

Contraloría General de la República :: SGD 07-12-2017 15:22  
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0150056 Fol:1 Anex:1 FA:37  
ORIGEN 89111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA JUSTICIA Y SEG. /  
IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA  
DESTINO IVAN MUSTAFA DURAN / FONDO DE ADAPTACION BOGOTA  
ASUNTO SOLICITUD  
OBS

85111

2017EE0150056



Bogotá, D.C.

Doctor  
IVAN MUSTAFA DURAN  
Gerente General  
Fondo Adaptación  
Carrera 7 No. 71 – 52, Torre B, Piso 8  
Bogotá, D.C.



Fondo Adaptación

R-2017-043371

12/12/2017 10:47:38 - Folios: 37 - Anexos: 0 - TipoAnexo: SIN ANEXO  
Origen: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Destino: 821/SIGLA/EQUIPO DE TRABAJO ATENCIÓN AL CIUDADANO  
Asunto: REMISION INFORME DE AUDITORIA

Asunto: Remisión Informe de Auditoría CGR – CDSIFTCEDR No. 052 de 2017,  
Auditoría de Cumplimiento, Fondo Adaptación Proyecto Gramalote.

Respetado doctor Mustáfa Durán:

Adjunto el Informe final de la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones Comercio Exterior y Desarrollo Regional de la Contraloría General de la República (CGR) al Fondo Adaptación, Proyecto Gramalote. La Entidad deberá ajustar el plan de Mejoramiento con las acciones y/o actividades que permitan subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos que se describen en el presente informe y registrarlas en el Sistema de Rendición de Cuenta e Informes –SIRECI-, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibido del presente informe de acuerdo con la Resolución Orgánica 7350 de 2013 proferida por la Contraloría General de la República CGR

Atentamente,



IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA  
Contralora Delegada Ah- Doc  
Sector Infraestructura Física y  
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina DVF  
Proyectó: Martha Luz Conde Luna  
TRD: 85111-  
Anexo: Informe con 37 folios (74 páginas)

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**FONDO ADAPTACION  
CONSTRUCCIÓN VIA ACCESO AL MUNICIPIO DE GRAMALOTE Y DE 1007  
SOLUCIONES DE VIVIENDA EN EL NUEVO CASCO URBANO DE  
GRAMALOTE, DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER  
VIGENCIA 2016**

**CGR-CDSIFTCEDR No. 52  
Noviembre de 2017**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada Infraestructura - Ad-hoc	Ivonne del Pilar Jiménez García
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Coordinadora de Gestión - Supervisora -	Martha Luz Conde Luna
Asesora	Ana María Cuayal Muñoz
Líder de Auditoría	Alberto Ruíz Poveda Lina Yadira Gómez Martínez
Auditores	Consuelo de Jesús Jaramillo Rojas Edilia Pinzón Martínez Carlos Arturo Medina Torres Juan Sebastián Rojas Benavides Orlando Bolaños Rueda Yadira Gómez Palomares

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	6
1.1.1 Objetivo General .....	6
1.1.2 Objetivos Específicos .....	6
1.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	6
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	7
1.4 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	8
1.4.1 Concepto de Auditoría	
1.4.2 Evaluación del Control Interno.....	9
1.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	9
1.6 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	9
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	11
2.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....	11
2.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO .....	12
3. ANEXOS .....	- 64 -
REGISTRO FOTOGRÁFICO EJECUCIÓN CONTRATO 165 DE 2015 .....	- 64 -

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

85111

Doctor  
IVÁN MUSTAFÁ DURÁN  
Gerente General  
Fondo Adaptación  
Carrera 7 No. 71 – 52, Torre B Piso 8  
Bogotá D.C.

Respetado doctor Mustafá:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, la Contraloría General de la República, CGR, realizó Auditoría de Cumplimiento sobre el Macroproyecto Gramalote ejecutado por el Fondo Adaptación para la reubicación y construcción en el casco urbano del nuevo Municipio de Gramalote (Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios - Procesos de Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones, Modificaciones, Supervisión, Interventoría y Liquidación).

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los Contratos de Obra 165 y 140 de 2015 para la construcción de la Vía de acceso al municipio de Gramalote y la construcción de mil siete (1007) soluciones de vivienda, respectivamente, en la modalidad de reubicación en el nuevo casco urbano de Gramalote, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0014 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)<sup>1</sup>, desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)<sup>2</sup> para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron suministrados por el Fondo Adaptación.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías – SICA establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

La auditoría se adelantó en la sede principal del Fondo Adaptación ubicada en la ciudad de Bogotá D.C., a los Contratos de Obra 165 y 140 de 2015 seleccionados relacionados con el Macroproyecto Gramalote.

Las observaciones descritas como hallazgos que se plasman en el presente informe, se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## 1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

### 1.1.1 Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal de la Entidad para en la vigencia 2016, sobre la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

Evaluar las operaciones administrativas, financieras y/o económicas de la Entidad respecto al Macroproyecto Gramalote vigencia 2016, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos.

## 1.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, las normas específicas aplicables al desarrollo del Macroproyecto Gramalote como criterios sujetos a verificación fueron:

- Principios de Eficacia, Economía y Celeridad, respecto a los contratos seleccionados para el Macroproyecto Gramalote, acorde con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- Fines de la contratación estatal e interpretación, modificación, terminación y caducidad en sus contratos, establecidos en los artículos 14 al 18 de la Ley 80 de 1993 y a los principios de la contratación estatal y debido proceso, artículo 13 y 17 de la Ley 1150 de 2007.
- Documento CONPES 3776 del 30 de septiembre de 2013, específicamente lo referido al Macroproyecto Gramalote.
- Manual de contratación, en lo relacionado con la celebración, ejecución, seguimiento y control contractual.
- El Fondo debe verificar la correcta ejecución del Contrato de Obra 140 de 2015, como mínimo en los siguientes aspectos: objeto, alcance, valor, forma de pago, plazo, obligaciones técnicas, jurídicas y especificaciones técnicas, informe de interventoría y supervisión del contrato.
- El Fondo debe verificar la correcta ejecución del Contrato de Obra 165 de 2015, como mínimo en los siguientes aspectos: objeto, valor, forma de pago, plazo, obligaciones técnicas, jurídicas y especificaciones técnicas, informe de interventoría y supervisión del contrato.

### 1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Para dar cumplimiento al objetivo específico definido en la Asignación de Trabajo (AT) 61 del 01/08/2017, el equipo Auditor determinó el siguiente alcance:

Se evaluó el Macroproyecto Gramalote, específicamente el avance de infraestructura del Sector Vías concerniente al Tramo 2 y el Sector Vivienda; construcción de Vivienda de Interés Social (VIS), Viviendas de Interés Prioritario (VIP), etc., referido a los Contratos de Obra 140 y 165 de 2015, respectivamente, mediante revisión documental y visitas de verificación en obras. La presente auditoría se programó bajo la modalidad articulada y para tal fin el equipo de auditoría realizó reunión con algunos veedores ciudadanos del Municipio de Gramalote el 9 de octubre de 2017.

La revisión se realizó con fundamento en la verificación de cumplimiento de los criterios de auditoría enunciados en el numeral 1.2 del presente informe.

La Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, de la Contraloría

General de la República, CGR, adelantó de forma articulada la presente Auditoría de Cumplimiento al Proyecto Gramalote.

Para este propósito la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, en ejercicio del Control Participativo, conformó la veeduría Ciudadana para realizar la vigilancia a todos los proyectos y programas anexos a la reconstrucción del Nuevo Casco Urbano de Gramalote, de conformidad con la Ley 850 de 2003, la cual se articuló al proceso auditor de acuerdo con la Resolución Orgánica 5511 de 2003 en aras de garantizar la imparcialidad de la veeduría, una vez verificado los requerimientos exigidos para la articulación, procedió a expedir la constancia de verificación de los mismos.

En desarrollo de la citada Estrategia, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República, aportó información proveniente de la ciudadanía así como el Informe Especial Seguimiento al proyecto Gramalote.

El equipo de auditoría de la presente Actuación de Control Fiscal tuvo en consideración dichos insumos y adelantó una mesa de trabajo con la participación de algunos veedores; reunión en la que se escuchó a los veedores participantes las inquietudes sobre los Contratos de Obra 140 y 165 de 2015, entre ellas, sobre los atrasos del proyecto.

#### 1.4 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

##### 1.4.1 Concepto de Auditoría

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República determina que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el Macroproyecto Gramalote (Contratos de Obra 140 y 165 de 2015) NO resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados. Por lo anterior, la Contraloría General de la República emite Concepto Adverso.

Dicho concepto se fundamenta principalmente, en las deficiencias de control y seguimiento, de las cuales algunas se describen en los párrafos siguientes:

##### **Contrato de Obra 140 de 2015:**

- En la aplicación de controles y de seguimiento con lo cual presuntamente se incumplió los principios de Economía (Art. 209 C.N. – Art. 3 Ley 489 de 1998) y Responsabilidad (Art. 3 Ley 489 de 1998; Art. 26 numerales 1, 2 y 4), en concordancia con lo previsto en los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000.

- En el cumplimiento de los artículos 82 a 84 de la Ley 1474 de 2011, en las cláusulas primera, tercera y quinta del Contrato de Obra 140 de 2015.
- En la aplicación de la Resolución 836 de 2015 “Por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación” y la Resolución 406 de 2017 “Por la cual se delega la liquidación de todos los contratos y convenios suscritos por el Fondo Adaptación en cabeza del Secretario General de la Entidad”.

#### **Contrato de Obra 165 de 2015:**

- Frente al cumplimiento del Manual de Contratación del Fondo Adaptación en relación con la planeación y los términos y condiciones contractuales.
- En la aplicación de los principios de Eficacia y Celeridad, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- En el cumplimiento del artículo 1 del Decreto 4819 de 2010 y de los artículos 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011, de las cláusulas primera, tercera y quinta del Contrato de Obra 165 de 2015.

#### 1.4.2 Evaluación del Control Interno

Como resultado de la evaluación al diseño y efectividad de controles implementados por el Fondo Adaptación, en el Macroproyecto Gramalote, y de acuerdo a la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, se determinó una calificación de **2,300**, que permite a la Contraloría conceptuar que para el asunto auditado, el Diseño y Efectividad fue “Inadecuado”. En consecuencia, la calificación final de Control Interno obtenida que corresponde a **2,400**, permite conceptuar que la Calidad y Eficiencia del Control Interno fue “Ineficiente”.

#### 1.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la presente auditoría, se establecieron diez (10) hallazgos administrativos de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria<sup>3</sup> y cinco (5) presunta incidencia fiscal<sup>4</sup> por un valor total de **\$6.371,10** millones.

#### 1.6 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento

<sup>3</sup> Hallazgos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10

<sup>4</sup> Hallazgos 1, 2, 3, 6 y 10.

como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C,



IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA  
Contralora (AD HOC)

Delegada para el Sector Infraestructura Física y  
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina Guzmán, Director de Vigilancia Fiscal  
Martha Luz Conde Luna, Supervisora

Lina Yadira Gómez Martínez, Líder de Auditoría

Elaboró: Equipo Auditor

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta 27 del 30 de noviembre de 2017

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la evaluación realizada al cumplimiento de la normatividad aplicable a los Contratos de Obra 140 y 165 de 2015, suscritos por el Fondo Adaptación dentro de la ejecución del Macroproyecto Gramalote, se concluye que existen deficiencias de control y seguimiento, en la planeación y ejecución contractual, que se conllevaron a las siguientes debilidades detectadas por el equipo auditor, que a continuación se resume:

Respecto al Contrato de Obra 140 de 2015.

- Mayores valores pagados por diferentes conceptos, frente a lo inicialmente previsto en los Análisis de Precio Unitario (APU) del Contrato.
- Riesgo de que se reconozcan y paguen mayores valores, por mayores cantidades incluidas en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra.
- No desarrollo de actividades relacionadas con la recuperación y preservación de la cuenca hidrográfica.
- Disminución del alcance físico de las obras (se redujo en un 40.14%)
- Incremento del costo final del proyecto, debido a deficiencias en los diseños, los cuales no cumplieron su objeto al cifrecer información con errores para la materialización real del proyecto, y a falencias en el seguimiento y control por parte del contratista e interventor de obra.
- Desarrollo de una nueva contratación, para la terminación de obras inconclusas, generando mayor desgaste administrativo para el Ente Contratante y retrasos en la culminación del proyecto.
- Riesgo que las obras realizadas se vean afectadas por la no terminación total de lo establecido en el objeto inicial del contrato (de conformidad con el Anexo Técnico "Descripción y Alcance de las obras a Contratar") y se deba incurrir en una nueva inversión de recursos sobre las obras y actividades ya ejecutadas.
- Teniendo en cuenta que el Fondo Adaptación contrató y pagó estudios y diseños Fase III para la ejecución de las obras (Contrato de Obra 140 de 2015), los cuales fueron entregados con deficiencias que repercutieron en el alcance y la culminación del proyecto a cabalidad, el valor pagado por los diseños en cuantía de \$473.916.578,08 y lo pagado por interventoría (Contrato 098 de 2013) para el Contrato de Consultoría por \$46.870.033,52 se constituyen en presunto daño patrimonial al Estado, así como los perjuicios causados debido a las afectaciones derivadas de las falencias en los diseños y sus repercusiones en la ejecución, como es el hecho de tener

<sup>5</sup> Mediante contrato 264 de 2017, suscrito el 25 de octubre del presente año, se va a realizar la terminación de las obras de tramo 2.

que pagar interventoría de obra por más tiempo del estimado (monto calculado en \$47.121.380,00).

- En la gestión predial, teniendo en cuenta que en la última reprogramación se estableció un plazo de ejecución hasta el 20 de enero de 2017; situación que afectó, el cierre definitivo del proyecto, aspecto indispensable para culminar el proceso sociopredial.
- De control y de gestión por parte del Fondo Adaptación, en el proceso de liquidación.

En relación con el Contrato de Obra 165 de 2015

- En el cumplimiento oportuno en la entrega de la totalidad de viviendas a la población a la cual va dirigido el proyecto.
- Por parte de la entidad respecto al cumplimiento en lo atinente a Urbanismo y frente al desarrollo del Contrato de Obra 165 de 2015, lo cual ha impactado las metas previstas y el oportuno cumplimiento de los objetivos del proyecto y del Fondo.
- En la aplicación de controles y seguimiento por parte del Fondo, en la interventoría y en la ejecución del contrato de obra.
- En la aplicación de controles y de seguimiento por parte del Fondo, con lo cual no se está dando estricto cumplimiento al contrato y obra, la debida y continua protección de todo el personal a cargo del contratista
- De seguimiento, supervisión, de la labor de interventoría, en la ejecución del Contrato de Obra y de gestión por parte del Fondo Adaptación evidenciadas en la muestra seleccionada, que generaron un posible daño patrimonial al Estado por el valor de las obras pagadas, representados en obras no acorde a la calidad y por el monto correspondiente de la interventoría.
- Limitación a los beneficiarios de tener vivienda en las condiciones definidas en el correspondiente marco normativo, con el riesgo de que por malas prácticas constructivas, se entreguen viviendas inseguras ante cualquier amenaza de tipo sísmico. Riesgo que lo identificado pueda aumentar de no tomarse las medidas correctivas en las viviendas construidas y en proceso constructivo, así mismo de no tomar las medidas pertinentes en los detalles constructivos de pisos y cubiertas.

## 2.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO

Evaluar las operaciones administrativas, financieras y/o económicas de la Entidad respecto al Macroproyecto Gramalote vigencia 2016, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos.

Se revisó el cumplimiento normativo a nivel técnico, jurídico y financiero de los Contratos de Obra 140 y 165 de 2015, suscritos por el Fondo Adaptación dentro del marco del Macroproyecto Gramalote.

Como resultado de la auditoría se establecieron los siguientes hallazgos que se describen en el presente informe

### **2.2.1 Contrato de Obra 140 del 21 de septiembre de 2015**

**Objeto:** El contratista se compromete a realizar la construcción de la vía de acceso al municipio de Gramalote, tramo vía Miraflores - Vía Lourdes en el departamento de Norte de Santander, de conformidad con los términos y condiciones contractuales (TCC) que dieron origen a este contrato y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del contratista forman parte integral de éste contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.

**Valor Inicial:** \$17.311.026.009

**Valor Adición:** \$8.655.513.049

**Valor Total:** \$25.966.539.148

**Anticipo:** 30% del valor del contrato.

**Plazo de ejecución:** Nueve (9) meses a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual fue suscrita el 21 de octubre de 2015. Etapa de Pre-construcción: Tres (3) meses. Etapa de Construcción: Plazo estimado de seis (6) meses.

**Otrosí 1:** Del 19 de Julio de 2016. Para prorrogar por el termino un (1) mes, para "ejecutar los recursos disponibles en el contrato (...)"

**Otrosí 2.** Del 19 de Agosto de 2016 para prorrogar por el término de dos (2) meses, hasta el 20 de octubre de 2016 e incluir ítems no previstos y mayores y menores cantidades de obra, sin modificar el valor total del contrato

**Otrosí 3.** Del 5 de Octubre de 2016 con el fin de adicionar ítems no previstos, se adiciona el valor del contrato en \$8.655.513.049. Se prorroga el plazo de ejecución por tres (3) meses y se establece como nueva fecha de vencimiento el 20 de enero de 2017.

**Total Plazo de Ejecución:** 15 meses

**Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra:** 2 de Junio de 2017

### **HALLAZGO 1. MAYOR VALOR PAGADO ÍTEM TRANSPORTE DE MATERIAL CONTRATO DE OBRA 140 DE 2015. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA.**

De acuerdo con el objeto del Contrato de Obra 140 de 2015<sup>6</sup>, lo establecido en la cláusula quinta<sup>7</sup> y lo contenido en el Anexo 1. Propuesta Económica para el ítem

<sup>6</sup>Objeto: "El contratista se compromete a realizar la construcción de la vía de acceso al municipio de Gramalote, tramo vía Miraflores- Vía Lourdes en el departamento de Norte de Santander, de conformidad con los términos y condiciones contractuales (TCC) que dieron origen a este contrato y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto

(9.1) transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos para distancias mayores de mil metros (1000 m) - Material sobrante de la excavación a Botadero a una distancia mayor a 1.0 km; se previeron contractualmente 74.526 m3-Km, los cuales se modificaron a 170.000 m3-Km en el Otrosí 2 del 19 de agosto de 2016 y posteriormente con Otrosí 3 del 5 de octubre de 2016 se adicionaron hasta 196.223,61 m3-Km. Igualmente, mediante Otrosí 2 se adicionó el ítem (NP-5) transporte de materiales provenientes de excavación de explanación, canales y préstamos entre cien (100) metros y mil (1000) metros de distancia, con una cantidad de 701.276 m3-E.

Con fundamento en lo anterior y lo contenido en el Anexo 1. Propuesta Económica y los Otrosíes 2 y 3 de 2016, así como las Actas de Pago, se evidenció lo siguiente en relación con el pago del ÍTEM 9.1 y NP-5:

**Tabla 1. Actas Pagadas – Ítem Transporte de Material**

ACTA	PERIODO	CANTIDAD TRANSPORTADO M3	VALOR PAGADO
1	21-01-2016 A 20-02-2016	100.507,40	\$ 94.878.986,00
2	21-02-2016 A 20-03-2016	75.206,60	\$ 70.995.030,00
3**	21-03-2016 A 20-04-2016	-24.960,20	- \$ 23.562.429,00
4	21-04-2016 A 20-05-2016	18.480,10	\$ 17.445.214,40
5	21-05-2016 A 20-06-2016	0	\$ 0
6	21-06-2016 A 20-07-2016	0	\$ 0
7	21-07-2016 A 20-08-2016	-63.437,16	- \$ 59.884.679,04

\*\* Devolución por concepto de transporte del material que se había cobrado en las dos (2) actas anteriores.

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados Actas de Pagos suscritas.

En Acta de Pago 7, correspondiente al período 21 de julio a 20 de agosto de 2016, se realizó una nueva deducción, que de acuerdo con el documento "Pre Acta Semanal de Obra" que hace parte de la documentación anexa a la cuenta de cobro, corresponde a la discriminación de la cantidad de excavación realizada para transporte de 0 a 1000 metros y mayor a 1000 metros (ítem 9.1), de las actas ya cobradas y ajustadas (Actas 1, 2, 3 y 4).

Por lo anterior, para las Actas 1, 2, 3 y 4 de 2016 se había pagado por concepto de transporte de materiales a una distancia mayor a 1.0 km (ítem 9.1) un total de \$159.756.801,40 que corresponde a 169.233,90 metros cúbicos realmente transportados, y con el recalcu realizado en el Acta 7, este valor ascendió a \$590.416.341,56 como se indica en la siguiente tabla:

con la propuesta del contratista forman parte integral de éste contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última". (Negrilla fuera de texto).

<sup>7</sup> Cláusula Quinta – Obligaciones de las partes, literal a) Obligaciones del contratista, (I) Obligaciones Generales, numeral 2: "Cumplir el objeto del contrato, su alcance y las etapas descritas en los Términos y Condiciones Contractuales TCC, de conformidad con los estudios técnicos, apéndices y anexos que hacen parte del mismo, así como de acuerdo con los ajustes o modificaciones que, conforme con las obligaciones de revisión que le competen y debidamente aprobados por la interventoría, se deban realizar a los mismos."

**Tabla 2. Valores cobrados por material transportado en Actas 1, 2, 3 y 4 de 2016, recalculados en Acta 7 de 2016.**

	TRANSPORTE (en M3-KM)	TRANSPORTE (en M3-E)	VALOR (en pesos)
<b>ACTAS 1, 2, 3 Y 4 CONCILIADAS Y PAGADAS</b>			
Transporte de materiales a una distancia mayor a 1.0 km	169.233,90		\$159.756.801,40
<b>(A) TOTAL (Actas 1, 2, 3 y 4)</b>	<b>169.233,90</b>		<b>\$159.756.801,40</b>
<b>ACTA 7 RECALCULADA Y QUE CORRESPONDE A ACTAS 1, 2, 3 Y 4</b>			
Transporte de materiales a una distancia mayor a 1.0 km	105.796,70		\$99.872.122.36
Transporte de materiales entre cien (100) metros y mil (1000) metros de distancia		**519,644.30	\$490.544.219.20
<b>(B) TOTAL (Acta 7)</b>	<b>169.233,90</b>	<b>519,644.30</b>	<b>\$590.416.341.56</b>
		<b>(A) – (B)</b>	<b>\$430.659.540.16</b>

\*\*Es el equivalente al volumen de Transporte de materiales a una distancia mayor a 1.0 km (63,437.16), calculado para Transporte de materiales entre cien (100) metros y mil (1000) metros de distancia.  
Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados Actas de Pagos suscritas.

Lo anterior generó un mayor valor pagado por material transportado, registrado en Actas 1, 2, 3 y 4 de 2016 y que fueron recalculados de manera posterior, pese a que el Acta de Modificación 2, a través de la cual se adicionan los ítems no previstos se suscribió el 19 de Agosto de 2016 y que las citadas actas (1 a 4) ya habían sido conciliadas y pagadas al contratista mediante Ordenes de Pago 1171, 1371, 2330 y 2403 de 2016, respectivamente.

Lo identificado demuestra deficiencias en aplicación de controles y de seguimiento con lo cual presuntamente se incumplió los principios de Economía (Art. 209 C.N. – Art. 3 Ley 489 de 1998) y Responsabilidad (Art. 3 Ley 489 de 1998; Art. 26 numerales 1, 2 y 4), en concordancia con lo previsto en los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000 y artículos 82 a 84 de la Ley 1474 de 2011 y lo pactado en las cláusulas primera, tercera y quinta del Contrato inicial 140 de 2015.

### Respuesta del auditado.

- ✓ El Fondo Adaptación<sup>8</sup>, entre otros *“Plantea que, para la presentación de la oferta requerida en el proceso de licitación, la obligación adquirida por el Contratista era la presentación de precios unitarios que sean estrictamente vinculados con la ejecución de las especificaciones de obra”*, esta condición se ve reglada en el entendido que el contratista debía de acuerdo con la Cláusula Quinta –

<sup>8</sup> Mediante oficio E- 2017-030737 del 10 de Noviembre de 2017, el Fondo Adaptación da respuesta a la comunicación de Observaciones 1 a 8, realizada mediante oficio AFA-012-2017.

Obligaciones de las Partes, literal a) Obligaciones del Contratista, numeral II Obligaciones específicas del contratista sub numeral I Obligaciones Específicas para la Etapa 1 – Pre-Construcción, ítem 2 “*Manifestar de manera escrita, dentro de los quince (15) primeros días calendario a partir de la suscripción del Acta de Inicio, si acepta los estudios y diseños presentados por el FONDO, y en caso de no estar de acuerdo pronunciarse en sentido contrario, indicando que se requiere adelantar ajustes y/o modificaciones.*”.

- ✓ Así mismo el Fondo Adaptación enuncia, “*En consecuencia y ante la necesidad de incluir en el contrato 140 de 2015 el ítem referido, se incorporó mediante Otrosí No. 2 del 19 de agosto de 2016, el Ítem NP-05 Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos, entre cien metros (100m) y mil metros (1.000m) de distancia.*”

En relación con lo manifestado por el Fondo Adaptación, la CGR recoge lo mencionado en cuanto a la fecha de la suscripción del citado Otrosí 2 del 19 de agosto de 2016, sin embargo, la situación demuestra que la ejecución de las obras que dieron origen a las actas de pago 1, 2, 3 y 4 corresponden a períodos entre enero y mayo de 2016, período anterior a la suscripción del mencionado otrosí.

- ✓ De la misma manera se cita, “*De acuerdo a la documentación suscrita en su momento, mediante acta parcial de obra No. 7 (...) esta correspondía a la primera acta presentada posterior a la firma del Otrosí No. 2. En dicha acta parcial No. 7, se realizaron ajustes soportado en dicho Otrosí (...)*”.

Lo citado por parte del Fondo, confirma el hecho que el contratista, con el aval de la interventoría y el Fondo aplicó el recálculo en relación a los pagos realizados en las Actas 1, 2, 3 y 4 efectuados en los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2016, con base en las nuevas condiciones pactadas en el Otrosí 2 del 19 de agosto de 2016.

Por tanto, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$430.659.540.16

## **HALLAZGO 2. MAYOR VALOR PAGADO ÍTEM TRANSPORTE DE MATERIAL COBRADO EN ACTAS 9 Y 10 DEL CONTRATO DE OBRA 140 DE 2015. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA.**

Con base en el objeto del Contrato<sup>9</sup> de Obra 140 de 2015 y su cláusula quinta<sup>10</sup>, se evidencia que en Acta de Obra 9 se realizó el pago de transporte de material

<sup>9</sup> Objeto: “El contratista se compromete a realizar la construcción de la vía de acceso al municipio de Gramalote, tramo vía Miraflores- Vía Lourdes en el departamento de Norte de Santander, de conformidad con los términos y condiciones contractuales (TCC) que dieron origen a este contrato y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del contratista forman parte integral de éste contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última”. (Negrilla fuera de texto).

(origen excavación entre K1+902 y K2+085), así como una devolución en Acta de Pago 10 por el concepto ya pagado en el acta anterior, como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Valor Actas Contractuales, Contrato de Obra 140 de 2015.**

	Vol. Real de Excavación (m3)	Vol. Transportado (m3)	Valor Total
<b>Acta 9</b>			
Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos para distancias mayores de mil metro (1000 m) - Material sobrante de la excavación a Botadero a una distancia mayor a 1.0 km	2804	7.537.20	\$ 7.115.116.80
Transporte de materiales provenientes de excavación de explanación, canales y prestamos entre cien (100) metros y mil (1000) metros de distancia	22081	154.567.00	\$ 145.911.248.00
<b>(A) Total Pagado Acta 9</b>			<b>\$ 153.026.364.80</b>
<b>Acta 10 (Devolución)</b>			
Transporte de materiales provenientes de excavación de explanación, canales y prestamos entre cien (100) metros y mil (1000) metros de distancia		-40.766.00	-38.483.104.00
<b>(B) Devolución Acta 10</b>			<b>-38,483,104.00</b>
<b>Valor total Pagado Acta 9 – Devolución Acta 10: (A) – (B)</b>			<b>\$ 114.543.260.80</b>

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, según el Informe de Interventoría 11 que corresponde al período 01 a 30 de Septiembre de 2016, período en el cual se ejecutaron las actividades que dan origen al Acta de Obra 9, el Manejo y Disposición de Materiales Sobrantes de Excavación – Ficha – GA – 01, se realizó en el ZODME La Garza (K4+782)

Por lo anterior, el Volumen realmente transportado corresponde a las especificaciones para "Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos para distancias mayores de mil metros (1000 m) - Material sobrante de la excavación a Botadero a una distancia mayor a 1.0 km" (ítem 9.1), teniendo en cuenta el origen del material excavado (K1+902 y K2+085) así:

<sup>10</sup> Cláusula Quinta – Obligaciones de las partes, literal a) Obligaciones del contratista, (I) Obligaciones Generales, numeral 2, se previó: "Cumplir el objeto del contrato, su alcance y las etapas descritas en los Términos y Condiciones Contractuales TCC, de conformidad con los estudios técnicos, apéndices y anexos que hacen parte del mismo, así como de acuerdo con los ajustes o modificaciones que, conforme con las obligaciones de revisión que le competen y debidamente aprobados por la interventoría, se deban realizar a los mismos."

**Tabla 4. Valor Calculado teniendo en cuenta el origen del material excavado (K1+902 y K2+085) y el Zodme Utilizado para disposición.**

	Vol. Real de Excavación (m3)	Vol. Transportado (m3)	Valor Total
<b>Acta 9 (Valor Calculado)</b>			
Transporte de materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos para distancias mayores de mil metro (1000 m) - Material sobrante de la excavación a Botadero a una distancia mayor a 1.0 km	24.885	**67.095.22	\$ 63.337.884.85
<b>( C ) Total Valor Calculado para Acta 9</b>			<b>\$ 63.337.884.85</b>
<b>Acta 10 (Devolución)</b>			
Transporte de materiales provenientes de excavación de explanación, canales y prestamos entre cien (100) metros y mil (1000) metros de distancia		-40.766.00	-38.483.104.00
<b>( D ) Devolución Acta 10</b>			<b>-38.483.104.00</b>
<b>Valor total Calculado Acta 9 – Devolución Acta No. 10: Transporte (C) – (D)</b>			<b>\$ 24.854.780.85</b>

\*\*Vol. Real Excavación (24.885 m3) X Distancia Zodme (2.69 km)  
Fuente: Elaboración Propia.

En este sentido, teniendo en cuenta el valor calculado y cobrado en Actas de Pago 9 y 10 (\$114.543.260.80) y el valor calculado por la CGR teniendo en cuenta las condiciones del origen del material excavado, K1+902 y K2+085 (\$24.854.780.85), se evidencia que pagó un mayor valor en cuantía de **\$89.688.479.95**.

Situación que presuntamente genera un daño patrimonial al Estado en dicha cuantía, ocasionado por deficiencias en aplicación de controles y seguimiento con lo cual presuntamente se inobservaron los principios de Economía (Art. 209 C.N. – Art. 3 Ley 489 de 1998) y Responsabilidad (Art. 3 Ley 489 de 1998; Art. 26 numerales 1, 2 y 4), en concordancia con lo previsto en los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000 y artículos 82 a 84 de la Ley 1474 de 2011 y lo pactado en las cláusulas primera, tercera y quinta del Contrato 140 de 2015.

#### **Respuesta de la Entidad.**

- ✓ El Fondo Adaptación señaló, entre otros "(...) el Acta de Recibo Final remitida por la firma interventoría (...) corresponde a las cantidades totales ejecutadas, las cuales para el caso específico de los ítems de transportes, son soportadas mediante las actas parciales de obra 8 y 10 (debidamente soportadas y avaladas

*por parte de la Interventoría), en las que se presentan ajustes por balance para los transportes realizados de los ítems de excavaciones de la vía.”*

De acuerdo con lo manifestado por parte del Fondo Adaptación y tomando la información de las actas mencionadas, el Acta 8, no corresponde a las situaciones detectadas por parte del Ente de Control.

- ✓ Así mismo indicó la Entidad, *“De acuerdo con lo anterior, no se presenta una mayor cuantificación de los transportes de material procedente de la excavación de la vía, según consta en el acta de obra No. 10, los materiales fueron dispuestos en el Zedme o Botadero No 7 (22.081 m3) y en la Zedme o Botadero la Garza (2.804 m3)”*

La información relacionada por la Entidad no corresponde al acta por ellos citada (Acta 10), y adicionalmente la referencia realizada por la CGR es hacia los cálculos realizados producto del Acta 9, conforme a condiciones en terreno, y plasmadas en las actas y en los informes de interventoría.

- ✓ Realiza el Fondo aclaración respecto al informe de interventoría 11 así, *“respecto del informe de interventoría No 11, el cual tiene fecha de corte el 25 de septiembre de 2016 (...) se aclara que no se incluyó el acta de obra 9 debido a que, según indica el INTERVENTOR, esta fue tramitada hasta el 16 de Noviembre de 2016 (...)”*

Frente a este aspecto, se tiene que si bien la CGR hace referencia al citado Informe de Interventoría 11 que corresponde al período 01 a 30 de septiembre de 2016, se tiene en cuenta el período en el cual se ejecutaron las actividades que dan origen al Acta de Obra 9, indiferente de la fecha de tramitación de la misma.

Por tanto, se configura como hallazgo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria

### **HALLAZGO 3. MAYOR VALOR PAGADO POR ÍTEMS NO PREVISTOS, CONTRATO DE OBRA 140 DE 2015. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA.**

De la revisión de los ítems No Previstos y las mayores y menores cantidades de obra ejecutadas, se identificó una diferencia de \$815.479.357 entre lo establecido en el Anexo 1 del contrato de obra (APU de referencia) y los APU de los ítems No Previstos, soporte del Otrosí 2, suscrito el 19 de agosto de 2016, pese a que las actividades contempladas en el Análisis de Precios Unitarios no son diferenciables de las relacionadas como ítem no previsto, como se detalla en las tablas siguientes de la presente observación.

**Tabla 5. Comparativo APU ítem Contractual / APU ítem No Previsto.**

APU ÍTEM CONTRACTUAL	APU ÍTEM NO PREVISTO
<b>(2.8) Adecuación de zonas de depósito</b>	<b>(NP-01) Enrocado en zonas de depósito</b>
Bulldózer	Bulldozer
**	Excavadora sobre orugas
Herramienta menor (M.O.)	Herramienta menor (10% Mano de Obra)
Ayudante de Construcción	Ayudante Razo (01)

Fuente: Elaboración Propia

Nota: \*\* En la especificación técnica particular 2.8 P - ADECUACIÓN DE ZONAS DE DEPÓSITO, capítulo "EQUIPO" cita (...) y los necesarios para conformación de las terrazas tales como retroexcavadora y bulldócer.

De acuerdo con lo anterior, se observó para el ítem, un mayor valor pagado como se muestra a continuación:

Diferencia de \$48.715 en el ítem "Adecuación Zonas de Depósito" con respecto al precio unitario inicial y una diferencia para la adición realizada y ejecutada por un valor total de \$815.479.357, para este ítem, como se muestra a continuación:

**Tabla 6. Calculo Diferencia:**

	Unidad	Cantidad Inicial	Valor Unitario en \$	Cantidad Otrosí 3 / Ejecutado	Valor Total Contractual en \$	Valor Total Otrosí 3 y/o Ejecutado en \$
<b>CAPÍTULO II EXPLANACIONES</b>						
Adecuación de zonas de depósito	m3	82.017,10	4.120	205.928	337.910.452	848.423.360
<b>CAPÍTULO XIII - OBRAS NO PREVISTAS</b>						
Enrocado en zonas de depósito	m3		52.835	16.739		884.447.333
(Vr. Capítulo II) - (Vr. Unit Cap. XIII) = Diferencia			48.715			
(Diferencia * Cantidad Otrosí3) = Sobrecosto			<b>815.479.357</b>			

Fuente: Calculo realizado por el auditor con base en la información Contrato de Obra 140 de 2015

Así las cosas lo identificado, refleja un mayor valor pagado en la cuantía de \$815.479.357 Situación generada por deficiencias en la aplicación de los controles y de seguimiento, con lo cual presuntamente, se inobservaron los principios de Economía (Art. 209 C.N. – Art. 3 Ley 489 de 1998) y Responsabilidad (Art. 3 Ley 489 de 1998; Art. 26 numerales 1, 2 y 4), en concordancia con lo previsto en los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000 y artículos 82 a 84 de la Ley 1474 de 2011, las cláusulas primera y quinta del Contrato de Obra 140 de 2015.

## Respuesta del Fondo.

El Fondo Adaptación indicó, entre otros, "(...) En el Contrato 140 de 2015, esta actividad **tiene una especificación particular y cuyo alcance se describe en el Apéndice B, en la especificación particular 2.8P Adecuación de zonas de depósito, del Consultor Consorcio Diseño Miraflores.**", dentro del capítulo Ejecución de los Trabajos, se señala, "El contratista ejecutará los trabajos de tal modo que no causen daño a fuentes de agua, trochas, cultivos o propiedades cercanas a las obras mediante el uso de maquinaria y equipo adecuado" así mismo, dentro del capítulo 671.7 Forma de Pago, se indica "El pago se hará al precio unitario del contrato, por toda obra ejecutada de acuerdo con esta especificación, y aceptada a satisfacción por el Interventor. **El precio unitario deberá cubrir todos los costos por concepto**".

Así las cosas, el contratista dentro de sus obligaciones en la etapa de pre - construcción debió "Manifestar de manera escrita, dentro de los quince (15) primeros días calendario a partir de la suscripción del Acta de Inicio, si acepta los estudios y diseños presentados por el FONDO, y en caso de no estar de acuerdo, pronunciarse en sentido contrario, indicando que se requiere adelantar ajustes y/o modificaciones." como lo indica la Cláusula Quinta – Obligaciones de las Partes, literal a) Obligaciones del Contratista, numeral II Obligaciones específicas del contratista sub numeral I Obligaciones Específicas para la Etapa 1 – Pre-Construcción, ítem 2, por lo cual debió realizar los ajustes a un ítem que hacía parte de los TCC y que hacen parte integral del contrato de obra.

Igualmente, tal como se relaciona en la Tabla 5. Comparativo APU Ítem Contractual / APU Ítem No Previsto, no existe diferencia en cuanto a los capítulos que lo componen, que permitan inferir el cobro de una actividad adicional a las previstas contractualmente, así como no se evidencia documento que realice la descripción de los trabajos a desarrollar, su metodología, especificaciones etc.

Por tanto, se genera presunto daño patrimonial al Estado en \$815.479.357 y se configura un hallazgo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

### **HALLAZGO 4. CONSISTENCIA VALOR EJECUTADO EN ACTAS DE OBRA RESPECTO AL ACTA DE RECIBO FINAL DE OBRA, E IMPLEMENTACIÓN PLAN DE MANEJO AMBIENTAL CONTRATO 140 DE 2015. ADMINISTRATIVO.**

De acuerdo con el documento "Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra" y lo conciliado por el Contratista de Obra y la Interventoría del Proyecto, se evidencia una diferencia de \$402.580.347, entre el valor conciliado referente al Acta de Obra 12 A y lo reconocido como ejecutado, como se detalla en la tabla siguiente, lo que refleja falta de claridad sobre los conceptos a que corresponden la diferencia

mencionada, dado que en el Acta de Recibo de Obra no se consignan las razones por las cuales se reconoce un mayor valor a pagar al contratista frente a lo registrado en el Acta de Obra 12 A. Situación generada por debilidades de aplicación efectiva de controles y de seguimiento lo que genera riesgo de pago de mayores valores.

**Tabla 7. Cálculo diferencia valores en Actas, Contrato de Obra 140 de 2015.**

ITEM	VALOR EN \$
<b>EJECUTADO ACTA DE OBRA 12 A</b>	
Subtotal Costo Directo	810.072.700.08
Administración - a (24.60%)	199.277.884.00
Imprevistos - i (3.00%)	24.302.181.00
Utilidad - u (5.00%)	40.503.635.00
impuesto a las ventas (I.V.A.) (obra) (16.00% sobre utilidad de obra)	6.480.582.00
Costo Total de las Obras	1.080.636.982.08
Gestión Predial** Saldo por Pagar	523.010.593.00
1% Uso del Agua***	259.665.391.00
<b>(A) Total Ejecutado Acta de Obra No. 12 A</b>	<b>1.863.312.966.08</b>
<b>CONCILIADO EN ACTA DE RECIBO DE OBRA</b>	
<b>(B) Total Conciliado Acta de Recibo de Obra</b>	<b>2.265.893.313.00</b>
<b>DIFERENCIA ( B ) – ( A )</b>	<b>402.580.347</b>

Gestión Predial\*\* Valor Total Predial: \$ 803.411.767,00, del cual se ha pagado a la fecha: \$206.288.674 Orden de Pago 7144 y \$ 74.112.500 en Acta 9 Orden de Pago 4803.

1% Uso del Agua\*\*\* Este valor no se ha pagado, a la espera de respuesta por parte de CORPONOR

Así mismo en el Contrato de Obra<sup>11</sup> 140 de 2015, en la Cláusula Quinta se fijan las Obligaciones de las partes: literal a) Obligaciones del contratista, (I) Obligaciones Generales, numeral 2<sup>12</sup>. En la Cláusula Tercera de Forma de Pago se establece: "La modalidad del contrato es de obra pública, y EL FONDO pagará al contratista el valor del contrato de la siguiente manera: (1) Hasta el ciento (100%) del valor del contrato, se cancelará por precios unitarios fijos. El valor de éste se pagará mensualmente, por ítems terminados así:

**PAGO  $n$  = VALOR OBRA EJECUTADA – AMORTIZACIÓN ANTICIPO**

<sup>11</sup> Objeto: El contratista se compromete a realizar la construcción de la vía de acceso al municipio de Gramalote, tramo vía Miraflores- Vía Lourdes en el departamento de Norte de Santander, de conformidad con los términos y condiciones contractuales (TCC) que dieron origen a este contrato y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del contratista forman parte integral de éste contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última,

<sup>12</sup> Cumplir el objeto del contrato, su alcance y las etapas descritas en los Términos y Condiciones Contractuales TCC, de conformidad con los estudios técnicos, apéndices y anexos que hacen parte del mismo, así como de acuerdo con los ajustes o modificaciones que, conforme con las obligaciones de revisión que le competen y debidamente aprobados por la interventoría, se deban realizar a los mismos

Otros conceptos que hacen parte de la Obra Ejecutada:

- **Plan de adaptación de la guía ambiental – PAGA, cuyo valor estimado será de SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS (\$774.490.880,00) M/CTE incluido A.I.U, el cual será cancelado al contratista contra las actas parciales de obra, previa aprobación por parte de la INTERVENTORIA de los precios unitarios de las actividades ambientales que se deberán realizar.”**

De acuerdo con lo pactado en el contrato, el documento “Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra” y el informe de interventoría “DOCUMENTO 2811-00-IN-RP-T2-016”, se evidencia una diferencia de \$153.526.365, entre el valor ejecutado reflejado en las Actas de Obra suscritas y pagadas al contratista y el valor definitivo reflejado en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo, como se detalla en la tabla siguiente.

Se resalta que en la citada acta se indica que los “valores serán cancelados previa presentación de todos los soportes en el momento del acta de liquidación definitiva del contrato”. Teniendo en cuenta lo expuesto en la citada acta, se genera riesgo que se paguen actividades no realizadas

Situación ocasionada por debilidades en aplicación de controles y seguimiento, lo cual genera riesgo de que se reconozcan y paguen mayores valores, por mayores cantidades incluidas en la Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra correspondiente al ítem 12.1 “Implementación del Plan de manejo ambiental” en relación con las cantidades reales ejecutadas y cobradas por el contratista.

**Tabla 8. Calculo Implementación Plan de Manejo Ambiental, Contrato de Obra 140 de 2015.**

<b>Capítulo XII - Implementación Plan De Manejo Ambiental</b>			
<b>12.1 Implementación del Plan de manejo ambiental (Incluye Señalización temporal y gestión para obtención de permisos otorgados por la autoridad ambiental competente)</b>			
	<b>Unidades</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor Total</b>
<b>CONTRACTUAL</b>	Global	1	584.080.603
Otrosí 3	Global	1.29	752.403.837
Acta 5	Global	0.25	147.307.698
Acta 8	Global	0.17	100.677.252
Acta 10	Global	0.07	42.869.750
Acta 11	Global	0.04	21.676.062
(A) Sumatoria Actas (5, 8, 10 y 11)	Global	0.54	312.530.762
(B) Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra	Global	0.80	466.057.127
<b>Mayor Valor ( B ) – ( A )</b>			<b>153.526.365</b>

Fuente: Cálculos del auditor con base en información del Contrato de Obra 140 de 2015.

## HALLAZGO 5. EJECUCIÓN DE OBRAS PLAN DE INVERSIÓN DEL 1%, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

En la Resolución 000643 de Julio 29 de 2015, por medio de la cual se otorga la Licencia ambiental. En lo relacionado con “la Tasa por Utilización de Aguas y del Plan de Inversión del 1%”, se indica *“Que, el solicitante de la Licencia Ambiental, deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el Plan de Inversión del 1%, el cual deberá ser aprobado por la Corporación en el acto administrativo que otorgue la Licencia Ambiental de conformidad con el artículo 4 ibídem”*

*“Artículo 4. Aprobación de la Inversión. El solicitante de la licencia ambiental presentará simultáneamente ante la autoridad ambiental competente, el Estudio de Impacto Ambiental y el programa de inversiones correspondiente a la inversión del 1%. Este último deberá contener como mínimo la delimitación del área donde se ejecutará, el valor en pesos constantes del año en el que se presente, las actividades a desarrollar y el cronograma de ejecución respectivo.*

*En el acto administrativo mediante el cual la autoridad ambiental competente otorgue la licencia ambiental, se aprobará el programa de inversión, el cual estará sujeto a las actividades de seguimiento y control”.*

Por su parte, el artículo 5 establece la destinación de los recursos obtenidos del Plan de Inversión de la Siguiete manera:

*“Artículo 5o. Destinación de los Recursos. Las inversiones de que trata el presente decreto, se realizarán en la cuenca hidrográfica que se encuentre en el área de influencia del proyecto objeto de licencia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica que incluya la respectiva fuente hídrica de la que se toma el agua.”*

Teniendo en cuenta las citadas normas y lo contractualmente pactado, la CGR evidenció que a Octubre de 2017, no se habían ejecutado las obras correspondientes a la inversión del 1%, tal como se registra en los oficios 16-01-20170328002121 del 28 de marzo de 2017 suscrito por el Consorcio, el HMV-2811-319-T2 del 25 de Agosto de 2017 suscrito por la Interventoría y el Radicado E-2017-018205 de 6 de septiembre de 2017 del Fondo Adaptación, a través de los cuales se realizan diversas solicitudes para el pronunciamiento sobre el Plan de Inversión del 1%, y la liquidación de los rubros por parte de la Autoridad Ambiental (CORPONOR).

No obstante lo anterior, en el “Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra”, se incluye el pago del 1% por concepto de “Gestión Ambiental” por uso del agua en cuantía de \$877.657.141, sin que se haya realizado inversión **en la cuenca**

**hidrográfica que se encuentre en el área de influencia del proyecto objeto de licencia ambiental”.**

Se resalta que en la citada acta se indica que los “valores serán cancelados previa presentación de todos los soportes en el momento del acta de liquidación definitiva del contrato. Teniendo en cuenta lo expuesto en la citada acta, se genera riesgo que se paguen actividades no realizadas.

Lo expuesto ocasionado por deficiencias en la aplicación de controles y seguimiento, lo cual implicó que se dejara de desarrollar actividades relacionadas la recuperación, preservación de la cuenca hidrográfica, lo cual presuntamente se transgredió la citada norma, la cláusula quinta del Contrato de Obra 140 de 2015 y los artículos 82 a 84 de la Ley 1474 de 2011

#### **Respuesta del Fondo Adaptación.**

- ✓ La entidad manifestó, entre otros *“Nos permitimos precisar que la obligación de la Licencia Ambiental recae sobre el titular de dicha Licencia, la cual se encuentra a nombre de la Alcaldía Municipal de Gramalote. Por lo que, en lo que compete al Contratista de Obra y de acuerdo con su obligación, en lo que respecta a efectuar el desembolso del valor correspondiente al 1% a quien designe CORPONOR. Es decir que, para reembolsar este valor al Contratista, debe presentar el debido soporte de haber girado esa suma.”*

Respecto a los argumentos expuestos por el Fondo es importante anotar es en el Contrato de Obra 140 de 2015 donde se establecen esas obligaciones, a saber: Clausula Quinta – Obligaciones de las partes, a) Obligaciones del Contratista, II) Obligaciones específicas del contratista, I) Obligaciones Específicas para la ETAPA 1- PRE-CONSTRUCCION, 9) **Tramitar la cesión de la licencia ambiental del (de los) proyecto(s) a su cargo, para aparecer como responsable de la misma.**

Por tanto, este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria

#### **HALLAZGO 6. PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN PROYECTO ACCESO VIAL A GRAMALOTE TRAMO MIRAFLORES - LOURDES. CONTRATO DE OBRA 140 DE 2015. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA.**

El Contrato de Obra 140 de 2015, fue adjudicado por \$17.311 millones incluido IVA, para la construcción de la vía de acceso al municipio de Gramalote, tramo vía Miraflores - Vía Lourdes en el departamento de Norte de Santander (Construcción de 2.5 kms de vía), con un plazo de ejecución de nueve (9) meses. En el transcurso de la ejecución se realizaron tres (3) prórrogas (quedando un plazo final

de 15 meses) y una (1) adición por \$8.655.5 millones<sup>13</sup>, para un valor final de \$25.966.5 millones; de los cuales se realizaron pagos por \$24.636.2 millones<sup>14</sup>, quedando pendiente un saldo por ejecutar de \$1.330.2 millones.

A pesar de las prórrogas y adiciones para ejecutar los recursos disponibles, culminar obras, incluir ítems no previstos y obras adicionales, el alcance físico previsto dentro del objeto contractual, no se desarrolló en su totalidad.

De la información analizada se identifican deficiencias en los diseños en la ejecución del contrato de obra, en las labores de interventoría y en la planeación y aplicación de controles y seguimiento por parte del Fondo Adaptación, por lo siguiente:

Según; el Informe Final de Interventoría 16, del 11 de julio de 2017<sup>15</sup>, el valor del proyecto de la vía Miraflores – Vía a Lourdes se estima en \$42.809.098.267,00 razón por la cual, la meta física a desarrollar se vio afectada.

**Tabla 9. Estimación costo Tramo 2 y recursos aplicados con el Contrato de Obra 140 de 2015.**

Estimación costo del proyecto <sup>16</sup> , según informe de interventoría 16 del 11/07/2017.	\$42.809.098.267,00
Valor ejecutado del proyecto (incluyendo adiciones) <sup>17</sup>	\$25.623.749.898,00
Porcentaje de ejecución del proyecto	<b>59.86%</b>

Fuente: Elaboración propia basado en Informe final de interventoría.

Del citado informe se determina que los estudios de diseños fueron insuficientes para cubrir todas las actividades y monto de recursos que se requerían para el desarrollo del proyecto (vía de acceso al municipio de Gramalote, tramo vía Miraflores - Vía Lourdes), lo que se traduce en deficiencias en los diseños.

<sup>13</sup> Con el fin ejecutar las siguientes actividades: finalización de los puentes Plamichala y la Volcana, finalización explanaciones para el corredor vial, estabilización con concreto lanzado y perno para las dos primeras terrazas entre las abscisas K1+100, empradización de la tercera terraza hasta la corona del talud anterior incluyendo las rondas de coronación y cuneta de terraza, empradización del 100% de las zonas de depósito y construcción del muro 1 con andajes tipo titán, según diseño.

<sup>14</sup> Pagos reportados por la Entidad

<sup>15</sup> Informe de Interventoría 16, del 11 de julio de 2017. Al respecto, el pronunciamiento de la interventoría es el siguiente: "Como se indicó en el numeral 5.1.1 Revisión de los Estudios y Diseños, el valor del proyecto de la vía Miraflores – Vía a Lourdes se estima en \$ 42.809.098.267,00 contra los \$ 17.311.026.099,00 del contrato de obra 140 de 2015. Por esta razón, la meta física a desarrollar en este contrato se vio afectada. Por ello, y tal como se señaló en el numeral 4.1 Información General del Contrato de Obra, fue necesaria una adición en dinero de \$8.655.513.049, IVA incluido y un mayor plazo de ejecución de seis (6) meses con el objeto de ampliar la meta física a construir en este contrato. (...) **Sin embargo, quedaron por ejecutar las siguientes obras, las mismas que serán objeto de un nuevo contrato de obra que gestionará el Fondo de Adaptación para lograr la terminación de la vía (...)** (...) Igualmente queda pendiente la ejecución de las actividades referentes al Urbanismo de Cruces y Puentes Sobre el Trazado Vial, las cuales serán definidas por el Fondo Adaptación si se encuentran dentro del alcance del nuevo Contrato de Obra."

<sup>16</sup> Valor tomado del último informe de interventoría, basado en las revisiones de diseños realizadas por parte del contratista y del interventor de obra.

<sup>17</sup> Idem.

Además, del análisis efectuado por la Contraloría General de la República, se determinaron también inconsistencias en los diseños que se describen en el presente hallazgo.

De acuerdo con lo estipulado en el Contrato de Obra 140 de 2015, el contratista, en la etapa de pre-construcción, debía pronunciarse acerca de la pertinencia de los diseños, y aplicar de manera oportuna las correcciones necesarias para su materialización de acuerdo a las condiciones del terreno. El contratista aprobó los estudios y diseños el 22/12/2015 con el reporte de avance de la Etapa de Preconstrucción con algunas salvedades sobre el costo total y diferencia en las cantidades contractuales y las necesidades del proyecto.

Hasta el 19 de agosto de 2016, fue modificado el Alcance del Apéndice A del Contrato 140 de 2015, dejando por fuera obras que se habían contemplado realizar en el objeto del contrato, por lo cual no fue oportuno toda vez que debió entregar en enero de 2016<sup>18</sup> los ajustes o modificaciones de los diseños para su aprobación y establecer el alcance definitivo del mismo.

Además la Interventoría hasta el 29 de junio de 2017 remitió al Fondo Adaptación, los Estudios y Diseños para la terminación del Tramo Vial Miraflores – Vía Lourdes, los cuales incluyen el ajuste al alineamiento de la vía realizado por el contratista y los planos de las obras realizadas.

De otra parte, en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, suscrita el 2 de junio de 2017, se aclara que el Fondo Adaptación debe realizar un contrato de obra adicional para la ejecución de actividades que no fueron objeto del presente contrato y de esta manera garantizar la óptima transitabilidad de los usuarios sobre la vía<sup>19</sup>.

La interventoría se pronunció sobre las diferencias en los diseños y la necesidad de hacer los ajustes pertinentes, pero este pronunciamiento no fue eficaz en la medida que no se evidencia la generación de mecanismos para adelantar las

<sup>18</sup> El contratista debió entregar a la Interventoría en enero de 2016, en relación a los diseños de la vía, los ajustes o modificaciones de los diseños para su aprobación, en cumplimiento del numeral 418 de las obligaciones específicas del contratista (etapa 1 Pre Construcción), contemplada en la cláusula quinta del contrato, así como definir el alcance definitivo del mismo. Sin embargo, hasta el 19 de agosto de 2016, fue modificado el Alcance del Apéndice A del Contrato 140 de 2015, dejando por fuera obras que se habían contemplado realizar en el objeto del contrato.

<sup>19</sup> El contratista el 22 de diciembre de 2015, remitió al Fondo Adaptación el avance de la etapa de Pre-Construcción y presenta un cuadro comparativo de cantidades contractuales con respecto a las cantidades consideradas, en la cual estableció un costo total del proyecto de \$35.080.6 millones e informa:

*“Se da aprobación de los estudios y diseños pero se evidencia una diferencia considerable en las cantidades contractuales y las necesidades del proyecto de acuerdo con los diseños, aumentando cantidades de obra en los ítems de excavaciones mecánicas, elementos de puentes y estabilización de talud; se generarían ítems no previstos ya que se encuentran especificados en los planos de los puentes pero no se evidencian en el presupuesto; también se considera de acuerdo a recorridos de campo, análisis de estudios de suelos y geotécnicos que se encontrará mucha más excavación en roca que la cantidad contractual, la cual será validada al momento de realizarse las explicaciones.”*

gestiones oportunas en cuanto a la consecución de recursos que conllevaran a la culminación del proyecto<sup>20</sup>.

Lo identificado repercutió en lo siguiente:

- Disminución del alcance físico de las obras (se redujo en un 40.14%)<sup>21</sup>.
- Incremento del costo final del proyecto, debido a deficiencias en los diseños, los cuales no cumplieron su objeto al ofrecer información con errores para la materialización real del proyecto, y a falencias en el seguimiento y control por parte del contratista e interventor de obra.
- Desarrollo de una nueva contratación, para la terminación de obras inconclusas<sup>22</sup>, generando mayor desgaste administrativo para el Ente Contratante y retrasos en la culminación del proyecto.
- Afectó el cumplimiento del contrato en relación con la realización total de las obras definidas en el Anexo Técnico “Descripción y Alcance de la obras a Contratar”, con el riesgo que las obras realizadas se vean afectadas por la no terminación total de lo establecido en el objeto inicial del contrato y se pueda incurrir en una nueva inversión de recursos sobre las obras y actividades ya ejecutadas.
- Teniendo en cuenta que el Fondo Adaptación contrató y pagó estudios y diseños Fase III para la ejecución de las obras (Contrato 140 de 2015), los cuales fueron entregados con deficiencias que repercutieron en el alcance y la consecución del proyecto a cabalidad; el valor pagado por los diseños en cuantía de \$269.270.783,00 y lo pagado por interventoría (Contrato 098 de 2013) para el contrato de Consultoría por \$26.630.700,86 se constituyen en presunto detrimento, así como los perjuicios causados debido a las afectaciones derivadas de las falencias en los diseños y sus repercusiones en la ejecución, como es el hecho de tener que pagar interventoría de obra por más tiempo del estimado (monto estimado en \$47.121.380,00).

Así las cosas, presuntamente se incumplió la Resolución 836 de 2015 “Por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación”, en relación

<sup>20</sup> La Interventoría mediante comunicación del 21 de enero de 2016, considera que en desarrollo del contrato se presentan mayores cantidades de obra u obras nuevas a las presupuestadas y solicita realizar mesa de trabajo con diseñadores del proyecto; con el fin de que se avalen las discrepancias encontradas, con el objeto de mantener la responsabilidad del Consultor en su diseño. Así mismo, con comunicación del 29 de junio de 2017 remite al Fondo Adaptación, los Estudios y Diseños para la terminación del Tramo Vial Miraflores – Vía Lourdes, los cuales incluyen el ajuste a lineamiento de la vía realizado por el contratista y los planos de las obras realizadas.

De otra parte, en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, suscrita el 2 de junio de 2017, se aclara que el Fondo Adaptación debe realizar un contrato de obra adicional para la ejecución de actividades que no fueron objeto del presente contrato y se garantice la óptima transpirabilidad de los usuarios sobre la vía.

<sup>21</sup> Ver tabla 1.

<sup>22</sup> Mediante contrato 264 de 2017, suscrito el 25 de octubre del presente año, se va a realizar la terminación de las obras de tramo 2.

con la planeación y los términos y condiciones contractuales, así como los Principios de Eficacia, Economía y Celeridad, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, el Contrato de Obra 140 de 2015, el Contrato de Interventoría 098 de 2013 y el de Consultoría 094 de 2013, lo cual se traduce en presunto incumplimiento de los Art. 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

A continuación se describen algunos aspectos del contrato diseño:

Mediante Contrato 094 de 2013, el Fondo Adaptación contrató consultoría para la realización de los "diseños definitivos de la infraestructura de acueducto y alcantarillado (captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable, tanque de almacenamiento y conducción de abastecimiento de agua potable, colector, planta de tratamiento de aguas residuales y emisario) y los diseños de las vías de acceso (nivel fase I y fase III) al municipio de Gramalote ubicado en Miraflores". Se presenta a continuación ficha resumen del contrato en mención:

**Tabla 10. Contrato 094 de 2013.**

Contrato	094
Año	2013
Objeto	Elaborar los diseños definitivos de la infraestructura de acueducto y alcantarillado (captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable, tanque de almacenamiento y conducción de abastecimiento de agua potable, colector, planta de tratamiento de aguas residuales y emisario) y los diseños de las vías de acceso (nivel fase I y fase III) al municipio de Gramalote, ubicado en Miraflores, de acuerdo con las especificaciones técnicas y normativas requeridas por la entidad, de conformidad con los estudios previos, los términos y condiciones contractuales y los documentos que los conforman.
Valor Inicial	\$2.087.364.784
Plazo Inicial	Seis meses
Otrosí 1	Adición de \$1.467.091.672 y prórroga dos (2) meses
Otrosí 2	prórroga de dos (2) meses
Valor final	\$3.554.456.456
Plazo final	Diez (10) meses

Fuente: Información Contrato 094 de 2013

La interventoría de dicho contrato se ejerció mediante el Contrato 098 de 2013, del cual se relaciona su ficha técnica tal como sigue:

**Tabla 11. Ficha técnica Contrato 098 de 2013.**

Contrato	098
Año	2013
Objeto	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica, predial y socio-ambiental de los diseños definitivos de la infraestructura de acueducto y alcantarillado (captación, aducción, planta de tratamiento de agua potable, tanque de almacenamiento y conducción de abastecimiento de agua potable, colector, planta de tratamiento de aguas residuales y

15

	emisario) y los diseños de las vías de acceso (nivel fase I y fase III) al municipio de Gramalote, ubicado en Miraflores.
Valor Inicial	\$540.462.832
Plazo inicial	Seis meses
Otrosí 1	Adición de \$180.157.610 y prórroga por dos (2) meses
Otrosí 2	Adición de \$104.491.414 y prórroga por dos (2) meses
Otrosí 3	Prórroga por treinta días
Valor final	\$825.121.856
Plazo final	Once (11) meses

Fuente: Información Contrato 098 de 2013

Los productos resultantes de dicha consultoría fueron la base para realizar la contratación de las obras de las vías de acceso al sector de Miraflores, donde se está ubicando el nuevo municipio de Gramalote, teniendo en cuenta que los diseños entregados de acuerdo a las condiciones contractuales, eran diseños Fase III, es decir, diseños con ingeniería de detalle para ser materializados en campo, a fin de satisfacer las necesidades generadas mediante el desarrollo de una solución técnica<sup>23</sup>.

Mediante el Contrato de Obra 140 de 2015 se realizan las obras de construcción del Tramo 2, correspondiente a la vía que de Miraflores conecta al tramo vial que conduce al municipio de Lourdes, las cuales debían sustentarse en los diseños emanados del Contrato 094 de 2013. Los diseños fueron revisados y aprobados en etapa de preconstrucción por el contratista del Contrato 140 de 2015. En la ejecución del contrato de obra encontraron inconsistencias en los mismos<sup>24</sup>.

Además, de las verificaciones realizadas por la Contraloría General de la República, encontró también inconsistencias en los diseños, entre las cuales se destacan:

- En el volumen III – Geología, se evidencia la inestabilidad del terreno por cuenta por cuenta de las conformaciones geológicas.
- En el punto 8.8.2.1 “Estimación del costo”, del volumen mencionado, se observa que las cantidades estimadas de movimiento de tierras por parte del geólogo son mayores a las que finalmente se contemplaron en presupuesto.<sup>25</sup>
- En el volumen IV – Estudio de Suelos, se observó que la sísmica indicaba que la composición del suelo era principalmente roca meteorizada o roca metamórfica en su estado natural<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> De acuerdo con el Manual MANUAL DE CONSULTORÍA E INTERVENTORÍA PARA ESTUDIOS Y DISEÑOS Y GERENCIA DE PROYECTOS EN INVIAS, los diseños fase III se definen como: *Los Productos idóneos de la Consultoría, que sean necesarios y suficientes y que definen todos y cada uno de los componentes y partes que integran un proyecto, cuyo nivel de detalle permita definir su costo y materializar en terreno el proyecto de infraestructura.*

<sup>24</sup> Al respecto, las inconsistencias son detalladas en el último informe de interventoría (Informe 16).

<sup>25</sup> Para citar solo un caso, se contemplaron por parte del geólogo 81904.30m<sup>3</sup> de excavación en material común, pero finalmente en el presupuesto se colocaron 78089.97 m<sup>3</sup> de excavación a ejecutar. La ejecución real fue de 120297.5 m<sup>3</sup>.

<sup>26</sup> Pág. 5-4 y 5-5 del estudio mencionado.

- Se recomendó la realización de 5 muros, de los cuales solamente se materializó 1 (Muro 1), con menor longitud a lo estipulado en diseño.
- Se recomendó la cimentación superficial para los puentes diseñados, pero las condiciones en campo indican que la cimentación debía ser profunda, tanto en apoyos como en pilas centrales.
- Se realizaron tres (3) perforaciones en vía, dos (2) apiques y nueve (9) perforaciones para puentes, insuficiente para dar un concepto sobre la estratigrafía del suelo que apoyara la sísmica, teniendo en cuenta la longitud del corredor.
- Se evidenció que las recomendaciones de los especialistas no fueron tenidas en cuenta por el presupuestador a la hora de calcular los APU, dando como resultado menores cantidades de obra con relación a lo realmente requerido, induciendo a errores en la planeación y materialización del proyecto.
- Además se generan riesgos de deterioro de las obras realizadas dado que muchos taludes quedaron desprotegidos y expuestos a la acción de los agentes naturales (agua y viento) que meteorizan más rápido el suelo y aumentan el riesgo de ocurrencia de derrumbes y caídas de material rocoso, mayores costos a futuro por remoción de material para despejar la zona y continuar con las obras, así como fenómenos de remoción en masa, por lo cual se requiere técnica detallada para la estabilización de taludes, la construcción de obras de contención y cimentación de puentes y vías), que repercutieron en la disminución del alcance del mismo (reduciéndolo e incurriendo en mayores costos de interventoría<sup>27</sup>) y afectaron su continuidad.

Por lo expuesto, se determina un presunto daño patrimonial al Estado por un valor de quinientos sesenta y siete millones novecientos siete mil novecientos noventa y dos pesos (**\$567.907.992**), conforme a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 12. Estimación del presunto daño patrimonial.**

		Según productos		
		Acueducto (12%)	Vías de acceso (88%)	
contrato 094/13 (Consultoría)	Hito 3	\$ 60.222.959,64	\$ 441.635.037,36	
	Hito 4	\$ 100.371.599,40	\$ 736.058.395,60	
	Hito 5	\$ 80.297.279,40	\$ 588.846.715,60	
	Hito 6	\$ 60.222.959,64	\$ 441.635.037,36	
		\$ 301.114.798,08	\$ 2.208.175.185,92	\$ 2.509.289.984,00

<sup>27</sup> Mediante oficio I-2017-015904 del 23 de agosto de 2017, se solicita continuar con la reclamación "de los perjuicios indemnizables producto de la presunta falta de calidad de los estudios y diseños entregados por el contrato 094 de 2013"

16

		Acueducto (12%)	Vías de acceso (88%)
contrato 098/13 (Interventoría)	Hito 3	\$ 7.836.855,96	\$ 57.470.277,04
	Hito 4	\$ 7.836.855,96	\$ 57.470.277,04
	Hito 5	\$ 7.836.855,96	\$ 57.470.277,04
	Hito 6	\$ 6.269.484,84	\$ 45.976.222,16
		<b>\$ 29.780.052,72</b>	<b>\$ 218.387.053,28</b>

	Km	proporción
Tramo 1	9,423	79%
Tramo 2	2,575	21%
	11,998	

		Costo diseños Vías de acceso (88%)	
		TRAMO 1 (79%)	TRAMO 2 (21%)
contrato 094/13	Hito 3	\$ 346.851.721,71	\$ 94.783.315,65
	Hito 4	\$ 578.086.202,85	\$ 157.972.192,75
	Hito 5	\$ 462.468.961,59	\$ 126.377.754,01
	Hito 6	\$ 346.851.721,71	\$ 94.783.315,65
		<b>\$ 1.734.258.607,84</b>	<b>\$ 473.916.578,08</b>

		Interventoría diseños Vías de acceso (88%)	
		TRAMO 1 (79%)	TRAMO 2 (21%)
contrato 098/13	Hito 3	\$ 45.136.057,72	\$ 12.334.219,32
	Hito 4	\$ 45.136.057,72	\$ 12.334.219,32
	Hito 5	\$ 45.136.057,72	\$ 12.334.219,32
	Hito 6	\$ 36.108.846,59	\$ 9.867.375,57
		<b>\$ 171.517.019,76</b>	<b>\$ 46.870.033,52</b>

Cálculo presunto daño patrimonial.		
Diseños		<b>\$ 473.916.578,08</b>
Interventoría		<b>\$ 46.870.033,52</b>
Mayores costos de interventoría de obra generados por falencias en los diseños <sup>28</sup>		<b>\$ 47.121.380,00</b>
<b>TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO</b>		<b>\$ 567.907.991,60</b>

Fuente: Cálculo realizado por auditores, con base en información relacionada Contratos 165 de 2015, 094 y 098 de 2013 y visita adelantada.

### Respuesta del auditado.

<sup>28</sup> Cifra estimada por el Fondo Adaptación en el oficio I-2017-015904 del 23 de agosto de 2017, en donde se cuantifican perjuicios presentes y futuros por causa de las falencias en los diseños.

La Entidad, dentro de su respuesta a la observación<sup>29</sup> señala varios aspectos, de los cuales se reseñan algunos a continuación:

- ✓ *“Así las cosas, es importante no perder de vista, que en virtud de las obligaciones contractuales que le asisten a la Interventoría de los Estudios y Diseños y en atención a su alto grado de experticia, esta revisó y aprobó los estudios y diseños realizados por el consultor.*

*La Entidad haciendo uso del principio de buena fe que le asiste en cada una de sus actuaciones, continuó con la etapa de contratación de las obras de la mencionada vía.*

*Durante la ejecución de la obra, el contratista y la interventoría evidenciaron una serie de deficiencias relacionadas con las cantidades de obra producto de las mediciones y revisiones efectuadas en terreno que tendrían importantes incidencias en el presupuesto de la misma.”*

Para la auditoría de la CGR si bien es cierto que el Fondo acudió a su buena fe confiando en la experticia del consultor y del interventor, no tomó las medidas correctivas necesarias una vez que evidenció en campo las falencias de los diseños. La falta de oportunidad en su accionar administrativo repercutió en la disminución del alcance físico del Contrato 140 de 2015, y en que las obras hubiesen estado detenidas por 10 meses, con el riesgo que esto significaba (deterioro de los taludes perfilados y de la rasante de la vía, por su exposición a la intemperie sin mantenimiento rutinario).

- ✓ *“Con relación a la estimación del posible detrimento, la Contraloría estima, que los mismos corresponden al valor total pagado por los diseños fase III para el tramo II. Por lo que, resulta necesario aclarar, que ello no corresponde a la realidad, toda vez que según las especificaciones técnicas para estudios del INVIAS, los diseños incluyeron:*
- *Estudios de transporte.*
  - *Diseño geométrico.*
  - *Geología.*
  - *Suelos, estabilidad de taludes.*
  - *Pavimentos.*
  - *Hidrología e hidráulica.*
  - *Estructuras.*
  - *Urbanismo y paisajismo.*
  - *Gestión predial.*
  - *Estudio de impacto ambiental y gestión de la licencia ambiental.*
  - *Cantidades de obras y presupuestos.*

<sup>29</sup> Mediante oficio E-2017-040962 del 20/11/2017 la entidad da respuesta a las observaciones 8 a 11 comunicadas según oficio AFA-014-2017.



o *Evaluación socioeconómica del proyecto.*

*Dichas especificaciones técnicas, fueron utilizadas por el Fondo como insumo para ejecución de las obras de construcción de los tramos I y II de la vía de acceso al municipio de Gramalote.*

*Teniendo en cuenta lo anterior es importante señalar que los estudios entregados y recibidos por parte de la Interventoría de diseño, son el insumo para la ejecución de los dos tramos, sin perjuicio que se evidenciaron inconsistencias en las cantidades de obra y su consecuente presupuesto.”*

Con respecto a los productos de diseño, se evidenciaron inconsistencias en casi todos estos productos. En adición, se evidenció la falta de coordinación entre los productos de diseño, lo cual conllevó a deficiencias posteriores en la planificación y ejecución del producto, incidiendo directamente en el alcance físico de las obras. Tanto la Entidad como el contratista y la interventoría no fueron efectivos y eficaces para sortear la situación de manera oportuna.

- ✓ *“Con respecto al monto del eventual detrimento, sobre el cuál se indica “... que el valor pagado por el Fondo por los diseños en cuantía de \$269.270.783 y lo pagado por interventoría para el contrato de consultoría por \$ 26.630.700,86 se constituyen en un detrimento, ... “ , se precisa, que el FONDO contrató las obras de las vías de acceso, con base en los diseños recibidos, y que si bien, existen presuntas inconsistencias en las cantidades de obra de algunos ítems, dicho diseño es el que se ha venido implementado y permitido la construcción de la vía.”*

Con los soportes aportados por la Entidad<sup>30</sup>, la CGR ajusta el valor del presunto daño patrimonial al Estado quedando en cuantía de **\$567.907.991,60** teniendo en cuenta que el objetivo de los diseños era la materialización de la obra de acuerdo al alcance establecido inicialmente. Al tener que hacer ajustes durante la ejecución del proyecto, que afectaron significativamente el alcance del mismo (reducción de la meta física en un 40,14%), se concluye por parte de la Contraloría que los estudios contratados no fueron idóneos para la materialización del proyecto de acuerdo a las condiciones establecidas de manera inicial, afectando los costos y la calidad de las obras ejecutadas.

Por lo identificado se configura el hallazgo con presunta connotación fiscal y disciplinaria.

<sup>30</sup> En el oficio E-2016-010177 del 28 de diciembre de 2016, se precisa que la distribución del valor del contrato 094 de 2013 correspondía a un 88% para los diseños de los tramos viales y un 12% para el diseño del acueducto y alcantarillado del nuevo casco urbano.

## HALLAZGO 7. PROCESO DE LIQUIDACIÓN, CIERRE AMBIENTAL Y GESTION SOCIO PREDIAL Y CONTRATO DE OBRA 140 DE 2015. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

### a) *Proceso de Liquidación*

La cláusula Quinta del Contrato 140 de 2015 en las Obligaciones Específicas del Contratista Etapa 2 -- Construcción, numeral 30, estipula: "Realizar la entrega de las obras objeto del contrato y la liquidación respectiva en el término previsto"; igualmente, la Cláusula Décima Octava del contrato, establece que el contrato será liquidado dentro de los ocho (8) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución y el numeral 22 de Obligaciones Generales del Contratista de la misma cláusula, establece la suscripción del acta de liquidación dentro de los plazos establecidos.

En igual sentido, en el Anexo 8 Acuerdos de Niveles de Servicios del Contrato<sup>31</sup>, se estableció que el contratista para liquidación del contrato, debe entregar la documentación requerida al Interventor en un plazo límite no mayor a seis (6) meses calendario después de vencido el plazo de ejecución del contrato.

Al respecto la Interventoría mediante Comunicación H MV-2811-315-T2 del 16 de agosto de 2017, informó al Fondo Adaptación que el contratista está en mora y pone a consideración la aplicación del descuento del 0.03% del valor del contrato por cada día de retraso en la entrega de documentos<sup>32</sup>.

Lo anterior por debilidades de control y de gestión por parte del Fondo Adaptación, encaminadas a culminar con este proceso, lo que afecta la realización del balance económico del contrato para los ajustes que sean del caso y de esta manera se pueda conocer el estado de cumplimiento de la relación contractual.

Se refleja presunto incumplimiento de la Resolución 836 de 2015 "Por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación" y la Resolución 406 de 2017 "Por la cual se delga la liquidación de todos los contratos y convenios suscritos por el Fondo Adaptación en cabeza del Secretario General de la Entidad".

### b) *Cierre Ambiental:*

La interventoría al Contrato de Obra 140 de 2015, mediante comunicación H MV-2811-315T2 del 16 de agosto de 2017, informó al Fondo Adaptación que se

<sup>31</sup> Términos y Condiciones Contractuales y cláusula novena del contrato Acuerdo de Niveles de Servicio – ANS.

<sup>32</sup> Cláusula novena del contrato Acuerdo de Niveles de Servicio – ANS

encontraban pendientes algunos aspectos ambientales<sup>33</sup>; por parte del contratista requisito necesario para el cierre ambiental.

En el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra del 2 de junio de 2017, se registra el valor de la gestión ambiental por \$877.6 millones (los cuales incluyen el 1% por uso de agua), valor que será cancelado previa presentación de todos los soportes en el Acta de Liquidación Definitiva del Contrato.

Esta situación afecta el proceso de liquidación<sup>34</sup> del Contrato de Obra 140 de 2015; teniendo en cuenta que el plazo de ejecución terminó el 20 de enero de 2017 y la liquidación debió realizarse dentro de los ocho (8) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución contractual, contemplado en la cláusula décima octava.

Con lo cual presuntamente no se dio cumplimiento a lo establecido numeral 2, de la Cláusula Quinta del contrato, al Apéndice D - Gestión Ambiental de agosto de 2015<sup>35</sup> y a la liquidación del contrato establecida en la cláusula decima octava.

### **c) Gestión Socio Predial**

La interventoría al Contrato de Obra 140 de 2015, con oficio HMV-2811-315T2 del 16 de agosto de 2017, informó al Fondo Adaptación que, para proceder a la liquidación del contrato, se tienen aspectos pendientes socio-prediales como: actas y soportes de reuniones efectuadas, actas de vecindad, soportes de pago de factores de compensación, adquisición predial de 3 predios supeditados a levantamiento de medida cautelar; entre otros.

En el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra del 2 de junio de 2017, se informa que las obras fueron terminadas en la fecha del contrato; no obstante, está pendiente la culminación del trámite de gestión predial y avalúo para algunos predios; el valor de la gestión predial fue de \$803.4 millones, de los cuales se había pagado \$206.2 millones según acta predial del 3 de diciembre de 2016,

<sup>33</sup> Certificación del cierre ambiental de los permisos otorgados para el proyecto ante CORPONOR y los recibos de compensaciones derivados de los permisos de aprovechamiento forestal, Certificación de paz y salvo de propietarios y/o Alcaldía municipal de áreas donde se realizaron nivelaciones o llenos por solicitud de propietarios, Certificación de paz y salvo de las empresas prestadoras de servicios de recolección de residuos, Certificación de paz y salvo de las empresas prestadoras de servicios y/o proveedores.

<sup>34</sup> Establecido en el numeral 30 de obligaciones específicas etapa 2 – construcción del Contrato 140 de 2015.

<sup>35</sup> La cláusula Quinta del Contrato - Obligaciones Generales del Contratista numeral 2, contempla: "Cumplir el objeto del contrato, su alcance y las etapas descritas en los Términos y Condiciones Contractuales TCC, de conformidad con los estudios técnicos, apéndices y anexos que hacen parte del mismo, así como de acuerdo con los ajustes o modificaciones que, conforme con las obligaciones de revisión que le competen y debidamente aprobados por la interventoría, se deban realizar a los mismos".

El Apéndice D - Gestión Ambiental de agosto de 2015, establece que el contratista debe: "Presentar el informe final de cierre ambiental a la firma interventora para su concepto y aprobación (...), con los soportes requeridos para adelantar el procedimiento de cierre ambiental incluidos los paz y salvos necesarios de los permisos otorgados por la Autoridad Ambiental respectiva, a más tardar, a los siete (7) días calendario de finalización del contrato de obra".

igualmente se informó que el saldo restante será cancelado en la liquidación del contrato.

En ese sentido, el contratista no cumplió con el cronograma propuesto para las actividades de gestión predial, cuya conclusión inicialmente estaba contemplada para el 20 de julio de 2016 y fueron reprogramadas hasta el 20 de enero de 2017<sup>36</sup>; presentándose retrasos en el trámite de gestión predial.

Lo expuesto denota debilidades en la gestión predial, teniendo en cuenta que en la última reprogramación se estableció un plazo de ejecución hasta el 20 de enero de 2017; situación que afecta, el cierre definitivo del proyecto, aspecto indispensable para culminar el proceso sociopredial.

Con el cual presuntamente se incumplieron las obligaciones Específicas del Contratista, Etapa 1 Pre construcción numeral 13<sup>37</sup>, Apéndice E de Gestión Socio-Predial<sup>38</sup> y con el plazo de ejecución del contrato.

#### **Respuesta del auditado.**

El Fondo Adaptación en su respuesta informó, entre otros:

✓ Cierre Ambiental:

*"Si bien es cierto en el acta de entrega y recibo definitivo de la obra, se incluye el pago de \$877.657.141 por concepto de "Gestión ambiental (incluye 1% por uso del agua), sin que se haya realizado inversión, también lo es; que CORPONOR no había emitido el respectivo acto administrativo aprobando el plan de inversión presentado para la fecha de la terminación de la obra, razón por la cual, se resalta en la citada acta que los valores serían cancelados previa presentación de todos los soportes en el momento del acta de liquidación definitiva del contrato. Esta nota se incluyó para no tener riesgo de pago de actividades no realizadas.*

*A la fecha, el titular de la Licencia ambiental – MUNICIPIO DE GRAMALOTE, no ha realizado la respectiva inversión ambiental derivada del contrato 140 de 2015, relacionadas con la recuperación y preservación de la cuenca hidrográfica, situación que se le ha solicitado en varias oportunidades.*

<sup>36</sup> Cronograma línea base y cronograma reprogramado de fecha 25 octubre de 2016.

<sup>37</sup> "Iniciar y concluir la Gestión Predial y social del proyecto, levantamiento de fichas y elaboración de planos prediales, recopilación de información y documentación soporte, elaboración de estudios de títulos, avalúos, negociaciones y demás trámites para culminar el proceso de gestión predial y social del proyecto de conformidad con los resultados definidos arrojados por los estudios y diseños y de acuerdo con el Apéndice E".

<sup>38</sup> se establece que el contratista es quien por delegación de la Gobernación de Norte de Santander, adelantar por su cuenta y riesgo la gestión predial<sup>39</sup>; así mismo, en el numeral 4 lineamientos generales establecidos para la ejecución del Contrato, se establece que el contratista debe cumplir con el cronograma que para el desarrollo de las actividades específicas establezca."

*Para dar cumplimiento a cada una de las actividades autorizadas y obligaciones derivadas de la licencia ambiental 000643 de 2015 y en particular a las referidas a la inversión forzosa del 1%, tanto el Fondo Adaptación, como el Consorcio INGECAASA realizaron las siguientes acciones tendientes al cierre del componente ambiental:*

*(...)*

*j. Mediante oficio 16-01-20161214001885 del 14 de diciembre de 2016, el Consorcio INGECAASA, radica ante la interventoría, manifiesta que a la fecha no ha sido posible definir con la Alcaldía Municipal de Gramalote (titular de la Licencia Ambiental), cuál será el predio o predios a comprar para dar cumplimiento a una de las obligaciones contractuales enmarcadas en el Plan de Inversión del 1%. También se refirió en dicha comunicación lo acaecido el día inmediatamente anterior, 13 de diciembre de 2016, en reunión convocada en la dirección de CORPONOR, precedida por el Dr. Gregorio Angarita y en presencia del señor Alcalde José Tarsicio Celis: que el Director de Obra manifestó que a treinta y ocho (38) días de expirar el plazo del contrato de la referencia, no se ha definido el predio para la compensación Ambiental. (Se anexa a la presente, copia de oficios en mención).*

*l. Mediante oficio 16-01-20170328002121 del 28 de marzo de 2017, el Consorcio INGECAASA, radica a CORPONOR solicitud de apoyo en la gestión ambiental. Liquidación de rubros por parte de la Autoridad Ambiental "CORPONOR" para culminar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los permisos ambientales y licencia ambiental del proyecto. (Se anexa a la presente, copia de oficio en mención).*

*m. Mediante oficio 16-01-20170405002138 del 05 de abril de 2017, el Consorcio INGECAASA, eleva la solicitud a COPONOR requiriendo la liquidación ambiental derivada de la inversión del 1% para hacer efectivo el pago, teniendo en cuenta lo acordado en la reunión realizada el día 16 de marzo de 2017 en las oficinas de CORPONOR. Requiriendo de esta manera sea expedida la cuenta de cobro y el documento pertinente en el cual se indique el titular de la cuenta, banco y número para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del contrato. (Se anexa a la presente, copia de oficios en mención).*

*n. Mediante oficio 16-01-20170714002323 del 14 de julio de 2017, el Consorcio INGECAASA, eleva nuevamente la solicitud a COPONOR requiriendo la liquidación ambiental derivada de la inversión del 1% para hacer efectivo el pago, teniendo en cuenta lo acordado en la reunión realizada el día 16 de marzo de 2017 en las oficinas de CORPONOR (se anexa a la presente, copia de oficio en mención).*

o. Por otra parte, atendiendo las solicitudes realizadas por el contratista a CORPONOR, el Fondo Adaptación mediante radicado E- 2017-018205 de fecha 6 de septiembre de 2017, y del cual se anexa copia, solicita a la Autoridad Ambiental –CORPONOR– el pronunciamiento frente al plan de inversión del 1%, en cumplimiento de la resolución 0643 de 2015, por medio de la cual se otorga la licencia ambiental para la ejecución del proyecto.

p. Es necesario indicar que la Autoridad Ambiental –CORPONOR–, sólo hasta el día 02 de octubre de 2017, emitió la Resolución 674, por medio de la cual, se aprueba el plan de inversión de no menos del 1% de la Licencia Ambiental otorgada para la construcción de la vía de Acceso al nuevo casco urbano del municipio de Gramalote y de la cual se anexa copia.

Sin embargo, en atención a la Resolución 674, una vez revisada la misma por parte del área ambiental del Sector Transporte del FONDO, se sugirió al alcalde del municipio de GRAMALOTE mediante oficio E-2017-029433 del 09 de octubre del presente y del cual se anexa copia, interponer recurso de reposición ante CORPONOR contra la referida resolución con el fin de aclarar los siguientes puntos:

- En este sentido, CORPONOR deberá definir con claridad si este recurso correspondiente al 1%, se debe girar a la CORPORACION a que cuenta o en qué entidad bancaria, o si por el contrario no se debe girar si no realizar el proceso metodológico para la adquisición de predios.

De igual forma, el FONDO ADAPTACIÓN, recomendó a la Alcaldía que una vez se radique el recurso de reposición, solicite una mesa de trabajo con CORPONOR, Alcaldía y FONDO ADAPTACIÓN, con el fin de realizar revisión de las obligaciones ambientales cumplidas y pendientes por cumplimiento en el marco de la licencia ambiental No. 000643 del 29 de julio de 2015 y/o permisos ambientales para la construcción de las vías de acceso municipio de Gramalote.

El FONDO ADAPTACIÓN ha reiterado a través de correo electrónico de fecha: 10 de noviembre de 2017, dirigido a la Doctora Belkis García, jurídica de la Alcaldía de Gramalote y delegada por parte del señor Alcalde para los asuntos referentes a la licencia ambiental del proyecto, lo descrito en el oficio E-2017-029433 del 9 de octubre de 2017 y adjuntando el oficio ofreciendo el acompañamiento respectivo por el área ambiental del Fondo Adaptación radicado E- 2017-030213 de fecha 30 de octubre de 2017, sin que a la fecha se haya obtenido respuesta por parte de la Alcaldía de Gramalote.

Respuesta Socio Predial:

4. Se expide la circular No. 949 de 16 de marzo del 2017, emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro, que cambia la competencia para la autorización de cancelación de medida de protección colectiva. De esta forma, establece que los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a La Población Desplazada por causa de violencia, ya no tienen competencia para autorizar la enajenación de predios, ubicados en zonas declaradas en desplazamiento o con inminente riesgo de desplazamiento forzado.

5. Dicha circular reza a su tenor:

“... Es decir, que a partir de diciembre 16 de 2016, los Comités Municipales de Justicia Transicional o Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por causa de la violencia, **no tienen facultades para hacer declaratorias de zonas con inminente riesgo de desplazamiento forzado, ni de expedir autorizaciones para las enajenaciones de predios ubicados en zonas declaradas en desplazamiento o con inminente riesgo de desplazamiento forzado, por los citados comités.**”  
(Negrillas y subrayas fuera de texto).

6. Lo anterior significó que a partir del 16 de diciembre del 2016 las autorizaciones para las ventas, serán remplazadas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.

7. El día 21 de febrero del 2017, el Comité Municipal de Justicia Transicional del municipio de Gramalote expidió cuatro (4) autorizaciones para venta a los propietarios, pero las mismas no pudieron ser inscritas en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Cúcuta, por cuanto en dicha oficina informaron que ya estaba en vigencia el decreto 2051 del 15 de diciembre de 2016 y por lo tanto, no se podían inscribir, situación que desconocía el citado comité del municipio de Gramalote.

8. Teniendo en cuenta lo anterior, el trámite la cancelación de la medida de protección colectiva que antes se llevaba a cabo ante el comité municipal ahora se realiza ante la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS lo que implicó un reproceso en el trámite, ante dicha unidad.

9. Las solicitudes relativas a estos cuatro predios, fueron radicadas en los meses de abril y mayo del presente año por los propietarios con asesoría y colaboración del CONTRATISTA ante la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS sin que a la fecha se haya obtenido respuesta al respecto.

10. Debido a la demora en el trámite, el CONTRATISTA se reunió con funcionarios de la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, quienes manifestaron que existían más de dos mil solicitudes de Norte de Santander y

*cada una tenía su propio turno, por lo cual no podían atender con mayor celeridad el trámite mencionado.*

*Conforme a lo expuesto, mientras la ALCALDIA DE GRAMALOTE, CORPONOR y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, no emitan los actos administrativos correspondientes que permitan culminar tanto la gestión ambiental como socio predial, el Fondo no puede proceder a emitir los respectivos cierres.*

*No obstante lo anterior, el Fondo Adaptación continuará realizando las gestiones a que haya lugar ante estas entidades, iniciando las acciones administrativas y judiciales que procedan para el caso.*

*Así mismo, al no contar con el cierre ambiental y de gestión socio predial, no fue posible suscribir el acta de liquidación del contrato, dentro del término establecido en el mismo, no obstante lo anterior, vale la pena señalar que la entidad no ha perdido la competencia para realizar la liquidación por mutuo acuerdo, por cuanto no ha transcurrido el término de caducidad de la acción conforme lo establece el literal j) del numeral segundo del artículo 164 del CPACA, que dispone que los dos años se contabilizaran "a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento." , motivo por el cual se adelantaran las acciones necesarias para lograr la misma.*

*Consideramos entonces, según lo descrito, indicar que el cierre ambiental y el cierre de gestión socio predial y por ende la liquidación del contrato de obra 140 de 2015, depende al momento de terceros, tres actores: ALCALDIA DE GRAMALOTE, CORPORACIÓN AUTONOMA CORPONOR y de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, evidenciándose que las actuaciones que han demorado el cierre ambiental y predial no están en cabeza del FONDO ADAPTACIÓN.*

*Por último, al no contar con el cierre ambiental y de gestión socio predial, no fue posible suscribir el acta de liquidación del contrato, dentro del término establecido en el mismo, no obstante lo anterior, vale la pena señalar que la entidad de acuerdo con su régimen privado de contratación, no ha perdido la competencia para realizar la liquidación por mutuo acuerdo, por cuanto no ha transcurrido el término de caducidad de la acción conforme lo establece el literal j) del numeral segundo del artículo 164 del CPACA, que dispone que los dos años se contabilizaran "a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento" , motivo por el cual se adelantaran las acciones necesarias para lograr la misma, dentro del término legal".*

**Respuesta del auditado.**

El Fondo Adaptación informó que al no contar con el cierre ambiental y de gestión socio predial, no fue posible suscribir el acta de liquidación del contrato, dentro del término establecido en el mismo.

Por lo identificado se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### 2.2.2 Contrato de Obra 165 de 2015.

El Fondo Adaptación, con el fin de satisfacer el derecho fundamental de la vivienda a los habitantes de Gramalote, celebró el Contrato de Obra 165 de 2015, del cual se presenta la ficha técnica, tal como sigue:

**Tabla 13. Contrato de Obra 165 de 2015.**

Número	Contrato 165, suscrito el 10 de noviembre de 2015
Otrosíes	Otrosí 1 del 7 de noviembre de 2016 Otrosí 2 del 17 de mayo de 2017
Ubicación de la Obra	Gramalote, Norte de Santander
Plazo inicial	Trece meses (13) meses y quince (15) días calendario, es decir, hasta el veintiuno (21) de enero de 2017
Plazo actual	Veinticuatro (24) meses y quince (15) días calendario, es decir, hasta el veintiuno (21) de diciembre de 2017
Fecha de Inicio	7 de diciembre de 2015
Objeto	El contratista se compromete a ejecutar la construcción de 600 soluciones de vivienda, en la modalidad de reubicación en el nuevo casco urbano de Gramalote.
Otrosí 01	Modificar el alcance del contrato con adición de 407 soluciones de vivienda, para un total 1007 soluciones de vivienda y se adiciona el valor del Contrato en \$22.529.406.212 se prorroga el plazo del contrato por un término de 11 meses.
Objeto	"El CONTRATISTA se compromete a ejecutar la construcción de mil siete (1007) soluciones de vivienda, en la modalidad de reubicación en el nuevo casco urbano de Gramalote, departamento de Norte de Santander, de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales y los documentos que los conforman, de la invitación cerrada 023 de 2015, los cuales, junto con la propuesta del CONTRATISTA forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última".
Valor Inicial	\$42.113.932.959 M/CTE, IVA incluido.
Valor Actual	\$64.643.339.171 M/CTE, IVA incluido.

Fuente: Informe de Interventoría, Fondo Adaptación

**FORMA DE PAGO:** El Fondo pagará al contratista el cien por ciento (100%) del valor del contrato de la siguiente manera:

La etapa de construcción se pagará por vivienda, en función del cumplimiento y validación por parte de la interventoría de los siguientes hitos:

**Tabla 14. Porcentajes de pagos, Contrato 165 de 2015.**

No.	HITO	PORCENTAJES %
1	Cimentación	21
2	Estructura y mampostería	38
3	Instalaciones	9
4	Cubierta y acabados	32
	<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente. Contrato de Obra 165 de 2015.

**INTERVENTORIA AL CONTRATO DE OBRA 165 DE 2015.** El 23 de noviembre de 2015 el Fondo suscribió el Contrato de Interventoría 171 de 2015, con el objeto de realizar la interventoría integral de la construcción de 600 soluciones de vivienda, en la modalidad reubicación, en el nuevo casco urbano del municipio de gramalote, departamento de Norte de Santander. Valor \$2.879.317.200 incluido IVA y todos los impuestos. Adición de \$1.722.935.989, incluido IVA. Para un valor total de \$4.602.253.189,00

**HALLAZGO 8. CUMPLIMIENTO, REPROGRAMACIÓN CONTRATO DE OBRA 165 DE 2015 Y OTROSÍ 1. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.**

Analizada la información relacionada con la programación inicial y reprogramación y ejecución de recursos y el Otrosí 1, frente a lo ejecutado se identificó lo siguiente:

La cantidad de viviendas prevista a entregar a 30/12/2016 (entregas 1, 2, 3 y 4) era de 600 (Tabla 15). Sin embargo, se disminuyó sustancialmente la entrega al pasar de 335 viviendas a 144, con una disminución de 251<sup>39</sup> no obstante que el contrato tenía fecha de terminación el 21 de enero de 2017 y con aprobación de la reprogramación de entrega de viviendas para las entregas 1 para el 24/05/2016 y la 2 para el 19/08/2016, cuando ya estaban vencidas, toda vez que la aprobación de la reprogramación por parte de la interventoría se dio el 19 de septiembre de 2016<sup>40</sup> (Tabla 15). Las reprogramaciones generaron que se extendiera en el tiempo el número de viviendas por entregar.

A 6 de noviembre de 2016, se había facturado y pagado \$14.653.989.250, equivalente al 34.8% del valor inicial de contrato<sup>41</sup> \$42.113.932.959<sup>42</sup>. Sin

<sup>39</sup> Informes de interventoría mensual 4 y 10 de 2016. El resto de vivienda a entregar fue reprogramada para hacer entrega de las mismas en enero de 2017 (349 viviendas)

<sup>40</sup> Informe de Interventoría 10 del 7 de septiembre al 6 de octubre de 2016

<sup>41</sup> Se había girado por concepto de anticipo \$12.634.179.888,00 de los cuales a noviembre de 2016 se había amortizado \$4.396.196.775,00



embargo, pese a las condiciones de avance físico y financiero mencionadas y sin entrega de viviendas a beneficiarios, el Fondo de Adaptación el 17 de noviembre de 2016, y con solo 199 viviendas terminadas y 179 en construcción<sup>43</sup>, se suscribió el Otrosí 1, con el objeto de adicionar la construcción de 407 viviendas más, por un valor adicional de \$22. 529.406210, con presupuesto de la vigencia 2016.

En el informe de interventoría mensual 4 y al 10 de 2016 hacen referencia las diferentes reprogramaciones de entrega de viviendas y que la programación de hitos de entrega se encuentra sujeto al alcance de la Fase 1 del contrato de obra de urbanismo (Contrato 073 de 2015).

El Contrato de Urbanismo 073 de 2015 fue suscrito el 30 de abril de 2015, con el objeto de ejecutar las obras de urbanismo de la fase I y equipamientos del reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote<sup>44</sup>; a la ejecución de algunos ítems de este contrato de este se requería la realización previa de algunas actividades, entre ellas el alistamiento de lotes para la ejecución de algunos ítems del Contrato de Obra 165 de 2015<sup>45</sup>. Sin embargo, de algunas comunicaciones de interventoría y del contratista<sup>46</sup> se registra, entre otros lo siguiente:

“(…) Solicitud entrega de Lotes (...) la presente, para recordarles (...) la entrega de lotes en las Manzanas 19, 20, 22 y 27, anunciadas en su comunicación VG0614 datada Diciembre 19. Les recordamos además que hubo incumplimiento de parte del equipo de Urbanismo, en la entrega de lotes proyectados para el mes de Octubre-2016 y el mes de Diciembre – 2016 (...) Los retrasos que tenemos en las entregas de lotes, se resumen en la siguiente tabla (...)”

<sup>42</sup> Según el Contrato, monto respaldado con certificado de disponibilidad de recursos 0001396 del 01 de septiembre de 2015.

<sup>43</sup> Cantidad registrada en informe de la supervisión a noviembre de 2016

<sup>44</sup> De conformidad con el numeral dos de los términos y condiciones contractuales, en adelante TCC, que precedieron la celebración de éste contrato consiste en: La construcción de redes principales y domiciliarias de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial, la construcción de infraestructura necesaria para la instalación de la red eléctrica en la plaza principal y ductos para voz y datos; la construcción de la plaza principal, del centro administrativo Municipal CAM; plaza de mercado, vías urbanas de la fase I, la construcción de las estructuras de paso vehicular de la primera fase, la adecuación de un carretable provisional que permita el acceso de maquinarias, equipos y materiales para la construcción de la sub-estación eléctrica, Construcción del tramo para el empalme de la vía de acceso al casco urbano con la nueva vía puente cuervo-Miraflores, Construcción de obras de adecuación y estabilización geotécnica para la implantación de infraestructura, lotes de vivienda y de equipamientos contemplados. Así como la elaboración de los siguientes diseños y la construcción de las obras que se deriven de éstos: Diseño de la infraestructura de paso vehicular y su implantación, Diseño de movimiento de tierras para implantación de viviendas y edificaciones institucionales, Diseños técnicos (Geométrico, pavimentos y señalización) de un tramo de longitud aproximada de (200) metros.

<sup>45</sup> El Contrato 073 de 2015 fue suscrito por un valor inicial de \$73.393.717.766,35 con una duración de 14 meses; contrato que fue objeto de ocho (8) otrosí, con el fin de realizar modificaciones, prorrogar el plazo y en el Otrosí 4 de fecha de 20 de septiembre del 2016 adicionó \$39.265.610.528,94 para un valor total del contrato de \$112.659.328.295,29.

<sup>46</sup> Comunicación UNG – 23/01/2017-1 del 23 de enero de 2017, UNG – 04/01/217-3 del 4 de enero de 2017, UNG – 12/01/217-1 del 12 de enero de 2017,

Adicionalmente, dentro de los registros de justificación de prórroga del contratista, se encuentra una del 6 de marzo de 2017 dirigida al Fondo de Adaptación<sup>47</sup>, en la que se indica que el desplazamiento en los tiempos de los procesos de construcción no imputables al Contratista, afectan inescindiblemente el plazo del contrato.

Son diversos los factores que han afectado el cumplimiento oportuno en la entrega de la totalidad de viviendas a la población a la cual va dirigido el proyecto, debilidades por parte de la entidad respecto al cumplimiento en lo atinente a Urbanismo y frente al desarrollo del Contrato 165 de 2015, lo cual ha impactado las metas previstas<sup>48</sup> y el oportuno cumplimiento de los objetivos del proyecto y del Fondo<sup>49</sup>, lo cual se traduce en deficiencias en la aplicación de controles y seguimiento por parte del Fondo, en la interventoría y en la ejecución del contrato de obra.

Así las cosas, se genera presunto incumplimiento del Manual de Contratación del Fondo Adaptación en relación con la Planeación y los términos y condiciones contractuales; así como los Principios de Eficacia y Celeridad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, artículos 1. del Decreto 4819 de 2010, 84 de la Ley 1474 de 2011 y las cláusulas Primera y Cuarta el Contrato de Obra 165 de 2015.

**Tabla 15. Reprogramación entrega de viviendas.**

Concepto	Programación Inicial		Reprogramación Sep. 19 de 2016	
	No. de viviendas	Entregas	No. de viviendas	Entregas
Entrega 1	144	24/05/2016	45	31/05/2016
Entrega 2	191	19/08/2016	45	29/07/2016
Entrega 3	132	08/10/2016	54	31/08/2016
Entrega 4	133	30/12/2016	43	16/11/2016
Entrega 5			64	15/12/2016
Entrega 6			64	15/01/2017
Entrega 7			285	20/01/2017

<sup>47</sup> El contratista mediante comunicación fechada marzo 6 de 2017, informó al Fondo Adaptación: "(...), respetuosamente estimamos que el desplazamiento en los tiempos de los procesos de construcción no imputables al Contratista, afectan inescindiblemente el plazo del contrato, de forma tal que este Contratista se permite solicitar al Fondo su activa y decidida intervención para atender y resolver los problemas que actualmente se presentan en la ejecución del proyecto. La falta de atención del Fondo a esta situación, podría conllevar a la necesidad de una prórroga del plazo contractual no imputable al contratista, e impedir así, el cumplimiento de la meta de entrega que el Fondo dispuso en el Otrosí No. 1."

Con oficio del 13 de julio de 2017, el supervisor solicitó a la Interventoría informar al contratista que debe ajustar la propuesta presentada e implementar un plan de choque, que le permita cumplir con las metas establecidas.

<sup>48</sup> Consultado el aplicativo Sinergia<sup>48</sup>, se observa que los reportes de indicadores y metas dejan ver el nivel de rezago que tiene el Fondo, frente al desarrollo del proyecto Soluciones de vivienda Gramalote que estaban previstos para desarrollarse en el 2016 y 2017, El Macroproyecto GRAMALOTE reportó 221 viviendas entregadas en el periodo enero-septiembre de 2017.

<sup>49</sup> Conpes 3776 del 30 de septiembre de 2013.

27

Concepto	Programación Inicial		Reprogramación Sep. 19 de 2016	
	No. de viviendas	Entregas	No. de viviendas	Entregas
<b>Total viviendas</b>		600		600

Fuente: Informe Mensual Interventoría .4 del 7 de marzo al 6 de abril del 2016 y Fuente: Informe Mensual Interventoría 10 del 7 de septiembre al 6 de octubre de 2016

### Respuesta del auditado.

- ✓ En su respuesta<sup>50</sup>, la entidad argumentó, entre otros, lo siguiente: "(...) *En efecto, ajustar el cronograma de las entregas que haya sido aprobado por el interventor dependiendo de las necesidades del Fondo, previa revisión y visto bueno del interventor, sin que esto de lugar a reconocimiento económico o de cualquier otro tipo a favor del contratista (...)*"

La entidad manifestó que existen otras dificultades que se han presentado en los contratos de obra de urbanismo y de vivienda, que se presentan como situaciones imprevisibles, hechos de terceros, los cuales en algunos casos escapan a la competencia de las partes, que no obstante se han venido superando durante el desarrollo del proyecto, han generado como consecuencia las reprogramaciones en el cronograma de actividades y a futuro posibles prórrogas para el cumplimiento del alcance del plan. Esa situación ha conllevado que las reprogramaciones extiendan en el tiempo el número de viviendas por entregar.

Lo anterior afectó el cumplimiento oportuno en la entrega de la totalidad de soluciones de vivienda a la población a la cual va dirigido el proyecto, implicando una posible prórroga en el contrato, que puede generar costos adicionales para el mismo y para la interventoría.

De otra parte, a pesar de las falencias detectadas y la baja ejecución del contrato de obra, el Fondo suscribe el otrosí 1 de 17 de noviembre de 2015, donde se amplía el objeto y el valor del contrato. Respecto a este tema la entidad no se manifestó.

En consecuencia, se ratifica lo observado por la CGR en cuanto a las falencias de la entidad respecto al cumplimiento en lo pertinente a urbanismo y frente al desarrollo del Contrato de Obra 165 de 2015, así mismo se traduce en deficiencias en la aplicación de controles y seguimiento por parte del Fondo en la interventoría y en la ejecución del contrato de obra.

Por tanto, el hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

<sup>50</sup> Mediante Oficio E-2017-041084 del 21 de Noviembre de 2017, el Fondo Adaptación da respuesta a las observaciones 12 a 14, comunicadas según oficio AFA-015-2017.

**HALLAZGO 9. GESTIÓN DEL FONDO, CUMPLIMIENTO CONTRATO DE OBRA 165 DE 2015, OPORTUNIDAD PAGO PARAFISCALES. ADMINISTRATIVO CON POSIBLE INCIDENCIA DISCIPLINARIA.**

La cláusula octava del Contrato de Obra 165 de 2015, contempla que la supervisión del contrato la realizará el Fondo Adaptación y cláusula décima tercera establece el procedimiento para la imposición de multas y/o declaración de incumplimiento contractual por parte del Fondo.

Así mismo, en la cláusula séptima estipula que el Fondo podrá requerir en cualquier momento las autoliquidaciones, consignaciones y constancias para verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del contratista.

En el Informe Mensual 19 del 13 de julio de 2017, la interventoría advierte incumplimiento por parte del contratista referente al pago de salarios, prestaciones sociales de personal desde septiembre de 2016; situación que fue comunicada a la Compañía Aseguradora con oficio C.1220/VG0975/17/5.3 del 7 de junio de 2017.

Mediante comunicación C.1220/VG1053/17/5.3, del 30 de junio de 2017, la Interventoría informó al Fondo Adaptación de la existencia de incumplimiento por parte del contratista referente al pago de salarios y prestaciones sociales del personal, que se vienen presentando reiterativamente desde el 12 de septiembre de 2016 y al mes de junio de 2017, se continúan presentando y pone a consideración del Fondo inicia el proceso de aplicación de multas, incumplimientos y penal pecuniaria establecida en la Cláusula Décima segunda del contrato.

Al respecto, se observa que el Fondo Adaptación al mes de septiembre de 2017, no había iniciado el trámite respectivo con el fin de considerar o no la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, para el Contrato de Obra 165 de 2015 solicitado por la Interventoría.

Deficiencias en la aplicación de controles y de seguimiento por parte del Fondo, con lo cual no se está dando estricto cumplimiento al contrato y obra; la debida y continua protección de todo el personal a cargo del contratista

Así las cosas, presuntamente se incumplió el contrato de obra en las referidas cláusulas, el Manual de Contratación del Fondo, específicamente del instructivo para el seguimiento y control de los contratos y del artículo 86 de la Ley 1434 de 2011, lo que puede afectar el cumplimiento del objeto contractual.



### Respuesta del auditado.

El Fondo Adaptación respondió, entre otros:

- ✓ *“Con el propósito de determinar las acciones a tomar, en primera instancia se solicitó a la interventoría tomar todas las acciones necesarias para superar el incumplimiento del contratista, de manera tal que se iniciaron gestiones, mesas de trabajo y requerimientos al contratista, para conminarlo a llevar a cabo los pagos respectivos de manera inmediata.*

*Acto seguido, se iniciaron las acciones para hacer efectivas las pólizas de salarios y prestaciones sociales, motivo por el cual se radicó en la Secretaría General del Fondo mediante radicado I-2017-015283, el informe de la interventoría del contrato 165 de 2014 a cargo de Restrepo y Uribe SAS y la solicitud de citación de mesa de incumplimiento Unión Temporal Nuevo Gramalote. (Anexo 20).*

*Como resultado de las gestiones adelantadas por el Fondo, el contratista procedió a efectuar los pagos de salarios y prestaciones sociales adeudados a los trabajadores.*

*En este sentido se precisa que el Fondo, si llevó a cabo las gestiones necesarias para que el contratista cumpliera con las obligaciones laborales, sin embargo, cuando el pago se lleva a cabo antes del cierre de la reclamación contractual, no resultó viable la aplicación de multas al contratista, situación que genera el archivo de la actuación correspondiente. (Anexo 21).*

*Conforme a lo expuesto no existe por parte del Fondo Adaptación incumplimiento de sus obligaciones de supervisión del contrato 165 de 2014 sino que por el contrario se ha dado cumplimiento al ordenamiento jurídico y a través de los mecanismos previstos en dicho contrato se ha compelido el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato en su momento”.*

Un vez valorada la respuesta y los soportes remitidos por la Entidad y teniendo en cuenta que los documentos anexados por el Fondo son los mismo que fueron objeto de valoración y análisis en la Fase de Ejecución del proceso auditor; se confirma que el Fondo Adaptación no inició de forma oportuna el trámite respectivo con el fin de considerar o no la imposición de multas, sanciones y/o declaratorias de incumplimiento por parte del contratista; situación que fue reiterativa desde el 12 de septiembre de 2016 hasta al mes de junio de 2017.

Por lo identificado se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## HALLAZGO 10. CALIDAD DE LA VIVIENDA, CONTRATO DE OBRA 165/2015 – ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA.

La Contraloría General de la República, realizó inspección el 9, 10, 11 y 12 de octubre de 2017 a viviendas del proyecto (tanto en construcción como terminada) que se viene desarrollando en el municipio de Gramalote, Norte de Santander. Del análisis de la información aportada por el Fondo y la visita se evidenciaron situaciones que afectan la calidad de la vivienda, tales como:

### HITOS ESTRUCTURA Y MAMPOSTERÍA:

Los sistemas de construcción utilizados son mampostería estructural para las casas de los propietarios y sistema industrializado (muros y placa en concreto) para las viviendas tipo VIS y VIS. Dentro de los problemas asociados a la calidad de las viviendas se encontraron los siguientes:

- Los morteros de pega para la construcción de muros en mampostería presentan espesores que superan los 30 mm entre piezas, y también se evidenció que en la mayoría de muros no se estaba aplicando mortero de pega en las paredes laterales de los bloques al momento de colocarlas para la conformación de los muros, contraviniendo lo dispuesto en el título D del Reglamento Colombiano de construcción Sismo Resistente NSR-10<sup>51</sup>.
- La utilización de regatas (cortes en muro) para la colocación de tuberías eléctricas y sanitarias, lo cual va en contra de lo dispuesto en el título D de la NSR-10 para la mampostería estructural<sup>52</sup>. Como también en la cartilla de recomendaciones de las tipologías donde indica, No regatear muros horizontalmente.
- Afectaciones en las dovelas de los muros asociados a los vanos de las puertas. Dichas dovelas fueron afectadas para el cargue de los marcos de las puerta, sin tener en cuenta que la dovela es un elemento estructural y

<sup>51</sup> Al respecto, el numeral D.4.5.10.1 de la citada norma indica: "**D.4.5.10.1 – Mortero de pega – Debe colocarse mortero en todas las juntas entre piezas de mampostería con los siguientes requisitos especiales:**

- (a) *En las juntas horizontales de las unidades de perforación vertical, debe colocarse mortero de pega sobre las paredes laterales y sus tabiques transversales. (...)*
- (c) *En las juntas verticales de las unidades de perforación vertical, en las paredes laterales de la unidad (...).*
- (f) *El espesor máximo de las juntas de pega debe ser de 10 mm con las tolerancias establecidas en la tabla D.4.2-2." (negrita y subrayado fuera de texto).*

La tabla D.4.2-2 indica que para las juntas de mortero, la tolerancia es  $\pm 4$  mm.

<sup>52</sup> Al respecto, la NSR-10 indica lo siguiente: "**D.4.5.6.1. – Regatas – Se prohíbe la colocación de tuberías en muros de mampostería estructural de unidades de perforación vertical mediante regatas.**" (negrita y subrayado fuera de texto).

que al reducir su sección puede afectar su trabajo a compresión y a tracción.

### **HITOS CUBIERTAS.**

- Humedades<sup>53</sup> que se presentan en la cubierta de las diferentes casas visitadas, produciendo un deterioro en acabados de madera. Esta situación viene desmejorando la calidad de la madera que soporta las tejas (correas), por la continua filtración, generando riesgo de crecimiento de hongos y moho.
- En la unión de la cubierta con la canal metálica que recoge las aguas lluvias (tanto al interior como al exterior de las casas), se presentan defectos en la pendiente, fisuras en las uniones y fallas en la distancia de instalación de esta con relación a la cubierta, por donde se están filtrando las aguas lluvias, generando deteriorando en las correas de madera correspondientes al voladizo de la cubierta de las viviendas.
- El mortero utilizado para la pega del tablón Cúcuta en el piso de las viviendas, presenta fácil desprendimiento (indicando fallas en la dosificación del mortero), lo cual permite que se filtre el agua y se presente un rápido desprendimiento del enchape. De igual manera, los niveles de piso interiores no se encuentran completamente nivelados, la separación entre las piezas de tablón instalado es dispareja y las dilataciones son variables en sus dimensiones.
- No permitir la entrada de agua durante y después de la construcción de la ampliación, construyendo un andén perimetral de por lo menos 1 metro de ancho con pendientes a las canaletas. Re direccionar las aguas lluvias de las canaletas nuevas a los desagües previstos. Cualquier agua superficial debe ser dirigida a sifones o canaletas para evitar su infiltración en el suelo<sup>54</sup>.
- La cinta de andenes construida en adoquín de arcilla no cuenta con las debidas especificaciones de construcción de acuerdo con la normatividad en el sentido de no contar con las guía para personas con discapacidad visual<sup>7</sup>
- De acuerdo con el anexo técnico especificaciones técnicas para vivienda de interés social del ministerio de vivienda y obras de urbanismo, la vivienda deberá estar conformada como mínimo con un espacio para sala comedor, 3 alcobas independientes, cocina, baño. En el caso de vivienda unifamiliar o bifamiliar deberá contar con patio y se debe posibilitar el desarrollo progresivo para la creación de cómo mínimo un espacio adicional (alcoba) el cual debe estar claramente definido en el diseño de la misma. Las

<sup>53</sup> Las principales causas de humedad en una edificación son: estado de humedad general de obra (en obras nuevas); Pérdidas de tuberías de agua, lo cual generará filtración en muros y placas; humedad en la mampostería y en la cubierta, procedente del exterior; humedad por agua de condensación; humedad por capilaridad.

<sup>54</sup> Cartilla de ampliación de vivienda para Gramalote - Título recomendaciones Generales

dimensiones de los lados (medidas entre muros) de las alcobas tendrán como mínimo 2.70 mts (Este diseño deberá estar contemplado en la licencia de construcción con sus respectivos planos arquitectónicos y estructurales)<sup>55</sup>.

- En la visita realizada se observó que las alcobas de las viviendas no alcanzan la medida mínima de 2.70mts, las alcobas presentan medidas entre de 2.65 mts, 2,55 y 2,68 lo anterior desfavorece los principios establecidos para estas soluciones de vivienda.
- Los pasamanos instalados en los andenes de las viviendas con platinas de anclaje de 10\*10 presentan desniveles y desprendimiento de material, posiblemente por la dosificación de mezcla para afinado de piso y la fuerza del anclaje sobre estas áreas, presentando un rápido deterioro en los acabados de las viviendas afectadas.

### **MITIGACION Y URBANISMO:**

- En relación con los accesos y los obstáculos arquitectónicos para discapacitados, se evidenciaron rampas con un porcentaje mayor al 15% de desnivel.
- Los terrenos donde se construyen las viviendas presentan una elevada pendiente que sobrepasa 10% en algunos sectores, lo cual permite que se forme corrientas de aguas que se filtran desde las casas superiores y afectan a las casas de los primeros niveles; así mismo, no cuentan con las respectivas obras de canalización que permitan mitigar la filtración de aguas hacia las casas y a las vías.
- No se presenta la respectiva certificación del sistema de red contra incendios, expedida por parte del cuerpo de bomberos de acuerdo con lo establecido en algunos casos las distancias de los hidrantes a las viviendas es mayor a dos cuadras y media, para atender cualquier emergencia.
- Deterioro de bordillos y andenes: presenta fisuras, fracturas, además han sido reparados con pañete para cubrir construcciones diferentes, los bordillos de confinamiento de la calzada presentan dilataciones y disgregación del concreto.

Con lo identificado presuntamente se transgredió, lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Política, artículo 1 y 2 de la Ley 1537 de 2012, artículo 31 de la Resolución 0019 del 2011, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en lo que hace referencia a la calidad de las obras<sup>56</sup>, artículos 83 y 84 de

<sup>55</sup> Anexo técnico de especificaciones técnicas para vivienda – Ministerio de Vivienda

<sup>56</sup> ARTÍCULO 31. CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE LA VIVIENDA. Es un instrumento de control que permite a las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social, verificar que la vivienda, en donde se aplicó el subsidio se encuentra totalmente terminada, con servicios públicos completamente instalados y funcionales, además que garantice la calidad de las obras y el cumplimiento de las normas técnicas. No habrá lugar a la expedición del certificado de existencia de la vivienda en cualquiera de las modalidades, cuando no cumplan tanto a nivel de urbanismo, como de

la Ley 1474 de 2011, artículo 88 Plan Nacional de Desarrollo, El reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente NSR - 10, Título D, de acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores acerca de los problemas evidenciados en la construcción de las casas en mampostería estructural<sup>57</sup>, las Resoluciones de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, creada por la misma Ley 400 de 1997, lo establecido en la Ley 489 de 1998, en sus artículos 3 y 4, sobre principios y finalidades en la función administrativa, las cláusulas primera, cuarta y quinta del Contrato de Obra 165 de 2015 y cláusulas primera y quinta del Contrato de interventoría 171 del 23 de noviembre de 2015.

Las deficiencias de seguimiento, supervisión, de la labor de interventoría, en la ejecución del Contrato de Obra 165 de 2015 y de gestión por parte del Fondo Adaptación evidenciadas en la muestra seleccionada, generaron un posible detrimento patrimonial por el valor de las obras pagadas, representados en obras no acorde a la calidad y por el monto correspondiente de la interventoría; daño patrimonial al Estado calculado en cuantía de cuatro mil cuatrocientos sesenta y siete millones trescientos sesenta y ocho mil ciento ochenta y cinco pesos (**\$4.467.368.185**), detallado en la tabla 16, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Además, trae como consecuencia la limitación a que los beneficiarios de tener vivienda en las condiciones definidas en el correspondiente marco normativo, al riesgo a que por malas prácticas constructivas, se entreguen viviendas inseguras ante cualquier amenaza de tipo sísmico.

De otro lado, se genera riesgo que lo identificado pueda aumentar de no tomarse las medidas correctivas en las viviendas construidas y en proceso constructivo, así mismo de tomar las medidas pertinentes en los detalles constructivos de pisos y cubiertas.

**Tabla 16. Cálculo del presunto detrimento, Contrato de Obra 165 de 2015.**

ESTIMACIÓN DETRIMENTO PATRIMONIAL			
<b>MUESTRA 1</b>	91 CASAS		
<b>CARACTERÍSTICA</b>	EN CONSTRUCCIÓN - ETAPA DE ESTRUCTURA		
TIPOLOGÍA	CANT	VLR/VIVIENDA	SUBTOTAL
VIP	52	\$34.526.140,00	\$1.795.359.280,00
T2C1	17		\$907.117.926,00

construcción de las soluciones habitacionales, con las normas técnicas, lo establecido en las licencias y/o lo aprobado en la certificación de elegibilidad.

		\$53.359.878,00	
T6C1	16	\$56.543.499,00	\$904.695.984,00
T6C2	6	\$57.076.691,00	\$342.460.146,00

91

<b>COSTO DIRECTO DE LA MUESTRA</b>	<b>\$3.949.633.336,00</b>
<b>HITO DE ESTRUCTURA</b>	<b>38%</b>
<b>CD DEL HITO ESTRUCTURA EN LA MUESTRA SELECCIONADA</b>	<b>\$1.500.860.667,68</b>
<b>A (19,30%)</b>	<b>\$289.666.108,86</b>
<b>I (5%)</b>	<b>\$75.043.033,38</b>
<b>U (5%)</b>	<b>\$75.043.033,38</b>
<b>IVA S/UTIL.</b>	<b>\$12.006.885,34</b>
<b>ESTIMACIÓN DETRIMENTO MUESTRA 1</b>	<b>\$1.952.619.728,65</b>

**INTERVENTORÍA**

VALOR DEL CONTRATO	\$4.602.253.189,00
50% POR HITOS	\$2.301.126.594,50
VALOR POR CASA	\$2.285.130,68
CASAS VISITAS (91)	\$207.946.891,86
VALOR PORCENTAJE MUESTRA 1 ESTRUCTURA (38%)	<b>\$79.019.818,91</b>

Fuente propia: Calculo CGR con base en la Información suministrada por la Entidad

<b>MUESTRA 2</b>	49 CASAS		
<b>CARACTERÍSTICA</b>	EN CONSTRUCCIÓN - CON ACABADOS		
<b>TIPOLOGÍA</b>	<b>CANT</b>	<b>VLR/VIVIENDA</b>	<b>SUBTOTAL</b>
VIP	8	\$ 34.526.140,00	\$276.209.120,00
T2C1	4	\$ 53.359.878,00	\$213.439.512,00

27

T5C1	7	\$	62.042.570,00	\$434.297.990,00
T1C1	30	\$	55.485.175,00	\$1.664.555.250,00

	49			
<b>COSTO DIRECTO DE LA MUESTRA</b>			<b>\$2.588.501.872,00</b>	
HITO DE ESTRUCTURA			38%	
HITO DE CUBIERTA			32%	
<b>CD DEL HITO ESTRUCTURA+ACABADOS EN LA MUESTRA SELECCIONADA</b>			<b>\$1.811.951.310,40</b>	
A (19,30%)			\$349.706.602,91	
I (5%)			\$90.597.565,52	
U (5%)			\$90.597.565,52	
IVA S/UTIL.			\$14.495.610,48	
<b>ESTIMACIÓN DETRIMENTO MUESTRA 2</b>			<b>\$ 2.357.348.654,83</b>	

**INTERVENTORÍA**

VALOR DEL CONTRATO	\$4.602.253.189,00
50% POR HITOS	\$2.301.126.594,50
VALOR POR CASA	\$2.285.130,68
CASAS VISITAS (49)	\$111.971.403,31
VALOR PORCENTAJE MUESTRA 2 ESTRUCTURA + ACABADOS (70%)	<b>\$78.379.982,32</b>

<b>RESUMEN</b>	
PRESUNTO DETRIMENTO OBRA MUESTRA 1	\$1.952.619.728,65
INTERVENTORÍA	\$79.019.818,91
PRESUNTO DETRIMENTO OBRA MUESTRA 2	\$2.357.348.654,83
INTERVENTORÍA	\$78.379.982,32

TOTAL DETRIMENTO ESTIMADO POR CALIDAD DE OBRA	\$4.467.368.184,70
-----------------------------------------------------	--------------------

Fuente propia: Calculo CGR con base en la Información suministrada por la Entidad

### Respuesta del auditado:

El Fondo Adaptación respondió, entre otros:

#### ✓ "1. Consideraciones previas.

(...)El Sistema VIS creado por la Ley 3 de 1991 fue establecido para actuaciones estatales en tiempo de normalidad. Por este motivo los parámetros establecidos en las guías de asistencia para Viviendas de Interés Social VIS implementadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no son aplicables para las viviendas que se construyen en el nuevo casco urbano de Gramalote.

De acuerdo con lo anterior, la normatividad y recomendaciones existentes para adelantar programas de viviendas VIS, **no aplican al reasentamiento de Gramalote**, en el cual, como se indica a continuación, los criterios se basan en lo establecido en la postulación cuyo alcance expresamente indicó "El proyecto busca restablecer las condiciones sociales, económicas, urbanas, jurídicas y ambientales del Municipio, restaurando por lo menos **las mismas condiciones previamente existentes enmarcadas en una nueva visión sostenible, influyente y eficiente**". (Resaltado fuera de texto).

En concepto técnico y jurídico para aprobación del alcance, de medidas en materia de vivienda y rehabilitación económica de fecha 15 de mayo de 2014, la Gerencia Integral del proyecto de reasentamiento del casco urbano y reactivación económica del municipio de Gramalote, generó una propuesta con base en los análisis de las características físicas de las viviendas en el antiguo casco urbano y a solicitud de los gramaloteros en las mesas de trabajo dispuestas para tal efecto.

(...)

Las viviendas en el nuevo casco urbano de Gramalote, fueron producto de esa concertación y participación con la comunidad por lo que se confirma no obedecen a las normas de Vivienda VIS sobre las cuáles se están comparando por parte de la Contraloría General de la República las cuales corresponden al desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social destinados a las familias de menores recursos; la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el

*sistema especializado de financiación de vivienda que de ordinario se adelantan en el Ministerio de Vivienda.*

*Se tuvo en cuenta las recomendaciones y el informe del arquitecto bioclimático. En particular podemos citar las siguientes características que apuntan a mejorar el confort climático de las viviendas:*

- *Los espacios son de más de 2.35 metros de altura; en muchos casos hay altura y media o doble altura*
- *Hay ventilaciones cruzadas con rejillas bajas y desfogues en las cubiertas*
- *Todos los espacios de estancia tienen luz y ventilación natural*
- *Los materiales seleccionados tienen una alta carga térmica que controla las pérdidas de calor o frío en relación a las diferencias de temperatura del interior al exterior*
- *Las cubiertas están compuestas por diferentes capas (teja de barro y machimbre) lo que aumenta su carga térmica.*

*Claramente para cumplir con estas cualidades fue necesario redistribuir los espacios de las viviendas, teniendo en cuenta que los diseños de las mismas en el nuevo casco urbano de Gramalote, no se enmarcan en la normatividad VIS, sino en un proceso propio y atípico nunca antes visto en Colombia de reasentamiento de todo un municipio, regido por el Plan de Reasentamiento de la Población Habitante del Casco Urbano de Gramalote.”*

La entidad en la respuesta hace énfasis que se trata de un proyecto de reasentamiento, que no se debe comparar con proyectos de vivienda de interés social y proyectos de interés prioritario, aseverando que estos distan mucho de un proyecto de reasentamiento como es el caso del municipio de Gramalote.

Frente a esa argumentación para la CGR es procedente indicar que no se desconoce que se trata de un proyecto reasentamiento, concebido con considerables bondades que tiene varios componentes (sociales, económicos, culturales, políticos, entre otros) y que en cuanto a Viviendas VIS dista en cuanto a que ese tipo de viviendas fue establecida en tiempo de normalidad y en cuanto a frente a los parámetros establecidos por *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*, para la identificación y determinación de beneficiarios, focalización y/o asignación de recursos

Sin embargo, lo observado por el Ente de Control, como claramente se expone en el presente hallazgo se trata de la parte técnica de la construcción de las viviendas, al igual que a la aplicación de buenas prácticas constructivas, así como también al cumplimiento de las normas aplicables a la construcción de viviendas, en especial la relacionada con la NSR-10, de sismo resistencia, que deben ser aplicables.

Por otra parte, con respecto a los demás puntos señalados en el hallazgo, la entidad hace referencia a estos en los siguientes términos:

### **HITOS ESTRUCTURA Y MAMPOSTERÍA:**

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

- ✓ " En el documento allegado se indicó:

#### **HITOS ESTRUCTURA Y MAMPOSTERÍA**

*"Los sistemas de construcción utilizados son mampostería estructural para las casas de los propietarios y sistema industrializado (muros y placa en concreto) para las viviendas tipo VIS y VIS (sic). Dentro de los problemas asociados a la calidad de las viviendas se encontraron los siguientes:*

*Los morteros de pega para la construcción de muros en mampostería presentan espesores que superan los 30 mm entre piezas, y también se evidenció que en la mayoría de muros no se estaba aplicando mortero de pega en las paredes laterales de los bloques al momento de colocarlas para la conformación de los muros, contraviniendo lo dispuesto en el título D del Reglamento Colombiano de construcción Sismo Resistente NSR-10."*

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

*De acuerdo con informe remitido por la interventoría (...) en virtud del contrato No. 086 de 2015, se precisa que:*

*La interventoría en desarrollo de las funciones de gestión, seguimiento y control, había evidenciado la situación indicada por la Contraloría, motivo por el cual, ya se habían ejecutado acciones con el propósito de corregir observaciones encontradas en viviendas en construcción. Para el caso puntual, la situación fue observada en algunas viviendas ubicadas en las manzanas 6 (6 viviendas propietario - grupo 1) y manzana 74 (7 viviendas propietario - grupo 1); todas actualmente en construcción, las cuales ya fueron corregidas en campo".*

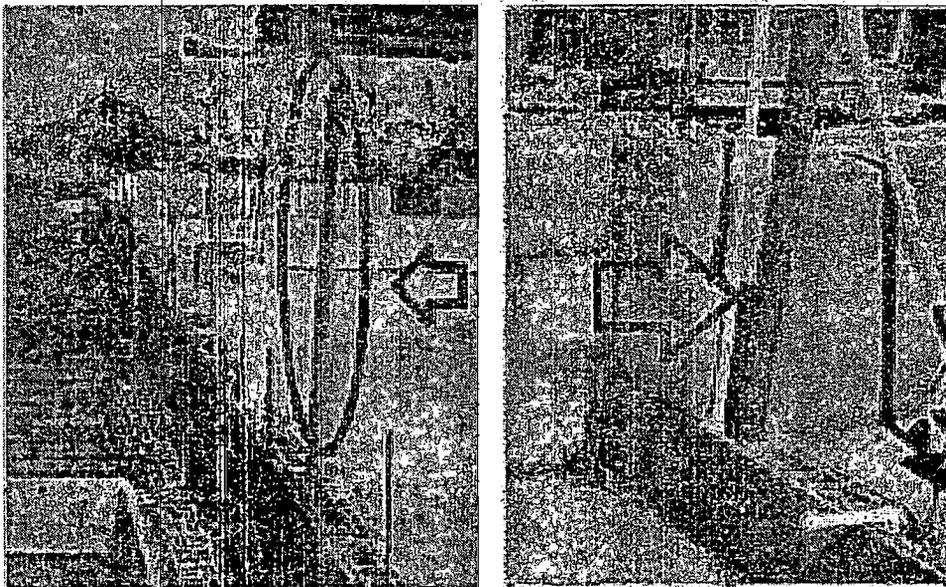
Para la CGR desde la respuesta la entidad se confirma que el problema se encuentra. Según el Fondo está siendo atendido por la constructora. Esto cual indica que las viviendas presentan falencias constructivas; a pesar de ser viviendas nuevas y confirma la baja calidad de los trabajos en las viviendas inspeccionadas, objeto de la muestra. Indicaron que el caso citado por la CGR es puntual. Sin embargo, desconoce el Fondo que las observaciones encontradas en campo fueron producto de una muestra selectiva y representativa (alrededor del 14%).

- ✓ “De acuerdo con informe remitido por la interventoría Restrepo & Uribe SAS, en virtud del contrato No. 086 de 2015, se precisa que:

Las viviendas cuentan con muros no estructurales por los cuales transitan las tuberías de las redes hidráulicas y sanitarias. Tal como se establece en la NSR-10:

**D.4.5.6 — TUBERÍAS EMBEBIDAS** — Se pueden embeber tuberías en los muros de mampostería siempre y cuando se coloquen en celdas no inyectadas y que tengan un diámetro inferior a la menor dimensión de la celda.”

En virtud de la citada norma, en los muros estructurales que contengan refuerzo no se hacen regatas, el tránsito de las tuberías se realiza en las zonas de bloque sin refuerzo.



*Tuberías embebidas en muros de mampostería. Se evidencia su instalación donde no hay refuerzo.”*

En inspección física realizada los días 11 y 12 de Octubre de 2017, se evidenciaron las situaciones descritas en el hallazgo, sin nota de no conformidad por parte de la interventoría, en una muestra seleccionada de 91 casas. Se anexa registro fotográfico.

- ✓ “En cuanto a:

*Afectaciones en las dovelas de los muros asociados a los vanos de las puertas. Dichas dovelas fueron afectadas para el cargue de los*

*marcos de las puertas, sin tener en cuenta que la dovela es un elemento estructural y que al reducir su sección puede afectar su trabajo a compresión y a tracción. De acuerdo con informe remitido por la interventoría (...) en virtud del contrato No. 086 de 2015, se precisa que:*

*La situación indicada fue evidenciada en una casa de la manzana 6, la cual fue verificada y reparada el 26 de octubre de 2017 como se observa en la nota de campo 1220/NC156/17/7.20 (anexo 4). Al momento de la observación, la vivienda se encontraba en construcción.*

*Es necesario precisar que en el proceso constructivo si llega a presentarse lo expuesto se realiza un procedimiento de reparación para conformar la dovela de acuerdo con los diseños del proyecto.”*

En inspección física realizada los días 11 y 12 de Octubre de 2017, se evidenciaron las situaciones descritas en el hallazgo, sin nota de no conformidad por parte de la interventoría, en una muestra seleccionada de 91 casas. Se anexa registro fotográfico. El caso puntual citado por la Entidad hace referencia al primero que evidenció la CGR en su visita, pero en los recorridos realizados se hallaron más casos en diferentes viviendas en construcción.

#### **HITOS CUBIERTAS (Unión de cubiertas):**

##### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *“La entidad afirma que en los casos donde técnicamente se amerite el cambio de piso se les solicitara al contratista de la vivienda, tal como se ha venido realizando, en el desarrollo del proyecto y como se evidencia en el proyecto al cierre de observaciones emitidas por al interventoría y como principio de control, la interventoría no recibe viviendas con deficiencia en la calidad”.*

En respuesta la entidad se compromete a solucionar, no sin antes aclarar que esta situación se evidenció en casas que ya estaban entregadas y recibidas por la interventoría y entregadas a los propietarios.

#### **HITOS CUBIERTAS (Morteros):**

##### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *“En las situaciones donde técnicamente se amerite el cambio de los pisos se le solicita al contratista de viviendas, tal como se ha venido realizando en el desarrollo del proyecto y como se evidencia en el seguimiento al cierre de*

*observaciones emitidas por la interventoría y los beneficiarios. Como principio de control, la interventoría no recibe las viviendas con deficiencias en calidad”.*

El Fondo en respuesta manifiesta que tomará los correctivos y hará un seguimiento al proyecto con el propósito de mejorar la calidad de las viviendas.

### **HITOS CUBIERTAS (Andenes perimetrales):**

#### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *“En el caso de las viviendas terminadas y que cuenten con elementos que tenga incidencia por la temporada de lluvias, se realizará monitoreo hasta asegurar su correcto funcionamiento, lo anterior en virtud del periodo pos-entrega contemplado contractualmente con la UT. Nuevo Gramalote”.*

La entidad manifestó que en los diseños se contemplan los canales en las diferentes manzanas del proyecto y que se realizará monitoreo para asegurar su correcto funcionamiento, lo cual ratifica que el problema de filtraciones se presenta y se encuentra en proceso de seguimiento por parte de la interventoría

En los estudios entregados por la firma no fueron contemplados, sin embargo, el Fondo Adaptación evaluará la posibilidad de incluirlos al final de la ejecución del proyecto.

### **HITOS CUBIERTAS (Diseño):**

#### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *“Se reitera de acuerdo con las consideraciones generales, que: (i) En Colombia no hay normatividad alguna que establezca requerimientos mínimos para reasentar un pueblo, (ii) Ante el vacío normativo, el Plan de Reasentamiento es el instrumento rector del Proyecto de Reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del Gramalote. (iii) El Plan de reasentamiento responde a un proceso de interacción entre el Gobierno Nacional en cabeza del Fondo Adaptación, el Municipio de Gramalote, el Departamento de Norte de Santander, las autoridades locales y representantes de la comunidad, con el fin de responder integralmente a las necesidades de las familias beneficiarias. Por lo anterior, las dimensiones, diseños y espacios de las viviendas fueron concertados con la comunidad, atendiendo criterios que permitieran adaptación al cambio climático. (iv) El Sistema VIS creado por la Ley 3 de 1991 fue establecido para actuaciones estatales en tiempo de normalidad. Por este motivo los parámetros establecidos en las guías de asistencia para Viviendas de Interés Social VIS implementadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no son aplicables para las viviendas que se construyen en el nuevo casco urbano de Gramalote y (v) El anexo técnico de las recomendaciones técnicas mencionado por la Contraloría, no son de*

*obligatorio cumplimiento sino meras "recomendaciones" para la formulación de los diseños técnicos de un proyecto de vivienda de interés social".*

La entidad expresó que las especificaciones técnicas dadas por el Ministerio de Vivienda, no son de obligatorio cumplimiento en este caso, sin embargo, es pertinente que brinde el espacio mínimo requerido para su utilización

Respecto al cerramiento de los patios posteriores, se omitió esta parte, pese a que el diseño viene siendo modificado por los habitantes de las viviendas.

### **HITOS CUBIERTAS (Pasamanos):**

#### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *"La circunstancia planteada no afecta la calidad de las viviendas, los pasamanos son externos y cuentan con los debidos controles de calidad, no obstante el monitoreo constante en cuanto a instalación y resistencia.*

*Situaciones como la plantada, han generado la necesidad de documentar las acciones preventivas y correctivas, que permitan proporcionar lecciones aprendidas".*

El Fondo manifestó que las circunstancias observadas no afectan la calidad de la vivienda, contrario al deber ser, por cuanto todo ítem debe ser ejecutado con los parámetros establecidos y con la mayor rigurosidad en su calidad.

### **MITIGACIÓN Y URBANISMO:**

#### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *"La ubicación del municipio, la orientación de las calles y las pendientes de las zonas donde se construyen las viviendas, fueron tenidas en cuenta en los estudios y diseños realizados en el municipio. Para tal efecto, se tuvo en cuenta la información presentada en el "ESTUDIO DE SUELOS Y ANÁLISIS DE CIMENTACIONES PROYECTO DE VIVIENDA VEREDA MIRAFLORES, GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER, AUS-13582, U.T. TERRITORIO -E.U.", anexo fundamental de la propuesta inicial para el proyecto de construcción de viviendas, en el cual se contemplan pendientes hasta del 40% para cada tipología, de acuerdo a las condiciones del terreno; respecto al manejo de las aguas, se debe tener en cuenta los niveles freáticos encontrados".*

La entidad afirma que vienen realizando los trabajos con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas, respecto al acceso de la población con discapacidad en los espacios públicos, las rampas en las cuales superan el 12%, se repararán por parte del contratista del urbanismo. Así mismo, se

observó que se vienen presentando escorrentías a las viviendas en el momento de la visita:

### **MITIGACIÓN Y URBANISMO (Manejo de aguas)**

#### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *“Respecto al manejo de aguas, se debe tener en cuenta los niveles freáticos elevados, encontrados en la investigación geotécnica, razón por la cual se estableció que las obras de estabilización geotécnicas de urbanismo, deberían ir acompañadas con obras de control y mitigación de aguas escorrentías. Por lo anterior se construyeron obras como la construcción de pantallas en el área del proyecto, implantación de muros de terrazas, muros viales, pozos drenantes, subdrenes, drenes, canales perimetrales, canales urbanos, empradización y cunetas a lo largo de los taludes y sobre los senderos peatonales, filtros en las vías y muros, como se aprecia en las siguientes fotografías:”*

*La obligación del manejo de las aguas le corresponde a la Unión Temporal Nuevo Gramalote en virtud del contrato 165 de 2015 numeral 25 de las obligaciones específicas de la etapa 2 - construcción, previstas en la cláusula 5ª obligación del contratista, que a la letra dice:*

*Este contrato se encuentra actualmente en ejecución. Dé manera tal que las actividades del manejo de aguas descorrentía, actualmente se adelantan y el cumplimiento de esta obligaciones objeto de seguimiento y ha sido reiterado por parte de la interventoría al contratista”.*

Respecto a este punto, la entidad manifestó que el contrato de construcción de vivienda y de urbanismo, se encuentra actualmente en ejecución y que mientras se desarrollen las obras, se establece el sistema de drenaje y la empradización, se puede seguir presentando esta situación.

### **MITIGACIÓN Y URBANISMO (Red contra incendio)**

#### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *“Teniendo en cuenta que la construcción de la red de acueducto fue planificada por fases, hasta la fecha sólo se encuentra construida la fase I del proyecto, correspondiente a las manzanas 1 a la 20; por lo anterior el contratista de urbanismo ejecuta actividades de verificación y seguimiento de presiones y caudales, en consecuencia la solicitud de certificación por parte del cuerpo de bomberos se encuentra prevista al culminar la construcción de la totalidad de la red de acueducto, momento en el que se lograrán calibrar las presiones y caudales”.*

La entidad expresó que la solicitud de certificación por parte del cuerpo de bomberos se encuentra prevista al culminar la construcción de la red de acueducto, momento en la cual se lograra calibrar las presiones y caudales. Bajo este argumento, para la auditoría de la CGR, se genera riesgo por cuanto hay varias viviendas habitadas (alrededor de 1.000).

### **MITIGACIÓN Y URBANISMO (Alcantarillado)**

#### **Respuesta del Fondo.**

- ✓ *"Este sistema, así como las demás obras de urbanismo para la construcción del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote, han sido desarrollados desde la parte baja hacia la parte alta, razón por la cual el sistema es afectado por el arrastre de sedimentos. La afectación del sistema generada por los sedimentos, ha sido mitigado y controlado por parte del Contratista de Urbanismo ejecutando actividades como recubrimiento con geotextil de los sumideros, mantenimiento preventivo y limpieza de los colectores, pozos, cunetas de senderos peatonales, cabezotes de descarga y descoles; así mismo se debe tener en cuenta que los sumideros fueron diseñados, contemplando sedimentadores en su estructura".*

La entidad manifestó que el plan de manejo de tránsito obliga a los contratistas a que efectúen las limpiezas en las zonas de intervención y que están realizando los debidos mantenimientos.

### **MITIGACIÓN Y URBANISMO:**

#### **Respuesta del Fondo.**

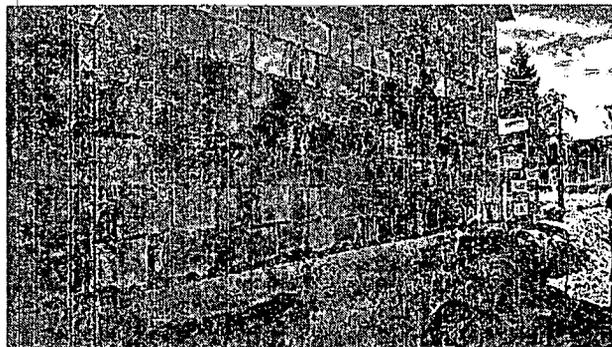
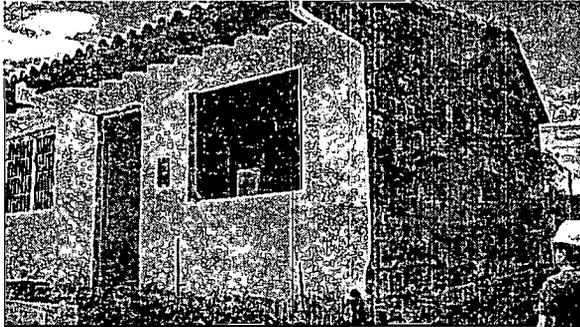
- ✓ *"En el Macroproyecto Gramalote intervienen varios contratistas, razón por la cual se han visto afectadas las obras de urbanismo como bordillos y andenes debido al tráfico vehicular y actividades propias de construcción. Así mismo se debe tener en cuenta que los bordillos son prefabricados, es decir dentro de su sistema de instalación se contemplan dilataciones cada 80 centímetros. Respecto a las afectaciones por disgregación del concreto, el Contratista de urbanismo ha realizado su respectiva reparación y/o remplazo en las estructuras que presentaron dicha afectación, tal y como se evidencia en las siguientes fotografías"*

La entidad indicó que el deterioro se debe a la intervención de varios contratistas y debido al tráfico de éstos, han sido deteriorados, pero que una vez finalizada la obra, se realizarán las obras necesarias para la entrega en óptimo estado.

Por lo identificado se determina el hallazgo con presunta connotación fiscal y disciplinaria

### 3. ANEXOS

#### REGISTRO FOTOGRÁFICO EJECUCIÓN CONTRATO 165 DE 2015



**Foto 1 a 3.** En casas en proceso de acabados y remates se empezaron a evidenciar fallas en los procesos de control de calidad, como el espesor de la pega (superior a 14 mm) y regatas en muros estructurales.

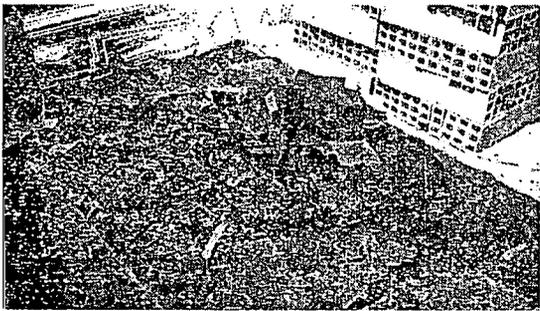


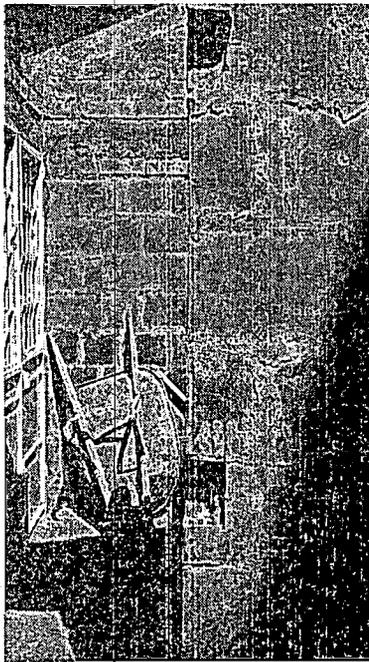
Foto 4 a 5. Se evidencia alto desperdicio de material y desorden en el acopio de escombros.

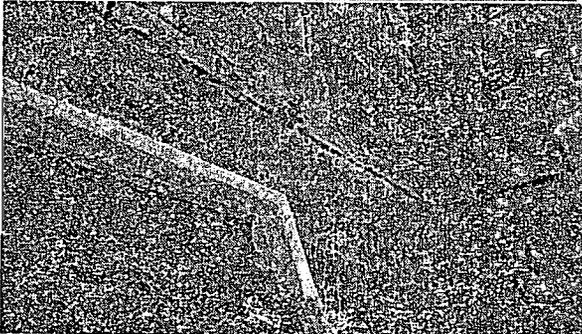
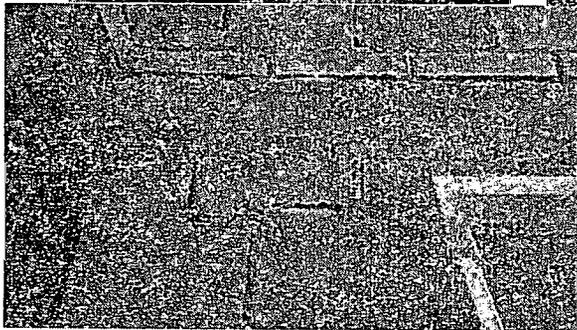
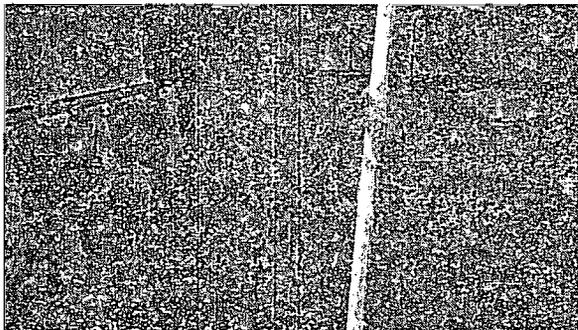


**Foto 6.** Los cerramientos de los patios traseros de las casas son demasiado bajos, lo cual a futuro puede generar riesgos de seguridad.



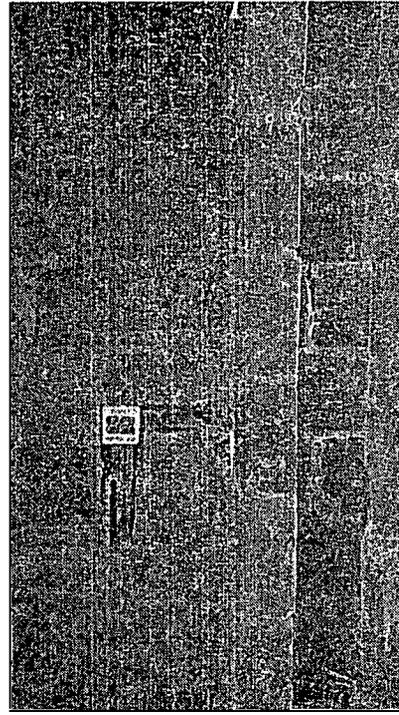
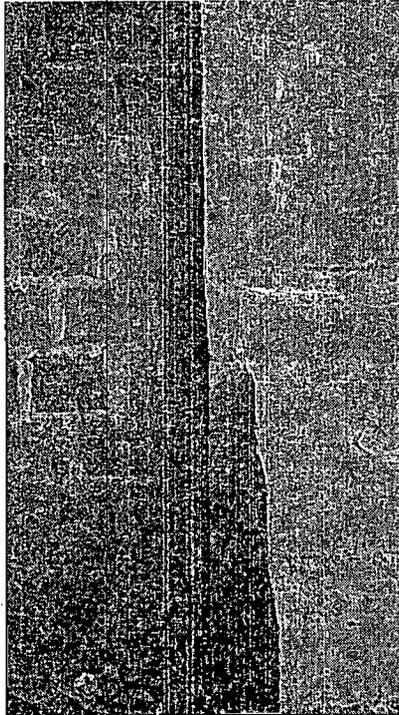
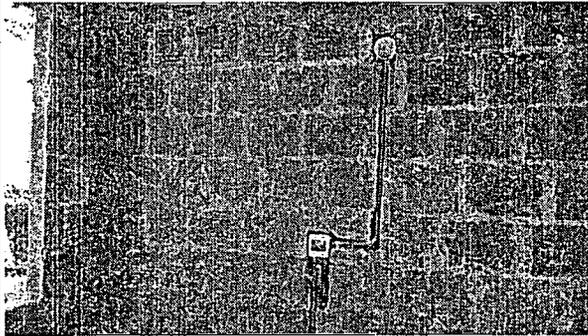
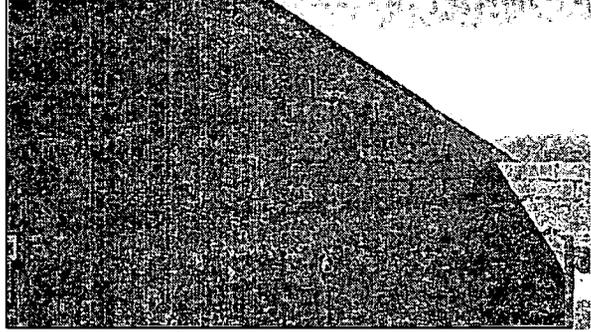
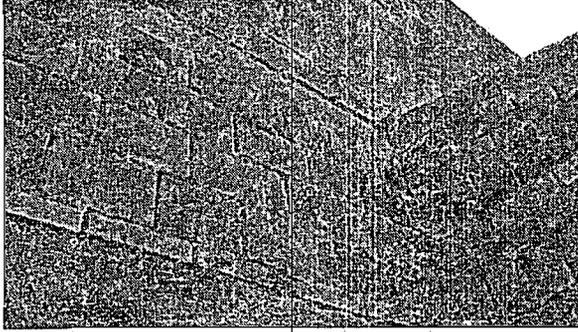
**Foto 7.** No se están acopiando de manera correcta las puertas y elementos metálicos, lo que genera su deterioro y posible no conformidad al momento de su instalación.

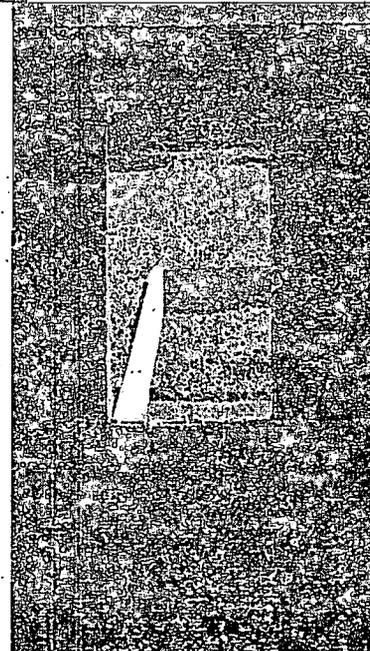
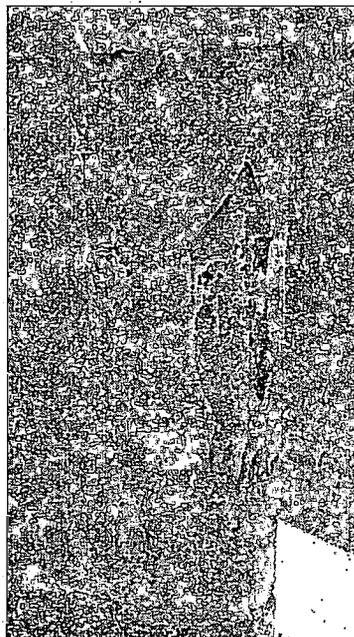
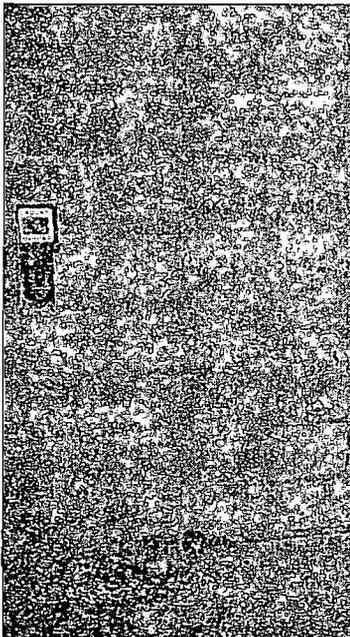
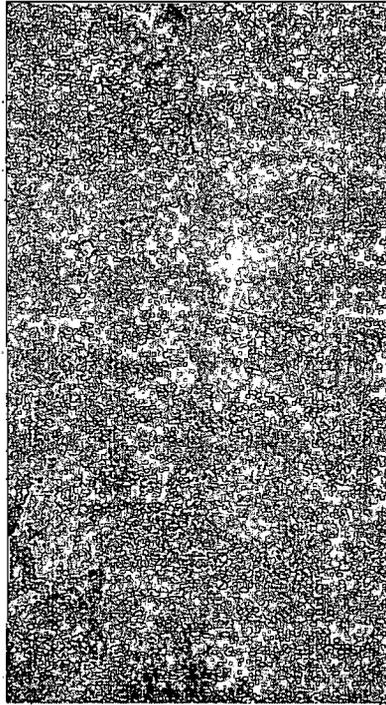




7

34





35

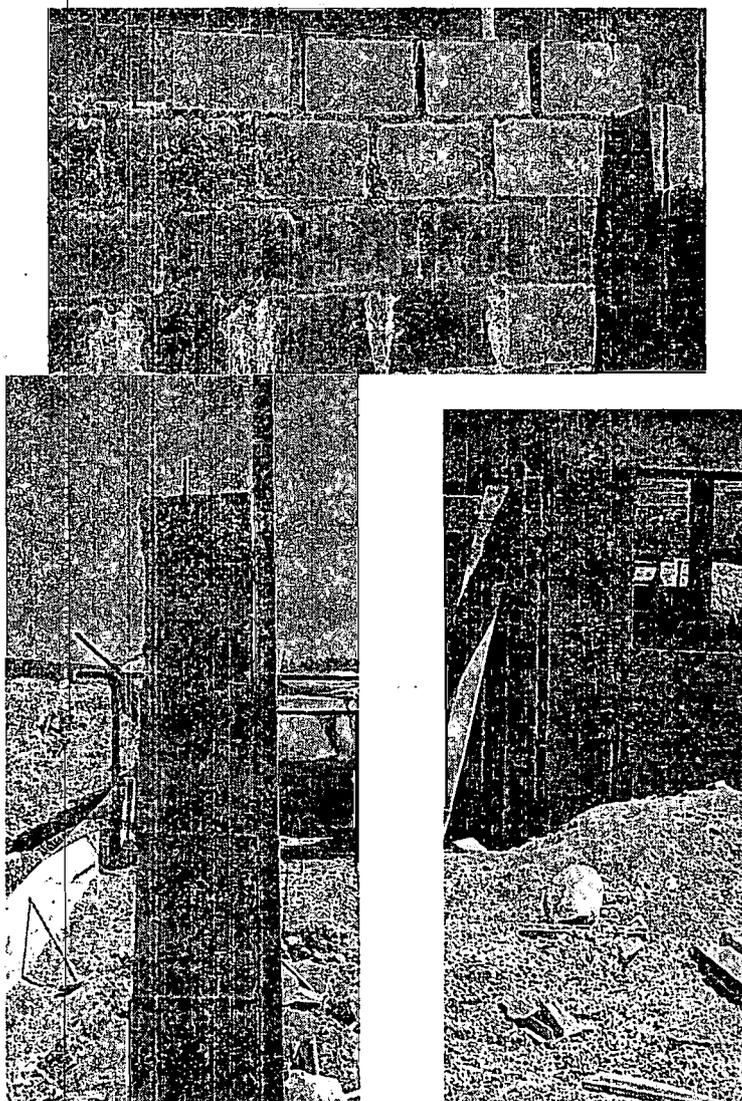


Foto 8 a 25. Se evidencian fallas constructivas en la mampostería estructural de las viviendas que contravienen la norma sismoresistente: 1) dovelas discontinuas; 2) pega entre bloques/ladrillos superior a 14 mm o sin pega; 3) muros desplomados; 4) regatas en muro estructural para instalaciones eléctricas; 5) no se deja ventana de inspección para las celdas fundidas con grouting.

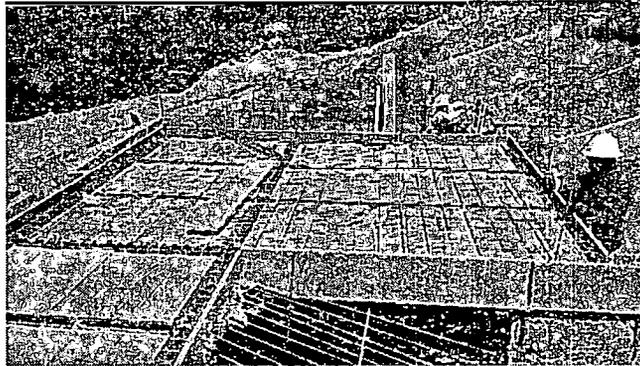
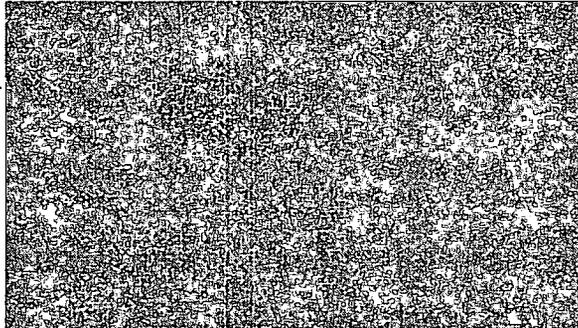
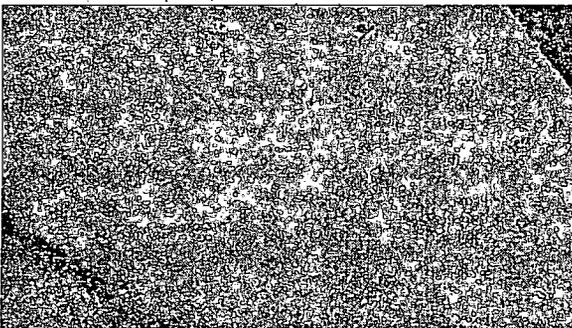
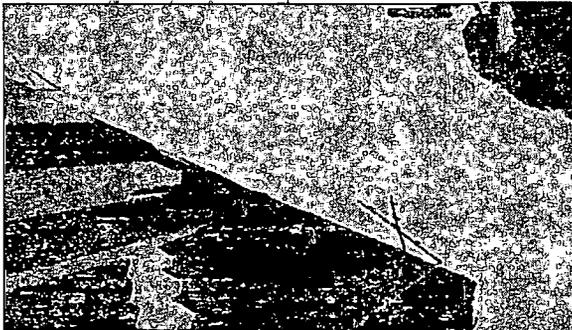
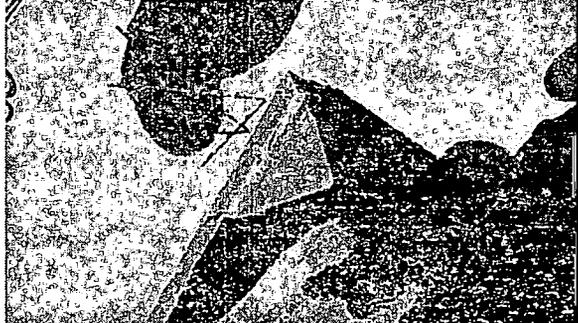
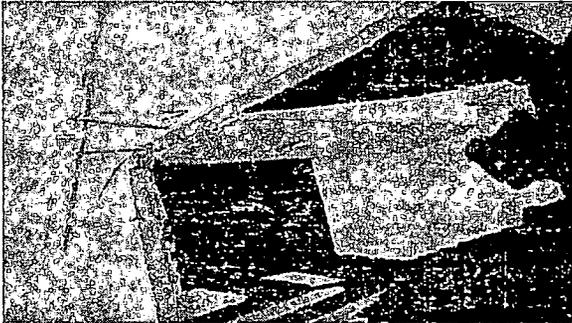
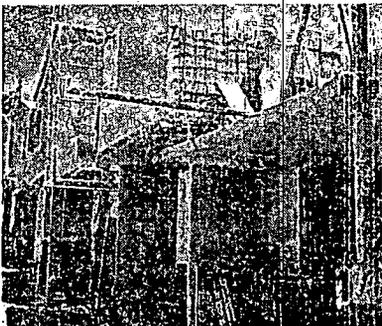
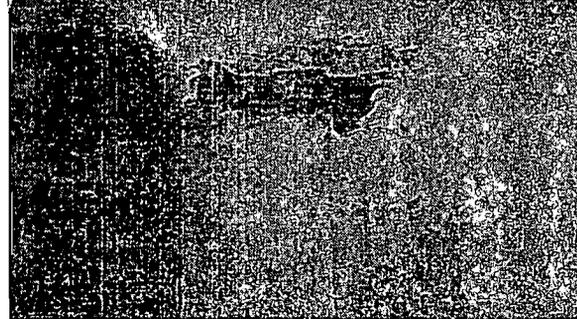
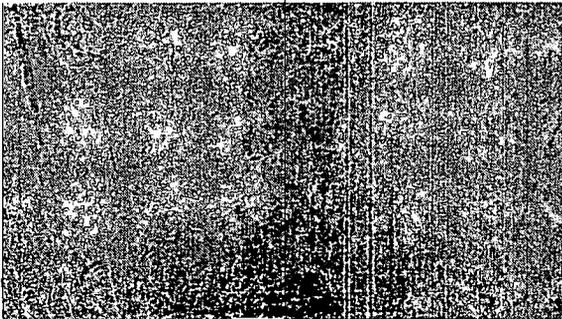
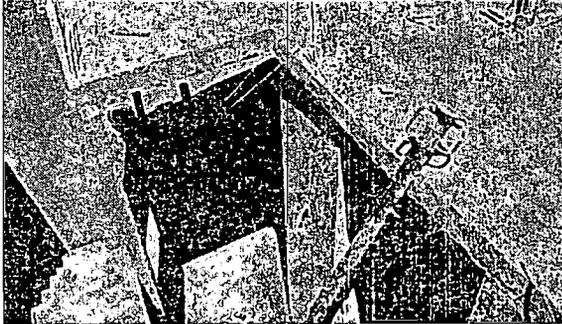
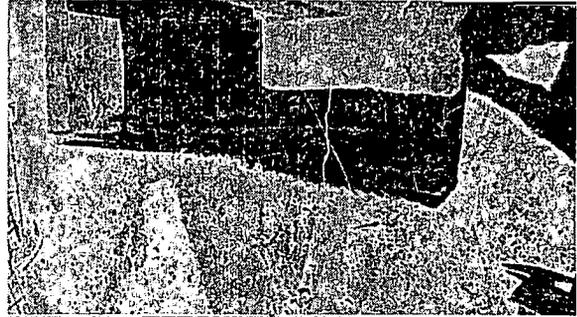
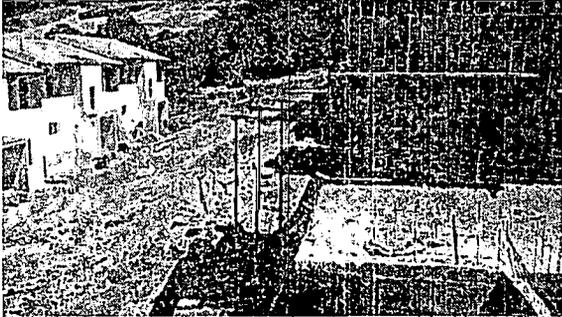


Foto 26. Placa de entrepiso para casas tipo 2, 5 y 6. Se utiliza el sistema placa fácil (blóquelón como aligeramiento, confinado con perfiles metálicos).

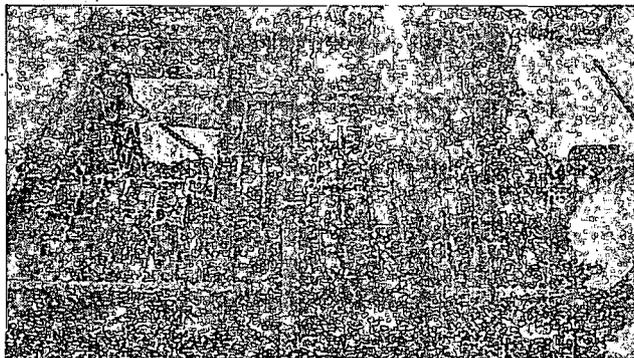


7

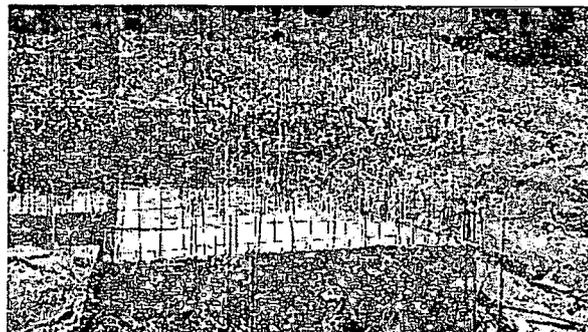
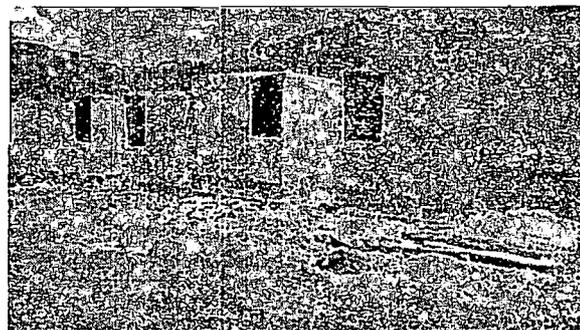
36



\*

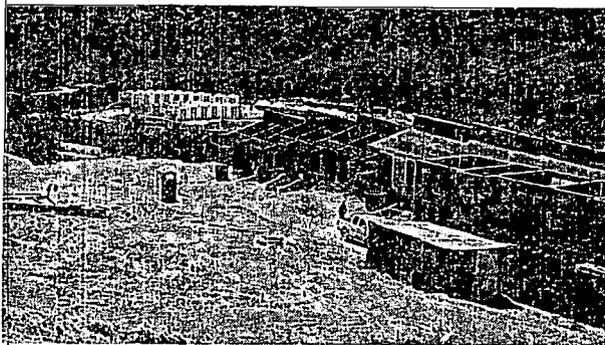
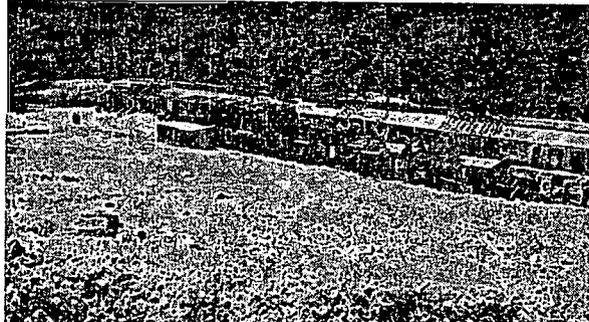
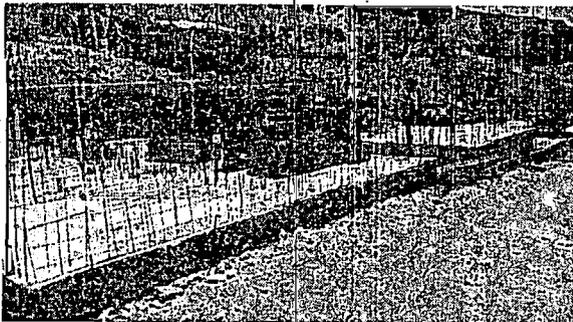


**Foto 27 a 41.** Se evidenció en la construcción de viviendas tipo VIP problemas en la estructura de concreto asociados con: vibrado y curado de los elementos, formaleta en mal estado por falta de cuidado preventivo y correctivo de los elementos, colocación deficiente de la formaleta que hace que los elementos estructurales se corran de sus ejes, obligando a picar o a utilizar más pañete, exceso de rebaba, mal acabado.



\*

37



**Foto 42 a 48.** En los frentes de obra donde hay mayor disponibilidad de trabajo, se evidencia que el contratista no tiene recursos disponibles (hombres, equipos), lo cual afecta considerablemente sus rendimientos.