licencia de construcción se compromete a expedir una nueva licencia siempre y cuando el solicitante, es decir la ESE, aporte los documentos y requisitos de orden legal...". Tal como consta, mediante oficio E-2017-000652 del 31/01/2017 (Oficio anexo)...

La cláusula novena del Contrato 081 de 2012, relacionada con la supervisión establece que “El FONDO ADAPTACION 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 (...) de ninguna de las obligaciones o deberes que emanen del presente contrato, ni para imponerle obligaciones diferentes a las estipuladas en el mismo. Por lo tanto tampoco podrá impartir instrucciones que impliquen modificaciones a los términos de este contrato o dilaten su gestión”.

En desarrollo de la ejecución del Contrato 081 de 2012, el Operador Zonal suscribió Contrato de Obra 51462 el 21 de agosto de 2013.

El plazo inicial del Contrato de Obra 51462 de 2013 se pactó para el 12 de abril de 2014, el cual fue prorrogado hasta el 12 de junio de 2014, mediante Otrosí 02 del 04 de abril de 2014. Sin embargo, el 03 de junio de 2014⁹⁵ las obras se encontraban invadidas⁹⁶, no obstante que el contrato, en la cláusula 25 se establecieron las “obligaciones del contratista” y el numeral 25.10 definió que “EL CONTRATISTA debe garantizar la seguridad y vigilancia de todas las áreas asignadas para el desarrollo de las obras contratadas, desde la fecha del ACTA DE INICIO DE OBRAS hasta que se firme el acta de entrega al beneficiario”

Según el Fondo, la invasión conllevó a la suscripción de los Otrosíes 3, 4 y 5 con los cuales se amplió el plazo contractual hasta el 29 de diciembre de 2014⁹⁷.

De la revisión de las comunicaciones⁹⁸ remitidas por la Interventoría del Contrato 081 de 2012 al Operador Zonal, se colige presuntos incumplimientos, faltas de celeridad y negligencia por parte de este último reflejadas entre otras, por la falta de entrega oficial del listado de los 88 hogares beneficiados con este proyecto a la Gobernación del Atlántico. Hecho que de acuerdo con la documentación entregada por la Entidad se produjo hasta el 22 de febrero de 2017, según oficio E-2017-001501.

⁹⁵ Para esta fecha el contrato tenía como fecha de finalización el 12/06/2014 de acuerdo con el otrosí 2 suscrito el 04/04/2014 .

⁹⁶ Según el Fondo invadidas por personas que según la Entidad no corresponden a beneficiarios de la Ola Invernal del 2010-2011

⁹⁷ Según el Fondo debido a la imposibilidad de los trabajadores para continuar su ejecución por cuanto se presentaron amenazas por parte de los invasores.

⁹⁸ A manera de ejemplo nos permitimos citar las de fecha: 04/09/2015; 11/12/2015; 01/02/2016; 03/02/2016; 14/03/2016.

viviendas a los beneficiarios”¹⁰¹; sin embargo, como se registra en el hallazgo, estas circunstancias se materializaron, razón por la cual no se encuentra justificada la posición de la Entidad.

En resumen, el Ente de Control identificó las siguientes debilidades en el desarrollo del proyecto de vivienda “Santa Lucía”, las cuales impidieron que se cumpliera con la finalidad de entrega de solución de vivienda definitiva para la totalidad de la población:

- Falta de oportunidad en la toma de decisiones por parte de los diferentes intervinientes que permitieron, que el proyecto se prolongara más de tres (3) años invadido.
- De acuerdo con la asignación de riesgos en los Estudios Previos, el Fondo Adaptación asumió el tipificado como: “situaciones de orden público o desastres naturales dificultan la visita a campo y la consecución de los objetivos del contrato”, no obstante, en la práctica lo entiende compartido con el contratista, cuando a través de contrato de obra se le asignó a este último el deber de vigilancia sobre las obras, hecho que no exime al Fondo de la responsabilidad final de satisfacer la necesidad de vivienda para esta población en particular.
- Falta de oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones del Operador Zonal pactadas en el Contrato 081 de 2012¹⁰².

El Fondo no había atendido la necesidad de la totalidad de la población beneficiaria de Santa Lucía en lo relacionado con el sector vivienda, por cuanto no había desplegado todas las actividades posibles tendientes a conminar al Operador Zonal al cumplimiento del Contrato 081 de 2012, especialmente las obligaciones¹⁰³ relacionadas con: (i) la provisión de soluciones de vivienda para las beneficiarios en la zona asignada (ii) el cumplimiento eficiente y oportuno del objeto del contrato (iii) la aplicación y disposición de todas las acciones necesarias que se requieran para lograr la efectividad en la ejecución de los recursos entregados (iv) prestar el apoyo necesario para el logro y cumplimiento de los

¹⁰¹ Tal como consta en documento anexo a la respuesta E-2017-014246 del 12/05/2017 del requerimiento FA-030-2017.

¹⁰² En especial la relacionada con el suministro del listado de beneficiarios que impidió que el constructor fuese adelantando la entrega de viviendas que le permitiera completar su objeto contractual. Siendo necesario precisar que en respuesta a la comunicación de la observación el Fondo planteó: *Respecto al listado de beneficiarios y la entrega de los mismos a la gobernación del atlántico en febrero de 2017, es importante aclarar que este listado debe estar definido para poder realizar la legalización de las viviendas, situación que generalmente se efectúa al inicio y a la finalización del proyecto debido a que es una información dinámica por los constantes cambios y la confirmación de cruces de atención con otras entidades para certificar la situación de elegibilidad de cada beneficiario.* Afirmación que no desvirtúa lo observado por la CGR.

¹⁰³ Cláusula 6 del contrato 081 de 2012.

A 31 de mayo de 2017, pese a haberse terminado el plazo contractual, no se había hecho entrega de 76 viviendas⁹⁹, según el Fondo Adaptación habían entregado físicamente doce (12) viviendas a beneficiarios del Proyecto.

No obstante, de conformidad con la respuesta recibida por parte del Fondo Adaptación a la comunicación de observaciones, (...) a 21 de junio de 2017 las 88 viviendas fueron recuperadas de las familias invasoras y se encuentran habilitadas para ser entregadas a las familias beneficiarias del programa de vivienda. (...) logrando a fecha 21 de junio de 2017, la entrega de 57 viviendas.

Como se desprende de lo descrito, este proyecto debió desarrollarse inicialmente al 12 de abril de 2014, para cubrir necesidades de familias afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010- 2011". Sin embargo, como se concluye de lo precedente los resultados definitivos comenzaron a presentarse en abril de 2017¹⁰⁰, lo que indica que las viviendas estuvieron invadidas por casi tres (3) años, tiempo en el cual no se brindó solución definitiva a los beneficiarios del proyecto. Debe precisarse que aunque se habían entregado 57 viviendas a junio de 2017, no se había cumplido en la totalidad del objeto contractual por parte del Operador Zonal, toda vez que, faltaban 31 viviendas por ser entregadas físicamente y la legalización jurídica de la totalidad.

Finalmente, el Fondo argumentó que el no haber iniciado el procedimiento administrativo de imposición de multas y sanciones de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 contra el Operador Zonal, se debió a que "de hacerlo en este momento, podría paralizar la ejecución de las obras e impediría la entrega de las

⁹⁹ Las cuales se encontraban invadidas. Hecho que fue verificado en visita de inspección ocular llevada a cabo en desarrollo del proceso auditor.

¹⁰⁰ En este punto es necesario precisar que se procedió a indagar sobre las gestiones realizadas por el Fondo Adaptación y el Operador Zonal, tendientes a lograr el cumplimiento contractual, frente a lo cual esta Entidad respondió: Gestión del Operador Zonal: Comfenalco Valle De la gente en calidad de contratante, presentó reclamación de fecha 19 de marzo de 2015 ante la Compañía de seguros. Así mismo manifestó: *El día 22 de Abril de 2016 Comfenalco Valle De la gente radicó solicitud de Conciliación Extrajudicial ante la Cámara de Comercio de Cali, (...) la audiencia de conciliación se llevó a cabo el día 12 de Julio de 2016, y en la misma se emitió por parte de la conciliadora designada, Constancia de No Acuerdo.* Finalmente, manifiesta que teniendo en cuenta que el terreno sobre el cual se erige la construcción es de la gobernación del Atlántico, esta administración y la municipal han iniciado acciones tendientes a la recuperación, entre las que se cuentan reuniones, trabajo social con la comunidad y diligencias de desalojo.

Gestiones del Fondo Adaptación: A raíz de los hechos presentados por la invasión, de acuerdo con lo informado por el Fondo, se han ejecutado una serie de actividades tendientes a dar solución a las familias beneficiarias dentro del proyecto en mención las cuales incluyen comunicaciones mediante oficios, reuniones y mesas de trabajo con la Gobernación, la comunidad de invasores, el Operador zonal, las autoridades municipales y el Fondo Adaptación. De otra parte, y en virtud del seguimiento que la interventoría contractual realiza al proyecto, se remitieron comunicaciones al Operador zonal a fin de requerirlo para lograr el cumplimiento del contrato 081 de 2012 así como la recuperación de las viviendas. Adicionalmente, manifiesta la Entidad que se plantearon en conjunto diferentes estrategias para lograr la dinámica que permita el desalojo de las viviendas.

propósitos y obligaciones establecidos en el contrato (v) y la defensa en todas sus actuaciones de los intereses de la comunidad, el municipio y el Fondo Adaptación.

Es pertinente resaltar, que estas obligaciones están correlacionadas con las establecidas en el contrato de obra, en el cual el Operador Zonal se obliga a: (i) Ejercer la supervisión del contrato a través de la interventoría y en el marco de la anterior, (ii) verificar la ejecución y cumplimiento del contrato en todas sus cláusulas.

La situación descrita, es decir, el hecho de que el Fondo Adaptación no haya entregado física y jurídicamente las 88 viviendas del Proyecto a los beneficiarios censados y elegidos, damnificados de la ola invernal 2010 – 2011 del municipio de Santa Lucía¹⁰⁴, ha ocasionado: (i) incumplimiento en la oportunidad de la misión institucional frente a la atención de la totalidad de esta población damnificada, toda vez que hasta después de seis (6) años de la declaratoria de emergencia se empezó a cumplir con el propósito para el cual fueron suscritos los contratos y desembolsados los recursos; (ii) riesgo de enfrentar una demanda en la que se vean afectados los intereses del Estado, la cual ascendería a unas pretensiones de por lo menos \$687.85 millones tasadas por el contratista¹⁰⁵; vulneración de los principios de la Función Pública en especial los de Celeridad, Moralidad y Economía.

¹⁰⁴ Debe precisarse que se entiende cumplido el objeto cuando se ha entregado al beneficiario final a entera satisfacción la vivienda debidamente terminada y legalizada (Cláusula 12.2.3 del Contrato de Obra) esto concordancia con lo establecido en los estudios previos que dieron origen al contrato 081 de 2012 en los siguientes términos: 6. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR Y ESPECIFICACIONES. (...) Para alcanzar este objetivo el Operador Zonal debe realizar las siguientes actividades (...) (b) Con respecto a las soluciones de vivienda provistas por el Operador Zonal: (...) III. Acompañamiento Social (...) (V) Adelantar los trámites de escrituración individual y registro correspondientes. Los costos asociados a estos procesos de acuerdo con la normatividad vigente, deben ser asumidos por el Operador Zonal con cargo a los recursos administrativos del presente contrato.

¹⁰⁵ Tema que ya fue objeto de análisis en el Comité de Conciliación de la Entidad, por cuanto fue convocada por el contratista a Audiencia de Conciliación Prejudicial con la siguiente pretensión: Que se declare contractualmente responsable al FONDO DE ADAPTACIÓN y solidariamente responsable a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA -COMFENALCO VALLE, por no haberse realizado el pago de CUATROCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$461'888.949) desde el 9 de noviembre de 2014, fecha en la que se culminaron los trabajos de construcción de casas en el Proyecto Santa Lucía (Atlántico). Que se condene contractualmente al FONDO DE ADAPTACIÓN y solidariamente a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA -COMFENALCO VALLE a cancelar la suma OCHENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SETENTA PESOS (\$81.246.370) equivalentes al interés moratorio desde que la obligación se hizo exigible (9 de noviembre de 2014) hasta el 30 de junio de 2015. Que se condene contractualmente al FONDO DE ADAPTACIÓN y solidariamente a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA -COMFENALCO VALLE a cancelar los intereses moratorias que se causen desde el 30 de junio de 2015 hasta que se haga efectivo el pago concreto de la condena. Que se condene contractualmente al FONDO DE ADAPTACIÓN y solidariamente a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA -COMFENALCO VALLE al pago de las costas procesales que se causen dentro del proceso.

Hallazgo 21. Oportunidad en la atención de la población de Tibaná (Boyacá). Administrativo.

El 04 de septiembre de 2012 el Fondo Adaptación suscribió Contrato 096 de prestación de servicios con una Caja de Compensación Familiar, el cual tiene por objeto realizar las funciones de OPERADOR ZONAL en Bogotá D.C. y los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. En desarrollo de dicho objeto, el operador zonal se obliga para con el Fondo Adaptación a desarrollar todas las actividades necesarias para proveer de soluciones de vivienda en Bogotá D.C y en los municipios de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, 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” teniendo en cuenta los resultados de la verificación del Registro Único de Damnificados. Para este contrato se pactó un plazo inicial de 24 meses, hasta septiembre de 2014) no obstante, a la fecha (junio de 2017) se encontraba prorrogado hasta el 20 de diciembre de 2017.

Entre octubre de 2015 y febrero de 2016 se instauraron 20 tutelas a través del Personero¹⁰⁶ del Municipio de Tibaná (Boyacá), en representación de habitantes damnificados de la Ola Invernal 2010 – 2011 que fueron censados como beneficiarios para recibir solución de vivienda definitiva, estas acciones pretendían el amparo del derecho a una vivienda digna. Proferidas las sentencias se observó que, siete (7) de estos fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo de Tibaná, ordenaron al Fondo Adaptación autorizar a Colsubsidio en su calidad de operador zonal al pago de cánones de arrendamiento a los tutelantes hasta tanto se provea una solución definitiva de vivienda hecho que debería darse entre 12 y 18 meses siguientes; de otra parte un fallo de tutela que fue proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, con efectos Inter comunis, en la que no se vinculó al Fondo Adaptación, ordenó a la Alcaldía la reubicación temporal de la totalidad de los damnificados.

Así las cosas, en diferentes sesiones del Comité de Conciliación realizados en el 2016, este tema fue objeto de análisis, llegando esta Entidad a la conclusión de que no era procedente atender los fallos en los términos en que se obligaba a la autorización del pago de cánones de arrendamiento por parte del Operador Zonal,

¹⁰⁶ Al respecto la Entidad en la respuesta a la observación manifestó: (...) *Personero de ese municipio, quien, en ostensible abuso del derecho y atentando contra la seguridad jurídica presentó múltiples acciones de tutela que generaron diversos fallos, muchos de ellos contradictorios entre sí, al punto que en un momento dado existió una superposición o concurrencia de órdenes tutelares que generó una complejidad mayúscula frente a su cumplimiento.*

toda vez que consideran que salvo mejor criterio: “hasta ahora, hemos entendido subsumidas en el cumplimiento de la citada sentencia con “efectos inter comunis” por parte de la Alcaldía municipal de Tibaná, en ejercicio de su competencia legal y funcional respecto a la reubicación temporal de la totalidad de los damnificados de la ola invernal 2010-2011 “mientras se hace la entrega de la vivienda otorgada mediante el Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción que adelanta Colsubsidio”. Esta posición se mantuvo hasta que se dio el cumplimiento del fallo del 05 de Febrero de 2016 proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de la acción de tutela radicada 2016-00070-00, y se entregaron las soluciones definitivas de vivienda, situación que fue comunicada al Juzgado Promiscuo Municipal solicitando provea los respectivos autos de cierre en cada caso ante el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia.

Producto de la presión ejercida de la decisión de medios judiciales, el Operador Zonal suscribió Contrato B-679 el 09 de agosto de 2016 con el objeto de: “El promitente vendedor promete transferir a favor del promitente comprador quién adquiere a título de compraventa, en pleno derecho de dominio, propiedad y posesión junto con las mejoras y anexidades de hasta veintidós (22) unidades privadas de vivienda bifamiliar de interés prioritario, que hacen parte del proyecto inmobiliario denominado Urbanización San Marcos, ubicado dentro del perímetro urbano del municipio de Tibaná – Boyacá”, por \$1.061.76 millones. Siendo necesario precisar que de acuerdo con la información obtenida de la página de internet del Fondo Adaptación a finales de mayo de 2017, el proyecto fue entregado a las 22 familias beneficiarias¹⁰⁷.

Llama la atención de la CGR la falta de oportunidad con la que fue atendida esta población, esto es, seis (6) años después de la ocurrencia del Fenómeno de la Niña, razón por la cual consideraron acudir al mecanismo de amparo de tutela para hacer exigibles sus derechos, no obstante, que la Honorable Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre la oportunidad con la que se debe atender esta población en los siguientes términos: “(...) el Estado debe responder de manera oportuna a las necesidades humanitarias, proteger los derechos y brindar la atención necesaria para favorecer la recuperación y evitar mayores daños a todas las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, en cuanto son sujetos de especial protección constitucional al encontrarse en condición de debilidad manifiesta como consecuencia de la situación generada por el desastre”¹⁰⁸

¹⁰⁷ <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/prensa/comunicados-de-prensa/comunicados-prensa-2017/917-comunicado-057-17> tomado el 09 de junio de 2017.

¹⁰⁸ Sentencia T-198 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

En lo relacionado con el tema de la oportunidad el Fondo Adaptación en el oficio de respuesta a la observación solicita se de aplicación al precedente judicial para lo cual cita sentencias en las cuales se le ha reconocido que para el cumplimiento de su deber misional cuenta con un marco temporal que finaliza en el 2018; no obstante, para la CGR en virtud de los principios de la Función Pública en especial los de Eficacia y Celeridad y de sentencias de órganos superiores, la Entidad debe ser ágil y oportuna en la atención de las necesidades, objetivo para la cual fue creada, al respecto es pertinente traer a colación los apartes de las siguientes sentencias:

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014), Radicación numero: 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA): "Por otra parte, la justificación del régimen de contratación especial que se expide para el Fondo Adaptación, radica precisamente en la urgencia que reviste la solución de los graves problemas surgidos a partir de un fenómeno natural que produjo daños y traumatismos en la infraestructura y el medio ambiente, por lo que se requieren soluciones ágiles y efectivas, que suponen la eficaz y eficiente tramitación de los procedimientos encaminados a adjudicar los contratos necesarios para el cumplimiento de los fines perseguidos por la entidad."

(...) Son aristas distintivas de este modelo de gestión de la situación de desastre: i) la creación de instituciones públicas, ii) con formas organizacionales, funcionales y de ejecución propias del sector privado, iii) pero con la gestión de dineros públicos; los cuales son dirigidos a resolver una situación de crisis, que dada su magnitud, reclama una respuesta ágil y eficaz que suele ofrecerse por fuera de los cauces de la normalidad jurídica e institucionalidad estatal. (...)

(...) Así las cosas el enfoque de gestión que posee el Fondo Adaptación está encaminado exclusivamente a obtener resultados materiales en el corto plazo de dos años, pero para solventar daños estructurales que aglutinan aspectos ambientales, de direccionamiento de ríos, infraestructura fluvial, portuaria, aeroportuaria, férrea, educativa, agrícola, entre otras. (...)

(...) En el presente caso, para la Sala es claro que lo que se pretende mediante la estructuración de un régimen especial para los contratos del Fondo Adaptación, es lograr la simplificación y agilización de las actuaciones y decisiones relativas a su formación para de esta forma permitir su pronta ejecución, en vista de la urgencia que reviste la solución de los graves problemas derivados de la fuerte ola invernal que origina las medidas excepcionales (...)

Corte Constitucional, Referencia: expediente RE-179 M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, seis (6) de abril de dos mil once (2011):

(...) Para ello, el Decreto Legislativo 4819 de 2010 contempla una medida idónea para alcanzar los fines antes indicados, pues como se analizó en apartes previos, la centralización de la administración de los recursos, de la toma de decisiones y de la gestión de los proyectos redundan en ahorro de tiempo y en la reducción de costos de transacción lo que permite que la acción del Estado para responder a la emergencia sea más eficiente y eficaz.

Finalmente, la creación del Fondo Adaptación es una medida proporcionada para atender la emergencia y los efectos de ésta. Ciertamente, la centralización de la toma de decisiones y de la ejecución de los proyectos permitirá al Gobierno Nacional actuar con mayor prontitud y coordinar esfuerzos a nivel nacional, para atender oportunamente las necesidades de los damnificados (...)

(...) Aunque esta centralización sacrifica la participación de las entidades territoriales en la identificación y gestión de los proyectos que demandan las actividades que pretende adelantar el Gobierno Nacional a través del Fondo Adaptación, este sacrificio se encuentra justificado, teniendo en cuenta la importancia de que el Gobierno Nacional intervenga con prontitud y eficacia en la prevención y mitigación de las causas y efectos generadores de la emergencia. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha admitido que cuando sea imperativo en aras de garantizar un interés nacional superior, es posible restringir la autonomía de las entidades territoriales¹⁰⁹, asunto que en el caso en estudio se hace necesario para lograr una atención más rápida y efectiva de las víctimas y los daños causados por el Fenómeno de la Niña. (...) En este caso, **la necesidad de actuar con prontitud, coordinación, eficacia y eficiencia** para atender las causas de la emergencia, justifica la limitación de la autonomía de las entidades territoriales y su exclusión de la estructura de la dirección del Fondo Adaptación.
(...)

(...) en principio, la adopción de un régimen de contratación para hacer frente en forma eficiente a las necesidades generadas por el Fenómeno de La Niña, guarda conexidad con los hechos y causas de la crisis, y permite al Estado adquirir los bienes y servicios necesarios para superar la emergencia. No obstante, tal como lo ha señalado esta Sala en otras providencias, sentencias C-193 y C-194 de 2011, el régimen especial de contratación que se ha diseñado para afrontar esta emergencia, no puede mantenerse indefinidamente en el tiempo, razón por la que se ha considerado razonable establecer un límite temporal, el cual se ha fijado en el 31 de diciembre de 2014. Este período se ha considerado más que prudencial para que, entre otros, el Fondo Adaptación haga la planeación necesaria para el

¹⁰⁹ Ver sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

cumplimiento de sus objetivos y estructure las contrataciones que se requieren bajo la modalidad excepcional que consagra el decreto objeto de revisión. (...)

De otra parte, la Entidad presentó en su respuesta aspectos de orden normativo, histórico y contractual¹¹⁰ por las cuales los proyectos han presentado retrasos, sin embargo, con ello solo se confirma el desplazamiento de la atención de la población destino de la misión del Fondo; en especial la población de Tibaná para la cual se terminó el proceso de verificación en el 2014 y solo hasta mayo de 2017 se materializó la entrega de las 22 viviendas.

Las situaciones descritas son originadas por cuanto: (i) No se aplican los controles suficientes dentro de la supervisión al contrato 096 de 2012, en la cual se comine al Operador Zonal al cumplimiento de sus actividades contractuales oportunamente, en los proyectos que aún se encuentran en ejecución, en las zonas de Boyacá y Cundinamarca y (ii) El Fondo no observa el principio de celeridad en sus actuaciones que le permita atender con oportunidad a la población objetivo de su misionalidad.

Con lo anterior se está ocasionando: (i) Incumplimiento del deber misional del Fondo Adaptación reflejado en la falta de oportunidad de sus objetos contractuales los cuales generalmente tiene que prorrogar, tal es el caso del Contrato 096 de 2016, que conlleva a que no se atienda con la prioridad y celeridad a la población damnificada con ocasión del Fenómeno de la Niña de hace más de cinco (5) años y (ii) desgaste administrativo si se ve abocado a salir en defensa de los intereses judiciales de la Entidad en futuros trámites judiciales.

¹¹⁰ A manera de ejemplo se transcriben los siguientes tomados de la respuesta de la Entidad: (...) *el contrato de los operadores zonales se estructuró en 2 etapas, la primera en la cual se realiza el proceso de verificación, este proceso determinó el número real de viviendas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que puede atender el FONDO ADAPTACIÓN, es así como el proceso inició con 109.395 registros reportados como afectación en vivienda por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres en todo el país. El Operador zonal debió determinar a través de visitas de campo a cada una de las viviendas afectadas la elegibilidad del hogar para ser atendido por el Fondo Adaptación. (...) Este proceso de verificación se realizó entre el año 2012, fecha de contratación del primer grupo de operadores zonales y finales del año 2014. Es importante resaltar que los Operadores Zonales tardaron mayor tiempo al que tenían determinado (...) La segunda etapa, que corresponde a la provisión de las soluciones de vivienda a las familias afectadas inicia de lleno a principio del año 2015, cuando se finalizó proceso de verificación y se pudo contar con la base de elegibles a atender. (...) Lo descrito, ha llevado a los operadores zonales a tardar más de lo esperado en la provisión de las soluciones de vivienda, la cual se planificó una vez surtido el proceso de verificación, para los años 2015 a 2017. (...) En el caso específico de Tibaná – Boyacá, el operador zonal Colsubsidio, culminó el proceso de verificación en junio de 2014 y dio inicio a la estructuración de planes de intervención, desde la búsqueda del lote apto para la construcción de soluciones de vivienda. Pasando por dos lotes analizados que no cumplieron con los requisitos determinados por el Fondo Adaptación en el año 2015. En el año 2016, ante la presión del Fondo Adaptación por la entrega de resultados para las 22 familias del municipio, se logró con un constructor diferente, la estructuración de un proyecto denominado san Marcos, que a la postre fue el que se aprobó, ejecuto y entrego a las familias afectadas*

Hallazgo 22. Ejecución y amparo contractual del contrato 2013-C-0059. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.¹¹¹

Finalizado el plazo contractual del Contrato 2013-C-0059 y ante la radicación de facturas por parte del contratista que superaban el valor contractual establecido, fue necesario realizar de manera conjunta por el Fondo y el contratista verificación sobre los tiquetes efectivamente expedidos y las sumas adeudadas por la Entidad, y que al corresponder a valores mayores a los del contrato no se encontraban amparadas presupuestalmente; de dicha revisión concluyeron que el contratista prestó servicios por valores adicionales al valor del contrato en cuantía de \$126.68 millones, suma sobre la que las dos (2) partes acordaron establecer objeto de la conciliación.

Esta situación fue puesta en conocimiento del Comité de Conciliación en sesión llevada a cabo el 26 de noviembre de 2016, tal como consta en Acta 3, en la cual se decidió por unanimidad proponer fórmula de conciliación reconociendo el valor correspondiente a las facturas de los tiquetes aéreos que fueron utilizados por el Fondo Adaptación en la Audiencia convocada para el 03 de marzo de 2016, por \$126.68 millones.

Producto de la diligencia del 03 de marzo de 2016 y dado el acuerdo al que llegaron las partes la Procuraduría que conoció del asunto y luego de considerar cumplidos los requisitos legales dispuso el envío del acta y los documentos pertinentes al Juzgado Administrativo del Circuito de Bogotá correspondiente, para efectos de control de legalidad. Ya en conocimiento del Juez Administrativo, mediante providencia del 30 de noviembre de 2016 resolvió IMPROBAR la conciliación prejudicial, considerando que el acuerdo de las partes resulta lesivo para el patrimonio público; este pronunciamiento fue objeto de recurso de reposición por las dos partes y de conformidad con la información arrojada por la página de la Rama Judicial en el mes de mayo de 2017 se notificó auto que no repone y posteriormente se evidencia el "retiro de la demanda".

La situación expuesta, de haber recibido bienes y servicios que no estuvieran amparados presupuestalmente, obedeció a la presunta inobservancia de las disposiciones presupuestales vigentes. Así mismo, a debilidades en la supervisión contractual, ya que esta instancia debe garantizar a través de un oportuno seguimiento el cumplimiento de los requisitos de toda índole y en especial para

¹¹¹ Al respecto es preciso señalar que la Entidad en el escrito de repuestas inició investigaciones disciplinarias lo que manifestó en los siguientes términos: Así mismo, es pertinente señalar, tal y como quedo referenciado en el acta 3 del comité de conciliación del 23 de febrero de 2016, que esta situación estaba siendo considerada por el Equipo de Trabajo Control Interno Disciplinario de la entidad, hechos que generaron la investigación radicada con el 007-2016 y que en la actualidad se encuentra en recaudo probatorio.

este caso el relacionado con la disponibilidad de recursos para cumplir con los compromisos pactados y ejecutados por el contratista.

Los hechos descritos ocasionan que Fondo Adaptación deba disponer de su presupuesto en la vigencia en la que se deba realizarse el pago para cubrir el costo de un servicio que recibió en el 2013 - 2014, presuntamente inobservando el Decreto 111 de 1996 en su artículo 71; así mismo, corre el riesgo de ser demandado y condenado a reconocer conceptos como intereses, indexaciones u otros emolumentos.

Hallazgo 23. Oportunidad en el procedimiento de liquidaciones y liberación de saldos. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Verificada la base de datos suministrada por la Entidad en respuesta al requerimiento de la CGR FA-006-2017, se evidenciaron las situaciones que a continuación se describen, *con corte a 31 de diciembre de 2016*, relacionadas con la falta de oportunidad en la obligación de liquidar los contratos y liberar los saldos que correspondan, actividad que debe realizar el Fondo Adaptación una vez se culminada la etapa de ejecución contractual, de conformidad con sus propias disposiciones:

1. Inconsistencia de la información reportada por el área financiera en los siguientes contratos:
 - Contrato 2013-C-0291 en la base registra un valor liberado de \$15.35 millones mientras que en el Acta de Liquidación el valor por este concepto es de \$0.
 - De acuerdo con la documentación aportada por el FA, se estableció para el Contrato 2013-C-0059 que mediante Acta de Liquidación del 09 de mayo de 2013 el saldo a liberar era de \$0¹¹², no obstante, se aportó también un "ALCANCE DE LIQUIDACION FINAL Y DEFINITIVA" de fecha 29 de abril de 2016, en el cual se varía el saldo a liberar a la suma de \$264.38 millones, debiéndose precisar que resulta para este ente de control un documento de difícil acreditación ya que no registra firma de los intervinientes. Finalmente, ninguno de estos valores corresponde a los registrados en la base de datos suministrada por la Entidad, en la cual se observaron valores por \$4.6 millones y \$3.11 millones.

¹¹² En el espacio reservado para la firmas del acta se registra la correspondiente al competente contractual por parte del Fondo Adaptación, sin embargo, no es posible establecer a que funcionario corresponde.

- El 21 de septiembre se suscribió Acta de Liquidación del Contrato 2013-C-0094, en la cual se consignó como saldo a liberar la suma \$91.14 millones, posteriormente en Acta Aclaratoria del 24 de junio de 2016, se registró como saldo a liberar \$38.79 millones, el cual tampoco correspondió con el reportado por el Fondo Adaptación en base de datos que era de \$52.25 millones.
2. Se identificaron ocho (8) convenios que el Fondo Adaptación suscribió con Entes Territoriales en el 2013, en los que se pactó como plazo de liquidación los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de terminación del plazo contractual, la cual oscilaba entre uno y dos (2) años. En dichos convenios la ejecución contractual fue de 0%; no obstante no haberse presentado ejecución, la Entidad procedió a realizar las liquidaciones con sus correspondientes liberaciones de saldo hasta el 2016 como a continuación se detalla:

Tabla 45. Contratos sin ejecución suscritos en 2013 y liquidados en 2016 (\$Millones)

No. CONTRATO	TERCERO	VR. CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	FECHA INICIO CONTRATO	FECHA EFECTIVA DE TERMINACIÓN	VR. PAGADO	FECHA DE LIQUIDACIÓN	VR. LIBERADO 2016
2013-CV-0034	MUNICIPIO DE CÁCHIRA	-	31/07/2013	09/10/2013	08/11/2015	0.00	17/05/2016	315.90
2013-CV-0054	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	-	05/07/2013	23/10/2013	22/10/2015	0.00	08/04/2016	17.851.36
2013-CV-0054-1	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	-	05/07/2013	23/10/2013	22/10/2014	0.00	08/04/2016	17.851.36
2013-CV-0095	Municipio de Versalles	-	08/11/2013	04/07/2013	19/12/2015	0.00	24/06/2016	128.34
2013-CV-0139	MUNICIPIO DE SAN AGUSTIN CODAZZI	-	08/11/2013	04/12/2013	04/12/2015	0.00	30/08/2016	0.00
2013-CV-0168	Municipio Dolores-Tolima	-	08/11/2013	09/12/2013	09/12/2015	0.00	12/05/2016	512.50
2013-CV-0171	Municipio de Casabianca-Tolima	-	08/11/2013	09/12/2013	09/12/2015	0.00	12/05/2016	182.73
2013-CV-0176	Municipio de Choachi-Cundinamarca	-	08/11/2013	11/12/2013	11/12/2015	0.00	14/09/2016	617.27
							TOTAL	37.459.45

Fuente: Información tomada de las bases de datos suministradas por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-006-2017

3. Respecto a los Contratos 2013-CV-0054-2-14-0978 y 2013-CV-0054-2-14-0980 (Sector Educación) la Entidad en la base de datos registraba la siguiente información:

Tabla 46. Contratos derivados presuntamente liquidados en 2016 (\$Millones).

No. CONTRATO	VALOR CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	FECHA EFECTIVA DE TERMINACIÓN	FECHA DE LIQUIDACIÓN	CONCEPTO SALDO A FAVOR	VALOR LIBERADO EN POSITIVO	VALOR DEL CONTRATO SEGÚN CGR
2013-CV-0054-2-14-0978	52.59	26/06/2014		08/04/2016	Menor Valor Ejecutado	21.324.73	21.377.33
2013-CV-0054-2-14-	56.85	26/06/2014	26/08/2015	08/04/2016	Menor Valor Ejecutado	21.271.61	21.328.47

No. CONTRATO	VALOR CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	FECHA EFECTIVA DE TERMINACIÓN	FECHA DE LIQUIDACIÓN	CONCEPTO SALDO A FAVOR	VALOR LIBERADO EN POSITIVO	VALOR DEL CONTRATO SEGÚN CGR
0980							

Fuente: Información tomada de las bases de datos suministradas por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-006-2017

No obstante esta información, al requerir a la Entidad el acta de liquidación de los mismos informó: "Los contratos derivados mencionados a los que hace referencia la observación, no han sido liquidados, toda vez que los mismos se encuentran en ejecución. Es importante señalar que en el acta de liquidación del Convenio 054 de 2013, se establece que las partes suscribirán un nuevo convenio que ampare presupuestalmente la ejecución de la etapa de construcción de la infraestructura educativa contratada por el Departamento de Bolívar, razón por la cual en la vigencia 2016 se suscribió un nuevo convenio que ampara los contratos derivados antes mencionados.", situación que demuestra la falta de coherencia en la información reportada en diferentes fuentes de la Entidad; dejando con sus manifestaciones evidencia de que estos dos (2) contratos posiblemente no contaron con amparo presupuestal entre la fecha de liquidación del Convenio 2013-C-0054 y la suscripción del nuevo que ocurrió el 11 de abril de 2016 (Convenio 2016-C-0001).

- Se identificaron los trece (13) contratos que a continuación se relacionan y que debían liquidarse en un plazo que oscilaba entre cuatro (4) y ocho (8) meses a partir de la terminación, no obstante, se liquidaron en un término que superaba los doce meses y hasta 23 meses.

Tabla 47. Contratos liquidados fuera del plazo contractual (\$ Millones).

No. contrato	Valor contrato	Fecha suscripción	Fecha inicio contrato	Fecha efectiva de terminación	Fecha de liquidación	Valor liberado 2016
2012-C-0058	880.60	27/06/2012	12/07/2012	31/12/2014	04/04/2016	706.93
2012-C-0116	506.11	24/10/2012	01/11/2012	29/01/2015	21/04/2016	62.56
2012-C-0136	583.63	21/12/2012	27/12/2012	31/12/2014	04/04/2016	119.00
2013-C-0031	72.44	21/02/2013	21/02/2013	21/09/2013	04/03/2016	10.31
2013-C-0032	66.34	21/02/2013	21/02/2013	21/09/2013	13/05/2016	16.41
2013-C-0192	101.07	02/10/2013	03/10/2013	02/08/2014	13/05/2016	17.69
2013-C-0249	31.21	11/02/2014	19/11/2013	18/11/2014	19/05/2016	13.31
2014-C-0048	211.56	24/01/2014	05/02/2014	05/08/2015	07/10/2016	36.21
2014-C-0098	156.18	24/01/2014	30/01/2014	29/12/2014	12/05/2016	25.26
2014-C-0111	116.36	05/03/2014	19/03/2014	18/02/2015	04/02/2016	22.01
2014-C-0115	116.36	24/01/2014	03/02/2014	02/01/2015	29/04/2016	22.01
2014-C-0297	119.40	31/12/2014	11/02/2015	01/06/2015	14/04/2016	79.60
2014-CV-0003	2.989.11	24/01/2014	10/03/2014	11/12/2015	29/11/2016	6.438.34
TOTAL						7.569.64

Fuente: Información tomada de las bases de datos suministradas por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-006-2017

- Se identificaron siete (7) contratos (recursos de funcionamiento) que terminaron su plazo de ejecución entre el 2012 y el 2014, de acuerdo con lo pactado contractualmente debieron haberse liquidado en un tiempo que oscilaba entre cuatro (4) y ocho (8) meses posteriores al vencimiento de su plazo; verificada la información reportada, se encontró que a 31 de diciembre

de 2016 no se habían liquidado, con lo que se evidenció que además de haberse pasado el término contractual, también se encontraba por fuera de los términos establecidos en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹¹³:

Tabla 48. Contratos sin liquidar a 31-dic-2016 terminados hace más de tres (3) años (\$ Millones)

NUMERO DE CONTRATO	VALOR CONTRATO PPTO	FECHA SUSCRPCION	FECHA EFECTIVA INICIO	FECHA TERMINACION	VALOR PAGADO	SALDO X PAGAR A 31/12/2016
2012-C-0029	38.57	10/04/2012	12/04/2012	31/12/2012	37.57	1.00
2013-C-0008	102.47	28/01/2013	29/01/2013	15/07/2014	92.57	9.90
2013-C-0063	148.51	02/05/2013	03/05/2013	30/12/2014	134.80	13.70
2013-C-0259	4.44	27/11/2013	27/11/2013	07/12/2013	2.22	2.22
2013-CV-0006	4.10	28/02/2013	28/02/2013	31/12/2013	2.10	2.00
2014-C-0085	71.24	24/01/2014	03/02/2014	31/12/2014	35.51	35.73
2014-C-0135	30.87	16/07/2014	16/07/2014	31/12/2014	28.78	2.09
					TOTAL	66.64

Fuente: Información tomada de las bases de datos suministradas por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-006-2017

- Se identificaron 59 contratos que terminaron entre el 2013 y el 2016, llama la atención del Ente de Control que a 31 de diciembre de 2016 reportaron saldos por pagar que oscilan entre el 50% y el 100% del valor del contrato y a la misma fecha no se habían liquidado.

Tabla 49. Contratos terminados entre 2013 y 2016 con saldos por pagar del más 50% (\$ Millones)

No. DE CONTRATO	VALOR CONTRATO PPTO	FECHA SUSCRPCION	FECHA TERMINACION	VALOR PAGADO	SALDO X PAGAR A 31/12/2016	EQUIVALENCIA PORCENTUAL DEL VALOR
2012-C-0072	109.44	31/07/2012	03/02/2013	34.82	74.62	68.18%
2013-C-0038	141.99	26/02/2013	07/03/2014	65.16	76.84	54.11%
2013-C-0221	121.47	21/10/2013	20/11/2014	58.85	62.61	51.55%
2013-C-0230	70.37	25/10/2013	12/12/2013	0.00	70.37	100.00%
2013-C-0267	3.000.00	16/12/2013	02/05/2016	1.354.67	1.645.33	54.84%
2013-CV-0017	4.308.48	08/07/2013	28/11/2014	0.00	4.308.48	100.00%
2013-CV-0026-1	16.677.77	11/07/2013	08/11/2015	0.00	16.677.77	100.00%
2013-CV-0028-1	9.680.00	23/07/2013	16/09/2014	0.00	9.680.00	100.00%
2013-CV-0035	292.39	31/07/2013	27/05/2016	0.00	292.39	100.00%
2013-CV-0036	122.15	31/07/2013	12/09/2014	0.00	122.15	100.00%
2013-CV-0040	307.33	31/07/2013	09/12/2015	0.00	307.33	100.00%
2013-CV-0045	98.00	08/08/2013	09/06/2016	0.00	98.00	100.00%
2013-CV-0054-1	42.790.57	16/10/2013	22/10/2015	0.00	42.790.57	100.00%
2013-CV-0079	4.779.81	08/11/2013	14/05/2016	0.00	4.779.81	100.00%
2013-CV-0080	5.915.76	08/11/2013	16/02/2016	0.00	5.915.76	100.00%
2013-CV-0085	3.836.29	08/11/2013	09/12/2015	0.00	3.836.29	100.00%
2013-CV-0094	392.83	08/11/2013	16/06/2016	0.00	392.83	100.00%
2013-CV-0096	608.86	08/11/2013	16/06/2016	0.00	608.86	100.00%
2013-CV-0097	5.687.60	08/11/2013	02/02/2016	0.00	5.687.60	100.00%
2013-CV-0098	558.08	08/11/2013	21/06/2016	0.00	558.08	100.00%
2013-CV-0099	255.37	08/11/2013	16/06/2016	0.00	255.37	100.00%
2013-CV-0100	736.33	08/11/2013	16/06/2016	0.00	736.33	100.00%
2013-CV-0101	1.310.04	08/11/2013	19/12/2015	0.00	1.310.04	100.00%
2013-CV-0102	1.467.46	08/11/2013	16/06/2016	0.00	1.467.46	100.00%
2013-CV-0103	694.79	08/11/2013	10/12/2015	0.00	694.79	100.00%

¹¹³En los numerales y literales que aplique a la Entidad.

No. DE CONTRATO	VALOR CONTRATO PPTO	FECHA SUSCRPCION	FECHA TERMINACION	VALOR PAGADO	SALDO X PAGAR A 31/12/2016	EQUIVALENCIA PORCENTUAL DEL VALOR
2013-CV-0106	125.81	08/11/2013	11/12/2015	0.00	125.81	100.00%
2013-CV-0109	391.11	08/11/2013	08/06/2016	0.00	391.11	100.00%
2013-CV-0111	406.93	08/11/2013	31/12/2015	0.00	406.93	100.00%
2013-CV-0112	669.25	08/11/2013	08/06/2016	0.00	669.25	100.00%
2013-CV-0113	706.26	08/11/2013	11/12/2015	0.00	706.26	100.00%
2013-CV-0114	248.36	08/11/2013	11/12/2015	0.00	248.36	100.00%
2013-CV-0124	325.71	08/11/2013	21/01/2016	0.00	325.71	100.00%
2013-CV-0125	336.44	08/11/2013	17/12/2015	0.00	336.44	100.00%
2013-CV-0126	587.71	08/11/2013	19/12/2015	0.00	587.71	100.00%
2013-CV-0133	402.41	08/11/2013	09/05/2016	0.00	402.41	100.00%
2013-CV-0137	147.35	08/11/2013	19/12/2015	0.00	147.35	100.00%
2013-CV-0141	292.01	08/11/2013	16/06/2016	0.00	292.01	100.00%
2013-CV-0142	1.937.52	08/11/2013	11/06/2015	0.00	1.937.52	100.00%
2013-CV-0146	16.277.55	08/11/2013	29/02/2016	0.00	16.277.55	100.00%
2013-CV-0148	335.34	08/11/2013	08/02/2016	0.00	335.34	100.00%
2013-CV-0160	231.15	08/11/2013	17/12/2015	0.00	231.15	100.00%
2013-CV-0166	377.32	08/11/2013	11/12/2015	0.00	377.32	100.00%
2013-CV-0170	188.86	08/11/2013	09/12/2015	0.00	188.86	100.00%
2013-CV-0179	1.075.90	08/11/2013	11/12/2015	0.00	1.075.90	100.00%
2013-CV-0180	5.496.11	08/11/2013	13/12/2015	0.00	5.496.11	100.00%
2013-CV-0181	5.510.74	08/11/2013	13/12/2015	0.00	5.510.74	100.00%
2013-CV-0183	268.27	08/11/2013	10/12/2015	0.00	268.27	100.00%
2013-CV-0184	322.04	08/11/2013	18/12/2015	0.00	322.04	100.00%
2013-CV-0187	268.27	08/11/2013	10/12/2015	0.00	268.27	100.00%
2013-CV-0189	175.04	08/11/2013	10/12/2015	0.00	175.04	100.00%
2013-CV-0190	1.105.13	08/11/2013	18/12/2015	0.00	1.105.13	100.00%
2013-CV-0192	723.42	08/11/2013	21/01/2016	0.00	723.42	100.00%
2014-C-0005	1.375.66	13/01/2014	24/05/2015	233.86	1.141.80	83.00%
2014-C-0206	67.77	16/12/2014	15/06/2015	22.96	44.81	66.12%
2015-C-0075	5.158.02	30/04/2015	02/10/2015	1.745.42	3.412.60	66.16%
2015-C-0093	7.756.02	15/05/2015	02/09/2015	0.00	7.756.02	100.00%
2015-C-0097	417.59	22/05/2015	03/11/2015	0.00	417.59	100.00%
2015-C-0099	116.00	01/06/2015	29/02/2016	23.20	92.80	80.00%
2015-CV-0006	19.330.50	24/06/2015	23/06/2016	0.00	19.330.50	100.00%
TOTAL					173.577.80	

Fuente: Información tomada de las bases de datos suministradas por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-006-2017

Lo anterior implicó que a 31 de diciembre de 2016 \$45.029.09 millones fueran liberados tardíamente, consecuencia de la falta de oportunidad en las liquidaciones; de otra parte, existían recursos comprometidos en contratos ya terminados en cuantía de \$173.644.44 millones, de los cuales debido a la falta de liquidación no fue posible determinar si correspondían a saldos por pagar al contratista o a recursos por liberar.

Las situaciones descritas se presentaron por cuanto el Fondo Adaptación no había aplicado controles efectivos que permitan advertir sobre la oportunidad contractual y legal con la cual se deben realizar las liquidaciones, que conlleven a poner a paz y salvo las obligaciones y permitan realizar las liberaciones de los saldos de los CDR's afectados; adicionalmente se evidencia que no tiene control sobre la información que reposa en las diferentes áreas y por lo tanto, al momento de reportarla presenta diferencias.

Lo anterior originó: (i) que se presuntamente se haya vulnerado las cláusulas contractuales y demás normas que regulan este aspecto; (ii) limitó a la Entidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en caso de requerirse, al permitir que opere la caducidad; (iii) mantiene comprometidos recursos por tiempos considerables impidiendo que sean liberados oportunamente y destinados a amparar compromisos que puedan satisfacer otro tipo de necesidades de la Entidad; (iv) conllevó a mantener una información que no correspondía a la realidad del Fondo debido a la falta de coherencia en los datos que suministraba a través de diferentes fuentes a distintos usuarios, lo que induce al error al momento de análisis.

3.1.1.4. Producción de Bienes y Prestación de Servicios

Sector Vivienda

Alcance. Se analizó una muestra de seis (6) proyectos¹¹⁴, que iniciaron su desarrollo en las vigencias 2012 y 2013 y aún (a 31/12/2016) se encontraban en ejecución que además representan un volumen considerable de recursos en el sector y corresponden a proyectos con una cantidad importante de unidades habitacionales y/o fueron objeto de denuncia ante la Contraloría General de la República.

Resultados

PROYECTO 135 DE 2015 RECONSTRUCCIÓN DE 94 VIVIENDAS DE INTERÉS PRIORITARIO, URBANIZACIÓN LA CANDELARIA EN EL MUNICIPIO DE ARJONA DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

Tabla 50. Datos básicos.

Contrato de Prestación de Servicios 4 de 2013.	Suscrito entre el Fondo y una Caja de Compensación Familiar el día 18 de enero de 2013, con un plazo inicial de 24 meses, por \$24.835.31 millones, con el objeto: La Caja de Compensación se compromete con el FONDO, a realizar las funciones de OPERADOR ZONAL del " Programa 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 municipios del norte de Bolívar.
Contrato de Obra 135 de 2015	En desarrollo del Contrato 4 de 2013, la Caja de Compensación suscribió el 14 de agosto de 2015 el Contrato de Obra 135 de 2015, con el objeto de realizar la reconstrucción de 94 viviendas de interés prioritario, urbanización la Candelaria en, el municipio de Arjona departamento de Bolívar, por \$4.269.04 millones, con una duración de 11 meses a partir de la firma del acta de inicio: 7 de diciembre de 2015, con fecha inicial prevista de finalización el 7 de noviembre de 2016
Interventoría	Contrato de Prestación de Prestación de Servicios 4 de 2013
Otrosí	El Contrato 135 de 2015, ha sido objeto de cuatro (4) otrosíes de la siguiente manera : (i) 12 de julio de 2016, adiciona el número de viviendas en 12, quedando en un total de 106 y el valor del contrato en \$579.14 millones, para un valor total de \$4.848.18 millones, (ii) Modificar la cláusula primera del otro sí 1 en cuanto a la adición del contrato que será de \$555.98 millones para un total del contrato de \$4.825.06 millones, extiende el plazo hasta el 7 de diciembre de 2016, (iii) sustentado en que se encuentra en proceso de constitución de la fiducia mercantil y transferencia del dominio del lote al patrimonio autónomo, se amplía el plazo en 180 días, es decir hasta el 7 de marzo de 2017, (iv) Tomando como justificación, los cambios de Directores de obra, alta rotación de mano de obra, imprevisto incremento de las lluvias, demora de los procesos internos de cada una de las empresas suministradoras

¹¹⁴ Ubicados en los departamento de Magdalena, Bolívar, Guajira, Nariño y Atlántico.

	de servicios; se extiende el plazo para la ejecución del contrato, por tres (3) meses es decir <u>hasta el 7 de junio de 2017.</u>
Estado del Contrato 135 de 2015	En ejecución, a mayo de 2017

Fuente: Elaborado por la CGR, a partir de los datos consignados en el expediente contractual, suministrado por la Entidad en respuesta a oficio FA-010-2017.

Hallazgo 24. Oportunidad desarrollo del proyecto reconstrucción de 106 viviendas de interés prioritario, urbanización la Candelaria en el municipio de Arjona Departamento de Bolívar. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Fondo de Adaptación, celebró el día 18 de enero de 2013 el Contrato de Prestación de Servicios 4, con un plazo inicial de 24 meses. En el marco del mencionado contrato, la Caja de Compensación celebró el Contrato de Obra **135-2015**, por un término de 11 meses contados a partir del 7 de diciembre de 2015, con el fin de realizar las obras de reubicación o construcción de 106 viviendas de interés prioritario, urbanización la Candelaria en el municipio de Arjona departamento de Bolívar.

Del análisis a la información se observó.

-Que el Contrato de Prestación de Servicios 4, lo suscribió el Fondo con el Operador Zonal el 18 de enero de 2013 con un plazo inicial de 24 meses. Sin embargo, el Contrato de Obra 135-2015 lo celebró el operador zonal el 14/08/2015; siete (7) meses después del vencimiento del plazo inicial.

Como se desprende de lo anotado, se trataba de un contrato de prestación de servicios (4 de 2013) para desarrollar el Programa 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 municipios del norte de Bolívar. Sin embargo, transcurridos más de tres (3) años no se había cumplido el programa, proyecto y/o actividades para los cuales se suscribió

-De otra parte, en el Contrato de Obra 135 de 2015 se pactó como fecha inicial de finalización el 7 de diciembre de 2015. Sin embargo, fue objeto de cuatro (4) Otrosíes, de los cuales tres (3) se realizaron para extender el plazo de ejecución y según el Otrosí 4 estaba para finalizar el 7 de junio de 2017, por lo cual no se había dado cumplimiento al objeto.

Los presuntos incumplimientos en los contratos antes citados, se originaron en las debilidades de planeación en la etapa precontractual de los contratos, que

conlleven al desplazamiento en los términos de ejecución de los mismos; sin que se evidenciara gestión efectiva por parte del Fondo, por el contrario la gestión se tradujo en prorrogar el contrato con el Operador Zonal y este a su vez con el contratista de obra, con lo cual el Fondo no había sido oportuno en el cumplimiento de sus objetivos y funciones, generando que los grupos poblacionales a los cuales estaba dirigida la entrega de las viviendas no hayan recibido el beneficio, para el caso, las 106 familias del municipio de Arjona (Bolívar).

Así las cosas el Fondo presuntamente incumplió, entre otras las siguientes disposiciones: (i) artículos 51 y 209 de la Constitución Nacional, (ii) el objeto social definido por la misma Entidad, el cual está dado en el marco del Decreto 4819 del 2010, en los siguientes términos: *generar los mecanismos adecuados para garantizar la atención al ciudadano según las disposiciones normativas, con el fin de prestar un servicio con calidad y eficiencia, contribuyendo de esta manera a su satisfacción..., mediante la prestación de servicios oportunos y ágiles*” (Subrayado nuestro).

PROYECTO 2013-C-0002-14 – 281FA. CONSTRUCCIÓN HASTA 137 SOLUCIONES DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO, EN EL MUNICIPIO DE PLATO – MAGDALENA, URBANIZACIÓN JUAN XXIII.

Tabla 51. Datos básicos.

Contrato de prestación de Servicios 2 de 2013	Celebrado entre el Fondo Adaptación y una Caja de Compensación Familiar, el día 18 de enero de 2013, con un plazo inicial de 24 meses por \$16.413.85 millones, en virtud del cual la Caja de Compensación se compromete con el FONDO, a realizar las funciones de OPERADOR ZONAL del " Programa 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 el Departamento del Cesar y en el sur del Departamento del Magdalena
Contrato de Obra 2013-C-0002-14 - 281FA	En desarrollo del Contrato 02 de 2013, la Caja de Compensación familiar suscribió el 28 de noviembre de 2014 el Contrato de Obra 2013-C-0002-14 - 281FA para la ejecución por el sistema de precios global de la construcción hasta ciento treinta y siete (137) soluciones de vivienda de interés prioritario, en el municipio de Plato – Magdalena, urbanización JUAN XXIII.-con una duración de ocho (8) meses a partir de la firma del acta de inicio; inicio que se dio el 9 de febrero de 2015, con fecha inicial prevista de finalización el 8 de octubre de 2015 por: \$5.774.19 millones
Interventoría	280 FA, Entre Operador Zonal y otro.
Otrosí 2013-C-0002-14 - 281FA	Otrosí - celebrado el 2 de octubre de 2015, sustentado en la falta de unos estudios topográficos que estuvieran acorde al sistema altimétrico y en el fenómeno climático, se extiende el plazo a 13 meses, con nueva fecha de terminación 8 de marzo de 2016. Otrosí 2. Febrero 23 de 2016, por el trabajo que implica grandes cortes y movimientos de tierra, se prorroga el plazo en cinco (5) meses, es decir hasta el 8 de agosto de 2016 Otrosí 3. Mayo de 2016 se avaló el reajuste de precio con SMLMV vigencia 2015, en \$265.74 millones, el nuevo valor del contrato quedó en \$6.039.93 millones incluido el IVA. El valor de la interventoría asciende a \$1.017.40 millones por vivienda para un total de las 137 viviendas de \$139.38 millones Otro si 4. Para culminar labores pendientes en vías y parte eléctrica, se prorroga por un término de 3 meses, fecha de terminación 8 de noviembre de 2016.
Estado actual	Suspendido desde el 1 de noviembre de 2016, debido a que el trámite de apertura de cuentas del servicio eléctrico de las soluciones de vivienda a entregar no se encuentra terminado y esta actividad depende de la respuesta oportuna de la empresa de energía del municipio de Plato Magdalena ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. B) no se habla culminado la etapa de legalización (escrituración y registro) de las viviendas a favor de los beneficiarios.

Fuente: Elaborado por la CGR, a partir de los datos consignados en el expediente contractual, suministrado por la Entidad en respuesta a oficio FA-010-2017.

Hallazgo 25. Oportunidad Proyecto. Construcción hasta 137 soluciones de vivienda de interés prioritario, municipio de Plato – Magdalena, urbanización JUAN XXIII. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Fondo Adaptación celebró el 18 de enero de 2013, el Contrato de Prestación de Servicios 2, con un plazo inicial de 24 meses. En el marco del mencionado contrato, la Caja de Compensación, celebró el Contrato 2013-C-0002-14 - 281FA, para la ejecución por el sistema de precios global de la construcción hasta 137 soluciones de vivienda de interés prioritario, en el Departamento del Cesar y en el sur del Departamento del Magdalena.

Del análisis a la información se observó:

-Que el Contrato de Prestación de Servicios 2, lo suscribió el Fondo con el Operador Zonal el 18 de enero de 2013 con un plazo inicial de 24 meses. Sin embargo, el Contrato de Obra 2013-C-0002-14 - 281FA lo celebró el operador zonal el 28 de noviembre de 2014.

Como se desprende de lo anotado, se trataba de un contrato de prestación de servicios (2 de 2013) para desarrollar el Programa 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 el Departamento del Cesar y en el sur del Departamento del Magdalena. Sin embargo, transcurridos más de tres (3) años no se había cumplido el programa, proyecto y/o actividades para los cuales se suscribió.

De otra parte, en el Contrato de Obra 2013-C-0002-14 - 281FA, se pactó como fecha inicial de finalización 8 de octubre de 2015; sin embargo, se extendió hasta el 8 de noviembre de 2016 y el 1 de noviembre fue suspendido, debido a que el trámite de apertura de cuentas del servicio eléctrico de las soluciones de vivienda a entregar no se encontraba terminado, no se había culminado la etapa de legalización (escrituración y registro) de las viviendas a favor de los beneficiarios; por lo cual no se había dado cumplimiento al objeto.

Los presuntos incumplimientos en los contratos antes citados, se originaron en las debilidades de planeación en la etapa precontractual de los contratos, que conllevan al desplazamiento en los términos de ejecución de los mismos; sin que se evidenciara gestión efectiva por parte del Fondo, por el contrario la gestión se tradujo en prorrogar el contrato con el Operador Zonal y este suspendió los términos, con lo cual el Fondo no fue oportuno en el cumplimiento de sus

objetivos y funciones, generando que los grupos poblacionales a los cuales estaba dirigida la entrega de las viviendas no hayan recibido el beneficio, para el caso, (137) soluciones de vivienda de interés prioritario, en el municipio de Plato – Magdalena y además se ocasionó el incremento del valor de las viviendas en \$265.74 millones y valor por interventoría en \$139.38 millones.

Así las cosas el Fondo presuntamente incumplió, entre otras las siguientes disposiciones: (i) artículos 51 y 209 de la Constitución Nacional, (ii) el objeto social definido por la misma Entidad, el cual está dado en el marco del Decreto 4819 del 2010, en los siguientes términos: *generar los mecanismos adecuados para garantizar la atención al ciudadano según las disposiciones normativas, con el fin de prestar un servicio con calidad y eficiencia, contribuyendo de esta manera a su satisfacción..., mediante la prestación de servicios oportunos y ágiles*”. (Subrayado nuestro).

PROYECTO 2012-C-0081-15-525. RECONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO UT-ANDINO” EN LOS MUNICIPIOS DE LA SIERRA DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

Tabla 52. Datos básicos.

Contrato de prestación de servicios 81 de 2012	El FA, celebró el Contrato de Prestación de Servicios 81 de 2012 con una Caja de Compensación Familiar, el <u>12 de agosto de 2012</u> , con un plazo de 24 meses por \$30.380.918.016.00, con el objeto de que la caja de compensación COMFENALCO VALLE, realizara las funciones de Operador Zonal del “ Programa 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 municipios de los Departamentos de Atlántico, Cauca y Nariño.
Contrato de Obra 2012-C-0081-15-525	En desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios 81 de 2012, la Caja de Compensación celebró el Contrato de Obra 2012-C-0081-15-525, con el objeto de Ejecutar la reconstrucción en sitio propio de 197 viviendas, proyecto denominado “Reconstrucción en sitio propio UT-ANDINO” en los municipios de la Sierra Departamento de Nariño por \$5.911.91 millones ; Contrato que fue firmado el <u>14 Agosto 2015</u> , con una duración de 11 meses a partir de la firma del acta de inicio la cual se dio el <u>1 de abril 1 de 2016</u> , con fecha Inicial prevista de Finalización: a marzo 1 de 2017.
Estado	En ejecución
Interventoría	Contrato de prestación de servicios 81 de 2012
Valor del Contrato 2012-C-0081-15-525.	\$5.911.91 millones discriminados así: a) el costo para el pago de interventoría de obra que será ejecutado directamente por el operador zonal por \$449.68 millones b) el costo para la construcción es de \$5.462.23 millones que corresponde a 21 viviendas urbanas a razón de \$26.60 millones (43 SMMLV) cada unidad de vivienda y 176 viviendas rurales a razón de \$27.86 millones (46 SMMLV) cada unidad de vivienda.

Fuente: Elaborado por la CGR, a partir de los datos consignados en el expediente contractual, suministrado por la Entidad en respuesta a oficio FA-010-2017.

Hallazgo 26. Oportunidad proyecto “Reconstrucción en el sitio propio UT-ANDINO” en los municipios de la Sierra Departamento de Nariño, para la reconstrucción de 197 viviendas. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Fondo Adaptación celebró el 12 de agosto de 2012, el Contrato de Prestación de Servicios 81 de 2012, con determinada Caja de Compensación Familiar con un plazo inicial de 24 meses. En el marco del mencionado contrato, la Caja de Compensación, celebró el Contrato 2012-C-0081-15-525 con el objeto de Ejecutar la reconstrucción en sitio propio de 197 viviendas, proyecto denominado “Reconstrucción en sitio propio UT-ANDINO” en los municipios de la Sierra Departamento de Nariño.

Del análisis a la información se observó.

El Contrato de Prestación de Servicios 81, lo suscribió el Fondo con el Operador Zonal el 12 de agosto de 2012, con un plazo de 24 meses. Sin embargo, el Contrato de Obra 2012-C-0081-15-525 lo celebró el operador zonal el 14 Agosto 2015, un año después del vencimiento del plazo inicial, pero además el acta de inicio del contrato de obra se dio el 1 de abril 1 de 2016.

Como se desprende de lo anotado, se trataba de un contrato de prestación de servicios (81 de 2012) para desarrollar Programa 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 municipios de los Departamentos de Atlántico, Cauca y Nariño. Sin embargo, transcurridos más de tres (3) años no se había cumplido el programa, proyecto y/o actividades para los cuales se suscribió.

De otra parte, el Contrato de Obra 2012-C-0081-15-525, fue suscrito con el fin de ejecutar la reconstrucción en el sitio propio de 197 viviendas, proyecto denominado "Reconstrucción en el sitio propio UT-ANDINO" en los municipios de la sierra Departamento de Nariño para lo cual, se pactó como fecha inicial de finalización el Marzo 1 de 2017, no obstante de haber iniciado ejecución, ocho (8) meses después de haberse firmado a abril de 2017, se encontraba con un avance de obra del 38.76%.

Los presuntos incumplimientos en los contratos antes citados, se originaron en las debilidades de planeación en la etapa precontractual de los contratos; sin que se evidenciara gestión efectiva por parte del Fondo, por lo cual no fue oportuno en el cumplimiento de sus objetivos y funciones, con lo que se generó que los grupos poblacionales a los cuales estaba dirigida la entrega de las viviendas no hayan recibido el beneficio, en este caso las familias beneficiarias de, 197 viviendas, en los municipios de la Sierra departamento de Nariño.

De acuerdo a lo expuesto, el Fondo presuntamente incumplió, entre otras las siguientes disposiciones: (i) artículos 51 y 209 de la Constitución Nacional, (ii) el objeto social definido por la misma Entidad, el cual está dado en el marco del Decreto 4819 del 2010, en los siguientes términos: *generar los mecanismos adecuados para garantizar la atención al ciudadano según las disposiciones normativas, con el fin de prestar un servicio con calidad y eficiencia, contribuyendo de esta manera a su satisfacción..., mediante la prestación de servicios oportunos y ágiles".* (Subrayado nuestro).

PROYECTO 2012-C-0081-15-355 CONSTRUCCIÓN DE UNA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE 333 VIVIENDAS UNIFAMILIARES DE INTERÉS PRIORITARIO CON SU RESPECTIVO URBANISMO, EN EL PROYECTO DE VIVIENDA DENOMINADO URBANIZACIÓN NUEVA ESPERANZA III

Tabla 53. Datos básicos.

Contrato de Prestación de Servicios 81 de 2012	El FA, celebró el Contrato de Prestación de Servicios 81 de 2012, con una Caja de Compensación Familiar el 12 de agosto de 2012, con un plazo de 24 meses por \$30.380.92 millones, con el objeto el que la caja de compensación realizara las funciones de Operador Zonal del " Programa 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 municipios de los Departamentos de Atlántico, Cauca y Nariño.
Contrato de Obra 2012-C-0081-15-355	En desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios 81 de 2012 el operador zonal suscribió el contrato de obra 2012-C-0081-15-355 para ejecutar la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales y la construcción de 333 viviendas unifamiliares de interés prioritario con su respectivo urbanismo, en el proyecto de vivienda denominado Urbanización Nueva Esperanza III, en el Municipio De Olaya Herrera, Bocas De Satinga, departamento de Nariño con fecha de firma del Contrato el 5 de junio de 2015, con una duración de 17 meses a partir de la firma del acta de inicio la cual se dio el 17 de octubre de 2015, con fecha inicial prevista de finalización al 16 de marzo de 2017.
Estado	En ejecución
Interventoría	Contrato de Prestación de Servicios 81 de 2012
Valor del Contrato	\$20.920.36 millones que se obtiene de multiplicar en precio de la unidad de vivienda \$61.86 millones por 333 viviendas VIP y adicionarlos a la suma de \$321.78 millones precio que se cancelara por la construcción de la PTAR.
Ampliación del Plazo 2012-C-0081-15-355	OTROSI 2: 9 septiembre de 2016. Se amplía el plazo del Contrato CNT-2015-3565 por 120 días calendario, por lo tanto se tiene su fecha de inicio el 17/10/2015 y finalizara 16/07/2017
Pagos Efectuados	\$6.276.11 millones, que corresponden al valor del anticipo

Fuente: Elaborado por la CGR, a partir de los datos consignados en el expediente contractual, suministrado por la Entidad en respuesta a oficio FA-010-2017.

Hallazgo 27. Oportunidad ejecución construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales y la construcción de 333 viviendas unifamiliares de interés prioritario con su respectivo urbanismo, en el proyecto de vivienda denominado urbanización nueva esperanza III. en el municipio de Olaya Herrera, Bocas de Satinga en el departamento de Nariño. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Contrato de Prestación de Servicios 81, lo suscribió lo Fondo con el Operador Zonal el 12 de agosto de 2012, con un plazo de 24 meses. Sin embargo el Contrato de Obra 2012-C-0081-15-355 lo celebró el operador zonal el 5 de junio de 2015, trece (13) meses después del vencimiento del plazo inicial, pero además el acta de inicio del contrato de obra se dio el 17 de octubre del 2015.

Como se desprende de lo anotado, se trataba de un contrato de prestación de servicios (81 de 2012) para desarrollar Programa 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 municipios de los Departamentos de Atlántico, Cauca y

Nariño. Sin embargo, transcurridos más de tres (3) años no se había cumplido el programa, proyecto y/o actividades para los cuales se suscribió.

De otra parte, el Contrato de Obra, 2012-C-0081-15-355 fue suscrito para ejecutar la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales y la construcción de 333 viviendas unifamiliares de interés prioritario con su respectivo urbanismo, Urbanización Nueva Esperanza III, en el municipio Olaya Herrera (Bocas de Satinga) en el Departamento de Nariño, el cual se firmó el 5 de junio de 2015, inició el 17 de octubre de 2015 y se pactó como fecha inicial de finalización el 16 de marzo de 2017; no obstante a esta fecha, no se había dado cumplimiento al objeto del contrato, ya que de acuerdo a la fecha de entrega pactada inicialmente el avance de obra era del 24.71%.

Los presuntos incumplimientos en los contratos antes citados, se originaron en las debilidades de planeación en la etapa precontractual de los contratos; sin que se evidenciara gestión efectiva por parte del Fondo, por el contrario la gestión se fue prorrogar el contrato con el Operador Zonal y este a su vez con el contratista de obra, con lo cual el Fondo no fue oportuno en el cumplimiento de sus objetivos y funciones, generando que los grupos poblacionales, de Olaya Herrera, Bocas de Satinga, en el departamento de Nariño, a los cuales estaba dirigida la entrega de la planta de tratamiento de aguas residuales y las 333 viviendas, con su respectivo urbanismo, no hayan recibido el beneficio.

Por lo anterior el Fondo presuntamente incumplió, entre otras las siguientes disposiciones: (i) artículos 51 y 209 de la Constitución Nacional, (ii) el objeto social definido por la misma Entidad, el cual está dado en el marco del Decreto 4819 del 2010, en los siguientes términos: *generar los mecanismos adecuados para garantizar la atención al ciudadano según las disposiciones normativas, con el fin de prestar un servicio con calidad y eficiencia, contribuyendo de esta manera a su satisfacción..., mediante la prestación de servicios oportunos y ágiles*". (Subrayado nuestro).

PROYECTO 2013-C-0050-14-FA006-2014. DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, ENTREGA, ESCRITURACIÓN Y DEMÁS, DE 39 VIVIENDAS VIP, CON SU RESPECTIVO URBANISMO, PROYECTO URBANIZACIÓN VILLAS DEL ROSARIO, EN EL MUNICIPIO DE FUNDACIÓN, DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA.

Tabla 54. Datos básicos

Contrato de prestación de servicios 050 de 2013,	El Fondo Adaptación, celebró el Contrato de prestación de servicios 050 de 2013, el 3 de abril de 2013, con un plazo inicial de 24 meses por de \$30.380.92 millones, con el objeto de realizar las funciones de OPERADOR ZONAL del " Programa 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 municipios de los departamentos de Tolima, Huila, Meta, Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés y municipios del norte del Magdalena.
Contrato de Obra 2013-C-0050-14-	En desarrollo del Contrato 050 de 2013, el operador zonal suscribió el Contrato de Obra 013-C-0050-14-FA006-2014, con el objeto de ejecutar el diseño, construcción, entrega, escrituración y demás, de 39 viviendas VIP, con

FA006-2014	su respectivo urbanismo, proyecto Urbanización Villas Del Rosario, en el municipio de Fundación, departamento del Magdalena, con fecha de suscripción el 5 de septiembre de 2014, con una duración de - 6 meses a partir de la firma del acta de inicio, la cual se dio el 22 de enero de 2015, con fecha prevista de finalización julio 22 de 2015, por Valor \$1.622.82 millones
Prorrogas, Otrosí del Contrato de Obra y suspensiones.	<p>Otrosí 1, de fecha 29 de septiembre de 2014. Reemplazó el encargo fiduciario por el patrimonio autónomo, y se acuerda que el pago del anticipo pactado no constituye requisito previo para que el contratista ejecute o de inicio a las obras.</p> <p>Otrosí 2 de fecha 12 de mayo de 2015. Modificó la forma de pago cambiándose a pagos mensuales por acta de avance de obra y amortización del anticipo.</p> <p>Otro si 3, de fecha 8 de julio de 2015. Modificó el plazo de ejecución del contrato, ampliándolo a ocho meses.</p> <p>Otro si 4 de fecha 6 de agosto de 2015. Modificó la forma de pago, autorizando que los pagos se realizaran directamente al contratista sin necesidad del contrato fiduciario.</p> <p>Otro si 5 de fecha 7 de septiembre de 2015. Se aclara la Resolución a través de la cual se licencio el urbanismo y la construcción del proyecto, inmersa en la cláusula SEGUNDA del contrato inicial.</p> <p>Otro si 6 de fecha 30 de octubre de 2015. Se amplió la ejecución del contrato a nueve (9) meses y quince (15) días calendario.</p> <p>Otro si 7, de fecha 18 de diciembre de 2015. Amplía el plazo de ejecución del contrato a once (11) meses y quince (15) días calendario.</p> <p>El contrato de obra presentó las siguientes suspensiones:</p> <p>El 18 de septiembre de 2015 se firmó acta de suspensión bilateral 1, y el 26 de octubre de 2015, se firmó acta de reinicio 1, el 15 de enero de 2016 se firmó acta de suspensión No 2, y el 23 de febrero de 2016 se reinició la ejecución de las obras. Desde este momento, la obra no ha presentado avance por supuesta falta de recursos económicos del Contratista, es decir el contratista suspendió unilateralmente la ejecución a su cargo.</p>
Contrato de interventoría	Con una Corporación.
Estado del Proyecto	<p>Declaratoria de Incumplimiento.</p> <p>La interventoría de la Obra determinó: la existencia de incumplimiento ya que las obras presentaron distintos atrasos y suspensiones derivados de actos u omisiones del Contratista, a pesar del vencimiento del término del Contrato desde el 21 de marzo de 2016, la Corporación el Minuto de Dios hizo todo tipo de esfuerzos para restablecer el proyecto; el Contratista presentó dilaciones, trabas y exigencias insuperables, argumentando mayor ejecución de obra, llegando a señalar que no disponía de dinero para retomarla, a menos que se le inyectara liquidez, incumpliendo el objeto del Contrato; se realizó una visita a la obra y se revisó el porcentaje de avance, acordando entre los técnicos designados por las partes intervinientes que el porcentaje de avance y ejecución de la obra, corresponde al 73.16 %</p> <p>El operador zonal mediante acta de fecha 17 de febrero de 2017, declaró el incumplimiento contractual; así mismo, dio aviso de siniestro afectando las pólizas de amparo de anticipo y cumplimiento; se remitió copia de la declaratoria de incumplimiento a la Sociedad Fiduciaria, donde se encuentra constituido el patrimonio autónomo. Se elaboró acta de terminación unilateral del contrato de obra en estado de avance y entrega de Obras equivalente a cero (0), ya que el Contratista no hizo entrega parcial ni total de la Obra al operador zonal, según los informes de Supervisión e Interventoría del Contrato.</p>

Fuente: Elaborado por la CGR, a partir de los datos consignados en el expediente contractual, suministrado por la Entidad en respuesta a oficio FA-010-2017.

Hallazgo 28. Cumplimiento del proyecto diseño, construcción, entrega, escrituración y demás, de 39 viviendas VIP, con su respectivo urbanismo, proyecto urbanización villas del rosario, en el municipio de Fundación, departamento del magdalena. Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

El Fondo Adaptación, celebró el Contrato de Prestación de Servicios 050 de 2013. En desarrollo del Contrato 050 de 2013 el Operador Zonal celebró el Contrato de Obra 2013-C-0050-14-FA006-2014, con el objeto de ejecutar el diseño, construcción, entrega, escrituración y demás, de 39 Viviendas de Interés.

Prioritario (VIP), con su respectivo urbanismo, proyecto Urbanización Villas Del Rosario, en el municipio de Fundación, departamento del Magdalena.

El Contrato de Prestación de Servicios 050 de 2013, se suscribió el 3 de abril de 2013, con un plazo inicial de 24 meses. Sin embargo, el Contrato de Obra 2013-C-0050-14-FA006-2014 lo suscribió el operador zonal el 5 de septiembre de 2014 con acta de inicio de enero 22 de 2015 para ejecutarse en seis (6) meses a partir de la firma del acta de inicio. Además, el Contrato de Obra, 2013-C-0050-14-FA006-2014, fue prorrogado para finalizar el 11 de febrero de 2016 y a pesar de ello, no se dio cumplimiento, como lo registra el Fondo mediante Acta de fecha 17 de febrero de 2017, en la cual se consigna la declaratoria de incumplimiento al contratista notificando al Consorcio, y según lo informado por la Entidad se elaboró acta de terminación unilateral del contrato de obra en estado de avance y entrega de Obras equivalente a cero (0), ya que el contratista no hizo entrega parcial ni total de la Obra al Operador Zonal, según los informes de supervisión e interventoría del Contrato.

Como se desprende de lo anotado, se trataba de un contrato de prestación de servicios (050 de 2013) para desarrollar el Programa 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 municipios de los Departamentos de Tolima, Huila, Meta, Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés y municipios del norte del Magdalena. Sin embargo, transcurridos más de tres (3) años no se había cumplido el programa, proyecto y/o actividades objeto del Contrato 050 de 2013, sin que se evidenciara gestión efectiva por parte del Fondo, con lo cual el Fondo no fue oportuno en el cumplimiento de sus objetivos y funciones y frente a los presuntos incumplimientos del operador zonal y contratista de obra. Igualmente la falta de desarrollo oportuno de la interventoría y la supervisión, con lo que se generó que los grupos poblacionales a los cuales estaba dirigida la entrega de las viviendas no hayan recibido el beneficio y sin que los recursos hayan cumplido los fines para los cuales fueron destinados.

Por tanto, ello se constituye en presunto detrimento al erario en cuantía equivalente al monto entregado al contratista de obra \$1.250.32 millones y \$58.86 millones al operador zonal, por concepto de interventoría.

Además, el Fondo presuntamente incumplió, entre otras las siguientes disposiciones: (i) artículos 51 y 209 de la Constitución Nacional, (ii) el objeto social definido por la misma Entidad, el cual está dado en el marco del Decreto 4819 del 2010, en los siguientes términos: *generar los mecanismos adecuados para garantizar la atención al ciudadano según las disposiciones normativas, con*

el fin de prestar un servicio con calidad y eficiencia, contribuyendo de esta manera a su satisfacción..., mediante la prestación de servicios oportunos y ágiles".
(Subrayado nuestro).

Hallazgo 29. Proyecto de vivienda "La Arenosa", municipio de Santo Tomás, departamento de Atlántico. Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria

En el Contrato de Operación Zonal 081 de 2012 se pactó la cláusula quinta¹¹⁵ que regula el cálculo y monto de las transferencias que el Fondo Adaptación realizará al operador zonal para la ejecución de las soluciones del "programa nacional de vivienda"

En el Contrato de Obra 52971 se pactó el numeral 11¹¹⁶ según el cual el valor del contrato se determina multiplicando el valor individual de cada vivienda por las cien (100) viviendas contratadas.

Teniendo en cuenta lo pactado, aunque se realicen anticipos, abonos y pagos parciales de facturas y cuentas de cobro por avance de obra, tanto el Fondo Adaptación con su operador zonal, como el operador zonal con su oferente de vivienda contrataron la ejecución de viviendas, terminadas, habitables y entregadas a los beneficiarios como objeto del contrato y unidad de pago.

¹¹⁵ CLÁUSULA QUINTA: TRANSFERENCIAS PARA LAS SOLUCIONES DE VIVIENDA. Para la construcción reconstrucción o adquisición de vivienda, bien sea que se trate de vivienda nueva o usada, o cualquier otra que se considere pertinente y se ajuste a los requerimientos legales el FONDO ADAPTACIÓN transferirá los recursos a COMFENALCO VALLE, teniendo en cuenta la siguiente fórmula, y según lo establecido en el plan de inversión:

$$CS \text{ (Costo soluciones de vivienda)} = \sum_{k=1}^n ((SP * Valor Vivienda))$$

SP (soluciones provistas) = (N - No elegibles - Soluciones provistas por un tercero)

N = Número de viviendas destruidas en reunidos

No elegibles = número de registros identificados como no elegibles durante la fase de verificación. Incluye además registros atendidos por otros programas

Soluciones provistas por un tercero = viviendas adquiridas, construidas, o reconstruidas por otro operador, (i.e. Sena, Banco Agrario, Fa directamente etc.)

Valor Vivienda = Al momento de calcular el valor máximo del contrato se toma el valor promedio de los diferentes tipos de soluciones previstas: \$30.794.177,08 este valor se ajustará según el valor definitivo de la solución de vivienda provista.

¹¹⁶ 11. PRECIO DEL CONTRATO: El precio total de este contrato se estima en la suma de TRES MIL SETECIENTOS VEINTÍ Y DOS MILLONES OCHO CIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRES CIENTOS TREINTA Y TRES PESOS MCTE. (\$3 722 853 333), que equivale a multiplicar el valor fijado para cada vivienda de TREINTA Y SIETE MILLONES DOS CIENTOS VEINTÍ OCHO MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON 33/100 PESOS (\$37 228 53 3,33) multiplicado por el número de CIEN VIVIENDAS (100) unidades, aquí mencionadas.

De acuerdo a la revisión documental realizada; corroborada en visita de campo realizada el 18 de mayo de 2017, de la cual se levantó acta con la asistencia y firma de representantes del operador zonal y del Fondo Adaptación; se evidenció que el oferente del proyecto de vivienda había abandonado la ejecución de las obras, por un lapso de ocho (8) meses a la fecha, desde el 03 de octubre de 2016, día en la cual, mediante oficio radicado CMFV 44339, manifestó "...no está en capacidad financiera para seguir ejecutando las obras programadas, y no podrá cumplir con la fecha estimada de entrega de viviendas, para el 13 de diciembre de 2016. Además desde un principio se estableció que la construcción de las unidades habitacionales se realizarían con recursos económicos provenientes del FONDO DE ADAPTACION, y debido a los retrasos en los giros, esto ha generado (...)"

El oferente manifestó el poco músculo financiero de la fundación, por lo cual no había podido ejecutar las obras y pasar las cuentas de cobro posteriores y supedita la continuación de las obras a pagos previos del Fondo adaptación.

Teniendo en cuenta que el proyecto estaba inicialmente previsto para desarrollarse en cinco (5) meses, y que después de tres (3) años y un (1) mes de haberse suscrito el contrato con el oferente de vivienda, y cuatro (4) años y diez (10) meses con el operador zonal no se había entregado, por las condiciones de abandono en que se encontraba en la visita de campo, y por encontrarse vencido el plazo de ejecución; para la CGR no fueron cumplidos los fines del proyecto de construir *cien (100) viviendas unifamiliares de interés prioritario (VIP), con su respectivo urbanismo; correspondientes al proyecto de vivienda denominado "La Arenosa" ubicado en el municipio de Santo Tomás, departamento del Atlántico.*

Por tanto, ello se constituye en presunto detrimento al erario en cuantía de \$2.917.82 millones, monto que se toma del cálculo realizado por el Asesor III del sector vivienda en oficio I-2017-001585 de 1 de marzo de 2017, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 55. Tasación.

Tasación de perjuicios por la no entrega de 100 viviendas valor compuesto de:	COP \$ 2.449.974.081
- Pagos obra e interventoría	COP \$ 2.026.807.795
- Intereses causados	COP \$ 423.166.286
Carga administrativa de estructuración y ejecución de un nuevo proyecto para proveer las 100 viviendas	COP \$ 467.843.340
Total	COP \$ 2.917.817.421

Fuente: oficio I-2017-001585 de 1 de marzo de 2017

El valor calculado incluye la consideración que obras ejecutadas se encuentran construidas en un predio privado y no representaban, a mayo de 2017 la viviendas construidas, habitables y entregadas, por lo que la totalidad de los recursos girados por el ente público, no habían cumplido su fin último de proveer

soluciones de vivienda a los damnificados de la ola invernal 2010 – 2011. Además es importante anotar que para suplir este proyecto con otro similar, se corre el riesgo de incurrir en mayores precios por actualización, depreciación y/o intereses ya que las mismas se contrataron en 2014 lo que genera carga administrativa a cargo del Fondo Adaptación por la estructuración de un nuevo proyecto.

Lo anterior debido al no cabal desarrollo del contrato por parte del operador Zonal y del contratista de obra y deficiente gestión del Fondo Adaptación para lograr el acatamiento de las cláusulas contractuales de su operador zonal lo que puede generar un daño patrimonial al Estado en el valor previamente calculado y descrito.

Con los hechos descritos presuntamente se trasgredieron el artículo 209 de la Constitución Política, al artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y se enmarca dentro de la definición de daño patrimonial al estado del artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

La entidad contestó anexando copia del oficio mediante el cual se le comunicó al contratista la terminación unilateral del contrato, copia de la prórroga de la licencia de urbanismo y construcción y manifestando que se tiene acuerdo con el operador zonal para continuar el proyecto con otro constructor sin adiciones ni reajustes al valor del proyecto.

No obstante, a junio de 2017, no se había suscrito acta de liquidación del contrato inicial, no se había formalizado el compromiso del operador zonal de no solicitar adiciones o reajustes al valor del proyecto ni se había suscrito el nuevo contrato de terminación de las obras que está supeditado a la efectiva liquidación del inicial.

Sector Gestión del Riesgo y Ambiental

Alcance. Con el fin de valorar la gestión del riesgo en el componente ambiental, y teniendo en cuenta la finalidad para la cual fue creado el Fondo Adaptación, la evaluación del Plan de Acción 2016 se realizó sobre los proyectos incluidos en la muestra de los sectores objeto de auditoría. La auditoría conto con la relación de los actos administrativos ambientales asociados a los proyectos (información suministrada por la Entidad), de los cuales se analizó la pertinencia, oportunidad, inclusión de las correspondientes recomendaciones en las obras y contratos y las estrategias del Fondo para producir conocimiento al considerar estas variables. Ahora bien, con relación al desarrollo del objetivo 4, dentro del Plan de Acción de la vigencia auditada se definieron acciones estratégicas orientadas de manera general a la recopilación, análisis, conceptualización y definición de información sobre gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

Para el análisis de cumplimiento de este objetivo, se verificó el desarrollo de las actividades estratégicas e indicadores propuestos por la Entidad y se determinó el valor agregado de la gestión del Fondo al componente ambiental, para los sectores evaluados encargados de la ejecución de proyectos de recuperación post desastre.

Resultados

Hallazgo 30. El Fondo Adaptación y la Gestión del Riesgo Administrativo.

El Fondo Adaptación¹¹⁷ tiene por objeto: *“la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del Fenómeno de La Niña, así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo”*. Adicionalmente el FA pasó a conformar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres¹¹⁸, asumiendo las funciones competentes de la Ley 1523 de 2012¹¹⁹.

¹¹⁷ Entidad del orden nacional, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, regulada por los Decretos 4819 de 2010, 1068 y 2387 de 2015

¹¹⁸ Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 – Todos por un nuevo país **ARTÍCULO 155. DEL FONDO ADAPTACIÓN**. El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012. Los contratos para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a cargo del Fondo Adaptación, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, 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 el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. La excepción a la aplicación del Estatuto General de Contratación Pública para los contratos a que se refiere el presente inciso, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018.

El Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en coordinación con los respectivos sectores, además de los que se deriven del fenómeno de la Niña 2010-2011, con el propósito de fortalecer las competencias del Sistema y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.

PARÁGRAFO. Será responsabilidad de las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación, garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación.

A la luz de estas disposiciones, la CGR encontró, durante el actual proceso auditor, que:

- A la fecha de esta auditoría, el FA no ha gestionado las directrices pertinentes a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, ni los recursos necesarios para adelantar acciones relacionadas con fortalecer las competencias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, razón por la cual no cuenta con resultados de análisis de priorización de intervenciones al respecto.
- Respecto a la estrategia de Gestión del Conocimiento, la entidad se demoró en gestionar los recursos necesarios para este importante proceso, tal como ella misma lo señala¹²⁰, solo hasta noviembre de 2016 recibió recursos por

¹¹⁹ **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.

ARTÍCULO 2o. DE LA RESPONSABILIDAD. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

ARTÍCULO 5o. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

ARTÍCULO 8o. INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL. Son integrantes del sistema nacional: 1. Las entidades públicas. Por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión. 2. Entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales. 3. La Comunidad. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas.

¹²⁰ "... En el año 2016 se elaboró la estrategia de Gestión del Conocimiento del Fondo Adaptación. Esta estrategia parte de la identificación de activos de conocimiento generados por la experiencia del Fondo para su posterior transferencia a los sectores del sistema y entidades gubernamentales. En el Consejo Directivo del mes de noviembre de 2016 se aprobaron recursos por \$3.110.000.000 para la sistematización y la transferencia de los siguientes activos del conocimiento: a. Proyectos integrales basados en la evaluación del riesgo: a partir de la experiencia de los estudios y la modelación de los macroproyectos de la Mojana, el Jarillón de Cali y el Canal del Dique. b. Sistemas de información para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: a partir de los mapas y los estudios topográficos y batimétricos para la delimitación de páramos y humedales y los macroproyectos del Fondo. c. Diseño y construcción de infraestructura adaptada al cambio climático: a partir de la experiencia de reconstrucción y recuperación de los sectores de vivienda, transporte, educación, salud y acueducto y alcantarillado. d. Gestión integral de reconstrucción frente a eventos climáticos: a partir de modelos de gestión y gerencia, cooperación interinstitucional, y procesos de gestión social. e. Diseño y ejecución de procesos de reasentamiento: reasentamientos de Gramalote, Villa Juliana y Doña Ana.

\$3.110 millones, razón por la cual el desarrollo de la misma es incipiente y no fue posible evaluar su efectividad a través de la presente auditoría.

Estas falencias afectaron los resultados de la gestión del FA en cuanto al cumplimiento de las nuevas atribuciones otorgadas a través de la Ley 1753 de 2015; su participación en la verdadera gestión del riesgo de desastres dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y en consecuencia aún no se ha generado para el país el proceso de gestión del conocimiento a partir de las experiencias vividas y los recursos invertidos en gestión del riesgo de desastres a través del Fondo Adaptación.

Hallazgo 31. Gestión Ambiental del Fondo Adaptación. Administrativo.

Los proyectos de infraestructura afectan notoriamente al medio ambiente y los recursos naturales, y al mismo tiempo, son vulnerables a los fenómenos hidrometeorológicos, como se evidenció durante la ola invernal 2010 – 2011. Las experiencias vividas obligan a replantear las estrategias de construcción, mantenimiento y conservación de las obras civiles, agregando la variable de gestión del riesgo a fin de que puedan soportar los fenómenos subsecuentes de inundaciones, avalanchas, desestabilización de taludes y demás. En Colombia, este capítulo del diseño de las obras de ingeniería, se alimenta de los aportes derivados del trámite de las licencias y permisos ambientales, para cuyo efecto se cuenta con la normatividad pertinente:

El artículo 79 de la CP/91, consagra el derecho a un ambiente sano¹²¹; la Ley 99 de 1993, en el artículo 49, consagra la obligatoriedad de la Licencia Ambiental¹²²; la misma Ley, en el artículo 50, define la Licencia Ambiental¹²³; mediante el artículo 51, establece las competencias en materia de licencias ambientales¹²⁴.

¹²¹ ARTÍCULO 79 de la CP/91, derecho a un ambiente sano *“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”*.

¹²² Ley 99 de 1993, ARTÍCULO 49. DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA LICENCIA AMBIENTAL¹²², señala: *“La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental”*.

¹²³ Ley 99 de 1993. ARTÍCULO 50. DE LA LICENCIA AMBIENTAL. *“Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”*.

¹²⁴ Ley 99 de 1993. ARTÍCULO 51, establece las COMPETENCIAS¹²⁴ para el otorgamiento de las Licencias Ambientales: *“serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley”* Y aclara que: *“En la*

Por su parte el Decreto 41 de 2014 "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales", determina los trámites y competencias en materia ambiental para las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR. En cuanto al régimen de uso y aprovechamiento del recurso hídrico, el Decreto Ley 2811 de 1974 establece, en el artículo 83¹²⁵ que habrá una franja paralela al nivel de aguas medias, de hasta treinta (30) metros de ancho, la cual es un bien del Estado y por lo tanto su ocupación debe obedecer a la legislación pertinente; y el artículo 31, numeral 12, de la Ley 99 de 1993¹²⁶, reserva para las CAR las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables.

Durante la presente auditoría, la CGR evaluó el estado de trámite de las licencias y permisos de carácter ambiental de los proyectos bajo la responsabilidad del Fondo Adaptación, encontrando su registro en una base de datos en la cual no es fácil identificar: el tipo de acto administrativo ambiental; los términos del mismo; la entidad emisora del correspondiente permiso o licencia; el alcance de la misma; las obligaciones técnicas, administrativas y financieras derivadas, que a la postre afectarían la normal ejecución de cada uno de los proyectos. Si bien estas debilidades en el manejo de la información, fueron parcialmente subsanadas en el transcurso de la auditoría, no así los efectos de esta carencia, sobre los productos, esto es, las obras de infraestructura iniciadas sin la respectiva licencia o permiso.

Para el caso de los proyectos del sector salud, la entidad trabajó bajo el supuesto que este tipo de proyectos no requiere permisos ambientales. De 561 proyectos relacionados, 91 no registran algún tipo de trámite de carácter ambiental. En varios proyectos, se tramitaron intervenciones a áreas de reservas ambientales,

expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva".

¹²⁵ Artículo 83.o- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado: El álveo o cauce natural de las corrientes; El lecho de los depósitos naturales de agua; Las playas marítimas, fluviales y lacustres; Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares; Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.

¹²⁶ El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece, entre las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes, relacionadas con la delimitación técnica a que hace referencia el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el artículo 11 del Decreto 1541 de 1978: 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 en 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 expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

sin que se involucraran los recursos necesarios para las correspondientes compensaciones, como se observa en las siguientes tablas:

Tabla 56. Estado de los actos administrativos ambientales de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación.

Sector/Macro-proyecto	N° de proyectos ¹²⁷	N° de AAA necesarios	N° de AAA tramitados y resueltos	N° de AAA que implican sustracción reservas	N° AAA que afectan comunidades étnicas	N° AAA con seguimiento
Transporte	48	175	127	3	2	0
Gramalote	na	139	44	0	0	0
Rio Fonce	na	7	7	0	0	0
Jarillón Cali	na	7	6	0	0	0
Canal Dique	na	15	15	0	0 ¹²⁸	0
Educación	99	99 ¹²⁹	0	0	0	0
APSB ¹³⁰	33	36 ¹³¹	36	0	0	0
Salud	ND	ND				
Vivienda	48	48	8	30	0	0

Fuente: radicados FA E-2017-002125 del 9 de marzo de 2017 y FA R-2017-011707

Tabla 57. Estado de los actos administrativos ambientales de una muestra de proyectos del sector educación.

Proyecto	Acto Administrativo Ambiental	Observación
Institución Educativa María Auxiliadora, sede La Victoria, Municipio de Hatillo de la Loba, Bolívar	Auto N° 357 de agosto de 2016 – Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB	El documento expedido por la CVS requiere al Contratista del FA toda la documentación necesaria para el trámite de permiso de vertimiento, puesto que en la solicitud no había información suficiente para dar inicio al trámite, entre otras, la pretendida fuente receptora, el titular del permiso y a futuro quien se haría cargo de las actividades y costo de carácter ambiental que genere el permiso.
Institución Educativa Tomas Daniels de patico, municipio de Talaigua Nuevo	Auto N° 361 del 04 de agosto de 2016 – Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB	El documento expedido por la CVS requiere al Contratista del FA toda la documentación necesaria para el trámite de permiso de vertimiento, puesto que en la solicitud no había información suficiente para dar inicio al trámite, entre otras, la pretendida fuente receptora y el titular del permiso y a futuro quién se haría cargo de las actividades y costos de carácter ambiental que genere el permiso.
Municipio de Magangué, Institución Educativa de Yatí	Resolución 353 del 16 de mayo de 2016 – Corporación Autónoma Sur de Bolívar - CSB	El permiso de vertimiento otorgado es a 5 años; asigna obligaciones al Municipio de Magangué.
Institución Educativa Eugenio Sánchez, representante legal Roger Hernández Narváez	Resolución 2-1405 del 11 de septiembre de 2015 – Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y el San Jorge - CVS	El permiso de vertimiento otorgado es a 5 años; asigna obligaciones a la Institución Educativa.
Rosalba del Carmen Rocha Flórez, rectora de la Institución Educativa Jesús de Nazareth, Corregimiento Los Monos	Resolución 133 del 16 de junio de 2014 - CVS	Permiso para la tala de un árbol. Asigna obligaciones a la rectora.

¹²⁷ Este dato se tomó de la matriz anexa a la respuesta al oficio Auditoría-CGR-FA-008, radicado E-2017-002125 del 9 de marzo de 2017.

¹²⁸ En el área de influencia del Canal del Dique hay presencia de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Llama la atención de la CGR que no se hayan surtido procesos de consulta previa para este macro proyecto.

¹²⁹ Este número de AAA es mínimo puesto que, para cada institución, dependiendo de su ubicación, urbana, suburbana o rural, haría falta los permisos de: concesión de aguas, vertimiento de aguas servidas, manejo integral de residuos sólidos, tala de árboles, certificación del uso del suelo definido en el EOT o el que haga sus veces.

¹³⁰ APSB: agua potable y saneamiento básico

¹³¹ El N° de AAA para estos sistemas puede variar. En algunos casos no existe el AAA pertinente. En otros hay más de un permiso.

Proyecto	Acto Administrativo Ambiental	Observación
Institución Educativa Jesús de Nazareth, representante legal Rosalba Rocha Flórez	Resolución 2-1014 del 19 de mayo de 2015	Permiso de vertimiento otorgado por término de 5 años. Asigna obligaciones a la rectora.
Institución Educativa pablo VI, corregimiento San Juan de Asís, Municipio de Puerto Libertador, Departamento de Córdoba, Representante Legal Espedito Manuel Duque, alcalde municipal.	Resolución 2-2986 de fecha ilegible	Permiso de vertimiento otorgado por término de 5 años. Asigna obligaciones al alcalde municipal.
Colegio Trementino		Copia de una página del concepto de una empresa privada donde dice que los colegios tienen plantas de tratamiento por lo que no requieren tramitar el permiso de vertimiento.
Armando Salgado Buevas, representante legal de Asopoagros, contratista de obras en la Institución Educativa Pampanilla Sucre	Auto 078 del 17 de marzo de 2017 - Corpomojana	La Corporación admite la solicitud de trámite de permiso de vertimiento

Fuente: radicados FA E-2017-002125 del 9 de marzo de 2017 y FA R-2017-011707

Sector Educación

Alcance. Para la evaluación del Sector Educación se realizó análisis documental de proyectos de sedes educativas ubicados en los departamentos de Bolívar, Santander Atlántico y Sucre, que se encontraban en la base de datos suministrada por la Entidad en estados como suspendido y terminados pero no entregados, los cuales en desarrollo posterior de la auditoría fueron objeto de visita de inspección ocular por parte de la CGR.

Resultados

La CGR, realizó visita a cuatro (4) proyectos¹³² tomados como muestra, con el fin de establecer el estado físico y avance de las obras, actividad consignada en Actas con el respectivo registro fotográfico. De acuerdo con la información suministrada por el Fondo los antecedentes contractuales para el diseño y construcción de estos proyectos es la siguiente:

Tabla 58. Proyectos Sector Educación a los cuales la CGR realizó visita (\$ Millones).

SEDE EDUCATIVA	FECHA SUSCRIPCIÓN CTO	PLAZO INICIAL (meses)	FECHA INICIO	VALOR
COLEGIO INTEGRADO CAMACHO CARRENO en Surata - Santander	5/07/2013	9.5	14/08/2014	1.605.4
CONTRATO 125. Objeto: Diseño y construcción de sedes educativas del (Grupo 19)				
SEDE EDUCATIVA CAMPO DE LA CRUZ en Campo de la Cruz - Atlántico	1/08/2013	12.5	12/09/2013	9.017.3
CONTRATO 137. Objeto Reconstrucción de la Institución Educativa Campo de la Cruz Sede Principal (Grupo 1) en el municipio Campo de la Cruz.				
IE DE YATI en Magangué - Bolívar	4/07/2013	14	12/08/2013	6.710.6

¹³² La Contraloría General de la República realizó visita a los proyectos entre el 26 de mayo y 2 de junio del año en curso, la cual contó con el acompañamiento de los supervisores del Fondo Adaptación de cada proyecto.

SEDE EDUCATIVA	FECHA SUSCRIPCIÓN CTO	PLAZO INICIAL (meses)	FECHA INICIO	VALOR
CONTRATO 116. Objeto Diseño y construcción de sedes educativas del Grupo 6				
CENTRO EDUCATIVO PAMPANILLA en Sucre – Sucre.				
CONTRATO 087. Objeto Diseño y construcción de cuatro (4) proyectos educativos en el municipio de Sucre Departamento de Sucre	24/01/2014	8	18/03/2014	777.8

Fuente: Información contractual registrada en la página intranet del Fondo

Como se desprende de la tabla antes descrita, los contratos para la ejecución de los proyectos fueron suscritos desde el 2013 y uno (1) en el 2014. Sin embargo, a mayo de 2017 estos no habían sido entregados de conformidad excepto la Etapa 1 de la Sede Educativa de Campo de la Cruz.

Los contratos bajo los cuales se desarrollaron estos proyectos se encuentran vigentes, toda vez que el plazo inicial fue prorrogado varias veces, el resultado de las visitas fue el siguiente:

Hallazgo 32. Comodidad Acústica. Proyectos, Sede Educativa Campo de la Cruz en el Municipio Campo de la Cruz - Atlántico- e IE de Yatí en el Municipio de Magangué – Bolívar - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

De acuerdo con la Norma Técnica Colombiana NTC 4595 de 2006, los ambientes de las instalaciones escolares se clasifican en ambientes pedagógicos básicos y ambientes pedagógicos complementarios y contempla las áreas y condiciones técnicas con que deben contar.

En la visita realizada a los proyectos objeto de la muestra se observó que en los establecimientos educativos I.E. Campo de la Cruz en el municipio de Campo de la Cruz - Atlántico y en el I.E. de Yatí en el municipio de Magangué - Bolívar, la implantación de diseños de aulas abiertas delimitadas por elementos verticales u horizontales permiten la transmisión del ruido interno – externo y viceversa, pues en los términos de referencia (TCC) no se evidenció la exigencia del estudio de ruido en cada uno de los espacios que garantice la comodidad auditiva requerida en cada aula según su uso y el cumplimiento de los rangos indicados en esta norma como máximos niveles de intensidad de sonido permitidos.

El exceder los niveles de sonido, conlleva a problemas de atención, de concentración e inclusive estrés por deficiencias acústicas de los salones y contraviene lo establecido en el capítulo 7.4 de la norma técnica NTC 4595, que hace referencia a la adecuación sonora de los diferentes recintos educativos para la buena audición sin utilización de medios electrónicos de amplificación.

Hallazgo 33. Señalización Proyectos Colegio Integrado Camacho Carreño en Suratá – Santander, Sede Educativa Campo de la Cruz en Campo de la Cruz - Atlántico, IE de Yatí en Magangué – Bolívar y Centro Educativo Pampanilla en Sucre – Sucre. Administrativo.

La Norma Técnica Colombiana NTC 4596 de 1999, señala que. “El sistema integral de señalización está compuesto por las señales de seguridad presentes de los medios de evacuación, las señales de evacuación que identifican y rigen el uso de los distintos ambientes y las señales de uso transitorio”.

Sobre el particular, los cuatro (4) proyectos objeto de visita, no cuentan con ningún tipo de señalización visual, táctil y/o sonora, toda vez que los términos de referencia (TCC) contemplan la aplicación de la norma, pero no se indica la entidad responsable de aplicarla como requisito para su entrega y adecuado funcionamiento.

Esta situación incide en la debida aplicación del sistema creado con el fin de contribuir a la seguridad y fácil orientación de los usuarios por el cual fue diseñado y normado.

Hallazgo 34. Accesibilidad para Discapacitados. Proyectos Colegio Integrado Camacho Carreño en Suratá – Santander, Sede Educativa Campo de la Cruz Atlántico, IE de Yati en Magangué – Bolívar y Centro Educativo Pampanilla en Sucre – Sucre. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Con el fin de asegurar y garantizar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, entre otras, tanto en zonas urbanas como rurales, el Gobierno Nacional emitió entre otras las Leyes 361 de 1997, 1287 y 1346 de 2009, así como Normas Técnicas Colombianas –ICONTEC.

Bajo la anterior consideración, de acuerdo con la visita realizada a los centros educativos, se evidenció que el diseño y construcción de los proyectos contemplan circulaciones y espacios que garantizan la accesibilidad de personas con discapacidad; sin embargo, la norma no es aplicada en todo su contexto, en razón a que faltan elementos de protección en las circulaciones tales como bordillos y pasamanos a la altura recomendada, en las baterías sanitarias los lavamanos no se encuentran a la altura indicada y los espejos no tienen la inclinación requerida.

Lo anterior, debido entre otras razones a que en los TCC y documentos contractuales suscritos para el desarrollo de los proyectos priorizados en el sector educación, no hacen referencia específica del cumplimiento de esta normatividad, circunstancia que incide en la accesibilidad como característica básica del entorno construido para el adecuado funcionamiento corporal y personal y la buena y eficiente relación con el entorno y las demás personas, como es el propósito de las normas mencionadas, específicamente en el artículo 5° de la ley 1287 de 2009.

Hallazgo 35. Estado Proyectos. Colegio Integrado Camacho Carreño en Suratá – Santander, Sede Educativa Campo de la Cruz Atlántico, y en el IE de Yatí en Magangué – Bolívar - Administrativo.

Los términos de referencia (TCC) señalan como obligación en el Anexo 3 la ejecución y entrega de las obras contratadas con criterios de calidad exigibles, de acuerdo con el objeto, alcance y especificaciones técnicas y funcionales; en concordancia con las características técnicas mínimas en ellos establecidas, concordantes con la propuesta presentada.

Sobre el particular, de acuerdo con la visita realizada a los cuatro (4) proyectos estos presentan obra terminada desde hace un (1) año aproximadamente; sin embargo, se observa lo siguiente:

- Filtraciones de agua lluvia a nivel de cubierta (membrana impermeabilizante) y rebosamiento de vigas canales en los proyectos Colegio Integrado Camacho Carreño en Santander, Sede Educativa Campo de la Cruz en Atlántico y el IE de Yatí en Magangué que afectan pisos, muros y cielo rasos.
- Humedades de filtración de agua lluvia por escorrentía superficial y capilaridad del agua superficial del terreno, en el Colegio Integrado Camacho Carreño de Suratá en Santander.
- Afectación de las placas de concreto en pasillos de circulación por agua lluvia debido a que la pendiente de éstas no es adecuada, en la Sede Educativa Campo de la Cruz.
- Tuberías expuestas en IE de Yatí
- Tapas de concreto corroídas y fractura de placas en la Sede Educativa Campo de la Cruz y en el IE de Yatí

- Inadecuado curado y formateado de elementos estructurales en la Sede Educativa Campo de la Cruz y en IE de Yatí que afectan el alineamiento de los elementos estructurales.
- Deterioro de elementos metálicos utilizados en fachada y marcos de puertas en Sede Educativa Campo de la Cruz.
- Pulida de mesones de laboratorio y guarda escoba en baños sin realizar en IE de Yatí.
- Falta conexión de algunos sanitarios y orinales, en IE de Yatí
- Afectación de muros y cielo rasos por animales (murciélagos, panales de abejas, insectos en general y otros) en el IE de Yatí y Colegio Integrado Camacho Carreño.

Los problemas patológicos podrían tener su origen en deficiencias del diseño, la ejecución del proyecto, y/o mantenimiento de la infraestructura, entre otros. Las humedades, el inadecuado mantenimiento, entre otros, que no sólo inciden en las condiciones de salubridad, también pueden llegar a afectar las condiciones de servicio. Además, el agua interviene en muchos otros procesos patológicos podrían afectar la durabilidad de los materiales, de las estructuras y elementos constructivos (por corrosión, disgregación, etc), que de no subsanarse conllevarían a que los recursos focalizados y aplicados en los proyectos no cumplan los fines para los cuales fueron destinados.

Hallazgo 36. Conexión a Servicios Públicos. Proyectos Sede Educativa Campo de la Cruz, IE de Yatí, Centro Educativo Pampanilla y Colegio Integrado Camacho Carreño. Administrativo.

La Ley 142 de 1994 indica en su artículo 5° la "Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos", numeral 5.1. "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 (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo con la visita realizada, en tres (3) de las sedes educativas se identificó que no contaban con conexión eléctrica¹³³ y una

¹³³ Campo de la Cruz, IE Yatí, Pampanilla

estaba sin conexión a red de alcantarillado¹³⁴, por cuanto a la terminación de las obras, no estaban dadas las condiciones técnicas y de obra que permitan el suministro de estos servicios requeridos desde el inicio del proceso. Este hecho, impide el recibo de las instalaciones por parte del Fondo, circunstancia que puede conllevar a que se materialice el riesgo que los recursos focalizados y aplicados no cumplan los fines para los cuales fueron destinados.

Sector Agua Potable y Saneamiento Básico

Alcance. En el sector acueducto y alcantarillado se evaluó un proyecto el cual se encuentra terminado y entregado a los entes territoriales quienes recibieron la infraestructura mediante acta y ahora son propietarios de la misma y responsables por su operación y prestación del servicios de acuerdo a lo normado en la constitución y la ley.

Tabla 59. Datos del proyecto.

Nombre del Proyecto	Intervención integral de acueductos, alcantarillados y aseo en los municipios del sur del Atlántico, grupo I
No. Contrato	089 de 27 de agosto de 2012
Tipo	Precios Unitarios Fijos sin formula de reajuste
Objeto	El contratista se obliga a construir o reconstruir –de acuerdo con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en los términos y condiciones contractuales de la convocatoria abierta FA-CA-011-2012, grupo I, los cuales, junto con la propuesta del CONTRATISTA, forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última- la infraestructura de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, afectados por el fenómeno de la niña 2010-2011, en los municipios de Repelón, Luruaco, Manatí, y Sabanalarga así: 1. Rehabilitación sistema de acueducto de Luruaco, captación y aducción, optimización PTAP, adecuación de bombas de agua, cruda y optimización de redes. 2. Rehabilitación y adecuación de redes de alcantarillado municipio de Luruaco. 3. Rehabilitación sistema de acueducto regional municipio de Manatí 4. Rehabilitación y adecuación de redes de acueducto municipio de Manatí. 5. Rehabilitación y adecuación de redes de alcantarillado sanitario municipio de Manatí. 6. Rehabilitación sistema de acueducto municipio de Repelón Rehabilitación de Jarillón para protección de la captación del acueducto de Sabanalarga ponederá 9. Rehabilitación de redes de alcantarillado sanitario de los municipios de Repelón y Manatí.
Contratante	Fondo Adaptación NIT 900.450.205-8
Valor	- Inicial - \$32.764.96 millones CDR 000045 de 05 de junio de 2012 Fidupervisora - Otrosí 1 -- CDR 000090 de 30 de agosto de 2013 Fidupervisora por \$2.590.26 millones para un total \$35.355.23 millones - Otrosí 2 - CDR 000136 de 18 de diciembre de 2013 Fiduciaria de occidente por \$2.812.33 millones para un total \$38.167.56 millones - Conciliación extrajudicial de radicación 45500-1703 del 30 de enero de 2015 aprobada por el Tribunal Administrativo del Atlántico por \$680.06 millones Total de \$38.847.62 millones
Certificado de Disponibilidad de Recursos o Registro presupuestal	00045 del 05 de junio de 2012 expedido por Fidupervisora para respalda la convocatoria FA-CA-011-2012
Plazo	12 meses después de suscrita el acta de inicio (desde el 19 de septiembre de 2012)
Fecha de terminación	Inicial - 18 septiembre de 2013 Otrosí 1. - 18 diciembre de 2013 Otrosí 2. - 18 de febrero de 2014
Pólizas	Garantía Única de Cumplimiento 0769141-1 de 29 de agosto de 2012 Suramericana - Cumplimiento \$7.633.51 millones hasta 22 de agosto de 2014 - Pago de salarios y prestaciones \$7.633.51 millones hasta 19 de febrero de 2017 - Estabilidad y calidad de la obra \$7.633.51 millones hasta 09 de mayo de 2019 Garantía de responsabilidad civil extracontractual 0216220-2 de 29 de agosto de 2012 Suramericana - Amparo básico predio labores y operaciones \$7.633.51 millones hasta 19 de febrero de 2014
Otrosí 1. De 18 de septiembre de 2013.	Adición en valor de \$2.590.26 millones con CDR 000090 del 30 de agosto de 2013 de Fidupervisora para un total de \$35.355.23 millones Adición en plazo de 3 meses

¹³⁴ Colegio Camacho Carreño

Otrosí 2. De 23 de enero de 2015.	Adición en valor de \$2.812.33 millones con CDR 000136 del 18 de diciembre de 2013 de Fiduciaria de Occidente para un total de \$38.167.56 millones Adición en plazo de 2 meses
Conciliación extrajudicial de 09 de noviembre de 2015	Conciliación extrajudicial de radicación 45500-1703 del 30 de enero de 2015 aprobada por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 09 de noviembre de 2014. Se aprobó el pago de mayores cantidades de obra por valor de \$680.06 millones
Acta de liquidación de 21 de abril de 2016	Por valor total de \$38.847.62 millones

Fuente: elaboración de la CGR con la información suministrada por la entidad oficios E-2017-002477 de 16 de marzo de 2017 y E-2017-003285 de 10 de abril de 2017

Resultado

La evaluación documental al proyecto permitió concluir que el proyecto fue terminado y liquidado evidenciándose las actas de entrega del contratista al Fondo Adaptación y del Fondo Adaptación a cada autoridad municipal de la siguiente manera:

Tabla 60. Datos del proyecto.

Acta	Municipio	Objeto
26 noviembre 2014	Repelón	El Fondo Adaptación hace entrega, y el municipio recibe para su operación y mantenimiento: - Captación capacidad 45 lts/seg - 12.100 metros lineales de aducción - 16.200 metros lineales de tubería para agua potable
26 noviembre 2014	Luruaco	El Fondo Adaptación hace entrega, y el municipio recibe para su operación y mantenimiento los sistemas de acueducto y alcantarillado del municipio
26 diciembre 2016	Manatí	El Fondo Adaptación hace entrega, y el municipio recibe para su operación y mantenimiento: - 25.590 metros lineales de redes de acueducto - 1712 acometidas domiciliarias nuevas. - 21.050 metros lineales de redes de alcantarillado - 246 pozos de inspección - 960 registros domiciliarios para 1920 viviendas
20 diciembre 2016	Ponedera - Sabanalarga (solo firma alcalde de Ponedera)	El Fondo Adaptación hace entrega, y el municipio recibe para su operación y mantenimiento: - 18.980 metros cúbicos de terraplén con sus respectivas alcantarillas como adecuación del carretable de la aducción de la PTAP (las obras también benefician a Sabanalarga)
28 de diciembre de 2016	Manatí - Candelaria (solo firma alcalde de Manatí)	El Fondo Adaptación hace entrega, y el municipio recibe para su operación y mantenimiento: - Planta de Tratamiento de Agua potable PTAP de 110 litros por segundo, 50 lps municipio de Manatí y 60 lps municipio de Candelaria consta de 4 módulos de floculación 4 módulos de sedimentación acelerada Galería de Control de válvulas Tanque subterráneo de 800 metros cúbicos Estación de bombeo de 10 bombas 2 de lavado de filtros y planta, 2 de bombeo municipio de Candelaria, 3 de bombeo municipio de Manatí, 1 Bombo llenado de tanque elevado, 2 bombas sistema de cloración y desinfección de agua, y tableros de control 1 Puente grúa completo con capacidad de 20 toneladas Cuarto de cloración con 2 tanques de cloro de una tonelada sobre balanzas electrónicas de control de consumo 2 lechos de secado de lodos 2 lechos filtrantes o de oxidación con bombas y tableros de control Sub estación eléctrica Planta de emergencia Unidad de transferencia automática Medidores de energía Medidores de entrada de agua cruda a la planta electrónicos con pantalla Laboratorio dotado con flocurador portátil, ph metro, medidor de turbiedad, medidor de cloro residual, y demás elementos Repotenciación de la Barcaza Ubicada en el municipio de Manatí

Fuente: elaboración de la CGR con la información suministrada por la entidad oficios E-2017-002477 de 16 de marzo de 2017 y E-2017-003285 de 10 de abril de 2017

En la visita de inspección visual a las obras se constató que los dos lechos de secado de lodos y los dos lechos filtrantes o de oxidación del agua de retrolavado

de filtros se encuentran colmatados con crecimiento de vegetación sobre ellos y vertiéndose los lodos de floculación y sedimentación y el agua de retrolavado directamente al lote posterior de la PTAP¹³⁵ sin tratamiento previo y sin disposición en botaderos especializados. Esta situación puede ocasionar responsabilidades ambientales y administrativas que son competencia de la Corporación Autónoma Regional de la Jurisdicción¹³⁶ y de la SSPD¹³⁷, por lo cual se dará traslado a estas entidades para lo de su competencia.

En el informe de especial seguimiento elaborado por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana vigencia 2016 se manifestó respecto a este proyecto:

“En la Postulación del sur del Atlántico los contratos 2012-C-0089, que cubren los municipios de Luruaco, Manatí, y Sabana Larga y el 2012-C-0090, para los municipios de Ponedera, Candelaria, Suan, Santa Lucia y Campo de la Cruz cuyo objeto es la construcción o reconstrucción de la infraestructura de acueducto y alcantarillado, aunque se encuentran en estatus de liquidados, no están en funcionamiento ni prestando el servicio conforme a lo estipulado en los respectivos contratos, por ejemplo en el municipio de Manatí el problema de alcantarillado es estructural y coyuntural, presenta problemas con los diseños, la tubería instalada se tapona y de los 3 motores existentes solo funciona uno...”

En razón a que las actas de recibo de 26 y 28 de diciembre de 2016 transfieren la titularidad de la infraestructura al municipio de Manatí y en atención a que se ha permitido la colmatación de los lechos de secado de lodos y de oxidación se dará traslado de esta información al ente de Control Fiscal Territorial¹³⁸ para lo de su competencia

Sector Transporte

Alcance. El Alcance de la evaluación de este sector se limitó a los convenios suscritos por el Fondo Adaptación con la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI- y con el Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

Resultado

La evaluación documental de los convenios suscritos con la ANI permite concluir que se encuentran con cumplimientos superiores al 87.5% de acuerdo al número

¹³⁵ Planta de Tratamiento de Agua Potable

¹³⁶ Corporación regional del Atlántico CRA

¹³⁷ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

¹³⁸ Contraloría del Departamento del Atlántico

de contratos derivados suscritos en estatus de terminados y liquidados, según la siguiente tabla:

Tabla 61. Evaluación contratos

Convenio	Contratos	Ejecución Cantidad / %	Terminados Cantidad / %	Liquidados Cantidad / %	Terminados y liquidados Cantidad / %
008 / 2011 ANI	10	1 10.00	3 30.00	6 60.00	9 90.00
003 / 2012 ANI	8	1 12.50	3 37.5	4 50.00	7 87.50
092 / 2012 ANI	34	3 8.82	18 52.94	13 38.24	31 91.18
TOTAL	52	5 9.61	24 46.15	23 44.23	47 90.38

Fuente: Elaboración de la CGR con información suministrada oficinas E-2017-002477 y E-2017-015292

En lo relacionado al INVIAS el Convenio 014 de 2012 contempla la solución a 431 puntos críticos de 74 tramos viales, el Fondo de Adaptación contrató las obras de infraestructura requeridas para la solución de estos puntos críticos suscribiendo 213 contratos para las vías de la Red Nacional Carreteras a cargo del INVIAS.

Tabla 62. Contratos.

Convenio	Contratos	Ejecución Cantidad / %	Terminados y liquidados Cantidad / %
014 / 2012 INVIAS	213	70 32.86	143 67.13

Fuente: Elaboración de la CGR con información suministrada oficinas E-2017-002477 y E-2017-015292

Con respecto al número de sitios críticos atendidos, para la vigencia 2016 el Fondo Adaptación fijó la meta de atender 101 lográndose terminar 93, para un cumplimiento del 92.08%; los puntos críticos no culminados presentaban las siguientes causas:

Los sitios críticos Puente La Cruz, Puente Concentra, Puente Curipao y Puente Río Cauca debido a la temporada invernal que se presentó en el mes de noviembre de 2016. El sitio crítico Puente Guachaca por situaciones de orden predial que impidió su terminación. Puente La Colorada y Puente Lopeño por situaciones de orden público en la zona (Arauca). Puente Balastrea por cierre de la vía Totoro - Inza a causa derrumbes por la temporada invernal.

3.1.2. Control de Resultados

3.1.2.1. Objetivos Misionales Proyectos de Inversión

Alcance. El Alcance de la evaluación se centró en el cumplimiento del objetivo misional en los sectores analizados, de conformidad con la información suministrada en cuanto al estado de los proyectos.

Resultados

El resultado de la evaluación de los objetivos misionales de la Entidad se ve reflejado en cada uno de los hallazgos consignados en el capítulo de control de gestión del presente informe y se ratifica con la siguiente situación.

Hallazgo 37. Oportunidad y Eficiencia Desarrollo de Proyectos. Administrativo.

El Fondo Adaptación, fue creado para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", e impedir la prolongación de sus efectos; sin embargo, los proyectos desarrollados en aras de cumplir con su objetivo misional, no se desarrollaron en términos de eficiencia y oportunidad, por cuanto los tiempos establecidos para la ejecución de diseños y obras no se cumplieron, es así como al 30 de abril de 2017 se presentó:

- En el sector educación, 185 proyectos sin culminar, de los cuales 59 se encontraban en etapa de diseño, 118 en ejecución y ocho (8) no entregados, no obstante, haberse priorizados entre 2011 y 2012, como de describe en la tabla siguiente:

Tabla 63. Estado proyectos sector educación a 30 de abril de 2017.

ESTADO	N° PROYECTOS
Diseño	59
Ejecución	118
Terminados no entregados	8

Fuente: Datos tomados de Tabla suministrada con oficio FA-033

- En el sector vivienda, de 184 proyectos viabilizados entre 2011 y 2012, de los cuales 19 debieron estar entregados, solo para dos (2) registraban haberse terminados y dos (2) liquidados; presentaban avance físico entre el 15% y 92%. El estado en general de los proyectos, era el siguiente:

Tabla 64. Estado de proyectos sector vivienda a 30 de abril de 2017

ESTADO	N° PROYECTOS
Ejecución	149
Cesión	2
Sin iniciar	1
Suspendidos	26
Terminados	2
Anulados	2
Liquidados	2

Fuente: Respuesta a oficio FA-033

- En el Sector Agua, tiene dos (2) componentes Acueducto y Alcantarillado, en donde para acueducto se relacionan 119 proyectos, con la siguiente situación que muestra un 59.4% de proyectos pendientes de entrega:

Tabla 65. Estado de proyectos sector acueducto a 31 de diciembre de 2016.

ESTADO ACUEDUCTO A 31-12-16 Respuesta OFICIO FA-004-2017	Nº PROYECTOS
Contratado sin iniciar	9
Diseño técnicamente aprobado	2
En ejecución de diseños	1
En ejecución obras	11
Suspendido	15
En entrega de obra	14
Entregada	34
Gestión predial, licencias y/o permisos	19
Proceso contractual	12
Sin contratar diseños	2
Total general	119

Fuente: Respuesta a oficio FA-004

Para atender el tema de alcantarillado se priorizaron entre el 2011 y 2012, 90 proyectos, lo cuales presentaban la siguiente situación, la cual arroja un 67.6% de proyectos por entregar:

Tabla 66. Estado de proyectos alcantarillado a 31 de diciembre de 2016.

ESTADO ALCANTARILLADOS A 31-12-16 Respuesta OFICIO FA-004-2017	Nº PROYECTOS
Contratado sin iniciar	2
Diseño técnicamente aprobado	2
En ejecución de diseños	2
En ejecución obras	9
Suspendido	24
En entrega de obra	5
Entregada	36
Gestión predial, licencias y/o permisos	2
Preconstrucción	1
Proceso contractual	7
Total general	90

Fuente: Respuesta a oficio FA-004

Así las cosas, los objetivos y funciones del Fondo Adaptación no están siendo desarrollados de manera oportuna, los recursos focalizados para el desarrollo de los proyectos igualmente, no se habían ejecutado oportunamente, con lo cual los objetivos y actividades en pro de atender a la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2011- 2012, a 30 de abril de 2017, cinco (5) años después de haber sucedido el fenómeno natural, no se les había entregado lo previsto en los mismos, prolongando el efecto del fenómeno de "La Niña" en el tiempo, así como en la elaboración y desarrollo del Plan de Acción para el cumplimiento de metas en términos de eficiencia, oportunidad y economía.

Del análisis de la información aportada por el Fondo, se determinó, que son variados los factores que han incidido para que esos proyectos no hayan sido entregados y puestos en operación, entre ellos se encuentran, deficiente formulación, identificación tardía de beneficiarios, incumplimiento de los operadores zonales y/o contratistas, deficiencia en la articulación y gestión de entidades territoriales, licenciamientos y/o incumplimiento de compromisos por parte de los entes territoriales; así como falta de gestión y decisión oportuna por parte del Fondo.

3.1.2.2. Cumplimiento de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos

PLAN DE ACCION

Alcance. El análisis se enfocó en el cumplimiento las metas propuestas en el Plan Acción, relacionadas con los sectores de Acueducto y saneamiento básico, Vivienda, Educación y Transporte, de acuerdo con la priorización realizada por el equipo auditor.

Resultados

Como resultado de la evaluación se concluye en relación con el cumplimiento del Plan de Acción 2016: (i) sector vivienda que tenía una meta proyectada para el año 2016 de entregar 14.082 viviendas a los beneficiarios, solo alcanzo a entregar 7.293 equivalente al 52 % de lo presupuestado con lo cual se concluye que el Fondo no cumplió, quedando un 48 % de viviendas por entregar; (ii) sector educación, tenía una meta proyectada para el 2016 de entregar 78 sedes educativas, entrego 49 equivalente al 63%, quedando pendiente el 37% de lo proyectado (iii) sector Acueducto y saneamiento básico no presenta metas para el 2016 y (iv) sector transporte logró el 92% de su meta propuesta.

3.1.3. Control de Legalidad

3.1.3.1 Gestión de Defensa Judicial y Comité de Conciliación

Alcance

- Procesos Judiciales – Cumplimiento de sentencias ejecutoriadas y conciliaciones aprobadas

Durante la vigencia 2016, la defensa judicial del Fondo Adaptación, estuvo representada en la vinculación en 25 procesos en calidad de demandante. La verificación dentro del proceso auditor se centró en cinco (5) procesos frente a los que se verificó la consistencia de la información en fuentes como E-Kogui,

SIRECI, Rama Judicial, y base de datos de la Entidad. Finalmente frente a los procesos de la muestra que se encontraban en cumplimiento de sentencia se verificó la gestión adelantada por la entidad en términos de oportunidad y legalidad.

- Comité de conciliación

El Comité de Conciliación del Fondo Adaptación durante la vigencia 2016 se reunió en 14 ocasiones. Se realizó lectura y análisis de la información contenida en siete (7) actas del precitado Comité desarrolladas durante la vigencia objeto de auditoría, con el fin de verificar la legalidad y oportunidad de las decisiones tomadas en esta instancia.

Es preciso señalar que producto del análisis de la información contenida en las actas del Comité de Conciliación se identificaron hechos que si bien no inciden en la evaluación del proceso de defensa judicial de la Entidad directamente, dieron lugar a situaciones configuradas en hallazgos que se incluyen en el aparte de la gestión contractual, relacionados con dos proyectos de vivienda¹³⁹ y contrato sin amparo presupuestal.

Resultados

Hallazgo 38. Oportunidad en la toma de decisiones del Comité de Conciliación. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria .

Verificada el Acta de Comité de Conciliación 12, llevada a cabo el 10 de octubre de 2016, se identificó que el punto 1 del desarrollo de la sesión consistió en la "Deliberación y decisión sobre la posición institucional en la etapa de conciliación judicial dentro de la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA a realizarse ante el Juzgado Cuarto (sic) Administrativo de Barranquilla dentro del medio de control de Reparación Directa Radicado 2015-00155-00, promovido por (...) y otros contra el Fondo Adaptación y otros".

Analizados los soportes del proceso, entregados por la Entidad, se constató que esta sesión del Comité se llevó a cabo en fecha posterior a la programada para realización de audiencia que fue convocada por el Despacho Judicial para el día

¹³⁹ Santa Lucía (Atlántico) y municipio Tibaná (Boyacá)

20 de septiembre de 2016¹⁴⁰. Es decir, se acudió a la diligencia sin contar previamente con la decisión sobre la posición institucional para el proceso.

La situación se generó por cuanto la entidad presenta debilidades en la aplicación de controles que le permitan alertar oportunamente sobre las diligencias a las cuales ha sido convocado y frente a las que se deban tomar decisiones institucionales a través de la convocatoria en tiempo del Comité de Conciliación.

La situación refleja la desatención por parte de la Entidad en relación con la aplicación de sus propios procesos¹⁴¹ y procedimientos; generando riesgo para el apoderado al acudir sin una posición institucional, que respalde sus actuaciones dentro de las diligencias judiciales.

Es necesario precisar que la Entidad manifiesta que debido a que la Audiencia fue suspendida con ocasión de la presentación de recursos, y no se alcanzó a surtir la etapa de conciliación¹⁴², no se materializaron las consecuencias descritas en esta observación, no obstante lo anterior, lo cuestionado por el Ente de Control hace referencia al hecho de que la Entidad acudió a la diligencia sin haber agotado la sesión del Comité de Conciliación y por la tanto sin haber definido la postura que debería asumirse en dicha diligencia, independiente de los resultados finales de la misma.

Hallazgo 39. Cumplimiento sentencia (medida definitiva acueducto de Yopal). Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El 29 de mayo de 2011, periodo en el cual ocurrió el Fenómeno de la Niña (2010-2011) y debido a una falla geológica la planta de tratamiento de Yopal colapsó, ocasionando con ello que una población de aproximadamente 130.000 habitantes quedara sin el suministro de agua.

Ante la situación se interpuso Acción Popular, en agosto de 2011, dentro de la cual el Tribunal Administrativo de Casanare accedió a las pretensiones de la acción al encontrar probada la vulneración de los derechos colectivos invocados y

¹⁴⁰ Citación realizada por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla y recibida en la Entidad el 12/09/2016 en los siguientes términos: "PRIMERO: Fijar como fecha y hora para la realización de audiencia inicial, el día veinte (20) de septiembre de 2016, a las 10:00 am. (...) CUARTO: En consideración a que la audiencia inicial contempla la posibilidad de conciliación, se requiere a las entidades demandadas que aporten en la fecha indicada las certificaciones y autorizaciones proferidas por el Comité de Conciliación de cada una de las entidades".

¹⁴¹ Proceso: Gestión Jurídica. Etapa Gestión Judicial. Objeto: Atender, supervisar y hacer seguimiento a la gestión litigiosa prejudicial que se relacionada (sic) con conciliaciones judiciales y extrajudiciales.

¹⁴² La cual se llevará a cabo una vez se desaten las impugnaciones

profirió fallo en el cual se establecieron medidas cautelares y una definitiva¹⁴³ en las cuales el Fondo Adaptación, es responsable y tiene un porcentaje de financiación del 40%.

Esta providencia fue apelada por diferentes actores y conoció el Consejo de Estado, quien en sentencia de fecha 03 de abril de 2014 consideró existencia de responsabilidad del Fondo Adaptación.¹⁴⁴

¹⁴³ *Diseñar, financiar, constituir y poner en operación un sistema integral de acueducto (a través de planta de tratamiento, pozos profundos o el sistema que encuentre más conveniente de acuerdo a los estudios que se deben realizar para el efecto) que cubra las necesidades actuales de la población de Yopal y también las necesidades proyectadas a futuro en un lapso no menor a 20 años. Esta medida contiene básicamente las siguientes etapas: Estudio de Factibilidad; Estudios y diseños definitivos; Adquisición de inmuebles y contratación; Construcción y puesta en funcionamiento. (...) Responsables y porcentaje de financiación 1. El Fondo Adaptación en un 40%. (...)*

¹⁴⁴ *“6.5.4. De la Responsabilidad del Fondo Adaptación. Ahora bien, con el objeto de esclarecer la responsabilidad que atañe al Fondo Adaptación en el sub lite, la Sala considera pertinente efectuar un análisis del marco normativo que regula el ejercicio de sus funciones. El Gobierno Nacional por medio del Decreto Legislativo 4819 de 2010 (29 de diciembre), creó el Fondo Adaptación como una entidad con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cuyo objeto es la recuperación de las zonas afectadas por el fenómeno climático de “La Niña”. Al efecto, sus funciones se enfocan en la estructuración y gestión de proyectos, la ejecución de procesos contractuales ágiles, y la disposición y transferencia de recursos para la construcción, recuperación y reconstrucción de la infraestructura de las zonas afectadas. (...) Aunando en lo anterior vale la pena anotar que dichos recursos están destinados a atender los proyectos de construcción, recuperación y reconstrucción, mediante la realización de esquemas de cofinanciación pactados con los entes territoriales, en este sentido el parágrafo 2° del artículo 1°, es del siguiente tenor: “Las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el fondo a que se refiere el presente artículo.” En el mismo sentido, resulta necesario considerar que a pesar de que el factor económico no influye en la decisión jurídica que debe adoptar la Sala, puesto que su fundamentación debe ser eminentemente jurídica, en el caso concreto resulta evidente, al punto que no necesita prueba, que la financiación por parte del Fondo, de la totalidad de las obras necesarias para atender la emergencia causada por el fenómeno climático de “La Niña”, impondría al erario de la entidad una erogación importantísima, la cual preferiblemente deba dedicarse por parte de los entes territoriales demandados, en ejercicio de sus competencias propias. Asimismo, encuentra la Sala que si bien es cierto que el colapso de la planta de tratamiento de agua del municipio de Yopal se dio como consecuencia del fenómeno climático de “La Niña”, no existe una norma que la obligue per se a financiar la obra demandada, pues como ya se había dicho la competencia para construir, ampliar, rehabilitar y mejorar la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios se encuentra en cabeza de los municipios. A pesar de lo anterior, le asiste razón al Tribunal Administrativo del Casanare al haberle impartido ordenes al Fondo Adaptación en la parte resolutive de la sentencia recurrida, pues de los alegatos esgrimidos por la entidad en la que confiesa que se comprometió a cofinanciar en suma equivalente a cinco mil millones de pesos, la construcción de la nueva planta de tratamiento del municipio de Yopal, se puede constatar que existe un asidero fáctico para imponer carga económica a la mencionada entidad. En consideración a lo anterior, se le ordenara en la parte resolutive de esta providencia para que en un término máximo de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia transfiera al municipio de Yopal, los recursos destinadas a cofinanciar el diseño, la construcción y la puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento de agua del municipio de Yopal. Entonces, es evidente que la consecución de la meta representada en la construcción de la planta de tratamiento de agua potable del municipio de Yopal depende de la ayuda económica que le sea prestada tanto por la Nación como por el Departamento a dicho proyecto, puesto que ya se ha visto que frente a la magnitud de su costo total resulta difícil que el municipio lo cubra directamente.*

La precitada sentencia del Consejo de Estado, adicionó una obligación a la E.A.A.Y. E.I.C.E. ESP y en lo demás confirmó la sentencia proferida por el Tribunal.

El 17 de julio de 2014, el Consejo de Estado atendiendo solicitud de complementación presentada por el Fondo Adaptación y considerando lo que a continuación se transcribe, dispuso:

“En lo que tiene que ver con alcance de la participación del Fondo de Adaptación en el cumplimiento de la cofinanciación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Yopal, se advierte que para impartir esta orden el Tribunal a quo tuvo en cuenta su objeto (la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómenos de “La Niña”), y finalidad (la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de servicios públicos); así como la responsabilidad concurrente con el departamento de Casanare y el municipio de Yopal y la E.A.A.Y E.I.C.E. ESP, por no realizar gestiones administrativas, presupuestales, operativas, contractuales y demás necesarias para dotar de agua potable a la población de Yopal y, solucionar en forma definitiva dicha problemática.

Entonces, como lo afirmó el Tribunal a quo no cabe duda que la participación del Fondo de Adaptación, obedece a la responsabilidad administrativa y presupuestal frente a la construcción y/o adecuación de la planta de tratamiento del municipio de Yopal, circunstancia que hace improcedente la solicitud elevada por la entidad.

(...)

No obstante lo anterior, estima la Sala que si bien el Tribunal a quo realizó un estudio detallado de la responsabilidad del Fondo de Adaptación en las actividades administrativas, presupuestales, operativas, contractuales y demás necesarias para dotar de agua potable al municipio de Yopal, no incluyó en la parte resolutive de la sentencia, el compromiso relacionado por la entidad en los alegatos de primera instancia, relativo a cofinanciar la construcción de la nueva planta de tratamiento del municipio de Yopal.

Ahora bien, al momento de resolverse los recursos interpuestos contra la sentencia de instancia, el ad quem tampoco incluyó dicho compromiso.

Por lo anterior, es del caso incluir en la parte resolutive de la sentencia de segunda instancia, el compromiso que el Fondo de Adaptación relacionó en los alegatos de conclusión presentados en primera instancia, relativo a cofinanciar la construcción de la nueva planta de tratamiento del municipio de Yopal, en suma equivalente a cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000,00).”

Decidiendo adicionar la sentencia así: “**ORDÉNASE** al Fondo de Adaptación que en un término máximo de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia transfiera al municipio de Yopal, la suma de Cinco Mil Millones (\$5.000.000.000, 00), destinada a cofinanciar el diseño, la construcción y la puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento de agua del municipio de Yopal.”

Por su parte, el Fondo Adaptación en relación con el acatamiento de la medida definitiva y a fin de acreditar el cumplimiento de la sentencia remitió al Tribunal Superior de Casanare, mediante radicado del Fondo Adaptación

20148210053161 del 14-10-2014, memorial al cual adjunta un acuerdo de intención suscrito en la misma fecha¹⁴⁵.

¹⁴⁵ De la manera más comedida se adjunta copia del "ACUERDO DE INTENCIÓN SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, EL FONDO ADAPTACIÓN, LA EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CASANARE "ACUATODOS S.A. E.S.P.", EL MUNICIPIO DE YOPAL Y LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. - FINDETER". Señores Magistrados, como pueden advertirlo, el Municipio de Yopal hace parte de este Acuerdo de Intención, y conforme al ordinal primero de la parte dispositiva, "En virtud del presente ACUERDO las partes suscriptoras manifiestan su intención de adelantar todas aquellas acciones que, en el marco de sus competencias y de las obligaciones judicialmente impuestas, tiendan a la suscripción de aquellos Convenios necesarios para la materialización de los aportes económicos y a la adecuada e integral ejecución del proyecto denominado "Construcción de la captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable y la conducción hasta las redes del casco urbano del municipio de Yopal, Departamento de Casanare", una vez el mismo cuente con viabilidad emitida por EL MINISTERIO." Por su parte, en los numerales .16, 17, 18 y 19 de las consideraciones se prevé lo atiente al aporte del Fondo Adaptación, incluido el pago de la sentencia cuyo cumplimiento nos ocupa, al establecer los numerales 17 y 18 que sigue: "17. Que en cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Casanare, al resolver sobre la acción popular Interpuesta por el señor Wilfran Amadeo Castrillón Rodríguez en calidad de veedor ciudadano, a través de sentencia del 28 de junio de 2012, confirmada posteriormente por el Consejo de Estado mediante sentencia de segunda instancia de fecha 3 de abril de 2014, adicionada el 17 de julio de 2014, el Fondo Adaptación deberá destinar la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$5.000.000.000) M/CTE, a cofinanciar la construcción y la puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento de agua del municipio de Yopal."

18. Que el Fondo Adaptación en consideración a la importancia de apoyar el proyecto denominado "Captación, Aducción, Planta de Tratamiento de Agua Potable y la Conducción hasta las Redes del Casco Urbano del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare", manifiesta a través de la suscripción del presente acuerdo, su intención de suscribir los Contratos y/o Convenios interadministrativos que resulten necesarios para aunar esfuerzos en la ejecución del proyecto "Captación, Aducción, Planta de Tratamiento de Agua Potable y la Conducción hasta las Redes del Casco Urbano del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare". efectuando el aporte de los recursos indicados en el numeral anterior, así como recursos adicionales al proyecto, en cuantía equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor total del mismo y hasta por una suma no mayor a VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$20.000.000.000.00) M/CTE, recursos que reposan en el Patrimonio Autónomo constituido por la Fiduciaria La Previsora S.A. — Fiduprevisora S.A., según mandato otorgado por el Fondo, y se encuentran afectados al cumplimiento del fallo judicial referido en el numeral anterior, y como tal a la financiación del proyecto en mención." Conforme al texto adjunto, y en tanto el municipio de Yopal es parte del Acuerdo de Intención, es claro que con su suscripción dicho municipio da su anuencia para que "la suma de Cinco Mil Millones (\$5.000.000.000,00), destinada a cofinanciar el diseño, la construcción y la puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento de agua del municipio de Yopal."; que, conforme a la sentencia, se ordenó "al Fondo de Adaptación (sic) que en un término máximo de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia transfiera al municipio de Yopal", no se gire directamente al municipio sino que se desembolsen conforme a las condiciones previstas en los ordinales segundo, literal A, y tercero del Acuerdo adjunto, esto es: "SEGUNDO.- A través de la suscripción del presente ACUERDO, las partes suscriptoras manifiestan su intención de participar en los Contratos y/o Convenios Interadministrativos que fueren necesarios para lograr el impulso y ejecución del proyecto denominado "Captación, Aducción, Planta de Tratamiento de Agua Potable y la Conducción hasta las Redes del Casco Urbano del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare", para el cual, las partes han identificado como fuentes de recursos, los que se indicarán a continuación: A. El Fondo Adaptación manifiesta su intención de aportar recursos equivalentes al veinticinco por ciento (25%) del valor total del proyecto denominado "Captación, Aducción, Planta de Tratamiento de Agua Potable y la Conducción hasta las Redes del Casco Urbano del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare", y hasta por una suma no mayor a VEINTE MIL MILLONES DE PESOS MICTE (\$20.000.000.000,00), en los cuales se encuentran comprendidos los CINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$5.000.000.000,00) de que trata la orden judicial impartida por el Tribunal Administrativo de Casanare, confirmada por el Consejo de Estado mediante fallo de fecha 03 de abril de 2014, adicionado el 17 de Julio de 2014, destinados a cofinanciar la construcción y la puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento de agua del municipio de Yopal. Recursos que se encuentran en Patrimonio Autónomo del Fondo, aprobados por

Producto del acuerdo de intención del 14/10/2014, el Fondo Adaptación participó en la suscripción de dos convenios así:

Tabla 67. Convenio y contrato suscritos.

No. Y FECHA	PARTES	OBJETO	OBLIGACIONES DEL FONDO
040 DEL 12/12/2014 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACION TECNICA Y APOYO FINANCIERO	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, DEPARTAMENTO DE CASANARE, EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE CASANARE (ACUATODOS S.A. E.S.P), FONDO ADAPTACION, FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A FINDETER Y LA EMPRESA DE ACUEDUCTO, ASEO Y ALCANTARILLADO DE YOPAL (EAAAY S.A. EICE)	PRIMERA.» OBJETO: El objeto del presente Convenio interadministrativo es aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras, interventoría y demás actividades necesarias para el desarrollo del proyecto denominado 'Construcción Sistema de Abastecimiento y Tratamiento de Agua Potable para el casco Urbano de Yopal-Casanare (Construcción de la Captación, Aducción, Planta de Tratamiento de Agua Potable y la Conducción hasta las Redes del Casco Urbano de Yopal, Departamento de Casanare.	QUINTA. OBLIGACIONES DEL FONDO ADAPTACIÓN: 1) Garantizar la disponibilidad de los recursos comprometidos a la cofinanciación del proyecto en los términos y condiciones dispuestas en el presente convenio, 2) Adelantar las gestiones administrativas que sean necesarias con FINDETER como ejecutor del Convenio. 3) Transferir al Patrimonio Autónomo denominado Fideicomiso Asistencia Técnica — FINDETER, administrado por Fiduciaria Bogotá S.A., los recursos con que EL FONDO ADAPTACIÓN apoyará la ejecución del proyecto objeto del presente Convenio, 4) Suscribir el acta de liquidación del presente Convenio. 3) Las demás que se deriven de la naturaleza del presente convenio y de las órdenes que judicialmente se hayan impartido o se lleguen a impartir sobre el particular.
203 DEL 12/12/2014 CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	FONDO ADAPTACION, FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A FINDETER	CLAUSULA PRIMERA.- OBJETO: FINDETER prestará el servicio de asistencia técnica y administración de los recursos que le transfiera EL FONDO, para la contratación y ejecución del Proyecto "Construcción de la Captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable y la conducción hasta las redes del casco urbano del municipio de Yopal, departamento de Casanare.", así como las demás actividades necesarias para el cumplimiento del contrato en relación al proyecto señalado, para lo cual pondrá a su disposición un esquema fiduciario, contratado por FIN DETER.	1) Transferir al Patrimonio Autónomo denominado Fideicomiso Asistencia Técnica – FINDETER, administrado por Fiduciaria Bogotá S.A, los recursos con que EL FONDO apoyará a la ejecución del proyecto objeto del presente contrato. 2) Remunerar los servicios de FINDETER de acuerdo a la cláusula quinta del presente contrato.

Fuente: Elaborado por equipo auditor con base en información y documentación entregada por la Entidad.

Debe precisarse que hace parte de las consideraciones para la suscripción de estos documentos, la mesa de trabajo llevada a cabo en el municipio de Yopal el "21" de julio de 2014, en la que el Fondo Adaptación manifiesta haber participado,

el Consejo Directivo No. 47 del 21 de agosto de 2014 y afectados presupuestalmente al cumplimiento del fallo judicial referido y como tal a la financiación del proyecto en mención, como lo señala la Fiduciaria de Occidente S.A. a través de certificación No. 0000602 de fecha 18 de septiembre de 2014, actuando como vocera y administradora del Contrato de Fiducia Mercantil No. 049 de 2012 que dio origen al Fideicomiso No. 12723 Fondo Adaptación TERCERO.- El municipio acepta que el cumplimiento de la orden judicial impartida por el Consejo de Estado con fallo del 03 de abril de 2014, adicionado el 17 de julio de 2014, se realice conforme al esquema de ejecución acordado para este proyecto." De esta manera, y como quiera que con la firma del Acuerdo adjunto el municipio de Yopal aceptó expresamente que el cumplimiento de la orden judicial se realice en el marco y conforme a las condiciones previstas en dicho Acuerdo, de la manera más comedida adjunto copia del documento en mención a efecto de acreditar oportunamente el cumplimiento de la orden judicial de la referencia."

hecho del que este Ente de Control no logró verificar registro y en la que se acordó: "1. Para la construcción de la planta de tratamiento del agua potable, el ministerio de vivienda ciudad y territorio financia el 50% y la gobernación de Casanare el otro 50%, siempre y cuando la nación compense al departamento para cofinanciar nuevos proyectos de los municipios de todo Casanare incluyendo el sistema de acueducto de Yopal. Para esto debe enviar memorial al tribunal administrativo de Casanare expresando acuerdo de voluntades".

Adquiridos estos compromisos por parte del Fondo Adaptación, procedió a desembolsar la suma de \$17.030.63 millones, el 19 de junio de 2015 por concepto de apoyo financiero al proyecto de la planta de tratamiento de Yopal y \$889 millones el 22 de julio de 2016, por concepto de pago a los servicios prestados por FINDETER en el marco del Convenio 203 de 2014.

Es necesario precisar que el valor del proyecto asciende a la suma \$68.165.55 millones y que ha sido financiado de la siguiente manera, como manifiesta el Fondo en archivo "Anexo 8. Explicativo sentencia Yopal":

Tabla 68. Aportes.

Entidad	Aporte	Total porcentaje
Nación	Ministerio de Vivienda	\$19.936.940.591
	Fondo Adaptación	\$17.030.632.202
Departamento	Casanare	\$31.197.978.951
TOTAL VALOR DEL PROYECTO		\$68.165.551.744

Fuente: Tomado de la respuesta a requerimiento de Auditoría FA-006-2017, archivo denominado "Anexo 8. explicativo sentencia Yopal"

Con lo anteriormente expuesto, y a partir de las argumentaciones presentadas por el Fondo Adaptación este Ente de Control concluye que si bien es cierto que el Despacho Judicial de conocimiento ha aceptado el mecanismo de cumplimiento de la medida definitiva planteado por las Entidades involucradas y no se han presentado incidentes de desacato por estos hechos; también lo es que la sentencia no fue acatada en los términos indicados en la providencia, toda vez que:

1. Mediante sentencia¹⁴⁶ se ordenó al Fondo Adaptación la financiación del 40% del costo de la medida definitiva; posteriormente en sentencia de

¹⁴⁶ SENTENCIA C-622/07: En punto al tema de la sentencia en las acciones populares, cabe destacar que los artículos 33 y 34 regulan lo referente a los términos para proferir el fallo y las condiciones que debe tener en cuenta el juez en caso de acoger las pretensiones del demandante, mientras el artículo 35, demandado en esta causa, se ocupa de fijar los efectos de la sentencia, previendo que la misma "tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general".

adición se condenó a la transferencia de \$5.000 millones, cifra que es tomada de las manifestaciones hechas por el mismo Fondo Adaptación en trámite del proceso, según las cuales ya contaba con la aprobación de esta suma para el proyecto del acueducto de Yopal.

2. En mesa de trabajo del 21 de julio de 2014, de la cual no se evidenció registro de participación del Fondo Adaptación, el compromiso de financiación del proyecto (acueducto de Yopal) fue asumido por el MVCT en un 50% y por el Departamento de Casanare en un 50%.
3. En Acuerdo de Intención del 14 de octubre de 2014 y en el Convenio Interadministrativo 040 de 2014, el Fondo se obligó a cofinanciar este

(...) 4. *La institución jurídica de la cosa juzgada. Definición y alcance* El proceso, entendido como el conjunto de actos concatenados realizados por las partes y por el juez para la solución de un litigio, en razón a su finalidad específica y concreta, cual es la de buscar la efectividad de los derechos subjetivos, no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo y, por tanto, extenderse a perpetuidad. Razones de interés general, relacionadas con el mantenimiento del orden público, la paz social y la garantía de los derechos ciudadanos, imponen, como un imperativo social y político, que los procesos se decidan definitivamente y que necesariamente deba finalizar o concluir, en un cierto momento procesal, el litigio sobre un conflicto de intereses que previamente ha sido planteado en juicio y juzgado, pues admitir lo contrario implicaría que las relaciones litigiosas nunca saldrían de la incertidumbre, con grave perjuicio para los intereses señalados.

Como respuesta a ese imperativo, surge entonces la institución procesal de la cosa juzgada, la cual se viene a constituir, dentro del ámbito de las instituciones jurídicas, en el fin natural del proceso.

En términos generales, la cosa juzgada hace referencia a los efectos jurídicos de las sentencias, en virtud de los cuales éstas adquieren carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y decididos en ellas, no resulta admisible plantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento.

Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y su objeto consiste, entonces, en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a promover el mismo litigio.

La cosa juzgada brinda así seguridad y estabilidad a las decisiones judiciales, en la medida que impide un nuevo planteamiento del caso litigioso para obtener respecto de él una nueva declaración de certeza. (Subrayas nuestras).

De acuerdo con su definición, a la cosa juzgada se le atribuyen dos importantes consecuencias, que si bien se encuentran relacionadas entre sí, en todo caso mantienen una clara diferencia⁴. Una de naturaleza positiva, cual es el de vincular o constreñir al juez para que reconozca y acate el pronunciamiento anterior (principio de la res judicata pro veritate habetur), y otra de connotación negativa, que se traduce en la prohibición que se impone también al operador jurídico para resolver sobre el fondo de conflictos ya decididos a través de sentencia en firme, evitando además que respecto de una misma cuestión litigiosa se presenten decisiones contradictorias con la primera. En este segundo efecto, lo que se pretende es no sólo excluir una decisión contraria a la precedente, sino también cualquier nueva decisión sobre lo que ya ha sido objeto de juzgamiento anterior.

Adicionalmente, en virtud de su alcance coercitivo, a la cosa juzgada se le reconoce una tercera consecuencia, no menos importante que las dos anteriores, la cual se materializa en el hecho de que, por su intermedio, se brinda la posibilidad de ejecución forzada de la sentencia, en los casos en que la parte a quien se le ha impuesto una prestación se niega a satisfacerla.

Así entendida, la cosa juzgada está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, pues a través de ella se obliga a los jueces a ser consistentes con las decisiones que adoptan, impidiendo que un mismo asunto sea estudiado y fallado nuevamente por la autoridad judicial, en oportunidad diferente y de distinta manera.

proyecto en un porcentaje del 25%, que no excediera el valor de hasta \$20.000 millones y que incluía los \$5.000 millones de la sentencia de adición.

4. En la práctica, en cumplimiento a sus obligaciones contractuales el Fondo ha desembolsado \$17.030.63 millones que corresponden al 25% del total del proyecto.

Como puede observarse el Fondo no cumplió en los términos de la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado, por cuanto su porcentaje de financiación no corresponde a lo ordenado en la sentencia, sin contar con justificación legal que ampare dicha decisión¹⁴⁷, debiéndose traer a colación en este punto lo manifestado por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en comunicación 20171030037361 dirigida a la CGR: (...) le indicamos que el cumplimiento de las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas son de obligatorio cumplimiento tanto para los particulares como para la administración y su observancia está consagrada en el artículo 229 de la Constitución Política, como quiera que hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia, concretándose no sólo en la posibilidad de acudir al juez de la causa para que decida la situación planteada, sino que la decisión judicial adoptada se cumpla en los términos en ella indicados por la autoridad a quien le compete su ejecución. Sobre el particular, la Corte Constitucional en varias oportunidades, ha señalado que los funcionarios públicos tienen la obligación de acatar las decisiones judiciales, manifestando lo siguiente: "El cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho (CP art. 1°) que se traduce en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución el incumplimiento de esta garantía constituye grave atentado al Estado de Derecho, ya que conllevaría restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas insustanciales, carentes de contenido (...). (Subrayas nuestras)

De otra parte, también se evidenció que el Fondo Adaptación no ha realizado seguimiento¹⁴⁸ a los recursos que transfirió al patrimonio autónomo constituido por

¹⁴⁷ Debiéndose tener en cuenta que las decisiones por tratarse de normas tiene fuerza vinculante.

¹⁴⁸ Al respecto el Fondo en la respuesta a la observación señala que tiene implementados mecanismos como participación en los Comités de Verificación de la Acción Popular, visitas al proyecto, recepción de informes mensuales por parte de FINDETER que son consolidados en los informes de supervisión y comunicaciones preventivas remitidas a la Financiera de Desarrollo Territorial, no obstante, no allegaron al Ente de Control soportes que evidenciaran la ejecución y resultado de estas actividades y que las mismas correspondían al seguimiento de los recursos desembolsados a FINDETER. Por lo anterior, este aspecto no fue desvirtuado por el auditado, y en su lugar la falta de evidencias que lo soporten, demuestra que no se aplican controles

FINDETER para el desarrollo de este proyecto. Debiéndose tener en cuenta que con la entrega de los recursos a FINDETER, el Fondo no puede entender transferida la responsabilidad de garantizar que los mismos sean efectivamente invertidos, conforme al fin para el cual fueron destinados, por cuanto éste solamente es un vehículo financiero de administración.

Ahora bien, el 22 de julio de 2016 el Fondo pagó la suma de \$889 millones correspondiente al total del contrato interadministrativo 203 de 2014 suscrito con FINDETER; sin embargo, para esa fecha no había recibido los servicios contratados¹⁴⁹ por cuanto estos se materializan en forma sucesiva hasta la terminación del mismo; razón por la cual, en la propuesta presentada por FINDETER se leía la siguiente forma de pago:

5. PROPUESTA ECONOMICA Y FORMA DE PAGO

A continuación se detallan la remuneración por actividad expresada en porcentaje del valor de los aportes que realice el FONDO ADAPTACION y que transfiera al Patrimonio Autónomo, para el proyecto.

DESCRIPCION	UNIDAD	VALOR
Elaboración de TDR y Evaluación de las propuestas	%	1
Ejecución Integral	%	3.5

La forma de pago sería de la siguiente manera:

5.1 *Elaboración de los términos de referencia y evaluación de las propuestas*
Con el objeto de remunerar los servicios ofrecidos por elaboración de términos de referencia y evaluación de propuestas, se propone como forma de pago el 1% al momento de la suscripción del contrato de obra respectivo.

5.2 *Ejecución integral*
Con el objeto de remunerar los servicios ofrecidos por el seguimiento al proyecto durante su ejecución, se propone como forma de pago el porcentaje de 3.5% que se calculará con base en las actas de cobro mensual o facturas aprobadas por la interventoría y revisadas por el supervisor de FINDETER.

NOTA:

Respecto al costo de las actividades relacionadas en el presente numeral se deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

- El costo mensual por cada actividad corresponde a los porcentajes y valores definidos y no incluye IVA.

En este punto se hace necesario precisar que el cuestionamiento del Ente de Control no se orienta a que se realizara un único desembolso, sino que este se

que permitan mantener información actualizada y exacta del seguimiento al recurso que se ha desembolsado a FINDETER.

¹⁴⁹ A la fecha ya se agotó la actividad relacionada con Elaboración de TDR y Evaluación de las propuestas

hubiese realizado contrario a la oferta presentada y sin haberse recibido los servicios por parte de FINDETER; al respecto es oportuno traer a colación el Decreto 4836 de 2011 mediante el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto el cual dispuso en su artículo 3 que los compromisos presupuestales legalmente adquiridos se ejecutan con la recepción de bienes y servicios, razón por la cual no es de recibo que el Fondo Adaptación realice un pago sin haber recibido contraprestación en la misma cuantía.

La situación descrita se encuentra originada en la falta de aplicación de principios generales del derecho, en especial los relacionados con la seguridad jurídica, de acuerdo con el cual entre otros aspectos, los fallos proferidos por los jueces deben respetarse y acatarse en los términos que se hayan proferido y el de cosa juzgada que como ya se advirtió hace referencia a los efectos jurídicos de las sentencias, en virtud de los cuales éstas adquieren carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y decididos en ellas, no resulta admisible plantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento. Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y su objeto consiste, entonces, en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. De otra parte, dentro del Convenio 040 de 2014 y Contrato Interadministrativo 203 de 2014, no se observaron disposiciones tendientes a que el Fondo Adaptación realice seguimiento a los recursos transferidos, desconociendo que su competencia debe ir hasta que los mismos se encuentren reflejados en bienes y servicios destinados al uso de la comunidad. Finalmente, el Fondo Adaptación no atendió a la forma de pago presentada por FINDETER dentro de su propuesta, y que originó el contrato 203 de 2014.

Ocasionando con lo anterior, (i) presunta vulneración de principios generales del derecho y de la Función Pública; (ii) falta de control sobre los recursos que transfiere a otros mecanismos de administración y (iii) pago total de objetos contractuales que se encuentran ejecución y en el cual el plazo está pactado de manera indeterminada pero determinable.

3.1.4. Control Financiero

Alcance. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno contable y la efectividad de las acciones emprendidas por la Entidad para eliminar las causas de los hallazgos de carácter contable y presupuestal que hacen parte del Plan de Mejoramiento. Los estudios y análisis se

encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

Se auditaron las cifras que componen el Balance General al 31 de diciembre de 2016, el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social y el Estado de Cambios en el Patrimonio del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, mediante la realización de pruebas selectivas a los registros contables de las transacciones, los hechos y las operaciones financieras, económicas y sociales reconocidas y reveladas en las cuentas de la clase 1 **Activos**: deudores y otros activos; clase 2 **Pasivos**: Cuentas por pagar, clase 3 **Patrimonio**: Patrimonio institucional; clase 4 **Ingresos**: Operaciones interinstitucionales; clase 5 **Gastos**: Gasto público social; así mismo, se evaluaron los principios y criterios contables utilizados y las estimaciones realizadas.

Tabla 69. Muestra de Auditoría Estados Contables al 31-dic-2016 (\$ Millones).

Clase	Saldo a 31-dic-16	Muestra	Ponderación	Descripción de la muestra
Balance General				
ACTIVO	1.232.435.75	1.195.890.16	97.03%	Avances y anticipos entregados. Otros deudores y Derechos en fideicomiso
PASIVO	44.282.97	7.028.48	15.87%	Adquisición de bienes y servicios nacionales y Acreedores
PATRIMONIO	1.188.152.79	487.463.36	41.03%	Resultados del ejercicio
Estado de Actividad Financiera, Económica y Social				
INGRESOS	1.554.197.64	1.523.226.00	98.01%	Fondos recibidos y Operaciones sin flujo de efectivo
GASTOS	1.066.734.28	1.032.423.50	96.78%	Gasto Público Social

Fuente: Estados Contables Fondo Adaptación

Resultados

Hallazgo 40. Anticipos para proyectos de inversión. Administrativo.

A 31 de diciembre de 2016, la cuenta 142013 correspondiente a los anticipos entregados para proyectos de inversión presentaron subestimación en \$115.49 millones, debido a que se reconocieron amortizaciones que no se materializaron tal como se pactó en los respectivos contratos; es decir, como descuento de las facturas radicadas para trámite de pago¹⁵⁰.

Dado lo anterior, no se realizó el abono a los anticipos que los contratistas habían recibido en calidad de préstamo; razón por la cual no era procedente disminuir el

¹⁵⁰ En respuesta a la observación comunicada, el Fondo Adaptación aportó los comprobantes de causación Nos. 6467 y 6468 del 15-jul-15 y 15682 del 30-dic-16, mediante los cuales el Consorcio reconoció contablemente cuentas por pagar a favor de los terceros para los cuales se identificó la subestimación. No obstante lo anterior, la realidad económica y jurídica de una amortización de anticipo no se concreta con la causación de obligaciones sino con el efectivo descuento que se realice a los contratistas, sobre las facturas tramitadas y pagadas.

valor real de los derechos de cobro por este concepto, que el Fondo Adaptación poseía al 31 de diciembre de 2016.

A continuación se describen los casos en que se identificó dicha situación:

Tabla 70. Mayor valor reconocido como amortización al 31-dic-2016 (\$ Millones):

Contrato	Valor descontado por el Consorcio por concepto de amortización	Fecha descuento contratista	Valor reconocido como amortización en contabilidad	Fecha reconocimiento	Comprobante contable	Mayor valor reconocido amortización
2013-C-0178	15.74	15-jul-15	31.47	31-jul-15	181-3684	15.74
CV-0029-15-60145	0	-	99.75	31-dic-16	497-5317	99.75
TOTAL SUBESTIMACIÓN CUENTA 142013						115.49

Fuente: Sistema SIF Nación e Informe de Gestión rendido por el Consorcio

Lo anterior generó sobreestimación de las subcuentas 55 correspondientes al gasto público social de la vigencia 2016 por \$99.75 millones, así como subestimación acumulada de los resultados del ejercicio por valor total de \$115.49 millones.

Hallazgo 41. Reconocimiento de recursos de acreedores reintegrados al Tesoro Nacional. Administrativo.

Al cierre de la vigencia 2016 se reconoció en la cuenta 147046 - Recursos de acreedores reintegrados a tesorerías (Tesoro Nacional), la suma de \$720.000 millones correspondientes al saldo de la reserva presupuestal 21815 constituida al 31 de diciembre de 2015. Este registro contable, incrementó como contrapartida la cuenta 470510 – Fondos recibidos para inversión, del grupo Operaciones interinstitucionales.

Teniendo en cuenta que esta reserva no se ejecutó durante el 2016¹⁵¹, no se produjo el giro o transferencia de recursos al Fondo Adaptación ni a beneficiarios finales; situación generada por cuanto la Entidad no recibió bienes y/o servicios con cargo a dicha reserva¹⁵².

¹⁵¹ De conformidad con: 1) el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011; 2) el artículo 38 del Decreto 568 de 1996 y; 3) artículo 7 del Decreto 4836 de 2011; disposiciones reglamentarias de aspectos presupuestales relacionados con la ejecución de compromisos y con el fenecimiento y expiración de reservas presupuestales y cuentas por pagar.

¹⁵² Al respecto, la Subdirección de Operaciones de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP, en oficio 2-2016-049711 del 27-dic-16 dirigido a la Entidad; expuso algunas de las normas que regulan: 1) la situación de fondos por parte del Tesoro Nacional (Art. 65 del Decreto 2550 de 2015); 2) la ejecución de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (Art. 149 de la Ley 1753 de 2015); y 3) la ejecución del rezago presupuestal (Art. 33 del Decreto 2550 de 2015). Dicho marco normativo, en términos concretos, dispuso: 1) Los órganos que hacen parte del PGN solo pueden solicitar al Tesoro

Dado lo anterior, no se configuraron las condiciones para que se efectuara reintegro¹⁵³ de recursos de propiedad de acreedores, al Tesoro Nacional; y en consecuencia, el monto reconocido en estas cuentas no refleja la realidad económica y jurídica a 31 de diciembre de 2016.

El registro contable mencionado evitó el fenecimiento o expiración de esta reserva al cierre del año 2016¹⁵⁴; presuntamente inobservando la normatividad vigente, la cual dispone que el rezago presupuestal que no se haya ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyó, expira sin excepción¹⁵⁵.

Nacional la situación de recursos del PAC, cuando hayan recibido los bienes y servicios, o se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigibles los pagos. En ningún caso las entidades pueden solicitar giro de recursos para transferirlos a negocios fiduciarios, sin que se haya cumplido el objeto del gasto; 2) Los recursos provenientes del PGN transferidos a entidades financieras, no pueden tener como objeto proveerlas de recursos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales y; 3) Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado al 31 de diciembre de 2016 expiran sin excepción.

¹⁵³ El Régimen de Contabilidad Pública estableció en el “*Procedimiento Contable para el Reconocimiento y Revelación de las Operaciones Interinstitucionales*”, las condiciones para el reintegro de recursos a la tesorería centralizada así: 1) Los recursos deben ser consignados en la cuenta de la tesorería centralizada (DGCPTN), 2) La restitución de fondos se debe originar en la devolución de bienes y servicios adquiridos, y 3) Previo al reintegro, la entidad debió reconocer la ejecución presupuestal; es decir, haber disminuido las cuentas del activo, del gasto y de obligaciones (cuentas por pagar), por el giro de los recursos al beneficiario del pago.

¹⁵⁴ Mediante el oficio 2-2016-049711 ya citado, se impartieron lineamientos para el registro de información en el Sistema SIIF Nación, con el fin de generar automáticamente los registros contables reflejando el PAC como ejecutado y con estado pagado, e indicando que “*En este orden de ideas, se da cumplimiento a todo el proceso de ejecución presupuestal y de PAC, evitando la pérdida de los recursos constituidos como rezago presupuestal*”.

Estas instrucciones fueron justificadas por la Subdirección de Operaciones, así: “*Considerando que las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado (pagado) a 31 de diciembre de cada año expiran sin excepción, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se ve obligada a situar importantes cuantías del rezago presupuestal, a patrimonios autónomos o encargos fiduciarios con el fin de evitar pérdidas de recursos a las Unidades Ejecutoras. No obstante, estos recursos Nación girados permanecen en los Patrimonios Autónomos o Encargos Fiduciarios hasta tanto se dé cumplimiento a la entrega del bien o servicio por parte de los ejecutores de los proyectos; esto puede tardar en algunos casos más de un año*”. Sin embargo, las justificaciones enunciadas por la Subdirección de Operaciones no corresponden a la realidad del Fondo Adaptación, toda vez que al patrimonio autónomo en que se administran sus recursos de inversión, no se le han situado importantes cuantías del rezago presupuestal; y mucho menos, los recursos transferidos han permanecido en la fiducia hasta la entrega de los bienes y servicios por parte de los ejecutores de los proyectos. Lo anterior, por cuanto los recursos son administrados en el Sistema de Cuenta Única Nacional y solo se giran previa certificación del vocero del patrimonio autónomo, sobre el nivel de pagos de los recursos situados en el giro inmediatamente anterior.

¹⁵⁵ Teniendo en cuenta que las instrucciones emitidas por la Subdirección de Operaciones se limitan al desarrollo de unas actividades operativas tendientes a formalizar un registro de información en el Sistema SIIF Nación; éstas instrucciones no implican que el hecho de fondo que aquí nos ocupa (ejecución efectiva de la reserva presupuestal constituida al cierre de 2015), corresponda a la realidad económica y jurídica de la Entidad. Tal es así, que en el numeral 5 del pluricitado oficio, se describe la manera de cómo deberá procederse “*cuando se dé el cumplimiento a los requisitos legales establecidos para el pago al ejecutor de los proyectos*”; esto es, cuando se produzca efectivamente el recibo de los bienes y servicios por parte del Fondo Adaptación.

De otra parte, el Fondo Adaptación presuntamente no acató lo prescrito por el Régimen de Contabilidad Pública, específicamente lo relacionado con: 1) el proceso contable, 2) el reconocimiento de hechos y transacciones, y 3) la razonabilidad de la información contable. Lo anterior, por cuanto los datos reconocidos debieron ser capturados de la realidad económica y jurídica de la Entidad, y analizados metodológicamente a fin de ser registrados de manera cronológica y conceptual, garantizando el cumplimiento de todos los elementos que le son propios a las cuentas en las cuales se clasificó.

Con el registro contable efectuado, la Entidad sobreestimó en \$720.000 millones los activos correspondientes a la cuenta 147046 - Recursos de acreedores reintegrados a tesorerías, así como los ingresos por operaciones interinstitucionales originados en fondos recibidos para inversión (cuenta 470510).

Esta sobreestimación de ingresos, incrementó los resultados del ejercicio reflejando en el patrimonio del Fondo una utilidad o excedente equivalente a \$487.463 millones.

Adicionalmente, el Fondo Adaptación estaría inobservando lo establecido en artículo 4 del Decreto 2674 de 2012 que reglamentó el Sistema SIIF Nación, según el cual *El SIIF Nación reflejará el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, especialmente la relacionada con... la gestión contable y los recaudos y pagos realizados por la Cuenta Única Nacional...*; así como las disposiciones normativas citadas por la Subdirección de Operaciones de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP, en su oficio 2-2016-049711 del 27-dic-2016 sobre el *procedimiento para el pago de inversión ordinaria rezago*.

Hallazgo 42. Saldo Derechos en Fideicomiso. Administrativo.

Al 31 de diciembre de 2016 el saldo de la cuenta 192603 correspondiente a los derechos en fideicomiso, presenta inconsistencias por \$53.03 millones, en comparación con el Balance reportado por el Consorcio y generados del Sistema Fiduciario Integrado – SIFI.

Tabla 71. Comparativo Información Contable Patrimonios Autónomos Vs. SIIF Nación (\$ Millones).

Patrimonio Autónomo	Saldo SIFI por cuenta	Saldo Informe Financiero Patrimonios Autónomos a 31-dic-2016 (SIFI)	SALDO SIIF	Diferencia
Consortio	Disponible subcuenta Fondo Adaptación	49.980.09	174.183.46	53.03
Consortio	Disponible subcuenta Rendimientos Anticipos	2.037.81		
Consortio	Disponible subcuenta República Francia	1.59		
Consortio	Inversiones subcuenta Fondo Adaptación	44.134.80		
Consortio	Inversiones subcuenta Rendimientos Anticipos	14.282.35		
Consortio	Inversiones subcuenta República Francia	1.176.07		
TOTAL CONSORCIO		111.612.71		
FIDUPREVISORA	Disponible subcuenta Fondo Adaptación	27.94		
FIDUPREVISORA	Disponible subcuenta Rendimientos Anticipos	0.14		
FIDUPREVISORA	Inversiones subcuenta Fondo Adaptación	62.383.68		
FIDUPREVISORA	Inversiones subcuenta Rendimientos Anticipos	212.03		
TOTAL FIDUPREVISORA		62.623.78		
TOTAL GENERAL		174.236.49	174.183.46	53.03

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación y de los Informes de Gestión rendidos por las fiduciarias con corte al 31-dic-2016, incluidos sus anexos.

La diferencia identificada se debe a que el Fondo Adaptación registró en su contabilidad, la información contenida en los *extractos bancarios y el informe de Portafolio de Inversiones*¹⁵⁶; sin haber verificado su armonización con el Balance rendido por el Consortio al 31-dic-16, el cual fue generado por el sistema oficial de administración de información, para el sector fiduciario – SIFI.

Así las cosas, al cierre de la vigencia 2016 la cuenta 192603 correspondiente a los derechos en fideicomiso se encuentra subestimada en \$53.03 millones, conllevando la sobreestimación del gasto público social (grupo 55) y la subestimación de los resultados del ejercicio en dicha cuantía.

¹⁵⁶ El Fondo Adaptación en respuesta a la observación formulada por el Ente de Control; manifestó que *“la entidad no toma la información presentada por las fiduciarias para registro contable, sino que efectúa previamente una serie de acciones y validaciones para asegurar que tanto ingresos como pagos por diferentes conceptos correspondan exactamente a los movimientos bancarios y de portafolios revelados e incorporados al SIIF nación... Así las cosas, la conciliación se realiza directamente con los saldos de extractos bancarios y saldos de portafolios...”*. Sobre este aspecto es necesario precisar que el Procedimiento Contable para el reconocimiento y revelación de los negocios fiduciarios en los que la entidad contable pública participa como fideicomitente, expresa en su numeral 15, relativo a la actualización de los derechos en fideicomiso, lo siguiente: *“Los derechos en fideicomiso deben actualizarse por lo menos una vez al mes, con base en la información que suministre la sociedad fiduciaria”* (Subrayado fuera de texto). Teniendo en cuenta lo anterior, la conciliación de información que realice la Entidad no puede limitarse a tomar los insumos mencionados por éste; sino que por el contrario, estos son complementarios a la información que suministre la sociedad fiduciaria.

Hallazgo 43. Reconocimiento de cuentas por pagar por adquisición de bienes y servicios. Administrativo.

Al 31 de diciembre de 2016 el Fondo Adaptación reconoció seis (6) cuentas por pagar por adquisición de bienes y servicios (cuenta 240101), por valor neto de \$11.22 millones; a pesar que, para dicha fecha, no había recibido los bienes y servicios contratados; toda vez que el recibo a satisfacción por parte del supervisor, se dio hasta enero de 2017, tal como fue informado por la Entidad en respuesta al requerimiento FA-001-2017¹⁵⁷.

Lo anterior por cuanto, presuntamente, no se observó lo dispuesto por el Régimen de Contabilidad Pública para el registro de las cuentas por pagar; según el cual, deben registrarse *en el momento en que se recibe el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes, de conformidad con las condiciones contractuales*¹⁵⁸.

En este punto, es necesario resaltar la importancia de la certificación que debe ser emitida por el supervisor contractual, ya que en ella es donde queda plasmado el recibo a satisfacción de los bienes y/o servicios contratados, los cuales deben coincidir con lo pactado en términos de cantidad, calidad y oportunidad; siendo este el momento, en que se origina la obligación cierta para el Fondo y procede su reconocimiento como una cuenta por pagar.

Dado lo anterior, al cierre de la vigencia 2016 se sobreestimaron: 1) las cuentas por pagar por adquisición de bienes y servicios financiados con presupuesto de gastos de funcionamiento en \$11.22 millones; 2) las cuentas por pagar por retenciones de impuestos en \$0.2 millones; y 3) los gastos de administración en \$11.46 millones.

Así las cosas, los resultados del ejercicio resultaron disminuidos con ocasión al reconocimiento de un mayor valor por gastos de administración.

Hallazgo 44. Depuración de información contable. Administrativo.

Al 31 de diciembre de 2016, se identificaron en el Sistema SIIF Nación 52 terceros cuyos saldos por concepto de anticipos, cuentas por pagar, acreedores y depósitos recibidos en garantía, no reflejan su realidad, pues corresponden a centavos o pesos por depurar, que vienen desde junio de 2016 e incluso de años

¹⁵⁷ Archivo en Excel "9.CXP 2016". Los registros contables corresponden a los contratos 218 y 221 de 2014, y a las Órdenes de Compra 218 de 2014, 12701 y 13100 de 2016.

¹⁵⁸ Plan General de Contabilidad Pública. "9.1.2 NORMAS TÉCNICAS RELATIVAS A LOS PASIVOS (...)
9.1.2.3 Cuentas por pagar. Párrafo 223. Noción."

anteriores, y aunque parte de ellos se identificaron en actas de conciliación, no se efectuaron los ajustes pertinentes antes del cierre contable de la vigencia auditada. El valor total susceptible de depuración asciende a \$13.731.14 millones.

Esta situación se originó debido a que el Fondo Adaptación registró su información contable, mediante el cargue de comprobantes manuales previamente organizados en archivos Excel, cuyos datos no cumplían con el principio de contabilidad relativo a la medición¹⁵⁹; según el cual, la cuantificación de un hecho y/o transacción *debe hacerse utilizando como unidad de medida el peso y sin subdivisiones en centavos*.

Aunado a lo anterior, la Entidad tampoco realizó ejercicios de depuración¹⁶⁰ que garantizaran que la información contable revelada al cierre de la vigencia 2016, cumpliera con las características cualitativas de razonabilidad, relevancia y materialidad en cuanto a estos saldos¹⁶¹.

En consecuencia, la información contable al cierre de 2016 resultó afectada con saldos de terceros que incrementaron los derechos y obligaciones del Fondo Adaptación, y que no correspondían a hechos y transacciones susceptibles de generar flujos de entrada o salida de recursos para la Entidad; y que por el contrario, solo acrecentaron el volumen de información contable a administrar en el Sistema SIF Nación.

Por otra parte, el Fondo estaría dando aplicación parcial al Plan General de Contabilidad Pública, en lo referente al principio contable de medición, así como al Procedimiento de Control Interno Contable en cuanto a la depuración de la información.

Hallazgo 45. Comprobantes de contabilidad y soportes documentales. Administrativo.

Una vez revisada la información contable que el Fondo Adaptación incorporó durante la vigencia 2016, se evidenció que para algunos comprobantes contables presuntamente se inobservó lo dispuesto por el Plan General de Contabilidad Pública¹⁶² y por el Procedimiento de Control Interno Contable¹⁶³, toda vez que:

¹⁵⁹ Régimen de Contabilidad Pública – Libro I Plan General de Contabilidad Pública – Numeral 8 Principios de Contabilidad Pública.

¹⁶⁰ Procedimiento de Control Interno Contable numeral 3.1. Depuración contable permanente y sostenibilidad.

¹⁶¹ Régimen de Contabilidad Pública – Libro I Plan General de Contabilidad Pública – Numeral 7 Características cualitativas de la información contable pública – Párrafos 104, 107 y 109.

¹⁶² Plan General de Contabilidad Pública “9.2.2 Comprobantes de contabilidad Párrafo 339: Noción.”

- No se elaboraron de manera cronológica de acuerdo con la ocurrencia de los hechos y transacciones susceptibles de reconocimiento¹⁶⁴.
- No se encuentran elaborados de forma consecutiva¹⁶⁵.
- No contiene una adecuada descripción sobre el concepto objeto de registro¹⁶⁶.

Las inconsistencias identificadas se deben a la no aplicación de controles que garanticen que la información contable sea registrada de manera cronológica, consecutiva y conceptual, de acuerdo con la realidad económica y jurídica de los hechos y transacciones que la originan; más aún, si se tiene en cuenta que los patrimonios autónomos reportan la ejecución de los recursos en archivos Excel, que deben ser organizados para su carga manual al Sistema SIIF Nación.

Este tipo de situaciones limita la verificación de la información contable pública de la Entidad, pues dificulta la comprobación de su razonabilidad y objetividad en la medida en que el proceso contable no refleja una secuencia lógica y conceptual. Así mismo, se afecta la relevancia de la información por cuanto los comprobantes no describen, con la calidad mínima necesaria, las operaciones registradas que permitan su confirmación.

Finalmente, resulta dispendioso asociar claramente los elementos de los estados contables (activos y pasivos), que fueron afectados por los hechos; así como medir la cuantía registrada, de manera confiable.

Hallazgo 46. Notas de carácter específico a los Estados Contables. Administrativo.

Las Notas Específicas a los Estados Contables del Fondo Adaptación para la vigencia 2016, cumplen parcialmente con las formalidades establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública, evidenciándose que:

¹⁶³ Procedimiento de Control Interno Contable numeral 2.2. *Situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información. Actividad: Registro y Ajustes – Numeral 4 No respetar la numeración consecutiva de los comprobantes de contabilidad.*

¹⁶⁴ Como ejemplo se tienen los comprobantes 132-1506 (pago de obligación) y 134-1507 (causación de obligación); 62-1205 (pago de obligación) y 112-1443 y 114-1445 (causación de obligación).

¹⁶⁵ Situación observada, entre otros, en los siguientes comprobantes: 77-1225 del 31-ene-2016, 58-1011 del 29-feb-16, 124-1491 del 29-feb-2016, 95-1266 del 31-mar-16.

¹⁶⁶ De manera generalizada, se observaron descripciones tales como "ACTUALIZACIÓN PATRIMONIOS AUTÓNOMOS", a pesar que los hechos y transacciones sujetos de reconocimiento contable eran diversos e incluían aspectos como anticipos, cuentas por pagar por facturas, devoluciones de impuestos, reversiones de registros contables anteriores, reclasificaciones, entre otros.

- Con relación a los Deudores, no presentan información sobre el deudor, monto y antigüedad de los avances y anticipos entregados, así como de los recursos y depósitos entregados.
- En cuanto a las Cuentas por pagar, no brindan información sobre los saldos antiguos y las razones de su existencia, el beneficiario, monto y antigüedad de los avances y anticipos recibidos, así como el acreedor y el monto de los recursos y depósitos recibidos.
- Sobre los Ingresos por Operaciones Interinstitucionales, no informan si se realizaron las conciliaciones de las operaciones con la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y se efectuaron los ajustes y reclasificaciones.

Lo anterior, genera que la información revelada no sea suficiente¹⁶⁷ para interpretar las cifras presentadas en los estados contables al 31 de diciembre de 2016 y por lo tanto afecta negativamente la toma de decisiones por parte de la Administración de la Entidad y dificulta la labor de los diferentes órganos de control.

Hallazgo 47. Administración de riesgos del proceso contable. Administrativo.

Al 31 de diciembre de 2016 se materializaron los siguientes riesgos de índole contable, que afectaron negativamente el proceso contable ejecutado por el Fondo Adaptación:

- Dificultad para la medición monetaria confiable¹⁶⁸.
- Falta de idoneidad de documentos soporte¹⁶⁹.
- Interpretación inadecuada de hechos, transacciones y operaciones¹⁷⁰.

¹⁶⁷ El numeral 26 del Procedimiento Contable para la estructuración y presentación de los estados contables básicos, relativo a las situaciones particulares que deben ser informadas en las notas específicas, indicó aquellas "situaciones específicas sobre las cuentas de los diferentes estados contables, ampliando la información y mostrando un análisis de interés para los lectores...".

¹⁶⁸ En la medida en que la descripción de los comprobantes contables no contiene información que permita identificar el hecho económico y su medición.

¹⁶⁹ Evidenciada en los registros contables de: 1) la supuesta ejecución de la reserva presupuestal constituida al cierre de 2015 para evitar su fenecimiento o expiración; 2) la causación de cuentas por pagar sin haberse recibido los bienes y servicios; 3) la actualización de los derechos en fideicomiso con base, exclusivamente, en extractos bancarios e informes del portafolio de inversión.

¹⁷⁰ Observada en el registro contable de la supuesta ejecución de la reserva presupuestal constituida al cierre de 2015 para evitar su fenecimiento o expiración.

- Utilización inadecuada de cuentas para el registro de hechos o transacciones¹⁷¹.
- Inadecuada interpretación y aplicación de los principios de contabilidad pública, así como de los procedimientos contables¹⁷².
- Registros de transacciones en cuentas o códigos diferentes que no corresponden con la realidad económica y jurídica de la Entidad¹⁷³.
- Registros por valores superiores o inferiores al que corresponde al hecho realizado¹⁷⁴.
- No respetar la numeración consecutiva de los comprobantes de contabilidad.
- Inadecuada estructuración y revelación insuficiente en las notas a los estados contables.

Los riesgos descritos afectaron las cuentas 142013 Anticipos para proyectos de inversión, 142402 Recursos entregados en administración, 147046 Recursos de acreedores reintegrados a tesorerías, 192603 Derechos en fideicomiso, 240101 Cuentas por pagar por adquisición de bienes y servicios, 240102 Cuentas por pagar por proyectos de inversión, 242552 Acreedores por honorarios, 242590 Otros acreedores y 245507 Depósitos recibidos en garantía sobre contratos.

Lo anterior, debido a que no se ha surtido el indispensable proceso de análisis a la operatividad del proceso contable, que permita identificar los puntos críticos en la logística que afecta los resultados del mismo; así como en los aspectos relativos al flujo de información financiera, económica, social y ambiental; ocasionando que algunos de los hechos y transacciones reconocidas durante la vigencia 2016, no cumplieran a cabalidad con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.

Hallazgo 48. Implementación de controles mínimos para el desarrollo del proceso contable. Administrativo.

Al 31 de diciembre de 2016, se evidenciaron debilidades en la implementación de los siguientes controles mínimos, exigidos en el numeral 4.1 del Procedimiento de Control Interno Contable¹⁷⁵:

¹⁷¹ Ibídem nota al pie 23

¹⁷² Identificada en el registro contable de: 1) amortización de anticipos; 2) la supuesta ejecución de la reserva presupuestal constituida al cierre de 2015 para evitar su fenecimiento o expiración; 3) actualización de derechos en fideicomiso; 4) causación de cuentas por pagar. En cuanto a los procedimientos, se observó la aplicación parcial de: 1) control interno contable; 2) estructuración y presentación de estados contables básicos; y 3) reconocimiento y revelación de las operaciones interinstitucionales.

¹⁷³ Ibídem nota al pie 23

¹⁷⁴ Correspondiente al registro de amortización de anticipos.

¹⁷⁵ Resolución 357 de 2008 "Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación" – 4. Actividades mínimas a desarrollar - 4.1 Controles asociados a las actividades del proceso contable.

- Adopción de políticas relacionadas con el reconocimiento de los activos, que incluyan el seguimiento sobre su legalización y valoración actualizada¹⁷⁶.
- Verificación del adecuado reconocimiento de las obligaciones a cargo de la entidad¹⁷⁷.
- Aplicación adecuada de normas sustantivas y procedimentales del Régimen de Contabilidad Pública¹⁷⁸.
- Comprobar que la numeración de los soportes contables generados por la entidad contable pública correspondan a un orden consecutivo.
- Comprobación de la oportunidad de las causaciones y el correcto registro de todas las operaciones llevadas a cabo por la entidad.

Lo anterior, debido a que no se han identificado adecuadamente los riesgos de índole contable y demás aspectos que pueden afectar la oportunidad y calidad en la ejecución del proceso contable; razón por la cual no se ha implementado un plan de manejo para este tipo de riesgos, lo que evidencia debilidades en la asesoría que debieron prestar las áreas de Control Interno y Planeación, a las diferentes áreas que integran el proceso financiero.

Las debilidades de control descritas, conllevaron a que se presentaran diferentes circunstancias, que afectaron la razonabilidad de la información contenida en los estados contables del Fondo Adaptación al 31 de diciembre de 2016 y que han sido cuestionadas en las observaciones precedentes.

Hallazgo 49. Control Interno Contable. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Las situaciones evidenciadas por la Contraloría General de la República en los hallazgos precedentes formulados producto de la evaluación al control financiero, los cuales se subsumen en el presente hallazgo, están relacionadas principalmente con: 1) Debilidades en el análisis, control y depuración de información contable; con base en los hechos económicos tal cual como suceden; 2) Falencias en la administración de riesgos de índole contable así como en la implementación de controles mínimos para el desarrollo de la gestión contable; 3)

¹⁷⁶ De acuerdo con el informe de gestión y sus anexos, rendido por el Consorcio al 31 de diciembre de 2016, se pudo observar que la cuenta "Derechos en Fideicomiso" no refleja la realidad sobre los recursos ejecutados y su correspondiente legalización.

¹⁷⁷ Al cierre de la vigencia 2016 se registraron como obligaciones ciertas, acreencias sobre las cuales no se tenía certeza sobre el recibo a satisfacción por parte de los supervisores contractuales.

¹⁷⁸ Se observó la aplicación parcial del Plan General de Contabilidad Pública, en sus principios y sus normas técnicas; así como de los Procedimientos contables sobre control interno contable; estructuración y presentación de estados contables básicos; y reconocimiento y revelación de las operaciones interinstitucionales.

Inadecuado e inoportuno reconocimiento de los hechos, operaciones y transacciones; y 4) Inobservancia de los principios contables y de las características cualitativas de la información reportada en los Estados Contables, relativas a la Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad.;

Así las cosas, la Entidad no aplicó integralmente, durante la vigencia 2016, lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública¹⁷⁹, presuntamente incumpliendo lo dispuesto en la Ley 734 del 2002, Numeral 52 del Artículo 48¹⁸⁰, específicamente en lo relacionado con *no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.*

3.1.5. Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno

Alcance. Se analizó en cada uno de los temas objeto de auditoría la calidad de los controles implementados, para lo cual se aplicaron pruebas de recorrido. Así mismo, en la fase de ejecución se evaluó la efectividad de los controles mediante la aplicación de pruebas sustantivas.

Resultados

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Fondo Adaptación, la calificación obtenida fue 1,811 puntos, que corresponde al concepto de "*Parcialmente Adecuado*". En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido fue 2.090 puntos, valor correspondiente al concepto de "*Inefectivo*". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido fue **2.006**, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptualizar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad fue "*Ineficiente*".

VALORES DE REFERENCIA	
Rangos	Calificación

¹⁷⁹ Resolución 354 de 2007 – Por medio de la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública. Al respecto, es necesario precisar que el ente de control no desconoce la gestión que el Fondo Adaptación ha adelantado en materia de control interno contable, pues resulta evidente la sinergia que se ha dado entre sus diferentes equipos de trabajo para cualificar la gestión del proceso contable. No obstante lo anterior, al ser la administración una disciplina humana susceptible de mejora continua, mal podría pretender la Entidad que el resultado de sus operaciones, estén exentos de presentar errores, inconsistencias y materialización de riesgos. De otra parte, vale la pena mencionar que en la medida en que se cualifica la gestión pública de una entidad, se hace más estricta la rigurosidad que debe observar en cada una de las acciones que operativiza su quehacer misional, lo que a su vez conlleva a que el ejercicio de control también sea optimizado.

¹⁸⁰ Ley 734-2002 Por la cual se expide el Código Disciplinario Único – "Artículo 48 – FALTAS GRAVISIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes: (...) Numeral 52.

VALORES DE REFERENCIA	
Rangos	Calificación
De 1 a < 1.5	Eficiente
De =>1.5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

La anterior calificación se sustenta en que los controles implementados son inefectivos para contrarrestar los riesgos relacionados con: 1) Incumplimientos por parte del contratista; 2) coherencia y calidad de la información de diferentes fuentes como bases de datos y aplicativos institucionales frente a los expedientes físicos; 3) incumplimientos en el desarrollo de los objetos contractuales o que los mismos no se satisfagan la necesidad para la cual se contrató; 4) falta de una adecuada supervisión de los contratos en las calidades y términos contractuales, legales o establecidos por los procedimientos de la entidad; 5) atrasos en la ejecución de los proyectos, en el desarrollo de los planes de intervención; 6) incumplimiento de los objetivos y metas estratégicas institucionales.

Con relación al control interno contable y con fundamento en los párrafos que soportan la opinión a los estados contables, el diseño y funcionamiento del mismo presenta deficiencias relacionadas con: 1) Falta de reconocimiento o causación extemporánea de hechos y/o transacciones; 2) registros contables soportados en documentos no idóneos; 3) imputación en cuentas que no corresponden con el hecho o transacción ocurrido en la realidad económica y jurídica de la entidad; 4) Inadecuada interpretación y aplicación de los principios de contabilidad pública, así como de los procedimientos contables; 5) elaboración de comprobantes contables sin numeración consecutiva producto del cargue masivo de información al Sistema SIF Nación; 6) debilidades en la administración de riesgos de índole contable así como en la implementación de controles mínimos asociados al proceso contable; 7) aplicación parcial de las normas sustantivas y procedimentales del Régimen de Contabilidad Pública; y 8) debilidades en el análisis, control y depuración de información contable, a partir de los hechos económicos de conformidad a como suceden; entre otros.

3.1.6. Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El Plan de Mejoramiento del Fondo Adaptación, cuyas acciones de mejora culminaron a 31 de diciembre de 2016 y que fueron analizadas en desarrollo del proceso auditor, consta de 3 hallazgos cuyas acciones fueron cumplidas en un 20%, con una efectividad del 33%.

Los resultados del seguimiento efectuado se presentan a continuación:

Tabla 72. Seguimiento al Plan de Mejoramiento al 31/12/2016.

Hallazgo	Identificación del Hallazgo	Actividades propuestas	Fecha Terminación Actividades	Conclusión actividades propuestas	Reemplazado por Hallazgo No.
INFORME DE AUDITORIA "Evaluación Financiera y Presupuestal Vigencia 2015" - Contraloría Delegada para el sector Gestión Pública e Instituciones Financieras					
1	Constitución de Reservas Presupuestales de Inversión (D)	8	30-12-16	No cumplidas No efectivas	8
INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN "Evaluación sobre la eficiencia y eficacia del fondo adaptación en la atención de la ola invernal causada por el "Fenómeno de la niña 2010-2011" - Contraloría Delegada para el sector Gestión Pública e Instituciones Financieras					
1	Cumplimiento de Metas (D)	1	31-12-16	No cumplida No efectiva	37.
		2	31-01-18	En término para ejecución	
2	Convenio 091-2012 Departamento de Antioquia (D - OI)	1	31-07-17	En término para ejecución	
3	Modalidades de Contratación	1	30-06-17	En término para ejecución	
4	Gestión Archivística (D- OI)	2	31-12-17	En término para ejecución	
5	Convenios Interadministrativos sector salud (D)	5	31-12-17	En término para ejecución	
6	Ejecución del Contrato 2013-C-0058 COMFAMILIAR Nariño (F y D)	4	31-12-17	En término para ejecución	
7	Contrato Derivado 2013-C-0058-001-2014 subrogado 2015-C-093 (D)	4	31-12-17	En término para ejecución	
8	Contrato No. 0034-2014 (F y D)	4	31-12-17	En término para ejecución	
9	Ejecución de Obra La Tola - Contrato Derivado 002-0-2014 Subrogado 2015-C-0075 (F y D)	4	31-12-17	En término para ejecución	
10	Contrato No. 178-2013 ESE Hospital San Francisco Villa de Leyva (Boyacá) (F y D)	5	31-12-17	En término para ejecución	
11	Diseños Contrato 253 de 2013 (F y D)	3	31-12-17	En término para ejecución	
12	Diferencia en cantidades de obra y calidad de las obras - Contrato de Obra No. 132 de 2013 (F y D)	3	31-12-17	En término para ejecución	
13	Contrato de Interventoría CFA-001 de 2014 (D)	3	31-12-17	En término para ejecución	
14	Ejecución y avance del Contrato 005-2014	4	31-12-17	En término para ejecución	
15	Reporte de Información del Sector Educación	1	30-06-17	En término para ejecución	
16	Convenios Interadministrativos Sector Educación (D)	1	31-07-17	En término para ejecución	
17	Saldo por Pagar del Contrato C-107 de 2013 (D)	2	20-02-18	En término para ejecución	
18	Supervisión Contrato 125 (D)	1	31-07-17	En término para ejecución	
19	Contrato 2013 C-106 y 2013 C-108 (D)	1	31-12-17	En término para ejecución	
20	Calidad de Construcción - Contrato de Compraventa 085 de 2012 (F y D)	3	31-12-17	En término para ejecución	
21	Avance del Contrato de Obra 851 de 2014 (D)	2	31-12-17	En término para ejecución	

Hallazgo	Identificación del Hallazgo	Actividades propuestas	Fecha Terminación Actividades	Conclusión actividades propuestas	Reemplazado por Hallazgo No.
22	Distritos de Riego (D)	2	31-05-17	En término para ejecución	
23	Participación de nacionales en proyectos del Fondo (D)	1	31-07-17	En término para ejecución	
24	Metas Sector Ambiente	1	30-06-17	En término para ejecución	
25	Estaciones Hidrometeorológicas	1	03-11-16	Cumplida Efectiva	
26	Construcción y Calidad Materiales Contrato 121 de 2014 (F y D)	6	31-12-17	En término para ejecución	
27	Consistencia de los Recursos Administrados en el Sector Transporte	1	31-07-17	En término para ejecución	
28	Diferencia en la Información del Sector Transporte (D)	1	30-06-17	En término para ejecución	
29	Calidad de Materiales y de Construcción - Contrato 119 de 2014 (F y D)	5	31-12-17	En término para ejecución	
30	Convenio 015 de 2013	3	31-12-17	En término para ejecución	
31	Control Interno (D)	7	15-01-18	En término para ejecución	
32	Auditoría Externa Técnica Integral y Preventiva - ATIP (D)	4	01-02-18	En término para ejecución	
33	Consistencias en la información (D)	1	28-02-18	En término para ejecución	
34	Liberación y Reducción de las Constancias de Disponibilidad de Recursos - CDR (D)	1	30-06-17	En término para ejecución	
35	Rendimientos Financieros Sector Educación	1	31-12-17	En término para ejecución	
36	Anticipos Sector Educación	1	31-12-17	En término para ejecución	
37	Amortizaciones del Sector Educación	1	31-12-17	En término para ejecución	
38	Rendimientos Financieros Sector Acueducto y Alcantarillado	1	31-12-17	En término para ejecución	
39	Rendimientos Financieros Jarillón de Cali	1	31-12-17	En término para ejecución	
40	Reconocimiento de anticipo	1	31-12-17	En término para ejecución	

Fuente: Elaborada por el equipo auditor a partir de información del Fondo Adaptación

3.1.7. Denuncias, quejas, insumos y solicitudes

Dentro del proceso auditor se recibieron las siguientes denuncias, quejas, solicitudes e insumos de origen ciudadano, las cuales se analizaron.

Tabla 73. Relación de Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes.

No.	Radicado CGR	Origen y/o Radicado	Asunto
1	2016ER0119980 2016-108936-80134 D	Radicado 2016ER0119980	Pozo de Agua Potable Construido en Proyecto de Vivienda "Villa Juliana" – municipio de Magangué – departamento de Bolívar.
2	Noticia periodística	Canal RCN	Proyecto de Vivienda "La Arenosa" – municipio de Santo Tomás, departamento del Atlántico.
3	2016-108658-80134 - D	2016ER0115687	Proyecto la Candelaria Arjona Gambote
4	2017IE007194	Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar Pedro Torres C.	Proyecto de vivienda "La Candelaria" – municipio de Arjona, departamento de Bolívar

No.	Radicado CGR	Origen y/o Radicado	Asunto
5	2016ER0128363	Radicado 2016ER0128363	Proyecto Construcción Jarillón en la Ciénaga "El Higueretal" – municipio de San Cristóbal, departamento de Bolívar.
6	2017ER0007800	2017-111571-80764 – SE	Proyecto "Jarillón de Cali" – Reasentamiento de hogares.

Fuente: Elaborada por el equipo auditor a partir de información de los radicados recibidos.

Pozo de Agua Potable Construido en Proyecto de Vivienda "Villa Juliana" – municipio de Magangué – departamento de Bolívar.

Se abordó la queja en la cual el accionante manifestó:

"La presión empezó a disminuir una vez entregada las casas, la empresa prestadora es Acuaseo que informó que el propietario del Pozo es un privado "Anuar Arana Jechen", el Fondo Adaptación entregó recursos por \$450.000.000,00 para la construcción del Pozo, el pozo construido no está funcionando y se suministra agua del propietario privado, el agua no es potable, es agua pesada" Adicionalmente, se queja por el excesivo costo de la instalación del Gas Natural, la mala calibración de los medidores de Electricaribe y el pago del servicio de aseo.

Evaluada la información solicitada se determinó que el Fondo Adaptación no aportó recursos para la construcción del pozo de agua de la urbanización Villa Juliana etapas 1 y 2; que la empresa de servicios públicos de Magangué expidió disponibilidad de servicios de acueducto y alcantarillado para el proyecto en su etapa 1 de acuerdo al Plan de Obras e Inversiones –POI- y en su etapa 2 de acuerdo al pozo de agua construido por el urbanizador; que la secretaría de Planeación del municipio expidió licencia de construcción y urbanismo para el proyecto; que el 17 de diciembre de 2014 el Fondo Adaptación, representado por su operador zonal Comfenalco Cartagena suscribió "Acta de entrega y recibo de la infraestructura de los sistemas de acueducto y alcantarillado del barrio Villa Juliana Magangué Bolívar"; que el 18 de junio de 2015 se suscribe entre el urbanizador y Servimag ESP "Contrato de arrendamiento de infraestructura" por el pozo profundo de agua subterránea de la urbanización Villa Juliana; que el 30 de octubre de 2014 y el 25 de mayo de 2016, respectivamente, la Secretaría de Planeación expidió permiso de ocupación de las viviendas etapa 1 y etapa 1 fase 1.

Verificado por consiguiente que el Fondo Adaptación y el urbanizador obtuvieron los permisos y licencias para la construcción y entrega de las viviendas, se plantea por consiguiente que la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y gas es una obligación constitucional y legal de los

entes municipales y se determina enviar copia de la presente queja a la SSPD¹⁸¹, al INS¹⁸² y a la PGN¹⁸³ para los de competencia de estas instituciones.

Proyecto de Vivienda “La Arenosa” – municipio de Santo Tomás, departamento del Atlántico.

Realizada la revisión documental y la visita de campo a este proyecto se constató que el plazo del contrato de obra se venció y el contratista incumplió el objeto dejando abandonada las obras.

Como resultado de lo anterior se formuló el Hallazgo 29 que se describe en el presente informe.

Proyecto de vivienda “La Candelaria” – municipio de Arjona, departamento de Bolívar

Mediante oficio 2016ER115687 del 15-11-2016 radicado en la Gerencia Departamental de Bolívar y remitida a la Contraloría Delegada de Infraestructura mediante oficio 2017IE0007194 del 30-01-2017, el señor (...) solicitó la revisión de las 200 viviendas del proyecto la Candelaria a través del Fondo Adaptación en el municipio de Arjona en el Departamento de Bolívar.

Dentro de la muestra de contratos a analizar se tomó el Contrato 135-2015, cuyo objeto es ejecutar la reconstrucción en sitio de 94 viviendas unifamiliares de interés prioritario para el plan de intervención urbanización la candelaria en el municipio de Arjona departamento de Bolívar. Con Otrosí 1 de julio 12 de 2016 se modificó la cláusula segunda del contrato, en el sentido de adicionar la construcción de doce (12) viviendas más, quedando en 106 el número de viviendas a construir, el plazo del contrato inicialmente era de 11 meses a partir de la firma del acta de inicio, la cual tiene fecha de 7 de diciembre de 2015, lo que equivale a decir, que las viviendas debían estar terminadas en noviembre de 2016. Con Otrosí 2, 3 y 4, se amplió el plazo de ejecución en siete (7) meses más fecha de entrega de las viviendas en junio de 2017.

Proyecto Construcción Jarillón en la Ciénaga “El Higueretal” – municipio de San Cristóbal, departamento de Bolívar

¹⁸¹ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

¹⁸² Instituto Nacional de Salud

¹⁸³ Procuraduría General de la Nación

Se abordó la evaluación de la queja en la cual la ciudadanía del corregimiento de “El Higueretal”, municipio de San Cristóbal, departamento de Bolívar manifiesta:

“Aunque el Fondo Adaptación considera que dicha obra es lo mejor, la comunidad considera que el jarillón causará perjuicios enormes a muchas familias, afectará el sistema acuífero, el sustento de 30 familias, y especies en vía de extinción como el manatí antillano, el chigüiro y la hicotea entre otras.

- Por lo tanto la comunidad firmante desconoce los acuerdos y deslegitima el acta firmada por la mesa de concertación y el Fondo Adaptación”

Adicionalmente los habitantes del sector hacen una propuesta de las obras que efectivamente deben ser realizadas.

Evaluada la información recibida se constató que el Jarillón del corregimiento de “El Higueretal” hace parte de las obras del macroproyecto del canal del Dique. Dicho macroproyecto lleva en estudios desde 1997 y después de varios diagnósticos y propuestas, el Fondo Adaptación, mediante Contrato de Consultoría 134 de 2013 para la elaboración de los diseños fase III, ha estructurado un proyecto definitivo que contó con la participación de diferentes firmas para su elaboración, revisión y aprobación.

Por hacer parte de una obra de mayor envergadura, que implica considerar un mayor número de variables y condiciones, el diseñador no incorporó las obras puntuales propuestas por la comunidad del corregimiento, decisión avalada por la interventoría y la supervisión del Fondo.

Proyecto “Jarillón de Cali” – Reasentamiento de hogares. SIGEDOC 2017ER0007800

El peticionario solicitó a la CGR adelantar auditoría especial al manejo de dineros públicos transferidos por la Nación, para financiación de viviendas para reubicación de familias beneficiarias del Plan Jarillón en Santiago de Cali, teniendo en cuenta que “según las versiones de algunos habitantes y líderes sociales del Jarillón, no se compadece que luego de destinarse \$753.000.000.000. Para la construcción de las precitadas viviendas, muchas personas que no habitaban en esa zona terminaron siendo beneficiadas con la entrega de vivienda nuevas y que se presentaron otros casos en que un solo núcleo familiar terminaba favorecido con la asignación de varias viviendas, entre tanto numerosas familias que han residido durante más de veinte (20) años en el Jarillón vienen siendo desalojadas sin recibir ningún tipo de beneficio por parte de la administración municipal...”,.

Para atender esta petición, se procedió a solicitar información al Fondo Adaptación, mediante oficio de auditoría FA-034-2017 sobre el proyecto postulado por la Gobernación del Valle del Cauca, en conjunto con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), y que se denomina “Plan Jarillón Rio Cauca y Obras Complementarias”; con el propósito de establecer el origen del mismo, su estado al 31 de diciembre de 2016, la relación de los hogares que fueron censados como beneficiarios de vivienda y la relación de las viviendas entregadas al cierre de 2016.

Analizada la información suministrada por el Fondo Adaptación y el Municipio de Santiago de Cali, mediante oficios E-2017-014592 del 22 de mayo y 2017ER0053870 del 31 de mayo, respectivamente; se concluyó que éste último es responsable de:

- La identificación de los beneficiarios de reasentamiento por alto riesgo no mitigable en la zona del Plan Jarillón de Cali.
- La estructuración un plan para la construcción o adquisición de vivienda de interés prioritario para el reasentamiento; así como la adopción de la reglamentación necesaria para dar soporte legal al proceso de reasentamiento.
- La realización del reasentamiento de los hogares.
- La entrega efectiva de vivienda a los beneficiarios del Plan de Reasentamiento.
- El diseño e implementación de un plan de sensibilización y socialización del Proyecto.

Así las cosas, al Fondo Adaptación en cuanto a la línea de acción “Reducción de la vulnerabilidad física y social frente a la amenaza por inundación - Oferta de Vivienda”, le corresponde diseñar de manera conjunta con el municipio la estrategia social para el reasentamiento, apoyar la implementación de las fases de acompañamiento y de apropiación de dicha estrategia y estructurar un plan para la adquisición o compra de vivienda de interés prioritario para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable del Proyecto Jarillón de Cali. (Convenio 001 de 2015).

ANEXOS

Anexo 1. Estados Contables al 31 de Diciembre de 2016



BALANCE GENERAL
A 31 DE DICIEMBRE DE 2016
(Cifras en Miles de pesos)
(Presentación por Cuentas)

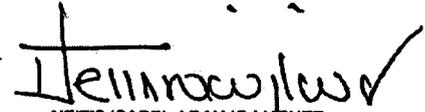


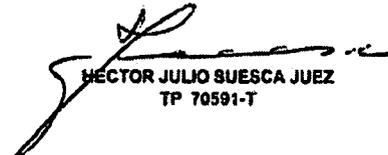
	NOTA	DICIEMBRE 2016	DICIEMBRE 2015
ACTIVO			
ACTIVO CORRIENTE		1.232.252.870	805.847.885
EFFECTIVO	1	279.166	53.086
1105 CAJA		0	0
1110 DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		279.166	53.086
DEUDORES	2	1.058.442.336	334.883.284
1420 AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS		301.443.840	305.753.848
1424 RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION		34.735.840	19.550.770
1470 OTROS DEUDORES		720.262.856	9.678.666
INVENTARIOS	3	692.851	631.386
1510 MERCANCIAS EN EXISTENCIA		692.851	631.386
OTROS ACTIVOS	5	174.838.517	470.179.929
1805 BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO		651.457	0
1910 CARGOS DIFERIDOS		3.500	4.425
1926 DERECHOS EN FIDEICOMISO		174.183.464	470.175.504
ACTIVO NO CORRIENTE		182.880	253.514
PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	4	183.130	233.764
1805 TERRENOS		0	0
1837 PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS		6.519	0
1855 MAQUINARIA Y EQUIPO		24.284	24.284
1860 EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO		138	139
1885 MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA		193.876	202.088
1870 EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN		242.344	247.828
1675 EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACION		134.804	134.804
1885 DEPRECIACIÓN ACUMULADA (CR)		-438.835	-375.379
OTROS ACTIVOS	5	19.750	19.750
1970 OTROS ACTIVOS - Intangibles		0	0
1999 VALORIZACIONES		19.750	19.750
TOTAL ACTIVO		1.232.435.750	806.101.199
PASIVO			
PASIVO CORRIENTE		44.282.965	105.272.960
CUENTAS POR PAGAR		42.583.445	103.985.461
2401 ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	6	1.128.530	85.171.706
2425 ACREEDORES	7	5.890.948	3.683.359
2436 RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	8	328.160	269.959
2440 IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS POR PAGAR		0	0
2455 DEPOSITOS RECIBIDOS EN GARANTIA	9	19.433.531	13.768.232
2460 CREDITOS JUDICIALES	10	0	0
2490 OTRAS CUENTAS POR PAGAR	11	15.775.278	21.072.205
OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL		1.592.843	1.207.499
2505 SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	12	1.592.843	1.207.499
PASIVOS ESTIMADOS	13	126.677	0
2710 PROVISION PARA CONTINGENCIAS		126.677	0
2715 PROVISION PARA PRESTACIONES SOCIALES		0	0
TOTAL PASIVO		44.282.965	105.272.960

3	PATRIMONIO		1.188.152.785	700.828.239
32	PATRIMONIO INSTITUCIONAL	14	1.188.182.785	700.828.239
3208	CAPITAL FISCAL		700.735.798	783.768.481
3230	RESULTADO DEL EJERCICIO		487.463.358	-62.922.900
3240	SUPERAVIT POR VALORIZACION		19.750	19.750
3255	PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO		0	64.804
3270	PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DB)		-68.119	-101.878
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		1.232.436.760	805.101.199
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	21	<u>0</u>	<u>0</u>
8347	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS		343.848	14.813
8356	EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSION		28.634.065	24.068.635
8361	RESPONSABILIDADES EN PROCESO		1.947	3.235
8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB)		-28.979.681	-24.084.583
	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	22	<u>0</u>	<u>0</u>
9120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS		91.648.725	87.848.625
9301	BIENES Y DERECHOS RECIBIDOS EN GARANTIA		19.433.830	13.788.232
9308	RECURSOS ADMINISTRADOS EN NOMBRE DE TERCEROS		60.308.890	85.800.770
9355	EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSION		18.788.348	18.134.576
9380	OTRAS CUENTAS DE ORDEN DE CONTROL		5.973.775	9.065.895
9905	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES POR CONTRA (DB)		-91.848.726	-87.948.625
9915	ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB)		-102.485.540	-104.769.472


IVAN FERNANDO MUSTAFA DURAN
 GERENTE
 (Ver certificación anexa)


LEONARDO PINOSA FLOREZ
 ASESOR II GESTION FINANCIERA


NEIFIS ISABEL ARAUJO LUQUEZ
 SECRETARIA GENERAL


HECTOR JULIO SUESCA JUEZ
 TP 70591-T

FONDO ADAPTACION				
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL				
1 DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2016				
(Cifras en Miles de pesos)				
(Presentación por Cuentas)				
CODIGO	CUENTAS	NOTA	DICIEMBRE 2016	DICIEMBRE 2015
ACTIVIDADES ORDINARIAS				
INGRESOS OPERACIONALES			1.523.226.003	1.024.943.529
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	15	1.523.226.003	1.024.943.529
4705	Fondos recibidos		802.472.905	1.023.010.976
4722	Operaciones sin flujo de efectivo		720.753.098	1.932.553
GASTOS OPERACIONALES			1.058.301.712	1.116.542.178
51	DE ADMINISTRACIÓN	17	22.611.931	21.772.847
5101	SUELDOS Y SALARIOS		14.898.555	13.733.238
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS		1.882.572	1.717.681
5104	APORTES SOBRE LA NOMINA		458.171	428.363
5111	GENERALES		4.619.535	3.961.012
5120	IMPUESTOS CONTRIBUCIONES Y TASAS		753.098	1.932.553
53	PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES		3.218.797	1.847.424
5314	PROVISION PARA CONTINGENCIAS		3.218.797	1.847.424
55	GASTO PUBLICO SOCIAL	18	1.032.423.501	1.092.859.993
5501	Educación		59.877.915	110.274.437
5502	Salud		22.882.900	49.571.863
5503	Agua potable y saneamiento basico		90.646.888	96.254.932
5504	Vivienda		245.722.906	199.557.531
5507	Desarrollo comunitario y bienestar social		574.918.124	609.582.782
5508	Ambiente		38.374.762	27.618.448
57	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	19	47.483	61.914
5705	Fondos entregados		45.523	0
5720	Operaciones de enlace		1.960	61.914
EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL			464.924.291	-91.598.649
INGRESOS NO OPERACIONALES			30.971.638	21.883.687
48	OTROS INGRESOS	16	30.971.638	21.883.687
4805	Financieros		31.067.503	15.519.257
4808	Otros ingresos ordinarios		891	872
4810	Extraordinarios		10.900	5.163.666
4815	Ajustes de ejercicios anteriores		-107.656	1.199.892
GASTOS NO OPERACIONALES			8.432.571	-6.792.062
58	OTROS GASTOS	20	8.432.571	-6.792.062
5802	Comisiones		348.031	498.766

5805	Financieros	711.470	2.630.222
5808	Otros gastos ordinarios	46	268
5810	Extraordinarios	4.517	
5815	Ajustes de ejercicios anteriores	7.368.507	-9.921.318

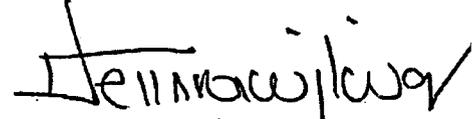
EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO

487.463.358

-62.922.900



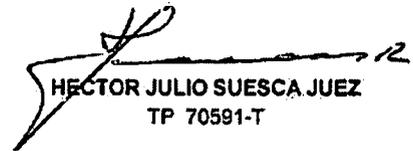
IVAN FERNANDO MUSTAFA DURAN
GERENTE.
(Ver certificación anexa)



NEIFIS ISABEL ARAUJO LUQUEZ
SECRETARIA GENERAL



LEONARDO ESPINOSA FLOREZ
ASESOR II GESTION FINANCIERA



HECTOR JULIO SUESCA JUEZ
TP 70591-T

Anexo 2. Relación de Hallazgos Auditoria Fondo Adaptación 2016

Nº	TITULO HALLAZGO	INCIDENCIA				
		A	D	F (EN MILLO NES DE \$)	P	IP
1	Calidad de la Información.	X				
2	Gestión del proceso de programación presupuestal 2016 y congruencia entre ésta y el presupuesto aprobado para la vigencia auditada -	X	X			
3	Programación de Gastos de Inversión vigencia 2016	X	X			
4	Desarrollo del proceso de afectación del presupuesto de gastos de funcionamiento.	X	X			
5	Desarrollo del proceso de afectación del presupuesto de gastos de inversión.	X	X			
6	Vigencias futuras autorizadas en 2014 y 2015 para gastos de funcionamiento, que debieron ser ejecutadas en 2016	X				
7	Constitución de cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2016, con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento.	X	X			
8	Constitución de reserva presupuestal con cargo al presupuesto de gastos de inversión, al 31 de diciembre de 2016.	X	X			
9	Ejecución en 2016, de las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2015.	X	X			
10	Consistencia de la información del Fondo Adaptación reportada por el Sistema SIIF Nación, frente a la suministrada por el Consorcio; relacionada con la ejecución del rezago presupuestal de vigencias anteriores.	X	X			
11	Contrato de subrogación 093 de 2015 - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria		X			
12	Contrato 111 de 2016.	X	X			X
13	Oportunidad en la constitución y aprobación de pólizas.	X	X			
14	Contrato 122 de 2016.	X	X			X
15	Ejecución de los contratos de dotación escolar suscritos en 2016.	X	X			
16	Contrato 064 de 2016.	X	X			
17	Ejecución del contrato 148 de 2014.	X	X			
18	Supervisión de los contratos 107, 123, 133 de 2016.	X	X			
19	Oportunidad en la liquidación del contrato 178 de 2013 y trámite de licencias.	X	X			
20	Proyecto de vivienda Santa Lucía (Atlántico).	X	X			
21	Oportunidad en la atención de la población de Tibaná (Boyacá)	X				
22	Ejecución y amparo contractual del contrato 2013-C-0059.	X	X			
23	Oportunidad en el procedimiento de liquidaciones y liberación de saldos.	X	X			
24	Oportunidad desarrollo del proyecto reconstrucción de 106 viviendas de interés prioritario, urbanización la Candelaria en el municipio de Arjona Departamento de Bolívar.	X	X			
25	Oportunidad Proyecto. Construcción hasta 137 soluciones de vivienda de interés prioritario, municipio de Plato – Magdalena, urbanización JUAN XXIII.	X	X			
26	Oportunidad Proyecto "Reconstrucción en el sitio propio UT-ANDINO" en los municipios de la Sierra Departamento de Nariño, para la reconstrucción de 197 viviendas.	X	X			
27	Oportunidad ejecución construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales y la construcción de 333 viviendas unifamiliares de interés prioritario con su respectivo urbanismo, en el proyecto de vivienda denominado urbanización nueva esperanza III. en el municipio de Olaya Herrera, Bocas de Satinga en el departamento de Nariño.	X	X			
28	Cumplimiento del proyecto diseño, construcción, entrega, escrituración y demás, de 39 viviendas VIP, con su respectivo urbanismo, proyecto urbanización villas del rosario, en el municipio de Fundación, departamento del magdalena.	X	X	1.309.18		
29	Proyecto de vivienda "La Arenosa", municipio de Santo Tomás, departamento de Atlántico.	X	X	2.917.82		
30	El Fondo Adaptación y la Gestión del Riesgo.	X				
31	Gestión Ambiental del Fondo Adaptación -	X				
32	Comodidad Acústica. Proyectos, Sede Educativa Campo de la Cruz en el Municipio Campo de la Cruz - Atlántico- e IE de Yatí en el Municipio de Magangué – Bolívar.	X	X			
33	Señalización Proyectos Colegio Integrado Camacho Carreño en Surata – Santander, Sede Educativa Campo de la Cruz en Campo de la Cruz - Atlántico, IE de Yatí en Magangué – Bolívar y Centro Educativo Pampanilla en Sucre – Sucre.	X				
34	Accesibilidad para Discapacitados. Proyectos Colegio Integrado Camacho	X	X			

N°	TITULO HALLAZGO	INCIDENCIA				
		A	D	F (EN MILLO NES DE \$)	P	IP
	Carreño en Suratá – Santander, Sede Educativa Campo de la Cruz Atlántico, IE de Yatí en Magangué – Bolívar y Centro Educativo Pampanilla en Sucre – Sucre.					
35	Estado Proyectos. Colegio Integrado Camacho Carreño en Suratá – Santander, Sede Educativa Campo de la Cruz Atlántico, y en el IE de Yatí en Magangué – Bolívar -	X				
36	Conexión a Servicios Públicos. Proyectos Sede Educativa Campo de la Cruz, IE de Yatí, Centro Educativo Pampanilla y Colegio Integrado Camacho Carreño.	X				
37	Oportunidad y Eficiencia Desarrollo de Proyectos.	X				
38	Oportunidad en la toma de decisiones del Comité de Conciliación.	X	X			
39	Cumplimiento sentencia (medida definitiva acueducto de Yopal).	X	X			
40	Anticipos para proyectos de inversión.	X				
41	Reconocimiento de recursos de acreedores reintegrados al Tesoro Nacional.	X				
42	Saldo Derechos en Fideicomiso.	X				
43	Reconocimiento de cuentas por pagar por adquisición de bienes y servicios.	X				
44	Depuración de información contable.	X				
45	Comprobantes de contabilidad y soportes documentales.	X				
46	Notas de carácter específico a los Estados Contables.	X				
47	Administración de riegos del proceso contable.	X				
48	Implementación de controles mínimos para el desarrollo del proceso contable.	X				
49	Control Interno Contable.	X	X			
TOTAL		49	31	4.227.00		2

A: Hallazgo administrativo

F: Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal

D: Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

P: Hallazgo administrativo con presunta incidencia penal

IP: Indagación Preliminar