

## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**FONDO ADAPTACIÓN**  
**Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018**  
**Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018**  
**ESE HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA**  
**Vigencias 2018 a I Semestre del 2022**

**CGR-CDSI Nro. 023**  
**Noviembre 2022**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
FONDO ADAPTACIÓN –  
Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018  
Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018  
ESE HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado	Luis Fernando Mejía Gómez
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa H.
Supervisor	Luis Ignacio Barrera Cortés
Gerente Departamental	José Armando Puin
Ejecutivo de Auditoría	Claudia Patricia Velasco Sierra
Supervisor Encargado	José de Jesús Junco Muñoz
Líder de auditoría	Ruth Marcela Duarte Zafra
Auditores	Yinneth Amanda Bernal Figueroa Raúl Antonio Peña Medrano

## TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO .....	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES .....	7
2.1	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	8
2.2	FUENTES DE CRITERIO.....	9
2.3	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	11
2.4	LIMITACIONES DEL PROCESO .....	11
2.5	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNRO. ....	12
2.6	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	13
2.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	18
2.8	PLAN DE MEJORAMIENTO. ....	18
3.	OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	19
3.1	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	19
3.2	CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	19
4.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	39
4.1	RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....	39
4.1.1	Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 1.....	39
4.1.2	Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 2.....	66
4.1.3	Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 3.....	68
4.1.4	Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 4.....	105
4.1.5	Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 5.....	109
4.1.6	Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 6.....	111

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

El Fondo Adaptación - FA es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Colombiano que fue creado para atender la construcción, reconstrucción, recuperación y reactivación económica y social de las zonas afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la Niña de los años 2010 y 2011. Con la expedición de la Ley 1753 de 2015 mediante el cual se adopta el Plan de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” se le atribuyó al Fondo la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el fenómeno de La Niña.

Las funciones iniciales del fondo están contenidas en el artículo 1 del Decreto Ley 4819 de 2010, así:

- Identificación, estructuración y gestión de proyectos tendientes a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”.
- Ejecución de procesos contractuales, tendientes a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”.
- Disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, tendientes a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”.
- Rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal.
- Las demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de “La Niña”, así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo como consecuencia de dicho fenómeno.

Con la promulgación de la Ley 1753 del 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” (artículo 155), se le hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012” y, además de las funciones mencionadas, se le otorgan las siguientes:

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

El proyecto de la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva, se viene desarrollando desde septiembre de 2011, cuando el Ministerio de Salud y Protección Social postula este proyecto ante el Fondo Adaptación – FA para ser priorizado. Para ese momento, el Departamento de Boyacá y el municipio de Villa de Leyva habían suscrito el Convenio Interinstitucional Nro. 002309 el 3 de diciembre de 2010, con el objeto de “*CONTRATAR LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE LA PRIMERA ETAPA DE LA NUEVA SEDE DE LA E.S.E. HOSPITAL “SAN FRANCISCO” DE VILLA DE LEYVA - DEPARTAMENTO DE BOYACÁ*”; el producto del citado convenio es entregado al Fondo Adaptación para la construcción del Área Asistencial que comprende: Servicios Ambulatorios (consulta externa y urgencias); Servicios de Apoyo (Laboratorio, radiología, terapia, farmacia, esterilización) y Servicio Quirúrgico Obstétrico y Hospitalización.

El Fondo Adaptación y la Sociedad Colombiana de Ingenieros celebran el Contrato de Consultoría Nro. 119 de 2012, con el objeto “*Prestar de manera independiente y autónoma, los servicios de consultoría y apoyo integral en el proceso de contratación para la construcción y reconstrucción de la infraestructura de 20 IPS publicas afectadas por el fenómeno de ‘La Niña’ 2010-2011*”, dentro de las cuales se incluyó la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva.

El 24 de septiembre de 2013, el Fondo Adaptación y HEYMOCOL S.A.S. suscribieron el Contrato de Obra Nro. 178 de 2013, con objeto “*El CONTRATISTA se compromete a construir la segunda etapa de la nueva sede de la E.S.E. hospital San Francisco de Villa de Leyva, Boyacá, de conformidad con los estudios previos origen de este contrato, los cuales, junto con la propuesta del CONTRATISTA, forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última*”. La interventoría a la obra fue ejercida por la firma GPO INGENIERIA S.A. SUCURSAL COLOMBIA, quienes el 30 de septiembre de 2015 informan sobre incumplimiento de las obligaciones de la firma HEYMOCOL S.A.S. como contratista de obra y entregan en el mes de noviembre del mismo año documento en donde se afirma que la ejecución física del proyecto llegó a un porcentaje del 33,7% de las obras contratadas y que la construcción se encuentra desarrollada a nivel de estructura de concreto, mampostería y pañetes, así como redes eléctricas, hidráulicas, aire acondicionado a nivel de ductos y tubería.

Con fundamento en el informe de incumplimiento, en octubre de 2015 la Secretaría General del Fondo Adaptación, siguiendo con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, inició la audiencia de incumplimiento con fines de caducidad del contrato 178 de 2013 y mediante Resolución 001 del 5 de septiembre de 2016 se da por terminado el procedimiento administrativo sancionatorio por considerar que los hechos que generaron el proceso fueron superados por parte de la firma contratista y se pudo evidenciar, ente otros, la configuración de hechos de terceros que impactaron la ejecución del contrato.

Posteriormente el FA celebra el Contrato Nro. 282 de 2017 con el señor Raúl Orlando Medellín para la ejecución de la “CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS Y DIAGNÓSTICOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL SECTOR SALUD DE LA SUBGERENCIA DE ESTRUCTURACIÓN DEL FONDO ADAPTACIÓN A NIVEL NACIONAL”.

Dentro de la presente auditoría de cumplimiento, se evaluó la contratación realizada por el Fondo Adaptación para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leyva, que fue ejecutada mediante la suscripción de:

- i. Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 con el objeto: *“Realizar la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”, en el municipio de Villa De Leyva, Departamento de Boyacá” de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales – TCC y los documentos que los conforman, los cuales, junto con la propuesta presentada forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.”*; valor total de \$6.209.250.062.
- ii. Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018 con el objeto: *“La Interventoría Integral al Contrato de la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”, en el municipio de Villa De Leyva, Departamento de Boyacá” de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales – TCC y los documentos que los conforman, los cuales, junto con la propuesta presentada forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.”*; valor total \$551.058.095.

Doctor  
JAVIER PAVA SÁNCHEZ  
Gerente (E)  
Fondo Adaptación  
Bogotá, D.C.

Respetado Doctor Pava Sánchez

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento al Fondo Adaptación para evaluar la gestión fiscal de la Entidad en la contratación para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leyva vigencias 2018 a I Semestre del 2022, para establecer que se hayan realizado conforme con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos.

Es responsabilidad de la administración del Fondo, 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 aplicables sobre la gestión fiscal del Fondo Adaptación en la contratación para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leyva, con el fin de establecer que la inversión del recurso público destinado para este fin, se haya realizado conforme con las normas legales, conclusión que se encuentra fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, 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

---

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

Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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 que fueron aplicadas por la entidad, con base a los procedimientos adelantados por el Fondo Adaptación con el fin de adelantar la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leyva.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá.

La auditoría se adelantó entre el equipo auditor designado con la constante colaboración de los funcionarios del Fondo Adaptación. El período auditado corresponde a las vigencias transcurridas desde la suscripción del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 y del Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018 a la fecha, es decir desde 2018 al primer semestre de 2022.

Los hallazgos 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.

## 2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

El objetivo general de la auditoría fue:

Evaluar la contratación realizada para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leiva, Departamento de Boyacá.

---

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

## 2.2 FUENTES DE CRITERIO.

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

- Constitución Política de Colombia del 20 de julio de 1991.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el estatuto general de la contratación de la administración pública.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones sobre la Contratación con recursos públicos.
- Ley 610 del 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contenciosa Administrativo.
- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
- Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”.
- Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.
- Decreto 4819 de 2010, por el cual se crea el Fondo Adaptación.
- Decreto 4785 de 2011, por el cual se modifica la estructura del Fondo Adaptación y se determinan las funciones de sus dependencias.
- Decreto 2387 de 2015, por el cual se modifica y adiciona el Título I de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1 068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el régimen de contratación del Fondo Adaptación.
- Decreto 2676 del 2000 emitido por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Medio Ambiente, “Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares”.

- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. (modificado y adicionado por el Decreto 2387 de 2015).
- Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto. Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.
- Decreto 926 del 19 de marzo de 2010 modificado por el Decreto 92 del 17 de enero de 2011, por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR 10.
- Resolución Nro.14861 del 04 de octubre de 1985 del Ministerio de Salud, por el cual se determina la nomenclatura y clasificación de los procedimientos médicos, quirúrgicos y hospitalarios del Manual Tarifario y se dictan otras disposiciones.
- Resolución Nro. 90708 del Ministerio de Minas y Energía del 30 de agosto de 2013 del Ministerio de Minas y Energía del 30 de agosto de 2013, por la cual se expide el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas RETIE.
- Resolución Nro. 180540 del 30 de marzo de 2010 del Ministerio de Minas y Energía. Por la cual se expide el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP, modificada por la Resolución 40122 de 2016.
- Resolución Nro. 330 del 08 de junio de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS.
- Resolución 836 de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación.
- Resolución 940 de 2015, por medio de la cual se adopta el manual de manejo de recursos de inversión del Fondo Adaptación.
- Resolución Nro. 533 de 2015 y sus modificaciones, expedida por la Contaduría General de la Nación, por las cuales se incorporan al Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo para las entidades de gobierno NTC 2050 del 25 de noviembre de 1998 Código Eléctrico Colombiano.
- NTC 1500 del 03 de noviembre de 2004 Código Colombiano de Fontanería.
- Sentencia Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287.
- Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejo de Estado. Principio de planeación en la contratación estatal.
- Concepto 80112-EE157156 del 2 diciembre de 2013 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República.
- Sentencia 1997-03924 de 27 de abril de 2011 del Consejo de Estado.
- Manual de pagos a terceros Fondo Adaptación - Código 7-GTR-M-02. Versión 2.1 Bogotá D.C. agosto 2018.

- Contrato de fiducia mercantil Nro. 049 del 25 de mayo de 2012, celebrado entre el Fondo Adaptación y el Consorcio FADAP integrado por Fiduciaria de Occidente y Fiduciaria Popular.
- Manual operativo del Fideicomiso Fondo Adaptación – Consorcio FADAP 2012.
- Minuta completa de los contratos auditados Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 y Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018.

### 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.

Se evaluaron los procesos y procedimientos establecidos en el Fondo Adaptación y desarrollados dentro de la ejecución de los contratos auditados, contrato de obra FA-IC-I-F 163 de 2018 con objeto “Realizar la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”. Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018 con objeto “La Interventoría Integral al Contrato de la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”, en el municipio de Villa De Leyva, Departamento de Boyacá” de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales – TCC y los documentos que los conforman, los cuales, junto con la propuesta presentada forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.”; desde la fase precontractual, contractual y post contractual, considerando las áreas legal, social, ambiental, financiera y técnica.

El valor total ejecutado de la materia auditada es de \$6.760.308.157, que corresponde a \$6.209.250.062 del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 y \$551.058.095 del Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018.

Los contratos se analizaron teniendo en cuenta el marco legal aplicable con fundamento en la verificación de cumplimiento de los criterios de auditoría enunciados en el numeral 3.2 del presente informe.

### 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría.

## 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.

Como resultado de la evaluación al diseño y operación de controles implementados por el Fondo Adaptación en los procesos evaluados, y de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR para la evaluación del control interno, se determinó una calificación final de 1,644 CON DEFICIENCIAS, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 1. Evaluación Control Interno

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				5	1,4	
B. Evaluación del riesgo				5	1	
C. Sistemas de información y comunicación				5	1,4	
D. Procedimientos y actividades de control				4	1	
E. Supervisión y monitoreo				7	1,285714286	
Puntaje total por componentes				1		
Ponderación				10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,122		
				Adecuado		
Riesgo combinado promedio				MEDIO		
Riesgo de fraude promedio				BAJO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		9,000	9,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		9,000	17,000	1,889	70%	1,322
Calificación total del diseño y efectividad				1,522		
				Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno				1,644		
				Con deficiencias		

Fuente: Formato ACP7- Evaluación Control Fiscal Interno

La calificación obtenida obedece a las deficiencias observadas durante el ejercicio auditor en los soportes de ejecución del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 como son la relación detallada de las actividades e ítems liquidados y ejecutados y la verificación de la legalidad ambiental del sitio de explotación del material granular y su calidad, contraviniendo lo dispuesto legal y normativamente en el Manual de Contratación del Fondo Adaptación, Resolución 836 de 2015; además de la detección de daños y deterioros tempranos en la edificación del Hospital San

Francisco debidos a falencias en el reforzamiento estructural e incumplimiento de obligaciones contractuales.

## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Concepto: **Incumplimiento Material con Reservas.**

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión fiscal del Fondo Adaptación, referente a la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva con relación a las políticas, lineamientos aplicados a las etapas de planeación y ejecución de los contratos de obra e interventoría, resulta conforme en todos sus aspectos significativos, salvo en lo que corresponde a los anexos del estudio de mercado en la estructuración del proyecto, los soportes de ejecución exigidos por cada una de las etapas del Contrato de Obra, la coherencia de las actividades e ítems liquidados y ejecutados, la verificación de la legalidad ambiental del sitio de explotación del material granular y su calidad, aspectos que durante el ejercicio auditor fueron detectados, incumpliendo la disposición legal y normativa contenida en el Manual de Contratación del Fondo Adaptación, Resolución 836 de 2015. Adicionalmente, en verificación en sitio, se evidencian daños y deterioros prematuros atribuidos a debilidades en el reforzamiento estructural e incumplimiento de obligaciones contractuales que se describen en detalle en los hallazgos del presente informe.

El Concepto de Incumplimiento Material con Reservas parte de lo definido en el plan de trabajo de la auditoría de cumplimiento en donde se definió la materialidad de la actuación, mediante el diseño de un factor cualitativo donde se determinó para cada área legal, social, ambiental, financiera y técnica, los criterios a evaluar para conceptuar sobre su cumplimiento, determinando como calificación aprobatoria el 80%. Los criterios considerados y su evaluación se presentan en la siguiente Tabla, en donde se obtuvo una calificación del 79%.

Tabla 2. Evaluación Materialidad Cualitativa

EVALUACIÓN GENERAL	CRITERIO	PONDERACIÓN INICIAL	CALIFICACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR	OBSERVACIONES
<b>ÁREA LEGAL, AMBIENTAL Y SOCIAL</b>		<b>30%</b>	<b>28,75%</b>	
Revisar los términos y condiciones de contratación con base en los manuales,	los y del Manual de contratación del Fondo Adaptación - Resolución N 836 de 2015 Sección I: Contrataciones régimen	<b>5,0%</b>	<b>5,0%</b>	Se evidenció cumplimiento del criterio

EVALUACIÓN GENERAL	CRITERIO	PONDERACIÓN INICIAL	CALIFICACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR	OBSERVACIONES
lineamientos, procesos, políticas del Fondo de Adaptación, de obra e interventoría	privado para los recursos de inversión//TCC del contrato de interventoría N 137 y de obra 163 de 2018			
Revisar la selección de contratistas de obra e interventoría y Perfeccionamiento de los contratos	Documento 06-02-I-01 - Instructivo selección de contratista.	5,0%	2,5%	Se evidenció cumplimiento del criterio
	Numeral 3.2 perfeccionamiento y requisitos para la ejecución del contrato de los TCC del contrato de obra FA-IC-I-F-163 DE 2018 y cláusula vigésima cuarta del contrato de interventoría.		2,5%	
Verificar el cumplimiento de las medidas ambientales, sanitarias, forestales, ecológicas e industriales.	Contrato de obra FA-IC-I-F-163. Cláusula 5 Obligaciones del contratista, numeral 1.3.1. Obligaciones etapa construcción numeral 23 y 24//numeral 5.2 Obligaciones generales del interventor numeral 7, 10, numeral 5.3.4 obligaciones de carácter ambiental, 5.3.5. obligaciones sociales del contrato de interventoría N 137 Contrato de interventoría.	5,0%	5,0%	Se evidenció cumplimiento del criterio
Verificar el cumplimiento del anexo N 7 Manual de auditorías visibles para que la comunidad participara en la fiscalización del uso de los recursos aportados por el Fondo para el desarrollo del objeto contractual.	Cláusula 5 Obligaciones del contratista numeral 1.2 obligaciones generales del contratista, numeral 23 literal a y c - TCC del contrato de obra FA-IC-I-F-163.	5,0%	5,0%	Se evidenció cumplimiento del criterio
Revisar soportes sobre el foro final en el cual se presentó rendición de cuentas final, resultados y logros de cada parte:	Contrato de obra FA-IC-I-F-163, cláusula 5 Obligaciones del contratista numeral 1.2 obligaciones generales del contratista, numeral 23 literal c - TCC del contrato	5,0%	5,0%	Se evidenció cumplimiento del criterio

EVALUACIÓN GENERAL	CRITERIO	PONDERACIÓN INICIAL	CALIFICACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR	OBSERVACIONES
Alcaldía, Gerencia, del Fondo, contratista, interventor y equipo local de seguimiento y se establecen compromisos de sostenibilidad de obras	de obra FA-IC-I-F-163//Anexo N 7 Manual de auditoría visibles.			
Verificar el balance contractual del contrato de obra FA-IC-I-F-163 de 2018 y el Contrato de interventoría FA-CD-I-F-137-2018, tiempos y plazos de ejecución, respaldos documentales de adiciones y modificatorios, fechas de liquidación y cumplimiento de garantías.	Cláusula vigésima sexta-liquidación contrato de obra FA-IC-I-F 163 de 2018 y cláusula vigésima tercera -liquidación, cláusula decima garantías // Ley 1955 de 2019 Frente al régimen de contratación estableció que "a partir del 1° de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007//Numeral 5.3.2 Obligaciones de carácter administrativo numeral 2 del contrato N 137 de interventoría	<b>5,0%</b>	<b>3,75%</b>	Se observaron inconsistencias en el término establecido para la liquidación del Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018 de acuerdo con la cláusula vigésima tercera; el porcentaje de cumplimiento se define en 4%, considerando que se verificaron 5 componentes en este criterio (Plazos de ejecución, Respaldos documentales de adiciones y modificatorios, Fechas de liquidación y cumplimiento de garantías)
<b>ÁREA TÉCNICA</b>		<b>50%</b>	<b>30,25%</b>	
Estimación del valor del presupuesto	Instructivo de planeación contractual literales a) Solicitud de cotizaciones y b) Análisis de consumo y precios históricos - estudio y análisis de mercado-TCC del contrato de obra.	<b>5%</b>	<b>1,25%</b>	Se observaron deficiencias en los soportes exigidos en la determinación del presupuesto que fueron observados por el equipo auditor, configurando un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria. Se evalúa el criterio b) (las cotizaciones no aplican al proyecto). del inciso dos se tienen 2 componentes, el primero se incumple (Análisis de consumo) y el segundo (estudio y análisis de mercado) está incompleto; se omite incorporar los anexos al estudio de mercado, requisito establecido en su manual de contratación

EVALUACIÓN GENERAL	CRITERIO	PONDERACIÓN INICIAL	CALIFICACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR	OBSERVACIONES
<p>Evaluar el producto obtenido en la etapa de actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías.</p> <p>Evaluar el personal que se utilizó de acuerdo con los TCC</p>	<p>Contrato de obra FA-IC-I-F-163: Cláusula 5 Obligaciones del contratista numeral 1.3 obligaciones específicas numeral 1- 2 - 7 - 13 -14 y 15; Numeral 1.5 Productos asociados a las obligaciones, numeral 1.3.1 obligaciones etapa de construcción numeral 16 //Numeral 7 de los TCC del contrato de obra FA-IC-I-F-163// numeral 5.2 Obligaciones generales del interventor numeral 7-17-16 5.3 Obligaciones específicas numeral 3 y 6 del contrato de interventoría N 137.</p>	<b>10%</b>	<b>9,00%</b>	<p>Se analizan 2 componentes de la fase de actualización de diseños: entregables de acuerdo con los TCC y el personal profesional requerido, componente que cumple e FA. Frente a los entregables se validó la entrega de 24 productos de 30 (80%).</p>
<p>Concluir la pertinencia de las nuevas actividades adicionales en la ejecución del contrato por valor de \$845.250.629 - riesgo definido por el Fondo Adaptación y materializado.</p>	<p>Otro Si Nro.1 del contrato Nro.163 de 2018, consideraciones numerales 4 y 5 y Contrato de obra FA-IC-I-F-163 cláusula vigésima primera-modificación al contrato // numeral 5.2 Obligaciones generales del interventor numeral 7, Numeral 5.3.2 Obligaciones de carácter administrativo numeral 10 del contrato N 137 de interventoría.</p>	<b>7,5%</b>	<b>7,50%</b>	<p>Se evidenció cumplimiento del criterio</p>
<p>Evaluar el producto obtenido en la etapa de construcción, verificar mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas, su estado, condiciones de calidad, conforme a las condiciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país. Revisar planos récord de la obra entregados por el contratista a la</p>	<p>Contrato de obra FA-IC-I-F-163. Cláusula 5 Obligaciones del contratista, numeral 1.3.1. Obligaciones etapa construcción y numeral 1.5 productos asociados a las obligaciones. Normas técnicas vigentes, y especificaciones para edificaciones prestadores de servicios de salud; Numeral 1.3.1. numeral 21; numeral 1.3.1. Obligaciones etapa construcción numeral 26 //Contrato de interventoría numeral 5.2 Obligaciones generales del interventor numeral 17 y 7 numeral</p>	<b>25%</b>	<b>10,00%</b>	<p>Se evidencian falencias en la edificación evaluada a causa de debilidades en el reforzamiento estructural establecido desde la fase precontractual del proceso, que originan daños en la estructura. Se evidencia también la inexistencia de memorias de cálculo de obra liquidada a pesar de ser este un requisito para los pagos efectuados dentro del Contrato FA-IC-I-F 163- 2018. Adicionalmente se evidenció que no se entregaron todos los soportes exigidos en los TCC para las etapas de</p>

EVALUACIÓN GENERAL	CRITERIO	PONDERACIÓN INICIAL	CALIFICACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR	OBSERVACIONES
interventoría bajo los mismos parámetros de los planos proporcionados para la ejecución de la obra. Condiciones de señalización IPS	5.3 obligaciones específicas numeral 26, 27, 31.			Construcción y Post construcción.
Comprobar entrega y capacitación referente a los Manuales de mantenimiento y operación de la infraestructura construida dentro del Contrato FA-IC-I-F-163 de 2018	Contrato de obra FA-IC-I-F-163. Cláusula 5 Obligaciones del contratista, Numeral 1.3.2 Obligaciones etapa post construcción y numeral 1.5 productos asociados a las obligaciones// Contrato de interventoría 5.3 obligaciones específicas numeral 40.	2,5%	2,50%	Se evidenció cumplimiento del criterio
<b>ÁREA FINANCIERA</b>		<b>20%</b>	<b>20%</b>	
Corroborar que los pagos efectuados en los contratos FA-IC-I-F 163 de 2018 y contrato de interventoría FA-CD-I-F-137-2018 cumplan con los requisitos establecidos.	Contrato de obra FA-IC-I-F-163, Cláusula novena: Acuerdos de niveles de servicio cláusula tercera - forma de pago de los contratos de obra e interventoría Nro. 137 manual de pagos a terceros Fondo Adaptación código 7 - GTR-M-02- VERSIÓN 2.1, manual de operación FADAP 2012; Numeral 5.2 Obligaciones del contratista numeral 6 y 8 del contrato de interventoría 137// Numeral 5.3.2 Obligaciones de carácter administrativo numeral 13 y numeral 5.3.3 Obligaciones de carácter financiero.	10%	10,00%	Se evidenció cumplimiento del criterio
Verificar el estado financiero del contrato de obra FA-IC-I-F-163 de 2018 y contrato de interventoría FA-CD-I-F-137-2018	Acta de liquidación de 29/04/2021 contrato de obra FA-IC-I-F-163 de 2018, acta de liquidación de 12/07/2021// Obligaciones generales del interventor numeral 7 del contrato de interventoría N 137 Contrato de interventoría	10%	10,00%	Se evidenció cumplimiento del criterio

EVALUACIÓN GENERAL	CRITERIO	PONDERACIÓN INICIAL	CALIFICACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR	OBSERVACIONES
	numeral 5.2 Obligaciones generales del interventor numeral 8.			
	<b>PUNTAJE TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>79,0%</b>	

Fuente: ACP8-4 Formato 06 AC - PT Materialidad. AC FA ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva

## 2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó cuatro (4) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y en uno (1) de ellos se solicitará apertura de indagación preliminar.

## 2.8 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 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.

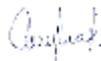
Bogotá, D. C,

**LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ**  
Contralor Delegado Sector Infraestructura

*Aprobado: CES No 44 Noviembre 17 de 2022.*

*Aprobado: Acta 269 de noviembre 3 de 2022, Colegiatura Gerencia Boyacá.*

*Directora: Carolina Sánchez Bravo. /DVF*



*Supervisores: Luis Ignacio Barrera Cortés (Nivel central) /  
José de Jesús Junco (Gerencia Boyacá)*

### 3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de la gestión fiscal de la Entidad en la contratación para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leyva, fueron:

#### 3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y postcontractual del contrato para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leyva, departamento de Boyacá, para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable en todas las áreas (legal, social, ambiental, financiera y técnica) y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.
2. Revisar la contratación de la Interventoría, en todas sus etapas, para establecer si se ajustó al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.
3. Verificar mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas, su estado, si cumplen con el objeto contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país.
4. Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte del Fondo Adaptación.
5. Evaluar los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en este proyecto.
6. Atender las denuncias asignadas, insumos, y las alertas o insumos enviados por la DIARI, relacionadas con los contratos objeto de la actuación.

#### 3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios verificados son:

## Constitución Política de Colombia

- **Art. 2.** Son fines esenciales del Estado: *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*
- **Art. 209** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
- **Art. 267** *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

**Ley 80 de 1993**, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

- **Art. 3** *de la de los fines de la contratación estatal: Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las Entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las Entidades estatales, que además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.*
- **Art. 23**, *De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”*
- **Art. 24, numerales 2 y 4**, *Del principio de transparencia. En virtud de este principio: (...) 2o. En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones. 3º. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política. (...)*

- **Art. 25, numeral 3:** *Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados. 4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.*
- **Art. 26, numeral 1-** *Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*
- **Art 52.-** *De la Responsabilidad de los Contratistas Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta Ley.*
- **Art. 60 modificado por el art. 217 del Decreto Nacional 019 de 2012.** *De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato. La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”*

**Ley 1150 de 2007**, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

- **Art. 5 y 6.** *De la selección objetiva. “Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios: 1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de*

*Comercio de conformidad con lo establecido en el Art. 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación. (...).*

- **Art. 11** *Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga (...)*
- **Art. 13** *Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos [209](#) y [267](#) de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.*
- **Art. 17.** *del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.*

**Ley 610 de 2000**, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías:

- **Art. 3.** *Se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*
- **Art 6** *Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.  
Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."*

**Ley 87 de 1993**, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

- **Art. 2:** *El Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos: b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la Entidad; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.*

**Ley 594 de 2000**, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

- **Art. 4.** *Principios generales que rigen la función archivística.*
- **Art. 15.** *Responsabilidad especial y obligaciones de los servidores públicos. Los servidores públicos, al desvincularse de las funciones titulares, entregarán los documentos y archivos a su cargo debidamente inventariados, conforme a las normas y procedimientos que establezca el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades.*
- **Art. 16.** *Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.*

**Ley 1437 de 2011** por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contenciosa Administrativo.

- **Art. 3.** *Principios. “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia, en la parte primera de este Código y en las leyes especiales” (...) 11 En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. No 12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas(..)*

**Ley 1474 de 2011**, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

- **Art. 83. supervisión e interventoría contractual:** “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.  
La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.  
Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.  
El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.  
**PARÁGRAFO 1.** En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.
- **Art. 84. facultades y deberes de los supervisores y los interventores.**” La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)
- **Art. 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.** “Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento (..)
- **Art. 87. Maduración de proyectos:** (...) 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea

*contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.*

*Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño (...)*

**Decreto 1082 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

- **Art. 2.2.1.1.1.7.1.** *Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.*
- **Art. 2.2.1.1.2.1.1.** *Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección (...) 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
- **Art. 2.2.1.2.3.1.14.** *Estabilidad y calidad de la obra: El amparo de estabilidad y calidad de la obra cubrirá a la entidad estatal contratante de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia de cualquier tipo de daño o deterioro, independientemente de su causa, sufridos por la obra entregada, imputables al contratista.*
- **Art. 2.2.1.1.1.6.1.** *La entidad estatal debe hacer durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La entidad estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.*

**Ley 734 de 2002.** Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

- **Artículo 34.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, (...). 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado. (...) 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.*
- **Artículo 48.** numeral 34. *“Faltas gravísimas: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir*

*actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.*

**Ley 1952 de 2019**, por medio de la cual se expide el código general disciplinario se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

- **Art. 23.** *Garantía de la función pública. Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.*
- **Art. 26.** *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*
- **Art. 27.** *Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.*
- **Art. 38.** *Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...). (...). 3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado. (...) 4. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.”*  
*“22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.*  
*29. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.”*
- **Art. 39** *Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los*

reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo (...)

- **Art. 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.** (...) 2. *Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental....6.No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad 7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento (...)*

**Sentencia Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom** “...En materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (...) (ii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.”

**Concepto 80112-EE157156 del 2 diciembre de 2013 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República.** “El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio; estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas”. 2. *Sentencia C-300/12. (...) De otro lado, tiene que ver con el principio de libre competencia –manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad, ya que permite que cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta según la información disponible, pueda participar en el respectivo proceso de selección; si la información fruto de la etapa precontractual es lejana a la realidad del negocio, posibles oferentes se abstendrán de presentar propuestas, en perjuicio de la libre competencia, y de la posibilidad de la entidad de acceder a ofertas más favorables. Sentencia C-300/12 (...) Por tanto, estimamos que después de conocer los estudios previos y los pliegos de condiciones, y el contratista x no eleva ninguna observación respecto a los mismos, se entiende que los razonó, analizó y aceptó sin ningún contratiempo.”*

**Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejo de Estado. Principio de planeación en la contratación estatal:** “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual

las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (...) iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc. iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”

El Consejo de Estado en la **Sentencia 1997-03924 de 27 de abril de 2011** define: “Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepagos o sobrecostos en el precio del contrato sin justificación alguna, de manera que se logre el máximo de transparencia, probidad y eficiencia en el manejo de los limitados recursos con que cuentan las entidades para la adquisición de los bienes, obras y servicios (...).”<sup>3</sup>

**Decreto 926 del 19 de marzo de 2010**, modificado por el **Decreto 92 del 17 de enero de 2011** por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR 10. Se verificará el cumplimiento general de la norma técnica descrita en los siguientes apartes:

- **A.2.5 — COEFICIENTE DE IMPORTANCIA.** En esta sección se definen los grupos de tipo de uso y los valores del coeficiente de importancia.
  - A.2.5.1 — **GRUPOS DE USO** — Todas las edificaciones deben clasificarse dentro de uno de los siguientes Grupos de Uso. A.2.5.1.1 — **Grupo IV — Edificaciones indispensables.**
- **B.1.2 — REQUISITOS BÁSICOS**
  - B.1.2.1 — **La estructura y todas sus partes deben cumplir, además de las prescripciones dadas en el Título A por razones sísmicas, los siguientes requisitos:**
    - B.1.2.1.1 — **Resistencia** — La estructura de la edificación y todas sus partes deben diseñarse y construirse para que los materiales utilizados en la construcción de los elementos y sus conexiones puedan soportar con seguridad todas las cargas contempladas en el presente Título B de la NSR-10 sin exceder las resistencias de diseño cuando se mayoran las cargas por medio de coeficientes de carga, o los esfuerzos admisibles cuando se utilicen las cargas sin mayorar.
    - B.1.2.1.2 — **Funcionamiento** — Los sistemas estructurales y sus componentes deben diseñarse para que tengan una rigidez adecuada que limite: (a) las

<sup>3</sup> Link

[http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_a3a5c0df4e5d0142e0430a0101510142](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_a3a5c0df4e5d0142e0430a0101510142). Julio 2020

deflexiones verticales de los elementos, (b) la deriva ante cargas de sismo y viento, (c) las vibraciones y (d) cualquier otra deformación que afecte adversamente el funcionamiento de la estructura o edificación.

- B.1.2.1.3 — Fuerzas causadas por deformaciones impuestas — Deben tenerse en cuenta en el diseño las fuerzas causadas por deformaciones impuestas a la estructura por: (a) los asentamientos diferenciales contemplados en el título H, (b) por restricción a los cambios dimensionales debidos a variaciones de temperatura, expansiones por humedad, retracción de fraguado, flujo plástico y efectos similares.
- B.1.2.1.4 — Análisis — Los efectos de las cargas en los diferentes elementos de la estructura y sus conexiones deben determinarse utilizando métodos aceptados de análisis estructural, teniendo en cuenta los principios de equilibrio, estabilidad general, compatibilidad de deformaciones y las propiedades de los materiales tanto a corto como a largo plazo. En aquellos elementos que tiendan a acumular deformaciones residuales bajo cargas de servicio sostenidas (flujo plástico) debe tenerse en cuenta en el análisis sus efectos durante la vida útil de la estructura.
- **C.5.6.2 — Frecuencia de los ensayos**
  - “C.5.6.2.1 — Las muestras (véase C.5.6.2.4) para los ensayos de resistencia de cada clase de concreto colocado cada día deben tomarse no menos de una vez al día, ni menos de una vez por cada 40 m<sup>3</sup> de concreto, (...)”.

**Resolución Nro. 14861** del 04 de octubre de 1985 del Ministerio de Salud, por el cual se determina la nomenclatura y clasificación de los procedimientos médicos, quirúrgicos y hospitalarios del Manual Tarifario y se dictan otras disposiciones. Se verificará el cumplimiento general de la norma técnica descrita en los siguientes apartes:

- **Artículo 40.** *Accesibilidad a edificaciones. Las entradas principales a edificaciones y a sus ambientes interiores serán accesibles*
- **Artículo 41.** *Mecanismos de apertura en puertas.*
- **Artículo 42.** *Puertas de batiente en secuencia.*
- **Artículo 43.** *Puertas adyacentes en ángulo recto*
- **Artículo 44.** *Señales táctiles o visuales. Cuando se coloque vidrio entre piso y piso o entre piso y techo, se instalarán las señales táctiles o visuales necesarias para ser percibidas por personas con pérdidas parcial o total de la visión. Artículo 45º- Cierres automáticos.*
- **Artículo 47.** *De los requisitos para rampas.*
- **Artículo 48.** *De los requisitos para escaleras.*
- **Artículo 50.** *Requisitos para servicios sanitarios.*
- **Artículo 51.** *De los cuartos para duchas*
- **Artículo 53.** *Alarmas para fuego.*

**Resolución Nro. 90708** del Ministerio de Minas y Energía del 30 de agosto de 2013, por la cual se expide el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas RETIE.

- **ARTÍCULO 28. REQUISITOS ESPECÍFICOS SEGÚN EL TIPO DE INSTALACIÓN.**  
28.3. **INSTALACIONES ESPECIALES.**  
28.3.2. **INSTALACIONES EN INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MÉDICA.**

**NTC 2050** del 25 de noviembre de 1998 Código Eléctrico Colombiano. Se verificará el cumplimiento general de la norma técnica descrita en los siguientes apartes:

- **SECCIÓN 326. CABLES DE MEDIA TENSIÓN Tipo MV (Medium Voltage)**
- **SECCIÓN 450. Transformadores y bóvedas para transformadores (Incluyendo barrajes del secundario)**
- **SECCIÓN 517. INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MÉDICA**

**Resolución Nro. 180540** del 30 de marzo de 2010 del Ministerio de Minas y Energía, por la cual se expide el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP, modificada por la Resolución 40122 de 2016. Se verificará el cumplimiento general de la norma técnica descrita en los siguientes apartes:

- **Sección 200: Requisitos generales para un sistema de iluminación**
  - Selección de luminarias y fuentes luminosas
  - Documentos fotométricos
- **Sección 210: Generalidades del diseño de iluminación**
  - Iluminación eficiente
  - Uso racional y eficiente de energía en iluminación

**NTC 1500** del 03 de noviembre de 2004 Código Colombiano de Fontanería. Se verificará el cumplimiento general de la norma técnica descrita en los siguientes apartes:

- **Numeral 5. Aparatos de Fontanería y Accesorios**
- **Numeral 6. Suministro y distribución de agua**
- **Numeral 7. Sistema de abastecimiento de agua caliente**
- **Numeral 8. Sistema de Desagüe**
- **Numeral 12. Sistema de aguas lluvia**

**Resolución Nro. 330** del 08 de junio de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS. Se verificará el cumplimiento general de la norma técnica descrita en los siguientes apartes:

- **“Artículo 22: Procedimiento General: La elaboración de los diseños detallados a cada proyecto deben seguir los siguientes pasos: (..)”.**

**Decreto 2676 del 22 de diciembre del 2000** emitido por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Medio Ambiente, “Por el cual se reglamenta la gestión integral de los

residuos hospitalarios y similares”. Se evaluará que la infraestructura construida la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva, de cumplimiento a lo requerido en el:

- *Artículo 8. Obligaciones del Generado, en lo que se refiere a:*
  - *“Numeral 1. Garantizar la gestión integral de sus residuos hospitalarios y similares y velar por el cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Manual para tales efectos.*
  - *Numeral 2. Garantizar ambiental y sanitariamente un adecuado tratamiento y disposición final de los residuos hospitalarios y similares conforme a los procedimientos exigidos por los Ministerios del Medio Ambiente y Salud. Para lo anterior podrán contratar la prestación del servicio especial de tratamiento y la disposición final.*
  - *3. Responder en forma integral por los efectos ocasionados a la salud o al medio ambiente como consecuencia de un contenido químico o biológico no declarado a la Empresa Prestadora del Servicio Especial de Aseo y a la autoridad ambiental.*
  - *4. Diseñar un plan para la gestión ambiental y sanitaria interna de sus residuos hospitalarios y similares conforme a los procedimientos exigidos por los Ministerios del Medio Ambiente y Salud, según sus competencias.”*
  - *“7. Obtener las autorizaciones a que haya lugar.”*

**Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015** por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- **ARTÍCULO 2.2.5.1.2.13.** *Clasificación de sectores de restricción de ruido Ambiental. Para la fijación de las normas de ruido ambiental el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible atenderá a la siguiente sectorización:*
  1. *Sectores A. (Tranquilidad y Silencio), áreas urbanas donde estén situados hospitales, guarderías, bibliotecas, sanatorios y hogares geriátricos.*
- **ARTÍCULO 2.2.5.1.5.13.** *Especificaciones contra el ruido de edificaciones especialmente protegidas. A partir de la vigencia del presente Decreto, el diseño para la construcción de hospitales, clínicas, sanatorios, bibliotecas y centros educativos, deberá ajustarse a las especificaciones técnicas que al efecto se establezcan en los estándares nacionales que fije el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para proteger esas edificaciones del ruido ocasionado por el tráfico vehicular pesado o semipesado o por su proximidad a establecimientos comerciales o industriales.*

### Criterios Específicos

**Decreto 4819 de 2010**, por el cual se crea el Fondo Adaptación.

- **ARTÍCULO 1°.** *Creación del Fondo. Créase el Fondo Adaptación, cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de*

*"La Niña", con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*Este Fondo tendrá como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.*

**PARÁGRAFO 1°.** *El Gobierno Nacional podrá con cargo a los recursos de este fondo, celebrar convenios con gobiernos extranjeros, cuyo objeto esté relacionado con las acciones de recuperación, construcción y reconstrucción requeridas para la superación definitiva del fenómeno de "La Niña".*

**PARÁGRAFO 2°.** *Las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el fondo a que se refiere el presente artículo.*

- **ARTÍCULO 5°.** *Patrimonio. El patrimonio del Fondo estará constituido por: 1. Las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional. 2. Los recursos provenientes de crédito interno y externo. 3. Las donaciones que reciba para sí. 4. Los recursos de cooperación nacional o internacional. 5. Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades. 6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.*

**PARÁGRAFO 1°.** *Los recursos de que trata el presente artículo serán administrados por el Fondo a través de los patrimonios autónomos que se constituyan para tal fin, en los términos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional. Estos recursos serán inembargables.*

**Decreto 1068 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. (modificado y adicionado por el Decreto 2387 de 2015).

- **Art 1.1.1.1.** *Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República, y las que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados, para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la ley.*

**Decreto 2387 de 2015**, por el cual se modifica y adiciona el Título I de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1 068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el régimen de contratación del Fondo Adaptación.

- **Art. 2.13.1.1. Régimen contractual.** Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a su cargo, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de actividades, se regirán por derecho privado. estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y de la Constitución Política, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en artículo 17 de la Ley 1150 2007.

Los demás contratos estarán sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y las normas que los modifiquen o adicionen."

- **Art 2°.** El artículo 2.13.1 Decreto 1068 de 2015, quedará así: "Artículo 2.13.1.2 Modalidades de Selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de Invitación Abierta, Invitación cerrada y Contratación Directa, con base en siguientes reglas:

(...) 2. Invitación Cerrada: Modalidad de selección objetiva mediante la cual el Fondo Adaptación, previa definición del presupuesto y de los requerimientos financieros y de experiencia requeridos para la ejecución del futuro contrato, formulará invitación a presentar oferta a mínimo dos (2) oferentes, mediante la aplicación de objetivos previamente determinados, seleccionará entre ellos el ofrecimiento más favorable a los intereses de la entidad. Esta modalidad será aplicable para los contratos cuyo valor sea superior a 1.000 SMLMV e inferior a 132.000 SMLMV. Esta modalidad podrá estar precedida de manifestaciones de interés, en las condiciones que defina la entidad.

3. Contratación Directa: Modalidad mediante la cual el Fondo Adaptación contratará de manera directa al contratista, en los siguientes eventos: a) Contratos cuya cuantía sea igual o inferior a 1.000 SMLMV. b) Contratos o Convenios que se celebren con otras entidades públicas, siempre que el objeto de la entidad contratada tenga relación directa con el objeto a contratar. c) Contratos para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas. d) Contratos para la ejecución de actividades que puedan encomendarse a determinadas personas, en consideración a las calidades técnicas, de experiencia y amplio reconocimiento en el mercado de la persona natural o jurídica a contratar debidamente justificada. e) Contratos de prestación de servicios profesionales y los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales. f) Contratos de Consultoría. g) Contratos para el desarrollo de actividades de acompañamiento social o para el desarrollo de proyectos de reactivación socio económica en los territorios objeto de intervención. h) Contratos para proveer soluciones de vivienda. i) Contratos de arrendamiento, comodato y adquisición de bienes inmuebles. j) Cuando el estudio de mercado demuestre que sólo hay una persona con capacidad para proveer el

bien o servicio, por ser el titular o representante de los derechos de propiedad industrial, propiedad intelectual o de los derechos de autor o por ser, de acuerdo con la ley, su proveedor exclusivo. k) Cuando no se presente propuesta alguna o se declare fallida la invitación abierta o la cerrada. **Parágrafo 1°.** Sin perjuicio de las causales definidas en el numeral 3° del presente artículo, en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se considere conveniente, se podrá adelantar un proceso de invitación abierta o cerrada según se determine. **Parágrafo 2°.** Las reglas para la ejecución de cada una de las modalidades de selección a que se refiere el presente artículo, estarán señaladas en el Manual de Contratación que adopte el Fondo.

- **Art 3°.** El artículo 2.13.1.3 del Decreto 1068 de 2015, quedará así: *Art 2.13.1.3. Determinación de garantías o seguros. Fondo Adaptación, establecerá las garantías o seguros que debe exigir a los contratistas para la ejecución de sus contratos teniendo en cuenta cada caso, la naturaleza y objeto del contrato, las condiciones de ejecución del mismo y los riesgos identificados, que deban ser cubiertos. Para los efectos previstos en el presente artículo Fondo Adaptación podrá sujetarse al régimen de garantías establecido en el Decreto 1082 de 2015, en aquello que resulte aplicable."*

**Decreto 4785 de 2011.** Por el cual se modifica la estructura del Fondo Adaptación y se determinan las funciones de sus dependencias.

- **Art. 4** Gerencia. De acuerdo con el artículo 4 del decreto 4819 de 2010 y el artículo 78 de la ley 489 de 1998 y las normas que los adicionen y modifiquen, el gerente del Fondo Adaptación tendrá las siguientes funciones (...) 3. Presentar a consideración del Consejo Directivo las políticas generales de la entidad y los planes, programas y proyectos a ejecutar 4. celebrar como representante del fondo los contratos de conformidad con el manual de funciones 18. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la entidad. (...)
- **Art. 5°.** Oficina Asesora de Planeación y Cumplimiento. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes (...) 6. Asesorar a todas las áreas y personas responsables en los temas relacionados con la administración de proyectos. 7. Elaborar y solicitar aprobación del anteproyecto de presupuesto del Fondo y realizar el seguimiento a la ejecución del mismo... 9. Colaborar en la planeación financiera del Fondo y comunicar los resultados a las áreas pertinentes.
- **Art. 7°.** Subgerencia de Estructuración. Son funciones de la Subgerencia de Estructuración, las siguientes: 1. Gestionar el proceso de estructuración de programas y proyectos promoviendo el involucramiento de las mejores fuentes de estructuración técnica y financiera que amerite el proyecto, incluyendo los estudios, pliegos, requerimientos, hitos, esquema financiero y de manejo, que procuren la mejor solución al problema hacia el cual está enfocado el proyecto y la adecuada operación de los activos que se generen. 2. Acompañar a la Secretaría General, en los procesos de Contratación de estructuradores y gerentes de estructuración idóneos para la efectiva estructuración técnica, financiera y legal de los proyectos, así como de inversionistas para complementar el fondeo de los proyectos. 3. Validar los proyectos que los terceros formulen para el Fondo. 4. Definir los requerimientos de adquisición predial, manejo ambiental y social de los proyectos a estructurar. 5. Contribuir en la coordinación ante

- las entidades competentes en la obtención de licencias y permisos requeridos, cuando así se establezca en los respectivos contratos.6. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad financiera, legal y técnica de los proyectos, las modificaciones requeridas a los mismos asegurando el cumplimiento de los lineamientos y políticas de vinculación del capital privado emitidos por las entidades encargadas de la planeación. 10. Elaborar en coordinación con la Secretaría General los términos de referencia y supervisar el proceso de contratación de las interventorías
- **Art. 8°.** Subgerencia de Proyectos. Son funciones de la Subgerencia de Proyectos, las siguientes: 1. Coordinar de manera directa la ejecución de los proyectos que serán desarrollados por el Fondo en todas sus fases. 2. Actuar como responsable frente a los sectores en la ejecución de los proyectos que se adelanten por el Fondo.
  - **Art. 9°.** Subgerencia de Gestión del Riesgo. Son funciones de la Subgerencia de gestión del riesgo: 1. Promover la incorporación de la gestión de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en las principales decisiones y actividades del Fondo. 2. Promover que la gestión del riesgo sea un propósito fundamental en el proceso de estructuración de los proyectos que serán desarrollados por el Fondo.
  - **Art. 10°.** Secretaría General. Son funciones de la Secretaría General, las siguientes: 13. Coordinar la elaboración de los términos de referencia o pliegos de condiciones para las licitaciones, concursos y contrataciones directas que lo requieran. 20. Elaborar los contratos y/o convenios que requiera el Fondo, y velar por su perfeccionamiento y legalización, con excepción de los de competencia de otras dependencias de este Fondo. 21. Certificar la suscripción, legalización y vigencia de los contratos. 22. Liquidar los contratos dentro del plazo establecido.

**Ley 1753 de 2015**, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”:

- **Art 155.** El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012. Los contratos para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a cargo del Fondo Adaptación, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. La excepción a la aplicación del Estatuto General de Contratación Pública para los contratos a que se refiere el presente inciso, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018. El Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en coordinación con los respectivos sectores, además de los que se deriven del fenómeno de la Niña 2010-2011, con el propósito de fortalecer las competencias del Sistema y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.  
PARÁGRAFO. Será responsabilidad de las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación, garantizar su

sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación”.

**Ley 1955 de 2019**, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

- **Art. 46** (Modifica el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015) Reconoce la capacidad del Fondo para estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional de Cambio Climático. Frente al régimen de contratación estableció que “a partir del 1° de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

**Resolución 836 del 27 de octubre de 2015**, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo adaptación, que define:

- **“Artículo 3. Alcance.** El Manual de Contratación del Fondo Adaptación regula las contrataciones celebradas con recursos de inversión y funcionamiento; y estará integrado por los siguientes instructivos, que contienen las políticas y lineamientos que regirán cada etapa de lo procesos de contratación:”
  - Numeral 1: Contrataciones régimen privado para los recursos de inversión
  - Numeral 3. Instructivo para el seguimiento y control de los contratos: En donde se establecen los principios que rigen las actividades de supervisión (seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato) e interventoría para los contratos celebrados por el FONDO bajo el Régimen Privado de contratación.
  - Numeral 5. Instructivo para la liquidación de contratos
  - Instructivo de selección de contratistas Código 06-02-I-01. Versión 2. Bogotá D.C., noviembre de 2016)
  - Instructivo de planeación contractual código 06-01-I-01 versión 1. Bogotá D.C., noviembre de 2015
  - lineamientos técnicos y financieros para la elaboración de términos y condiciones contractuales Código 8-SCT-I-01. Versión 3.0 Bogotá D.C.
  - Instructivo de liquidación Código 8-LQC-I-01 versión 1.0 Bogotá D.C. enero 2018
  - Instructivo para el seguimiento y control de contratos Código 4-GPY-I-03. Versión 3. Bogotá D.C. septiembre de 2018

**Resolución Nro. 940 de 2015**, por medio de la cual se adopta el manual de manejo de recursos de inversión del Fondo Adaptación. Manual lineamiento para la gestión de recursos de inversión código 1-PET-I-02. Versión 2.0. Bogotá D.C. octubre de 2017.

- **Numeral 1.10 Patrimonios Autónomos**

- **Numeral 3.2** Lineamiento 2: Modificación de la distribución de recursos estimados y asignados.
- **Numeral 3.3.** Lineamiento 3 Control de cupos de contratación y pagos asignados.

**Resolución Nro. 533 de 2015 y sus modificaciones**, expedida por la Contaduría General de la Nación, por las cuales se incorporan al Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo para las entidades de gobierno.

- *Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración. Numerales 1.2.1.1. Entrega de recursos al patrimonio autónomo y 1.2.1.2. Pago de obligaciones por la sociedad fiduciaria.*

**Decreto 111 de 1996.** Estatuto Orgánico del Presupuesto. Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.

- **“ARTÍCULO 68.** No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el banco nacional de programas y proyectos. (...)”
- **“ARTÍCULO 73.** La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él. (...)”

**Manual de pagos a terceros Fondo Adaptación - Código 7-GTR-M-02.** Versión 2.1 Bogotá D.C. agosto 2018.

- **Numeral 3** tramite de la solicitud de pago por parte de la gestión financiera.
- **Numeral 4** trámite para gestionar cuentas devueltas.
- **Numeral 5** estados de pagos en el proceso de revisión.
- **Numeral 6** Tipo de pagos.
- **Numeral 13** devolución de retenciones por garantías.
- **Numeral 16** Radicación de facturas y/o cuentas de cobro.

**Contrato de fiducia mercantil Nro. 049 del 25 de mayo de 2012**, celebrado entre el Fondo Adaptación y el Consorcio FADAP integrado por Fiduciaria de Occidente y Fiduciaria Popular.

- **Cláusula primera:** Objeto del contrato. La Fiduciaria se obliga con el fondo a constituir un patrimonio autónomo con los recursos de inversión del Fondo Adaptación para el recaudo, administración, inversión, y pagos, en virtud de lo establecido en el artículo 5 del decreto 4819 de 2020, reglamentado por el decreto 2906 de 2011. El contrato se

*cumplirá de conformidad con los términos, condiciones y requisitos establecidos en los términos y condiciones contractuales, sus adendas, su anexo técnico.*

**Manual operativo del Fideicomiso Fondo Adaptación – Consorcio FADAP 2012**  
– Resolución Nro. 022 de 2012.

- **Numeral 2 – Políticas y procesos para pagos.**
  - *Literal III. En cumplimiento de lo pactado en el contrato de fiducia mercantil 049 de 2012, la FIDUCIARIA, realizará los pagos instruidos única y exclusivamente por el Ordenador del Gasto nombrado por el Fondo Adaptación, funcionario de quien la Fiduciaria recibirá las ordenes de pagos con la información necesaria para su trámite y giro.*
  - *Literal IV. Los pagos del Fideicomiso realizados por la Fiduciaria, se tramitarán a través del formato “orden de pago” que hace parte integral del presente documento, en el cual se diligenciará toda la información necesaria del beneficiario del pago, información de las cuentas bancarias destino y para uso exclusivo de la Fiduciaria la liquidación de los descuentos y retenciones a que haya lugar. Dicha orden de pago deberá contar con las condiciones de manejo señaladas en la tarjeta de firmas que suscriba el Ordenador del Gasto y en todo caso debe estar firmada por dicho funcionario autorizado.*
  - *Literal V. Conforme lo establecido en el artículo 102 del Estatuto Tributario, la Fiduciaria será responsable de liquidar, presentar y pagar las obligaciones formales tributarias derivadas de los pagos instruidos por el FONDO. Para tales fines, los documentos soporten tales como facturas o documentos equivalentes, deberán cumplir con los requerimientos establecidos en el Estatuto Tributario.*
  - *Literal IX. La aprobación de las operaciones de causación y pago a gestionar por la fiduciaria se efectuará una vez se reciban las órdenes de pago enviadas por el Ordenador del Gasto en medio físico o magnético.*
  - *Literal X. Las operaciones de transferencias, giros y/o pagos instruidos por el Ordenador del gasto, serán tramitados por la Fiduciaria dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al recibo de la orden de pago, con todos los requisitos y documentos necesarios para su trámite.*
  - *Literal XIV. La causaciones y pagos realizados, serán registrados en las cuentas contables previstas en el PUC contable aprobado por el Fondo Adaptación.*

Minuta completa de los contratos auditados **Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018** con objeto “Realizar la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”. **Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018** con objeto “La Interventoría Integral al Contrato de la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”, en el municipio de Villa De Leyva, Departamento de Boyacá” de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales – TCC y los documentos que los conforman, los cuales, junto con la propuesta presentada forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.”

## 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

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

Como resultado de la evaluación realizada al cumplimiento de la normatividad aplicable sobre la gestión fiscal del Fondo Adaptación, en los procedimientos adelantados por la Entidad en la celebración y ejecución del contrato para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leyva, se concluye que existen deficiencias de planeación, control y seguimiento conforme con los hallazgos descritos en el presente informe y los fundamentos del concepto emitido por la Contraloría.

#### 4.1.1 Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y postcontractual del contrato para la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva en el Municipio de Villa de Leiva, departamento de Boyacá, para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable en todas las áreas (legal, social, ambiental, financiera y técnica) y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.

##### 4.1.1.1 Área Técnica

En el estudio de mercado del proceso contractual de la obra, se afirma que para la definición del presupuesto inicial se adelantó estudio y análisis de mercado y se suscribió el Contrato de Consultoría 282 de 2017 con objeto “CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS Y DIAGNÓSTICOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL SECTOR SALUD DE LA SUBGERENCIA DE ESTRUCTURACIÓN DEL FONDO ADAPTACIÓN A NIVEL NACIONAL”, de donde el Fondo Adaptación (FA) estimó un presupuesto por \$5.584.763.140, incluyendo IVA (19%) y determinando que los “(...) *ajustes por cambio de vigencia y todos los costos y gastos en que debe incurrir el futuro CONTRATISTA para el cumplimiento de sus obligaciones, su utilidad o ganancia, y los demás tributos que cause dicho contrato, independientemente de la denominación que asuman 0 del nivel territorial del que provengan, así como ajustes*

por cambio de vigencia para la duración del contrato. *Por tal razón no se reconocerán sumas adicionales por estos conceptos.*<sup>4</sup> (subrayado fuera de texto)

## CONSULTORÍA 282 DE 2017

En el expediente del proceso contractual compuesto por 7 carpetas revisado en las oficinas del FA se detectan en las carpetas 5 y 7 dos informes de consultoría en donde se establecen las condiciones iniciales de la edificación del Hospital San Francisco de Villa de Leyva; se destaca el presupuesto y el estado de las redes eléctrica e hidrosanitaria (red contraincendios) que fueron objeto de adición y modificación en la ejecución del contrato.

El Consultor entrega al FA mediante oficio R-2018-017691 del 25 de julio de 2018 el Informe 2 del diagnóstico contratado para el hospital de Villa de Leyva en donde se incluye un “presupuesto preliminar” por \$5.309.952.200 con AIU (30%) e IVA y se relacionan cantidades de obra y precios unitarios que se diferencian del presupuesto de obra finalmente contratado por el FA que asciende a \$5.399.000.000. Cabe aclarar que el consultor también entrega un presupuesto para la realización del reforzamiento estructural por \$200.624.023.

La obra ejecutada dentro del Contrato en estudio corresponde a un área construida de 3.905,84m<sup>2</sup>, contando con Portería por el acceso de Urgencias en una edificación de 2 pisos:

### PISO 1:

- Urgencias
- Consulta Externa

### PISO 2:

- Obstetricia
- Hospitalización

También se tienen otras edificaciones en bloques independientes para los servicios de:

- Laboratorio clínico e imagenología
- Rehabilitación
- Oficinas administrativas con batería de baños externa y auditorio

El alcance del proyecto se establece en tres etapas, que inician y concluyen con suscripción de actas en cada una de ellas.

---

<sup>4</sup> FA-IC-I-F-163-2018\_T1\_1 Estudio de mercado, página 3 de 178 (folio 2 expediente)

Tabla 3. Etapas Contrato FA-IC-I-F 163- 2018

Nro.	ETAPA	PLAZO	DESCRIPCIÓN
1	Etapa de Actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías	3 meses	Esta etapa inició con la suscripción del acta de inicio de la referida etapa.
2	Etapa de construcción	10 meses	Esta etapa iniciara con la terminación de la etapa de actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías.
3	Etapa de Post- construcción	1 mes máximo	Inicia al suscribirse el acta de entrega y recepción de obra.

Fuente: TCC Fondo Adaptación. Sector Salud

Es muy importante mencionar que, al verificar el origen del presupuesto, se carece en el expediente del FA de soportes exigidos y definidos en los Términos y Condiciones Contractuales – TCC. En lo referente a la obra, a pesar de que los TCC afirman que su origen es la Consultoría 282/2017, se evidenciaron diferencias en las actividades planteadas y ejecutadas en el Contrato de Obra. Además, no se encontró en la documentación verificada el análisis de precios unitarios de los ítems contractuales, ni de los incluidos en el Otro Sí de septiembre de 2018, en el que se adicionó recursos por \$845.250.629, soportado mediante oficio del 14 de junio de 2018, en el que el Consorcio WP solicita reajuste sobre actividades que luego de la terminación de la etapa de actualización de diseños, requieren modificación e inclusión de algunos ítems en:

- **Actividades eléctricas:** El transformador existente es insuficiente para la prestación del servicio de todo el Hospital, además, las conexiones y equipos instalados están fuera de la norma debido al tiempo transcurrido desde su instalación a la fecha.
- **Actividades Hidrosanitarias:** Aunque en este oficio se cuestionó la capacidad de las bombas tanto de agua potable como de la red contraincendios y el volumen de capacidad de los tanques de reserva de los dos sistemas, luego de las revisiones de presupuesto, solo se modificó el alcance de la red contraincendios, en donde el volumen del tanque existente y la potencia de la bomba existente no es adecuado. La norma NTC 1669 indica que los cálculos hidráulicos y diámetros de tubería para cada red principal deben estar basados en la provisión de 250 GPM (946 L/min) en las dos conexiones de manguera hidráulicamente más remotas en la red principal. Para dar solución a esta situación se aumenta el volumen del tanque de almacenamiento de la red contraincendios.

La firma contratista entrega a la interventoría el presupuesto de obra para adicionar, mediante escrito del 17 de julio de 2017, mientras que la solicitud se escala al FA el

18 de julio de 2018. La adición se realiza mediante Otro Sí 1 suscrito el 17 de septiembre de 2018.

#### 4.1.1.2 Área Legal

Los recursos empleados en la celebración del contrato de obra FA-IC-I-F-163 de 2018 son de inversión, su proceso se rige primariamente por lo dispuesto en los procedimientos internos descritos en el manual de contratación, Resolución 836 de 2015, por lo que se verificó la aplicación de los procesos contenidos en los instructivos de selección de contratistas, planeación contractual, lineamientos técnicos y financieros para la elaboración de términos y condiciones contractuales, seguimiento y control de los contratos, así como el correspondiente a la liquidación, armonizados con las disposiciones aplicables de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y 1882 de 2018.

Modalidad de selección: De acuerdo con el objeto y cuantía se ajusta a la establecida en las disposiciones legales aplicables, corresponde a la descrita en el artículo 2.13.1.2 del Decreto 1068 de 2015, modificado por el artículo 2º del Decreto 2387 de 2015.

Selección del contratista: El procedimiento corresponde al establecido en el Instructivo Selección de Contratistas código 06-02-I-01 emitido en desarrollo de la Resolución 836 de 2015 por la cual se adopta el manual de contratación del Fondo Adaptación; al cierre del proceso se presentaron 4 proponentes, verificada la carpeta contractual, se evidencia el informe de verificación y el definitivo, evaluación que arroja que el consorcio WP Villa de Leyva 2017 cumplió con la totalidad de los requisitos exigidos en los términos y condiciones contractuales y obtuvo 1000 puntos del puntaje establecido en los criterios de ponderación del proceso.

Competencia para suscribir el contrato: El contrato fue celebrado por el funcionario competente, sin que mediara acto de delegación, dada la vigencia del Decreto 4785 del 16 de diciembre de 2011 por el cual se modifica la estructura del Fondo Adaptación y se determina las funciones de sus dependencias, atribuyendo esta función al gerente del Fondo.

Modificatorios: El 17 de septiembre de 2018 se modificó la cláusula segunda del contrato Nro. FA-IC-I-F-163 de 2018 en el valor del contrato en el sentido de adicionar la suma de \$845.250.629,00 incluido IVA. Desde el punto de vista jurídico el procedimiento para la aprobación del modificatorio cumple con los requisitos de orden legal, cuenta con el informe debidamente sustentado por el contratista incluyendo el ajuste al presupuesto y los soportes requeridos, el que fue revisado y avalado por la interventoría, así como también enviado al supervisor designado por el Fondo Adaptación quien previa aprobación emite la solicitud de modificación.

Garantías: Se constituyeron y actualizaron las garantías que amparan el contrato, a la fecha se encuentra vigente la póliza Nro. GU046782 de estabilidad y calidad de obra se encuentra hasta el 15 de mayo de 2024 con un amparo de \$3.072.125.314,50.

Cumplimiento de las obligaciones contractuales: De la verificación documental frente al cumplimiento de las principales obligaciones contractuales se pudo establecer que se ejecutaron a cabalidad aquellas a desarrollarse previa la suscripción del acta de inicio de contrato, contenidas en la cláusula Quinta numeral 1.1 del contrato; el objeto contractual se cumplió en las dos etapas, el personal que desarrolló las actividades corresponde al requerido en los TCC y los cambios que de estos se hicieron en el transcurso de la ejecución de la obra fueron verificados y avalados en acta por la interventoría, el plazo de ejecución se cumplió de acuerdo a lo pactado, se corroboró la existencia del documento y la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo. El análisis de la ejecución del contrato, desde la perspectiva técnica incluida la entrega de la documentación requerida tanto en ejecución como en la etapa de post construcción, fue efectuada por la profesional de ingeniería civil que forma parte del equipo auditor de la cual se desprendió el incumplimiento de obligaciones a cargo del contratista que más adelante se detallan.

Fueron detectadas inconsistencias de orden legal en la planeación y la liquidación, en el estudio de mercado para efectos de definir el presupuesto oficial estimado del contrato, se empleó el mecanismo definido en el instructivo de planeación (V1) numeral 1.2 Estudio y análisis del mercado, párrafo 5 literales *a) solicitud de cotizaciones* y *b) análisis de consumos y precios históricos*, que teniendo en cuenta que la contratación comprende dos componentes, uno de desarrollo de actualización y ajuste de diseños detallados de arquitectura e ingenierías y otro de construcción de la obra, se realizó el cálculo de cada uno de estos componentes por separado. Del análisis efectuado por el equipo auditor al texto del estudio de mercado se evidencia que no refleja para el caso del componente de obra los antecedentes citados, esto es, el estudio de precios del sector salud, ni la información suministrada mediante el contrato celebrado por el señor RAUL ORLANDO MEDELLIN, al que hacen referencia como la fuente de la que se obtuvo el valor estimado, tan solo hace alusión a este sin describir los valores allí contenidos; así tampoco para el componente de actualización y ajuste de diseño, en donde no describe los valores tomados de los precios históricos, tampoco se discrimina para los factores que indica se tuvieron en cuenta para el cálculo de los honorarios, por lo que no es posible definir para los componentes los precios referenciados, así como tampoco el valor individual estimado para el personal requerido, por lo que al no evidenciarse los anexos del estudio de mercado se contraría lo dispuesto en el instructivo de lineamientos técnicos y financieros para la elaboración de términos y condiciones contractuales Código 8-SCT-I-01 versión

3.0 Bogotá D.C, al que nos referimos por remisión expresa del instructivo de planeación contractual código 06-01-I-01 versión 1. Bogotá D.C., noviembre de 2015, numeral 1. 2, párrafo 7.

Respecto de la liquidación que se efectuó el 29 de abril de 2021, se evidenciaron inconsistencias que más adelante se detallan.

En la evaluación realizada, se establecieron los siguientes hallazgos:

**HALLAZGO Nro. 1. Estructuración proyecto de la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. Hospital San Francisco de Villa de Leyva Contrato de Obra FA-IC-I-F-163 de 2018 (Disciplinario)**

*En la verificación de la materia auditada, se evidenciaron debilidades en la estructuración del proyecto ocasionadas por la inexistencia de los anexos del estudio de mercado en los componentes de actualización de diseños y de obra, incumpliendo lo dispuesto expresamente en manual de contratación de la entidad.*

La Constitución política de Colombia establece:

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

Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

*“Art 13 Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”*  
(subrayado fuera de texto)

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece acerca “De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de

*transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.”*

La Ley 1474 de 2011 determina en el artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores y los interventores: *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

En el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 establece en el:

*“Artículo 2.2.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”*

La Ley 1952 de 2019 en su artículo 38, incisos 22 y 29:

*“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, (...).*

*3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado. (...)*

*4. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.”*

*“22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.*

*29. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.”*

Además, en los artículos siguientes se tiene:

- *“Art 23. Garantía de la función pública. Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los*

*derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.”*

- *“Art 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*
- *Art 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.”*

Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”:

- *“Art 155. El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012. Los contratos para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a cargo del Fondo Adaptación, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se registrarán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. La excepción a la aplicación del Estatuto General de Contratación Pública para los contratos a que se refiere el presente inciso, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018.*

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

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

Decreto 2387 de 2015, por el cual se modifica y adiciona el Título I de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el régimen de contratación del Fondo Adaptación.

- *“Art. 2.13.1.1. Régimen contractual. Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a su cargo, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de actividades, se regirán por derecho privado. estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y de la Constitución Política, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en artículo 17 de la Ley 1150 2007. (Subrayado fuera de texto)  
Los demás contratos estarán sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y las normas que los modifiquen o adicionen.”*
- *“Art 2°. El artículo 2.13.1 Decreto 1068 de 2015, quedará así: "Artículo 2.13.1.2 Modalidades de Selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de Invitación Abierta, Invitación cerrada y Contratación Directa, con base en siguientes reglas:  
(...) 2. Invitación Cerrada: Modalidad de selección objetiva mediante la cual el Fondo Adaptación, previa definición del presupuesto y de los requerimientos financieros y de experiencia requeridos para la ejecución del futuro contrato, formulará invitación a presentar oferta a mínimo dos (2) oferentes, mediante la aplicación de objetivos previamente determinados, seleccionará entre ellos el ofrecimiento más favorable a los intereses de la entidad. Esta modalidad será aplicable para los contratos cuyo valor sea superior a 1.000 SMLMV e inferior a 132.000 SMLMV. Esta modalidad podrá estar precedida de manifestaciones de interés, en las condiciones que defina la entidad.”*

Decreto 4785 de 2011, por el cual se modifica la estructura del Fondo Adaptación y se determinan las funciones de sus dependencias.

- *Art. 4 Gerencia. De acuerdo con el artículo 4 del decreto 4819 de 2010 y el artículo 78 de la ley 489 de 1998 y las normas que los adicionen y modifiquen, el gerente del Fondo Adaptación tendrá las siguientes funciones (...) 3. Presentar a consideración del Consejo Directivo las políticas generales de la entidad y los planes, programas y proyectos a ejecutar 4. celebrar como representante del fondo los contratos de conformidad con el manual de funciones 18. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la entidad. (...)*
- *Art. 5°. Oficina Asesora de Planeación y Cumplimiento. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes (...) 6. Asesorar a todas las áreas y personas responsables en los temas relacionados con la administración de proyectos. 7. Elaborar y solicitar aprobación del anteproyecto de presupuesto del Fondo y realizar el seguimiento a la ejecución del mismo... 9. Colaborar en la planeación financiera del Fondo y comunicar los resultados a las áreas pertinentes.*

- *Art. 7°. Subgerencia de Estructuración. Son funciones de la Subgerencia de Estructuración, las siguientes: 1. Gestionar el proceso de estructuración de programas y proyectos promoviendo el involucramiento de las mejores fuentes de estructuración técnica y financiera que amerite el proyecto, incluyendo los estudios, pliegos, requerimientos, hitos, esquema financiero y de manejo, que procuren la mejor solución al problema hacia el cual está enfocado el proyecto y la adecuada operación de los activos que se generen. 2. Acompañar a la Secretaría General, en los procesos de Contratación de estructuradores y gerentes de estructuración idóneos para la efectiva estructuración técnica, financiera y legal de los proyectos, así como de inversionistas para complementar el fondeo de los proyectos. 3. Validar los proyectos que los terceros formulen para el Fondo. 4. Definir los requerimientos de adquisición predial, manejo ambiental y social de los proyectos a estructurar. 5. Contribuir en la coordinación ante las entidades competentes en la obtención de licencias y permisos requeridos, cuando así se establezca en los respectivos contratos. 6. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad financiera, legal y técnica de los proyectos, las modificaciones requeridas a los mismos asegurando el cumplimiento de los lineamientos y políticas de vinculación del capital privado emitidos por las entidades encargadas de la planeación. 10. Elaborar en coordinación con la Secretaría General los términos de referencia y supervisar el proceso de contratación de las interventorías*
- *Art. 8°. Subgerencia de Proyectos. Son funciones de la Subgerencia de Proyectos, las siguientes: 1. Coordinar de manera directa la ejecución de los proyectos que serán desarrollados por el Fondo en todas sus fases. 2. Actuar como responsable frente a los sectores en la ejecución de los proyectos que se adelanten por el Fondo.*
- *Art. 10°. Secretaría General. Son funciones de la Secretaría General, las siguientes: 13. Coordinar la elaboración de los términos de referencia o pliegos de condiciones para las licitaciones, concursos y contrataciones directas que lo requieran. 20. Elaborar los contratos y/o convenios que requiera el Fondo, y velar por su perfeccionamiento y legalización, con excepción de los de competencia de otras dependencias de este Fondo. 21. Certificar la suscripción, legalización y vigencia de los contratos. 22. Liquidar los contratos dentro del plazo establecido.*

Resolución 836 del 27 de octubre de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo adaptación, que define:

- *“Artículo 3. Alcance. El Manual de Contratación del Fondo Adaptación regula las contrataciones celebradas con recursos de inversión y funcionamiento; y estará integrado por los siguientes instructivos, que contienen las políticas y lineamientos que regirán cada etapa de lo procesos de contratación:”*
- *Numeral 1: Contrataciones régimen privado para los recursos de inversión*
- *Numeral 3. Instructivo para el seguimiento y control de los contratos: En donde se establecen los principios que rigen las actividades de supervisión (seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato) e interventoría para los contratos celebrados por el FONDO bajo el Régimen Privado de contratación.*

- Numeral 5. Instructivo para la liquidación de contratos
- Instructivo de selección de contratistas Código 06-02-I-01. Versión 2. Bogotá D.C., noviembre de 2016)
- Instructivo de planeación contractual código 06-01-I-01 versión 1. Bogotá D.C., noviembre de 2015
- lineamientos técnicos y financieros para la elaboración de términos y condiciones contractuales Código 8-SCT-I-01. Versión 3.0 Bogotá D.C.

El Consejo de Estado, en la Sentencia 1997-03924 de 27 de abril de 2011, define: “Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepuestos o sobrecostos en el precio del contrato sin justificación alguna, de manera que se logre el máximo de transparencia, probidad y eficiencia en el manejo de los limitados recursos con que cuentan las entidades para la adquisición de los bienes, obras y servicios (...).”<sup>5</sup>

Para efectos de definir el presupuesto oficial estimado del contrato, se adelantó el estudio y análisis del mercado empleando el mecanismo definido en el instructivo de planeación (V1) numeral 1.2 Estudio y análisis del mercado, párrafo 5 literales a) *solicitud de cotizaciones* y b) *análisis de consumos y previos históricos*. Refiere el documento visible a folios 2-7 de la carpeta contractual número 1, que teniendo en cuenta que la contratación comprende dos componentes, uno de desarrollo de actualización y ajuste de diseños detallados de arquitectura e ingenierías y otro de construcción de la obra, se realizó el cálculo de cada uno de estos componentes por separado, así:

- **COMPONENTE DE OBRA:** El valor estimado se obtuvo del estudio de precios de mercado realizado por el sector salud y la información suministrada mediante el contrato 282 de 2017 en la ejecución de la “*consultoría para la elaboración de conceptos y diagnósticos técnicos y financieros específicos relacionados con el sector salud de la subgerencia de estructuración del Fondo Adaptación a nivel nacional*”.

Para la ejecución de la obra del contrato derivado de este proceso de selección, el fondo estimó un presupuesto oficial de \$5.584.763.140 incluido IVA del 19%, ajustes por cambio de vigencias y todos los costos y gastos en que debe incurrir el futuro contratista para el cumplimiento de sus obligaciones, su utilidad o ganancia y los demás tributos que cause dicho contrato, independientemente de la denominación que asuman o del nivel territorial del que provengan.

---

<sup>5</sup> Link

[http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_a3a5c0df4e5d0142e0430a0101510142](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_a3a5c0df4e5d0142e0430a0101510142). Julio 2020

- **COMPONENTE DE ACTUALIZACIÓN Y AJUSTE DE DISEÑO:** define el personal mínimo requerido y para determinar el presupuesto oficial se implementó el mecanismo de precios históricos establecido en el manual de contratación del Fondo; para este caso se tomaron como referencia los precios históricos utilizados por las entidades que tienen un régimen de contratación similar como lo son FONADE y FINDETER, las cuales establecen los topes máximos para sueldos y demás gastos que inciden en los contratos de consultoría e interventorías desde el año de 1998, a su vez por medio de este mecanismo se determina los costos indirectos y directos como gastos de viaje, tramites, estudios y ensayos de laboratorio, así como el factor multiplicador (1.84 para la etapa de actualización y ajuste a los diseños definitivos), agrega que para la tabulación de la información se calcularon los honorarios mensuales de los profesionales ponderados por los porcentajes de dedicación que exige el proyecto, que sumados a los demás costos directos e indirectos da como resultado el valor estimado de \$103.000.090.

Teniendo en cuenta lo anterior se efectuó revisión documental a la carpeta física del Contrato de Obra FA-IC-I-F-163 de 2018, evidenciando que no obra ningún anexo al estudio de mercado contrariando lo dispuesto en el instructivo de lineamientos técnicos y financieros para la elaboración de términos y condiciones contractuales Código 8-SCT-I-01 versión 3.0 Bogotá D.C, que señala:

*“1 lineamientos para la elaboración del estudio de mercado (...) 1.1 mecanismos para la elaboración del Estudio y Análisis del Mercado existen diversos mecanismos, tales como los señalados en el Instructivo de Planeación de la Sección I del Manual de Contratación - Resolución 836 de 2015. En el documento de estudio de mercado se debe incluir los principales resultados obtenidos en donde quede claramente descrito el mecanismo utilizado, las consideraciones tenidas en cuenta para su desarrollo y la vigencia del mismo. De igual manera, se deberán anexar los soportes (...)”*

Instructivo al que nos referimos por remisión expresa del instructivo de planeación contractual código 06-01-I-01 versión 1. Bogotá D.C., noviembre de 2015, numeral 1. 2, párrafo 7.

Al verificar los soportes de la fase precontractual del proceso en revisión, se encontraron inconsistencia frente al Análisis de Precios Unitarios- APU, porque se solicitó al FA copia integra del expediente documental del contrato auditado, en donde se esperaba encontrar el análisis de precios unitarios de cada uno de los ítems de obra contratados, pero no fue así. Se reitera el requerimiento de esta información técnica durante visita especial realizada desde el 13 al 16 de septiembre de 2022, quedando en acta de visita el compromiso de la entidad de remitir esta documentación antes del 26 del mismo mes, pero no fue aportada a pesar de que

los Términos y Condiciones Contractuales – TCC del proceso establecen dentro del numeral 3.1 Alcance y Descripción del Proyecto, que en la etapa de actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías, el contratista debía elaborar y entregar el Presupuesto de Obra aplicando el análisis de precios unitarios como metodología para calcular el costo de las actividades a ejecutar, entregando estos soportes (APU) como Memoria Técnica, además de planos, memorias de cálculo y carteras de campo, entre otros<sup>6</sup>.

Cabe aclarar que tampoco se tiene análisis de precios unitarios de los ítems incluidos en el Contrato Nro. FA-IC-I-F-163 de 2018 mediante el Otro Si 1 del 17 de septiembre de 2018, en donde se realizó adición por \$845.250.629.

Se evidencia entonces:

- a) Debilidades en la planeación descritas frente al análisis del estudio de mercado, que genera violación a los principios de la función administrativa y dado que el contrato fue celebrado por régimen privado, incumplimiento a los lineamientos establecidos en el manual de contratación vigente para la fecha adoptado con la Resolución 836 de 2015.
- b) Debilidades en la gestión del FA al definir los montos de inversión definitivos en el proyecto (obra), teniendo un insumo preciso del presupuesto necesario para la ejecución de las obras requeridas que finalmente desconocieron en la fase precontractual del proceso.
- c) Deficiencias de la firma contratista de obra, de la interventoría y de la supervisión, en la entrega de documentos exigidos desde la fase precontractual del proceso, omisión que demuestra deficiencias en la labor de interventoría que fue avalada por la supervisión ejercida por el Fondo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

Se recibe respuesta del FA mediante oficio 2022ER0172641 del 15 de octubre de 2022.

*ANEXO AL ESTUDIO DE MERCADO: “Al consultar el backup de la funcionaria a cargo del Sector Salud de la época, Ing. Lisbeth Villa, se encontraron los soportes del cálculo tanto de la etapa de actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías como de la obra, archivos denominados “PRESUPUESTO ESTIMADO*

---

<sup>6</sup> TCC página 30 y 31 de 98

*TERMINACIÓN HOSPITAL” y “COSTEO ACTUALIZACIÓN” (sic), que fueron compartidos al equipo auditor el 26 de septiembre de 2022.*

*Así mismo, se entrega el documento “COSTEO ACTUALIZACIÓN” y se adjunta nuevamente el formato Excel que contiene los soportes del cálculo para la etapa de actualización de diseños.*

*Por lo anteriormente expuesto, se anexa en la carpeta denominada “Observación 1” los siguientes documentos:*

- 1. COSTEO ACTUALIZACIÓN correspondiente a la Invitación Cerrada 038 de 2017.*
- 2. PRESUPUESTO ESTIMADO TERMINACIÓN HOSPITAL correspondiente a la Invitación Cerrada 038 de 2017.*
- 3. Correo soporte presupuesto obra y actualización de diseños hospital Villa de Leyva.*

*En dichos archivos consta el ejercicio de cálculo que se realizó para estimar los presupuestos de las dos etapas que soportan la contratación adelantada mediante la Invitación Cerrada 038 de 2017.*

*Para el caso de la obra, el cálculo incluye el desglose de los ítems, cantidades, precios unitarios, AIU e IVA, y para la actualización de los diseños incluye el análisis de los precios (correspondientes a los históricos utilizados también por FONADE y FINDETER, entidades que tienen un régimen similar al del FONDO en esa época), el desglose del factor multiplicador, los honorarios del personal profesional, técnico, equipos, vehículos y demás costos directos e indirectos señalados en el estudio de mercado.*

*Es importante precisar que teniendo en cuenta que la contratación fue adelantada por régimen privado, el manual de contratación vigente para la época “Resolución 836 de 2015” no establecía la obligatoriedad de la publicación de los cálculos internos del presupuesto, los cuales sí se realizaron por parte de la Entidad como consta en los documentos señalados anteriormente, y cuyos principales resultados obtenidos y mecanismos utilizados se dejaron por escrito en el estudio de mercado como lo establecen los “Lineamientos para la elaboración del estudio de mercado” contenido en los “Lineamientos Técnicos y Financieros para la Elaboración de Términos y Condiciones Contractuales”.*

*Adicionalmente, cada proponente debía realizar sus cálculos para establecer el valor de su oferta económica y finalmente se adjudicaría por el valor del proponente ganador.”*

#### **INCONSISTENCIAS ORIGEN PRESUPUESTO:**

*1. APU: “El presupuesto inicial fue estimado para soportar la contratación que se adelantó mediante Invitación Cerrada 038 de 2017 y los presupuestos detallados de obra y APU’s se estableció como obligación del contratista (FA-IC-I-F-163 de 2018) como un soporte y herramienta de avance de obra y control de pagos (numeral 3.1 de los términos y*

condiciones contractuales) en la etapa de actualización de diseños y se requería para dar inicio a la etapa de obra. El cumplimiento de esta obligación fue avalado por la interventoría.”

2. DIFERENCIAS EN PRESUPUESTOS: “De conformidad con lo descrito en los “Antecedentes” de los términos y condiciones contractuales del proceso de contratación de la Invitación Cerrada 038 de 2017, en el que se consideró: “conveniente y oportuno la culminación de las obras, contratándose previamente, con un experto que efectuará el diagnóstico de la obra, para así, proceder a contratar la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”, se suscribió, como bien lo manifiesta el equipo auditor, el 30 de noviembre de 2017 el Contrato de Consultoría nro. 282 de 2017 con el señor Raúl Orlando Medellín para la ejecución de la “CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS Y DIAGNÓSTICOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL SECTOR SALUD DE LA SUBGERENCIA DE ESTRUCTURACIÓN DEL FONDO ADAPTACIÓN A NIVEL NACIONAL”, cuyo alcance era realizar un diagnóstico de la infraestructura existente para los proyectos del Hospital San Francisco de Villa De Leyva en Boyacá y de la Tola en Nariño, del Sector Salud, determinando que dicho diagnóstico serviría de insumo para la terminación de las obras de dichos hospitales. Específicamente en el numeral 1.5 Descripción de la necesidad de los TCC se enfatiza que “el diagnóstico a la infraestructura existente de la Segunda etapa del Hospital San Francisco de Villa de Leyva, considerándose que el estado de la infraestructura actual permite la continuación de las actividades faltantes sin existir complejidades que impidan su terminación. Por lo que, **por parte del contratista de obra, se requiere que el mismo, realice un trabajo previo de actualización de los ítems que se requieran ejecutar**, para posteriormente, ejecutar la construcción de la obra”.

En cumplimiento del Contrato nro. 282 de 2017, mediante el radicado nro. R-2018-012666 se presentó por parte del Consultor a la Entidad el informe nro. 2 dentro del cual se incluyen dos cuadros presupuestales así:

- El primero corresponde al “Cuadro de precios y cantidades para la Reparación Estructural Hospital San Francisco Villa de Leyva” Anexo 1, en el cual se describen las OBRAS A NIVEL DE CIMENTACIÓN, REFORZAMIENTO DE VIGAS, REFORZAMIENTO DE COLUMNAS Y RESTITUCIÓN DE MUROS por valor total de \$200.624.023.

A continuación, se presenta pantallazo del informe n.º2 encontrado en el expediente del contrato 282 de 2017, página 29, donde se evidencia el presupuesto de la reparación estructural, documento que se consigna en la carpeta denominada observación 1 bajo el nombre “4. R-2018-012666 - Informe 2”:

INSTRUCTIVIDAD  
Nº 0004-2017

REVISIÓN ESTRUCTURAL (OPERA, FINANCIOS, REALES) EN  
CASO DE IMPORTE Y MODIFICACION

CONTINUA DE ANEXO

COD	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VAL. UNITARIO	VAL. TOTAL
0	<b>PRELIMINAR</b>				
01	PRELIMINAR DE ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS TÉCNICOS	m	800	\$5.000	\$4.000.000
02	ESTUDIO DE VIABILIDAD TÉCNICA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
03	ESTUDIO DE VIABILIDAD ECONÓMICA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
04	ESTUDIO DE VIABILIDAD SOCIAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
05	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMBIENTAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
06	ESTUDIO DE VIABILIDAD LEGAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
07	ESTUDIO DE VIABILIDAD INSTITUCIONAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
08	ESTUDIO DE VIABILIDAD POLÍTICA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
09	ESTUDIO DE VIABILIDAD CULTURAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
10	ESTUDIO DE VIABILIDAD HISTÓRICA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
11	ESTUDIO DE VIABILIDAD PATRIMONIAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
12	ESTUDIO DE VIABILIDAD DEPARTAMENTAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
13	ESTUDIO DE VIABILIDAD MUNICIPAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
14	ESTUDIO DE VIABILIDAD LOCAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
15	ESTUDIO DE VIABILIDAD REGIONAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
16	ESTUDIO DE VIABILIDAD NACIONAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
17	ESTUDIO DE VIABILIDAD INTERNACIONAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
18	ESTUDIO DE VIABILIDAD GLOBAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
19	ESTUDIO DE VIABILIDAD UNIVERSAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
20	ESTUDIO DE VIABILIDAD TOTAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
21	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPLETA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
22	ESTUDIO DE VIABILIDAD INTEGRAL	m	100	\$10.000	\$1.000.000
23	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
24	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
25	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
26	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
27	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
28	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVA	m	100	\$10.000	\$1.000.000
29	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
30	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
31	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
32	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
33	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
34	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
35	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
36	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
37	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
38	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
39	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
40	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
41	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
42	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
43	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
44	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
45	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
46	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
47	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
48	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
49	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
50	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
51	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
52	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
53	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
54	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
55	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
56	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
57	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
58	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
59	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
60	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
61	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
62	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
63	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
64	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
65	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
66	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
67	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
68	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
69	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
70	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
71	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
72	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
73	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
74	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
75	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
76	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
77	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
78	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
79	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
80	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
81	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
82	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
83	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
84	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
85	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
86	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
87	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
88	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
89	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
90	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
91	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
92	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
93	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
94	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXTENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
95	ESTUDIO DE VIABILIDAD PROFUNDO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
96	ESTUDIO DE VIABILIDAD DETALLADO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
97	ESTUDIO DE VIABILIDAD EXHAUSTIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
98	ESTUDIO DE VIABILIDAD COMPREHENSIVO	m	100	\$10.000	\$1.000.000
99	ESTUDIO DE VIABILIDAD ABARCANTE	m	100	\$10.000	\$1.000.000
100	ESTUDIO DE VIABILIDAD AMPLIO ALCANCE	m	100	\$10.000	\$1.000.000

- El segundo presupuesto “Preliminar -Anexo 2” realizado por el consultor que se encuentra desde la página 33 del archivo de nominado “4. R-2018-012666 – Informe 2”, contiene las actividades: preliminares, cimentación y estructuras, muros, cubiertas, acabados, red hidráulica, sistema eléctrico, gases medicinales, ventilación mecánica, ascensor y exteriores, por valor de \$5.309.952.200, el cual no contempla los ítems presupuestados para el reforzamiento anteriormente mencionados por valor de \$200.624.023.

Por lo anterior, no hubo debilidades en la planeación respecto al estudio de mercado que soporta la Invitación Cerrada 038 de 2017, que dio origen al contrato FA-IC-I-F-163-2018, toda vez que tal como lo manifiesta el equipo auditor en la observación 1 para el momento en el que se estructuró y se publicó el proceso en referencia el Fondo Adaptación se regía por derecho privado, por lo que se debía aplicar lo dispuesto en el Manual de Contratación vigente, en el marco del cual para la elaboración de los estudios de mercado se debía dar aplicación a los “Lineamientos para la elaboración del estudio de mercado” contenido en los “Lineamientos Técnicos y Financieros para la Elaboración de Términos y Condiciones Contractuales”.

*En efecto, en el documento de estudio de mercado de la Invitación Cerrada 038 de 2017, se incluyeron como lo indica el lineamiento anterior, los principales resultados obtenidos, indicando el mecanismo utilizado tanto para la etapa de actualización de diseños como de la obra, incluyendo ajustes por cambio de vigencia dado que el proceso se estructuró en el 2017 con un plazo de ejecución de 14 meses (más de 1 año) según lo estipulado en la página 26 de los Términos y Condiciones Contractuales, y los soportes de los cálculos internos de la entidad “PRESUPUESTO ESTIMADO TERMINACIÓN HOSPITAL” y “COSTEO\_ACTUALIZACIÓN (sic), que soportan en el estudio del sector reposan en el backup de la funcionaria encargada del sector salud.*

*Así mismo, no hubo debilidades en la gestión del FA al definir los montos de inversión, ya que el presupuesto base de la invitación cerrada 038 de 2017 y el insumo suministrado como parte del diagnóstico del contrato 282 de 2017, es a todas luces un estimativo, y de acuerdo a los documentos precontractuales la adjudicación del contrato “corresponderá al **precio de la propuesta económica que resulte seleccionada en el proceso de selección**”, y el presupuesto definitivo para dar inicio a las obras, como quedó establecido en la obligación del contrato 163 de 2018, era el resultado de la etapa de actualización de los diseños y este serviría como **“una herramienta de seguimiento y control del proyecto”**, pues el contrato era a precio global.*

*En virtud de lo anterior, de manera respetuosa se solicita se retire la Observación 1 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal del Informa Final de la Auditoría de Cumplimiento al Fondo Adaptación - ESE San Francisco Villa de Leyva, teniendo en cuenta los fundamentos expuestos.”*

## **ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN**

Al analizar la respuesta esbozada por la entidad, llama a atención que hasta el momento de la comunicación de las observaciones se encontró soportes del estudio de mercado que se habían solicitado por más de un mes al Fondo Adaptación y que debían estar contenidos en el expediente del Contrato auditado. Se valida conforme a la estructuración de la observación, así:

COMPONENTE DE OBRA: El FA adjunta archivo en formato excel como soporte del estudio de mercado denominado “PRESUPUESTO ESTIMADO TERMINACIÓN HOSPITAL”, en donde se presenta el mismo listado de actividades a ejecutar en la obra del Hospital San Francisco, obtenidas como resultado del Contrato de Consultoría 282 de 2017, pero con un valor totalizado diferente al señalado en el informe del 01 de junio de 2018 suscrito por el Arq. Medellín (documento de 83 páginas anexo a la respuesta del FA):

- El Contrato de Consultoría arroja un valor de inversión necesaria de \$5.309.952.200 a su fecha de presentación. Cabe aclarar que esta es la misma cuantía del presupuesto entregado por el consultor en su informe final del 25 de julio de 2018.

- El archivo en formato excel entregado por el FA en su respuesta totaliza la inversión en \$5.077.057.400.

El estudio de mercado refiere que el valor estimado de obra para la construcción del Hospital San Francisco de Villa de Leyva se obtuvo de la información suministrada por el Contrato de Consultoría 282 de 2017 (\$5.309.952.200), mientras que el estudio de precios realizado por el sector salud remitido en su respuesta a la observación por el FA es de \$5.077.057.400, como se evidencia se tiene una diferencia en el valor que no es sustentada en la respuesta remitida.

**COMPONENTE DE ACTUALIZACIÓN Y AJUSTE DE DISEÑO:** Como anexo el FA remite el documento en formato excel denominado “COSTEO ACTUALIZACIÓN” en donde se detallan los costos tanto de personal como costos directos incluidos en la primera fase del contrato, pero al verificar esta cuantificación difieren los valores registrados en el documento: en la pestaña “PERSONAL Y OTROS” se totaliza un gasto para 3 meses por \$69.667.810,67 mientras que en el resumen de la hoja “COSTEO” este mismo concepto tiene un gasto de \$73.312.415,95 que se totaliza de manera inconsistente para los dos casos, en \$103.003.090.

Frente a las inconsistencias encontradas en la fase precontractual, se tiene:

1. APU: Efectivamente la elaboración de los análisis de precios unitarios, es una obligación del contratista de obra en la etapa de actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías, y aunque se contó con el aval de la interventoría, no se encontró este entregable en el expediente del Contrato Nro. FA-IC-I-F-163 de 2018 como se comunicó en observación. La respuesta emitida por el FA no desvirtúa la observación.

2. DIFERENCIAS ENTRE CONSULTORÍA Y CONTRATO DE OBRA: Se analiza y corrobora lo contenido en la respuesta de la entidad y se evidencia que efectivamente el presupuesto de la consultoría del contrato 282 de 2017 no contenía el valor del reforzamiento estructural planteado inicialmente que, aunque no se cumplió al 100% si se presupuestó por el consultor (\$200.624.023), como lo muestra el FA en su respuesta.

Cabe aclarar que este valor no fue de conocimiento del equipo auditor, quienes al evaluar el Informe Final de la Consultoría del Contrato 282 de 2017 denominado “4. R-2018-012666 - Informe 2”, no encontraron el Anexo 8 “Anexos del Informe Final de la Estructura”, mencionado en el índice (página 4) y con portada, pero sin documentación en la página 14 del informe.

Partiendo de lo respondido por la entidad se toma lo contenido en la Tabla 01. Cuantificación Presunto Sobrecosto Presupuesto Obra Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018, incluida en la observación comunicada, con el fin de explicar pormenorizadamente la forma en la que se desvirtúa la presunta incidencia fiscal.

Tabla 4. Detalle presunto sobrecosto desvirtuado Hallazgo Nro.1.

CONDICIONES OBSERVACIÓN COMUNICADA		PROCESO DE VALIDACIÓN OBSERVACIÓN 1			
Valor Presupuesto Consultoría 282/2017	\$5.309.952.200	Inversión reforzamiento estructural Consultoría	\$200.624.023	Valor Presupuesto Consultoría 282/2017	Total \$5.510.576.223
Valor Presupuesto Obra Invitación Cerrada	\$5.584.763.140			Valor totalizado por FA en su respuesta <sup>7</sup>	\$5.077.057.400
Valor Presupuesto Obra Contrato FA-IC-I-F-163 de 2018	\$5.399.000.000			Valor Presupuesto Obra Contrato FA-IC-I-F-163 de 2018	\$5.399.000.000
<b>PRESUMTO SOBRECOSTO</b>	<b>\$89.047.800</b>				<b>NO EXISTE</b>

Fuente: Fondo Adpatación – Equipo Auditor

Como se observa no existe presunto sobrecosto al comparar el valor total del presupuesto de consultoría que incluye el reforzamiento estructural, frente al valor pactado en el Contrato FA-IC-I-F-163 de 2018, pero al verificar el valor totalizado por el FA en su respuesta a la observación, se siguen presentando inconsistencias en el presupuesto de la estructuración del proyecto.

Considerando lo anterior se desvirtúa la presunta incidencia fiscal de la observación comunicada, pero la posible connotación disciplinaria persiste a causa de las falencias encontradas en la planeación y estimación de la inversión del proyecto, pues al revisar la forma en la que se cuantifican los costos directos, no se hace referencia al origen del precio histórico tomado, como se indica en el estudio de mercado. En relación a la ausencia de los anexos del mismo, requisito contenido en el instructivo de lineamientos técnicos y financieros para la elaboración de términos y condiciones contractuales Código 8-SCT-I-01 versión 3.0, estos fueron allegados con posterioridad a la visita efectuada por el equipo auditor a la entidad, encontrando que físicamente no constituían un anexo del mismo, como pudo evidenciarse tanto en las repuestas de la entidad durante el proceso auditor como el la verificación presencial efectuada en desarrollo de la visita a la entidad, contrariando lo dispuesto en el precitado instructivo que hace parte de la Resolución 836 de 2015.

Si bien es cierto, para efectos de su publicación en los términos dispuestos en el numeral 1.10 Instructivo de selección de contratistas del Manual de contratación,

<sup>7</sup> Archivo en formato excel denominado "PRESUPUESTO ESTIMADO TERMINACIÓN HOSPITAL"

formalmente el proceso de selección para el caso de la invitación cerrada inicia con la comunicación a los proponentes invitados, de lo que se infiere que no estaban obligados a publicar el estudio de mercado, también lo es que no puede el FA apartarse de la obligatoriedad de verificar que este análisis con sus soportes, como su manual de contratación lo indica, haga parte del mismo y repose físicamente como anexo en los terminos descritos en sus lineamientos internos.

## **HALLAZGO Nro.2. Inconsistencias en el archivo físico de la materia auditada (Disciplinario)**

*En la verificación física del archivo se evidenciaron falencias en la inclusión documental e irrupción en la cronología del mismo incumpliendo lo dispuesto en los principios generales de la Ley de Archivo, así también se observó que la información remitida por el FA ante las diferentes solicitudes del equipo auditor, fue enviada incompleta.*

Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

*“Art. 4. Principios generales que rigen la función archivística.*

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

*b) Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;*

*c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;*

*d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.”*

*· “Art 15. Responsabilidad especial y obligaciones de los servidores públicos. Los servidores públicos, al desvincularse de las funciones titulares, entregarán los documentos y archivos*

*a su cargo debidamente inventariados, conforme a las normas y procedimientos que establezca el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades.”*

*· “Art. 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.”*

En visita realizada al Fondo Adaptación fue verificado el archivo físico correspondiente a los contratos de obra FA-IC-I-F 163 de 2018 e interventoría FA-CD-I-F-137-2018 de 2018, evidenciándose una diferencia sustancial en la foliatura de las carpetas físicas vs la enviada en medio digital como respuesta al primer requerimiento efectuado por el equipo auditor.

Respecto del contrato de obra FA-IC-I-F-163 de 2018, la información que reposa físicamente del fl 1489 al 1497 tomo 8, no corresponde a la enviada por la entidad y no fue evidenciada un acta aclaratoria o anotación de refoliación.

Se evidenció un tomo nuevo, no reportado en la información inicial “tomo 9” del folio 1498 al 1504, con el que se incorpora en el consecutivo temporal la propuesta del consorcio con quien se celebró el contrato, sin el acta de aducción documental y la anotación de refoliación.

También se evidenciaron dos cajas contenticas de carpetas no entregadas en la solicitud inicial de información y que fueron foliadas comenzando en el número 1 y no en el consecutivo de la secuencia temporal del archivo: caja Nro.10133 tomos del 1 al 6, comienza en folio 1 y termina en el 1290; caja Nro.10134 tomos del 7 al 11 comienza tomo 7 fl 1292 y termina tomo 11 fl 1358.

Finalmente, en el transcurso de la auditoría, fue allegada información relacionada en los documentos como anexo de mismo, pero que físicamente no se encontró en el expediente, es el caso de algunos de los anexos de los términos y condiciones de los dos procesos contractuales, informes de interventoría, informe de la firma interventora GPO del mes de noviembre de 2015, en donde se reporta el estado real de la infraestructura construida en el Contrato 178 de 2013, análisis de precios unitarios de ítems contractuales y no previstos, soportes de ejecución como memorias de cálculo por pago parcial y finales y demás documentación detallada en las solicitudes de información efectuadas a la entidad.

Considerando las inconsistencias encontradas se valida como Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria debida a incumplimiento a lo establecido en la norma vigente para la conservación y manejo de archivos ocasionando demoras en el ejercicio de consulta y verificación, y debilidades en los soportes de ejecución del recurso público.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Se recibe respuesta del FA mediante oficio 2022ER0172641 del 15 de octubre de 2022.

*“Conforme a la información suministrada por la Profesional II encargada del proceso de Gestión Documental y el Asesor II Líder del proceso de Gestión Administrativa – Gestión Documental, El Fondo Adaptación tiene implementado como estrategia de control de documentos el **Archivo de Gestión Centralizado**, por tanto, los productores de información o usuarios (supervisores, interventores y contratistas de obra) allegan la documentación a la Sección Gestión Documental para que posterior al recibo esta adelante el plan de intervención, el cual consiste en ordenar, foliar y la descripción de la información; y en algunos caso, la digitalización.*

*Los expedientes contractuales están en constante inserción de documentos por parte del personal de la Sección Gestión Documental con base en lo remitido por la supervisión de cada contrato. Lo anterior, para garantizar la completitud de la información.*

*En atención al requerimiento recibido por parte de la Contraloría General de la República respecto del Contrato de Obra nro. FA-IC-I-F-163 de 2018, mediante el radicado nro. 2022EE0127451 del 27 de julio de 2022, la Sección Gestión Documental preparó la información con corte a 3 de agosto de 2022 y, a su vez, remitido mediante radicado nro. E-2022-024768 el link de acceso con el consolidado de lo que a la fecha de la comunicación reposaba en el archivo de gestión centralizado.*

*Para el 9 de septiembre de 2022, se atendió la solicitud de préstamo del archivo físico del contrato en mención para consulta por parte de los auditores del Ente de Control en las instalaciones del Fondo Adaptación. El expediente remitido ya contaba con las inserciones realizadas entre el 4 de agosto y el 8 de septiembre de la actual vigencia. Lo anterior, en cuenta el plan de trabajo de la sección con referencia a la documentación recibida objeto de archivo.*

*Como resultado de lo anteriormente expuesto, las diferencias que se evidencian entre la consulta del expediente digital del 3 de agosto 2022 y la consulta del expediente físico del 9 de septiembre de 2022, se deben a la inserción de documentos remitidos por la supervisión a la Sección Gestión Documental.*

*La mencionada actividad de inserción está descrita en el procedimiento, el cual contempla que se debe realizar un acta de inclusión cuando los documentos son allegados con fecha cronológicamente anterior a la última recibida y en custodia del archivo, con el fin de garantizar la trazabilidad en el ingreso de nueva información a los expedientes que reposan*

en el archivo de gestión centralizado. Esta inserción de información se dio a través de la siguiente acta:



**ACTA DE INCLUSIÓN**

Fecha: 13/08/2022

Serie y/o Subserie: CONTRATOS

Numero de Expediente: CONDOMIO WP ISLA DE LEYVA 2017

Numero de Expediente: 2018-C-000

Item	Titulo Documental	Fecha del Documento	Total Folios	Anexas	Observaciones
1	Presupuesto	10/04/2018	303	1 CD	AL 2018-000743
2	Presupuesto	08/	170		
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					

Elaborado: Contraloría (FONDO DE ADAPTACION 201)

Aprobado: Profesional 2 Director general administrativo / Andrea Castro Giraldo / Cargo: SIG 3135

Dicha inclusión se realizó dando cumplimiento al procedimiento interno de la Sección Gestión Documental, el cual consiste en realizar la inserción de documentos cuando esto se requiera mediante el formato “Acta de Inclusión – 9-GDM-F-12”, garantizando la completitud de los expedientes para su consulta por las oficinas productoras y órganos de control.

Adicional a lo anterior, fueron recibidas en la Sección Gestión Documental un total de 8 radicados de comunicaciones para ser insertados en el expediente. Así las cosas, y con base en el procedimiento de organización, estas fueron ubicadas cronológicamente y refoliadas para garantizar la completitud, control y seguimiento de la información del expediente.”

**LA INFORMACIÓN QUE REPOSA FÍSICAMENTE DEL FL 1489 AL 1497 TOMO 8, NO CORRESPONDE A LA ENVIADA POR LA ENTIDAD Y NO FUE EVIDENCIADA UN ACTA ACLARATORIA O ANOTACIÓN DE REFOLIACIÓN:** “En atención al requerimiento recibido por parte de la Contraloría General de la República respecto del Contrato de Obra nro. FA-IC-I-F-163 de 2018, mediante el radicado nro. 2022EE0127451 del 27 de julio de 2022, la Sección Gestión Documental del Fondo preparó la información con corte a 3 de agosto de 2022 y a su vez remitió mediante radicado nro. E-2022-024768 el link de acceso con el consolidado que a la fecha de la comunicación reposaba en el Archivo de Gestión Centralizado.

Para el 9 de septiembre de 2022, se atendió la solicitud de préstamo del archivo físico del contrato en mención para consulta por parte de los auditores del Ente de Control en las instalaciones del Fondo Adaptación. El expediente remitido ya contaba con las inserciones

realizadas entre el 4 de agosto y el 8 de septiembre de la actual vigencia. Lo anterior, teniendo en cuenta el plan de trabajo de la sección con referencia a la documentación recibida objeto de archivo.

Teniendo en cuenta que es una actividad del día a día alimentar los expedientes con la información que alleguen los usuarios al Archivo de Gestión Centralizado, la tarea de refoliación viene inmersa en el proceso de organización de documentos dentro de un expediente de gestión. Esta actividad se desarrolla de acuerdo con el plan de trabajo del área, y para esto se tiene designado un auxiliar de archivo que recibe permanentemente la información objeto de inclusión, la cual debe ser organizada, foliada y con la respectiva actualización en su descripción. Las actividades anteriormente mencionadas conllevan a la actualización del Formato Único de Inventario Documental - FUID.

Una vez finalizada la actualización del FUID se procede a realizar la inserción digital, la cual se hace de acuerdo con la planeación operativa de Sección Gestión Documental. Esta actividad no contempla la suscripción de actas o anotaciones de refoliación por ser una tarea operativa permanente para todos los contratos de la Entidad.

De otra parte, en los casos en que fue necesario hacer la refoliación del expediente (para las comunicaciones oficiales de vigencias 2020), se dio cumplimiento a lo establecido en la Guía para la Organización y Transferencia de Documentos Físicos Aplicando la Tabla de Retención Documental del Fondo Adaptación, la cual señala en el numeral 5º, subnumeral 5º lo siguiente: «**Realizar Foliación.** Se numera cada folio. Para los fines pertinentes se debe utilizar lápiz de mina negra y escribir el número en el extremo superior derecho de cada folio en sentido de lectura, anotando un número por folio. La foliación diaria evita que existan faltantes inexplicables en la numeración como sucede cuando se efectúa la foliación al momento de la transferencia. Si se encuentra una numeración anterior no debe corregirse a menos que se detecte error. En tal caso se tacha la numeración anterior trazando una línea diagonal y se numera nuevamente. [...]». (subraya fuera de texto).

Lo anterior indica que en el evento en que se requiera realizar una refoliación se debe cumplir el anterior procedimiento, sin que sea necesario una acta aclaratoria o anotación de refoliación.”

**TOMO NUEVO, NO REPORTADO EN LA INFORMACIÓN INICIAL (DIGITAL):** “Como lo menciona la comisión auditora efectivamente nace un nuevo tomo dentro del expediente. Esto obedece a lo mencionado en párrafos anteriores, en donde la inserción de documentos renueva o reajusta la foliación inicial. La inclusión de documentos entre el 4 de agosto y 8 de septiembre generaron una foliación nueva por el aumento de documentos, y esto conlleva a la conformación de un nuevo tomo con el consecutivo n.º9.”

**CAJAS DE CARPETAS NO ENTREGADAS EN LA SOLICITUD INICIAL DE INFORMACIÓN:** “Establece el artículo 5º del Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación "Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones", lo siguiente: «Creación y conformación de expedientes. Los

*expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales».*

*En tal sentido, dado que los entregables y los productos ejecutados por los contratistas atienden la misión de la Entidad, en las Tablas de Retención Documental convalidadas por el Archivo General de la Nación en el año 2018 se contemplan las Series de Proyectos y Programas, en las cuales se archivan estos documentos misionales que son de conservación total, por tal razón esta documentación quedó organizada y foliada de manera independiente.*

*Por lo anterior, la información contenida en las cajas nros. 10133 y 10134 corresponde por su naturaleza a la Serie “PROYECTOS”, motivo por el cual una vez consultada la “Base de datos del archivo de gestión” no se relaciona esta información con el Contrato nro. 163-2018 al realizar el préstamo del archivo físico con destino a la comisión auditora.*

*Para el caso que nos ocupa, los productos derivados de la ejecución del contrato 163 de 2018, por su tipología y de acuerdo con nuestras Tablas de Retención Documental -TRD, son archivados en la Serie “PROYECTOS”, estos deben ser solicitados como una consulta adicional, ya que no hacen parte sustancial del expediente contractual. Al respecto, y recibida la solicitud adicional de préstamo del expediente “Proyectos – Productos Contractuales”, la Sección Gestión Documental procedió de manera inmediata a consultar la serie antes mencionada para atender lo requerido por el Ente de Control.*

*La información citada en el párrafo anterior se entregó como parte del proceso de liquidación el 15 de febrero de 2021 por el Contratista de Obra a la Entidad. A la fecha ya se realizó la inserción de dicho radicado al final del expediente.”*

**INFORMACIÓN NO ENCONTRADA FÍSICAMENTE EN EL EXPEDIENTE:** *“A través del oficio nro. E-2022-025500 del 9 de septiembre de 2022, se informó a la Contraloría sobre la búsqueda de parte de la información solicitada por el ente de control en el oficio CGR 2022EE0150919, lo anterior en referencia a los Anexos de los TCC del contrato de Interventoría auditado, la cual fueron entregadas tal como se indica en el ACTA DE VISITA ESPECIAL 2873 del 16 de septiembre de 2022.*

*Ahora bien, con respecto al informe de la firma interventora GPO del mes de noviembre de 2015 al ser producto de la ejecución del contrato 178 de 2013 reposa en el expediente del este contrato, por lo que no era posible que esta información se encontrara ni de forma física ni digital en los expedientes contractuales de los contratos nros. FA-IC-I-F-163 de 2018 y FA-CD-I-F-137-2018. El informe de la firma GPO del mes de noviembre identificado bajo el radicado R-2015-002058 fue entregado al equipo auditor mediante oficio E-2022-025759 como cumplimiento de los compromisos asumidos por el Fondo Adaptación en ACTA DE VISITA ESPECIAL 2873 del 16 de septiembre de 2022.”*

## **ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN**

Es preciso indicar que cualquier proceso archivístico responde a las características administrativas, legales, técnicas y funcionales de los documentos que la entidad produce de acuerdo con su misión y en razón de las funciones legalmente asignadas y se ejecuta de acuerdo al modelo de gestión documental implementado, tal como lo manifiesta la entidad en la respuesta a las observaciones; sin embargo estos procesos no pueden apartarse de lo dispuesto en la Ley 594 de 2000 por medio de la cual se dicta la ley general de archivos, contrario a esto sus procesos deben estar ajustados a la norma en cita.

La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenaran de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo del trámite, en la lógica del proceso el documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrara al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrara al final de la misma; aun cuando el procedimiento de gestión documental del FA contemple de manera particular la inserción documental como lo refiere en la respuesta, este formato debe cumplir con el lleno de los requisitos legales y formales y obedecer a una actividad autorizada por el responsable no solo de la gestión documental sino de la información que se pretende incluir en el archivo irrumpiendo la cronología del mismo.

Para el caso del tomo “No. 9” al que se incorpora en el consecutivo temporal la propuesta del consorcio con quien se celebró el contrato, el acta allegada por la entidad en la respuesta de las observaciones indica que fue realizada el 12 de julio de 2022, siendo evidente que la oferta corresponde a la etapa precontractual y constituye un eje fundamental del proceso dada la modalidad de celebración y no representa para este ente de control una excusa jurídicamente atendible la presentada por el FA en el sentido de que este archivo está siendo constantemente alimentado, menos aun cuando ya se encuentra liquidado el contrato por lo que se presume que los documentos contractuales y que en virtud de la ejecución del mismo fueron producidos, deben obrar físicamente en el expediente; demuestra una inadecuada gestión por parte de la entidad la aducción documental absolutamente extemporánea, poniendo en duda la originalidad y distorsionando el proceso de conservación y utilización del archivo.

Confirma lo manifestado por este ente de control la respuesta a las observaciones otorgada por la entidad quien afirma que al expediente le fueron efectuadas inserciones entre el 04 y 08 de septiembre de 2022, documentos que indica fueron remitidos por la supervisión denotando falta de oportunidad y diligencia de los funcionarios encargados de la documentación y de la organización de la carpeta contractual, así también la inexistencia física de los anexos relacionados en el

documento principal, pues como lo indico la entidad para el caso de los TCC estos fueron remitidos por requerimiento del equipo auditor quien evidenció que no reposaban físicamente el expediente, por lo anterior se confirma las inconsistencias del archivo físico de la materia auditada y la transgresión al principio de responsabilidad y manejo y aprovechamiento de los archivos contenido en la ley 594 de 2000, validando la presente observación como Hallazgo en las mismas condiciones en las que fue comunicada.

#### 4.1.1.3 *Área Social y Ambiental*

Se evidenció en la ejecución del contrato de interventoría el cabal cumplimiento del manual de auditorías visibles, contenido en los anexos de los TCC y en las obligaciones contractuales; obran en el expediente las actas correspondientes a los foros inicial, intermedios y final, así también la constitución y participación en los mismos del equipo local de seguimiento (ELS), se constató el entregable correspondiente a esta obligación contractual, constituidos por las actas de los foros seguimiento del ELS, registro fotográfico y listado de asistencia, documentos que fueron recibidos y avalados por la interventoría y el supervisor designado por el Fondo Adaptación.

#### 4.1.1.4 *Área Financiera*

De acuerdo con los requisitos contenido en el instructivo de lineamientos técnicos y financieros para la elaboración de términos y condiciones contractuales Código 8-SCT-I-01 versión 3.0, y en concordancia con la solicitud de los respectivos CDR bajo el procedimiento establecido en el Código 7-GPP-1-F-01, Versión 3.1; las disponibilidades fueron solicitados así:

Para el contrato FA-IC-I-F163-2018, fue expedido el CDR 3192 del 28 de noviembre de 2017 por el consorcio FADAP 2012 en cuantía de \$5.399.000.000.

Dicho documento se expidió de conformidad con el procedimiento establecido y tiene las aprobaciones exigidas; se evidencian los documentos E-2017-041211 y la solicitud I-2017-028425 con destino al consorcio FADAP 2013, dicha solicitud se realiza por \$6.000.000.000. Igualmente, el 28 de noviembre de 2017 la Fiduciaria de Occidente emite la constancia Nro. 0003192 de la asignación de los recursos para el contrato cuyo objeto es: “*ACTUALIZACION DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERIAS Y LA TERMINACION DE LAS OBRAS PARA LA SEGUNDA ETAPA DE LA E.S.E HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA.*”

El 24 de julio de 2018 el Fondo Adaptación realiza la solicitud de expedición de constancia de disponibilidad de recursos mediante oficio E-2018-017402 y la

solicitud I-2018-026078 para atender la adición aprobada en el contrato de obra FA-IC-I-F163-2018, por lo que el consorcio FADAP 2012 expide el CDR No 3842 del 25 de julio de 2018 por \$845.250.629.

Respecto del contrato de interventoría FA-IC-I-F-137 de 2018, se expide el CDR 3018 del 1 de septiembre de 2017 por el consorcio FADAP 2012, en cuantía de \$553.845.070.

El 01 de septiembre de 2017 la Fiduciaria de Occidente emite la constancia Nro. 0003018 de la asignación de los recursos para el contrato cuyo objeto es: “INTERVENTORÍA INTEGRAL AL DIAGNÓSTICO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE, ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIARIA Y LA TERMINACIÓN DE LAS OBRAS PARA LA SEGUNDA ETAPA DE LA E.S.E HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA”. Los recursos asignados para el contrato ascendieron a \$553,845,070.00.

Así las cosas, los contratos materia de auditoría contaron con la expedición de los respectivos CDR de acuerdo con el procedimiento establecido bajo el Código 7-GPP-1-F-01, Versión 3.1.

#### 4.1.2 Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Revisar la contratación de la Interventoría, en todas sus etapas, para establecer si se ajustó al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.

##### 4.1.2.1 Selección Contratista Interventoría

La modalidad de contratación directa por la cual se surtió el proceso que derivó en la celebración del contrato de interventoría Nro. 137 de 2018, de acuerdo con las características del objeto a contratar se ajusta a lo establecido en los Decretos 1068 y 2387 de 2015 y en el manual de contratación adoptado mediante Resolución 836 de 2015, así también se constató la existencia de los soportes del proceso de selección.

El documento 06-02-I-01 - Instructivo Selección de Contratistas (v2) del manual de la contratación del Fondo Adaptación establece para la contratación directa que con base en el certificado de idoneidad del contratista el Subgerente, Gerente de Macroproyecto o Jefe de Oficina solicitante de la contratación identificará el proponente que será invitado a presentar oferta, se realizó el procedimiento establecido en el mismo instructivo y se elaboró el certificado de Idoneidad donde se verifica que la empresa CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S. cumple

con los requisitos técnicos y financieros, conclusión a la que llega ante la verificación de los informes de evaluación, por lo cual se sugiere invitarla a presentar oferta.

#### *4.1.2.2 Cumplimiento Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018*

El Fondo Adaptación designa la Interventoría del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 con oficio<sup>8</sup> a CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS SAS, como ya se mencionó, mediante el Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018 del 21 de febrero con objeto “La Interventoría Integral al Contrato de la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”, en el municipio de Villa de Leyva, Departamento de Boyacá”; aclarando que sus funciones se encuentran incluidas en la Resolución 836 de 2015, manual de contratación del Fondo Adaptación vigente al momento de suscripción del contrato.

El contrato fue suscrito en enero 26 de 2018 con plazo de 14 meses a partir del 15 de marzo de la misma vigencia, fecha en la que se suscribe acta de inicio. El 15 de mayo de 2019 se suscribe acta de terminación de la Etapa de Construcción del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018, pero hasta el 12 de julio de 2021 se realiza la liquidación del Contrato de Interventoría.

Durante la revisión del expediente contractual que consta 3896 folios, se encuentran los siguientes informes por cada una de las etapas del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018:

#### Etapa Actualización de diseño

- Informe mensual de interventoría Nro. 1, periodo del 15 de enero al 15 de febrero de 2018.
- Informe Mensual Nro. 2, periodo del 15 de abril al 15 de mayo de 2018.
- Informe mensual de Interventoría Nro.3, periodo del 16 de mayo al 16 de junio de 2018.

#### Etapa de Construcción

- Informe Mensual de Interventoría Nro. 1, periodo 16 de junio al 16 de julio de 2018.
- Informe mensual de interventoría Nro. 2, periodo del 16 de julio al 16 de agosto de 2018.
- Informe mensual de interventoría Nro. 3, periodo del 16 de agosto al 15 de septiembre de 2018.

---

<sup>8</sup> Expediente Contractual carpeta “FA-IC-I-F-163-2018\_T3” Página 263 de 279

- Informe mensual de interventoría Nro. 4, periodo comprendido entre el 16 de septiembre al 15 de octubre del 2018.
- Informe mensual de interventoría Nro. 5, periodo comprendido entre el 16 de octubre al 15 de noviembre de 2018.
- Informe mensual de interventoría Nro. 6, periodo comprendido entre el 16 de noviembre al 15 de diciembre de 2018.
- Informe mensual de interventoría Nro. 7, periodo comprendido entre el 16 de diciembre de 2018 al 15 de enero de 2019.
- Informe mensual de interventoría Nro. 8, periodo comprendido entre el 16 de enero al 15 de febrero de 2019.
- Informe mensual de interventoría Nro. 9, periodo comprendido entre el 16 de febrero al 15 de marzo de 2019.
- Informe mensual de interventoría Nro. 10, periodo comprendido entre el 16 de marzo al 15 de abril de 2019.
- Informe mensual de interventoría Nro. 11, periodo comprendido entre el 16 de abril al 15 de mayo de 2019.

Cabe aclarar que en el Acta de Liquidación se registra la entrega de catorce (14) informes de interventoría incluyendo el Informe Final, últimos tres (3) documentos que no hacen parte del expediente contractual, de acuerdo con la verificación realizada por el equipo auditor en las instalaciones del Fondo Adaptación.

Frente a cada obligación del interventor establecida en la minuta del contrato en la cláusula quinta, están obviamente ligadas a las del contratista de obra que son detalladas en el numera 4.1.3 Resultados en relación con el Objetivo Específico Nro. 3.

Considerando los hallazgos contenidos en el presente informe, se evidencia un cumplimiento parcial del seguimiento y control a la ejecución del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018, que debía realizar la firma interventora.

#### **4.1.3 Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 3**

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas, su estado, si cumplen con el objeto contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país.

Los Términos y Condiciones Contractuales – TCC del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 y la cláusula Quinta de la minuta del proceso establecen un detallado listado de documentos y entregables de cada una de las tres etapas del Contrato

en estudio que debían ser remitidas por el contratista con el debido aval de la interventoría adelantada con el Contrato FA-CD-I-F-137-2018 por la firma CIVING Ingenieros Contratistas SAS, como soporte de la eficiente ejecución del proceso contractual.

Tabla 5. Entregables Etapa Actualización de los Diseños Detallados Definitivos Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

<b>ETAPA DE ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS</b>	
1. Elaboración y planos estado actual de la edificación, cantidades y digitalización de la planimetría existente en formato .pdf incluyendo ajustes a arquitectura eléctricos, estructural de la cubierta, estructurales, de gases, hidrosanitarios y de ventilación.	14. Diseño de facilidades de obra, que incluya entre otros, campamento de obra, zonas de acopio de material y todas las instalaciones conexas y complementarias.
2. Actualización y ajustes del diseño arquitectónico, de ser requerido.	15. Diseño a nivel constructivo de las zonas de botaderos y/o lugares de disposición de residuos, con la documentación técnica, administrativa y de licencias o permisos correspondientes (cuando aplique).
3. Actualización y ajustes del diseño estructural y de elementos no estructurales, de ser requerido.	16. Plan de Manejo Ambiental
4. Actualización y ajustes del diseño de redes hidrosanitarias, de ser requerido	17. Fuentes de materiales autorizadas
5. Actualización y ajustes del diseño de redes de gases medicinales y de sistema contra incendios	18. Plan de accesos a la obra y plan de circulaciones al exterior de la obra.
6. Actualización y ajustes del diseño de ventilación mecánica y aire acondicionado, en las áreas que por norma sea necesario, de ser requerido	19. Plan de control de calidad de materiales
7. Plano de coordinación técnica en el cual se adelante el montaje de cada una de las ingenierías.	20. Plan de emergencias en la obra.
8. Actualización y ajustes del diseño redes eléctricas (Contemplando acometida principal), de ser requerido	21. Programa de Seguridad Industrial, Salud Ocupacional, Medio Ambiente y Calidad
9. Actualización y ajustes del diseño de redes de voz y datos (Contemplando acometida principal), de ser requerido	22. Plan de compras y contrataciones.
10. Plan de coordinación técnica de redes y servicios, circulaciones y funcionalidad entre la Primera Etapa del proyecto y la Segunda Etapa del Hospital San Francisco de Villa de Leyva	23. Los permisos de conexión a las redes de servicios (acueducto, alcantarillado, energía) y actas de vecindad.
11. Cronograma de actividades de la obra	24. Gestion, tramite y actualización de la licencia de construcción ante el municipio.

<b>ETAPA DE ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS</b>	
12. Plan de trabajo de la etapa de construcción.	25. Las hojas de vida de todo el equipo mínimo de trabajo para la etapa de Construcción mencionadas en el presente TCC.
13. Plan de integración con la Primera Etapa del Hospital San Francisco de Villa de Leyva	26. Presupuesto detallado (Presupuesto de referencia, Análisis Unitarios y Especificaciones Técnicas de Construcción, memorias de cálculo).
<b>MEMORIA TÉCNICA</b>	
Actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías para la etapa de construcción, incluyendo planos, memorias de cálculo y carteras de campo. El CONTRATISTA deberá entregar ítems, cantidades y especificaciones técnicas incluyendo presupuestos detallados de obra y APU's, como soporte y herramienta de avance de obra y control de pagos.	Descripción de los procesos constructivos que implementara el CONTRATISTA teniendo en cuenta las especificaciones, los procedimientos y procesos para la ejecución segura y efectiva del proyecto.
Certificaciones de laboratorios para ensayos de control de laboratorio, de requerirse.	Descripción de las rutinas de mantenimiento que implementara el CONTRATISTA para proteger la infraestructura que se construya y los equipos y maquinaria que se requieran para el funcionamiento de dicha infraestructura.

Fuente: Fondo Adaptación

Tabla 6. Entregables Etapa Construcción Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

<b>ETAPA DE CONSTRUCCIÓN</b>
Informes mensuales que debían rendirse en los primeros 10 días de cada mes, con la aprobación de la Interventoría.
Un mes antes de terminar a obra, el Contratista debe entregar un cronograma de la etapa post construcción.
Actas parciales de obra, de las que es importante definir que no corresponden a valores definitivos y debidamente recibidas y aprobadas por la Interventoría y/o el FA, en donde también se deben remitir:
o Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo.
o Registros fotográficos y video de avance de obra.
o Resultados y análisis de los ensayos de materiales y demás pruebas realizadas.
o Fotocopia de la bitácora o libro de obra.
o Relación del personal empleado en la ejecución de la obra.
o Informe de seguridad industrial.
o Informe de manejo ambiental.
o Informe de gestión social.
o Informe de Control topográfico de asentamiento.
Cierre de las Actas de Vecindades.

Fuente: Fondo Adaptación

Tabla 7. Entregables Etapa Post construcción Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

<b>ETAPA DE POST CONSTRUCCIÓN</b>	
· Presentar para aprobación de la INTERVENTORIA y de la ESE el Programa de Mantenimiento de Equipos requeridos para el funcionamiento de la infraestructura y el Programa de Mantenimiento de los mismos.	El Contratista debe entregar en el día 25 calendario después de la suscripción del Acta de recibo a satisfacción los siguientes documentos
Mantener los equipos y la infraestructura construida para asegurar su correcto funcionamiento y realizar los ajustes y/o reparaciones necesarias.	1.Resumen de actividades y desarrollo de las obras.
Implementar el Plan de Capacitación incluido en los Programas de Mantenimiento dirigido al personal designado por el HOSPITAL en las actividades de mantenimiento y operación de la infraestructura y de los equipos requeridos para su funcionamiento.	2.Bitácora de obra.
	3.Planos récord de obra.
<b>OTROS DOCS</b>	4.Programa de mantenimiento de los equipos y de las redes hospitalarias, así como de la infraestructura.
Versión final del Programa de Mantenimiento de Infraestructura y del Programa de Mantenimiento de Equipos, incluyendo las rutinas y recurso humano capacitado.	5.Acreditación, que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales
Manual de mantenimiento de las obras, en el cual deberá especificar los materiales de obra de permanente uso, como funcionan y como se deben mantener. Este manual contendrá, en una escala reducida pero legible, planos hidráulicos, arquitectónicos, estructurales, hidrosanitarios y de equipos especiales, según aplique.	6.Póliza de estabilidad de las obras y actualización de las demás pólizas que lo requieran.
	7.Paz y salvo, por todo concepto, de los proveedores y subcontratistas.
Listado de equipos instalados, garantías vigentes, datos de servicios técnicos y respaldos necesarios para la realización del mantenimiento correctivo por terceros.	8.Informe de impacto y análisis social de la ejecución de la obra con el entorno.
En su caso, para los equipos instalados, y cuando aplique, toda la documentación técnica del software y hardware de la infraestructura tecnológica (catálogos, manuales, folletos, etc.) en español o en su defecto en el idioma original con traducción certificada al español en original y una copia en medio físico y magnético.	9.Actualización final de cada uno de los cronogramas
	10.Registros fotográficos y fílmicos detallados por espacios y por bloques.
Certificaciones de capacitación al personal de la IPS en la operación y mantenimiento de los equipos y la infraestructura.	11.Inventario de entrega espacio por espacio, especificando la dotación instalada.
	12.Cierre de las Actas de Vecindades

Fuente: Fondo Adaptación

El equipo auditor verifica en los expedientes contractuales (Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 y Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018) dispuestos por el Fondo para revisión y en la documentación remitida durante la auditoría, la

existencia de cada uno de los entregables con el aval de la interventoría, exigidos desde la fase precontractual y se detectan faltantes de información y debilidades en los soportes entregados, que son objeto de observación y configuran el Hallazgo Nro. 3.

El Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 inició su ejecución el 15 de mayo de 2018 y dio cumplimiento al plazo inicial establecido de catorce (14) meses con terminación de la etapa de construcción el 15 de mayo de 2019. Respecto de la liquidación del contrato de obra se evidencia que la misma fue efectuada 23 meses después de la suscripción del acta de terminación del contrato, por lo que se verifica el procedimiento y lineamientos contenidos en el instructivo expedido para tal efecto dentro de la Resolución 836 de 2015 (FA), encontrando que el mismo establece que el contrato deberá liquidarse en el plazo previsto en los TCC y/o en el contrato, esto es ocho (8) meses, como se indicó en los TCC y en la cláusula vigésima sexta del contrato.

### **HALLAZGO Nro. 3. Soportes de Ejecución y Término de Liquidación del Contrato de Obra Nro.FA-IC-I-F-163 de 2018 (Disciplinario)**

*A pesar que los Términos y Condiciones Contractuales establecían de forma rigurosa una serie de entregables, se evidenció que estos no fueron remitidos por la firma contratista y el seguimiento de su cumplimiento por parte de la interventoría y la supervisión del FA no fue adecuado. Adicionalmente, se excedió el término pactado en el contrato para su liquidación contraviniendo lo dispuesto en el Manual de Contratación del Fondo, al que ha de remitirse por tratarse de una contratación bajo el régimen privado.*

Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

*“Art 13 Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”*  
*(subrayado fuera de texto)*

La Ley 1474 de 2011 determina en el artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores y los interventores: “La supervisión e interventoría contractual implica el

*seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

La Ley 1952 de 2019 en su artículo 38, incisos 22 y 29: “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, (...). 3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado. (...).”

“22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.”

Además, en el artículo 27 se tiene: “Art 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.”

La Resolución 836 del 27 de octubre de 2015, por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo adaptación, que define:

“Artículo 3. Alcance. El Manual de Contratación del Fondo Adaptación regula las contrataciones celebradas con recursos de inversión y funcionamiento; y estará integrado por los siguientes instructivos, que contienen las políticas y lineamientos que regirán cada etapa de lo procesos de contratación:”

- Numeral 1: Contrataciones régimen privado para los recursos de inversión
- Numeral 3. Instructivo para el seguimiento y control de los contratos: En donde se establecen los principios que rigen las actividades de supervisión (seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato) e interventoría para los contratos celebrados por el FONDO bajo el Régimen Privado de contratación.
- Instructivo de liquidación Código 8-LQC-I-01 versión 1.0 Bogotá D.C. enero 2018

Los Términos y Condiciones Contractuales – TCC del proceso auditado<sup>9</sup> y la cláusula Quinta de la minuta del contrato auditado establecen un detallado listado de documentos y entregables de cada una de las tres etapas del Contrato en estudio que debían ser remitidas por el contratista con el debido aval de la interventoría adelantada con el Contrato FA-CD-I-F-137-2018 por la firma CIVING Ingenieros

---

<sup>9</sup> Términos y Condiciones Contractuales – TCC a partir de la página 27 hasta la página 50.

Contratistas SAS. Al revisar la documentación física existente en el archivo del FA y aquella digital remitida dentro de la presente auditoría, se pudo confirmar que los siguientes documentos no se entregaron durante la ejecución del Contrato FA-IC-I-F-163 de 2018.

Tabla 8. Verificación entregables etapas Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

DOCUMENTO A ENTREGAR	OBSERVACIÓN VERIFICACIÓN CGR
<b>ETAPA DE ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS</b>	
10. Plan de coordinación técnica de redes y servicios, circulaciones y funcionabilidad entre la Primera Etapa del proyecto y la Segunda Etapa del Hospital San Francisco de Villa de Leyva	NO CUMPLE
17. Fuentes de materiales autorizadas	NO CUMPLE
18. Plan de accesos a la obra y plan de circulaciones al exterior de la obra.	NO CUMPLE
19. Plan de control de calidad de materiales	NO CUMPLE
22. Plan de compras y contrataciones.	NO CUMPLE
<b>MEMORIA TÉCNICA</b>	
· Descripción de los procesos constructivos que implementara el CONTRATISTA teniendo en cuenta las especificaciones, los procedimientos y procesos para la ejecución segura y efectiva del proyecto.	NO CUMPLE
<b>ETAPA DE CONSTRUCCIÓN</b>	
· Un mes antes de terminar a obra, el Contratista debe entregar un cronograma de la etapa post construcción	NO CUMPLE
· Actas parciales de obra, de las que es importante definir que no corresponden a valores definitivos y debidamente recibidas y aprobadas por la Interventoría y/o el FA, en donde también se deben remitir:	Se tramitan un total de 8 pagos parciales, pero se tienen deficiencias en sus entregas
o Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo.	Solo hasta el pago parcial 2 se entregan memorias de cálculo de obra ejecutada, los pagos parciales siguientes no tienen memorias de cálculo
o Resultados y análisis de los ensayos de materiales y demás pruebas realizadas.	Solo se incluyen en el informe final del contrato, en los parciales se entregan algunas pruebas de resistencia a la compresión del concreto en planta, no en obra.
o Fotocopia de la bitácora o libro de obra.	Solo se incluye en el informe final del contrato.
o Informe de manejo ambiental.	Solo se incluye en el informe final del contrato.
o Informe de Control topográfico de asentamiento	NO CUMPLE
<b>ETAPA DE POST CONSTRUCCIÓN</b>	
El Contratista debe entregar en el día 25 calendario después de la suscripción del Acta de recibo a satisfacción los siguientes docs	No se logró definir el cumplimiento del plazo establecido para la entrega de los documentos exigidos
Cierre de las Actas de Vecindades	NO APLICA

Fuente: Fondo Adaptación. Expediente físico y digital Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

Adicionalmente, es importante mencionar los siguientes faltantes en los soportes de ejecución, que afectan la evaluación de la materia auditada:

1. Memorias de Cálculo: Esta información es fundamental para la verificación de la gestión fiscal de todo el proceso contractual y fue exigida para cada pago parcial liquidado desde los TCC (ver Tabla 8), pero al solicitarla al FA, al buscarla en el expediente documental físico y digital existente en la entidad auditada, no pudo encontrarse de forma completa, solo se validó en los pagos parciales 1 y 2. La inexistencia de esta información contractual genera incertidumbre respecto a las cantidades de obra liquidadas, pues no se logró realizar un análisis completo de los valores liquidados por cada uno de los ítems contractuales y adicionados al Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018 en Otro Si suscrito en septiembre de 2018.
2. Soportes del sitio de explotación del material granular en el Contrato FA-IC-I-F-163 de 2018: Como se mencionó en la Tabla 8, no se tiene ningún soporte de las fuentes de explotación de material granular utilizado en el Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018 con el fin de validar la legalidad de la cantera y las calidades de los materiales suministrados y utilizados en obra para un total de 33 ítems ejecutados.

En el contrato FA-IC-I-F 163 de 2018, cláusula Quinta Obligaciones del contratista, 1.3.2 obligaciones etapa post construcción numeral 8 se estableció:

*“8. Adelantar la liquidación del contrato junto con la interventoría y el Fondo, en el término establecido, donde constan las cantidades y condiciones finales de entrega”*

A su vez, la cláusula Vigésima Sexta señala:

*“LIQUIDACIÓN: El presente contrato será objeto de liquidación la cual se efectuará dentro de los ocho (08) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución...El acta e liquidación será elaborada por el supervisor del contrato y tendrá por objeto sentar el balance financiero de la ejecución del contrato...en el evento que no hubiere acuerdo entre las partes para liquidar el contrato o si el contratista no comparece a la liquidación de este, o se abstiene de suscribir el acta de liquidación, el supervisor deberá entregar un informe de gestión del mismo en el que conste la información señalada en el párrafo primero de esta cláusula, las constancias y oportunidades en que se intentó la liquidación, las razones por las que fue fallida y el estado de ejecución del objeto contratado y cuando existieren, los saldos de recursos a liberar”.*

El contrato fue celebrado el 21 de febrero de 2018 con un plazo de ejecución de 14 meses, con acta de terminación del 15 de mayo de 2019 y liquidado el 29 de abril de 2021, esto es 23 meses después, en vigencia de la Resolución 182 del 1 de julio de 2020, con la que se adoptó el manual de contratación y en cuya parte resolutive artículo tercero del régimen de transición señaló que los contratos suscritos, en ejecución o sin liquidar a 31 de diciembre de 2019 continuaran sujetos a las disposiciones vigentes a la fecha de celebración de los mismos, incluido el manual de contratación aplicable en ese momento, esto es, la Resolución 836 de 2015,

instructivo de liquidación Código 8-LQC-I-01 versión 1.0 Bogotá D.C. enero 2018, que señala:

*“EL FONDO liquidará de mutuo acuerdo con sus contratistas, los contratos de tracto sucesivo de cuantía superior a 250 SMLMV. La liquidación se efectuará dentro del plazo previsto para el efecto en los TCC y/o en el contrato o, en el evento en que no se fije tal plazo en dichos documentos, dentro de los ocho (8) meses siguientes a la terminación o a la expiración del término de ejecución de aquél”.*

Considerando todo lo descrito anteriormente, se configura Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria debido a debilidades en el seguimiento que debió ejercer la interventoría y la supervisión del FA frente al cumplimiento de cada uno de los compromisos contractuales por parte del contratista de obra, la coherencia de las actividades e ítems liquidados y ejecutados y la verificación de la legalidad ambiental del sitio de explotación del material granular y su calidad, generando violación a los principios de la función administrativa e incumplimiento a los lineamientos establecidos en el manual de contratación de la entidad para la etapa de ejecución y liquidación.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

Se recibe respuesta del FA mediante oficio 2022ER0172641 del 15 de octubre de 2022.

DOCUMENTOS FALTANTES EJECUCIÓN CONTRATO FA-IC-I-F-163 DE 2018: *“Conforme con las obligaciones establecidas en el marco del contrato de interventoría FA-CD-I-F-137-2018, en el acta de liquidación del contrato FA-IC-I-F-163- 2018, numeral 3.4 “DECLARACIONES DE LAS PARTES” suscrita entre la firma interventora CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S y el Fondo Adaptación se establece lo siguiente:*

*(...) “1. El interventor del contrato certificó que el contratista cumplió con las obligaciones técnicas contractuales y de entrega de productos estipulados.”*

*(...) “4. El interventor del contrato, bajo la gravedad de juramento que se entiende prestado con la suscripción de este documento, certifica que, en desarrollo de las actividades de interventoría, los pagos realizados dentro del contrato FA-IC-I-F-163-2018, corresponden a la real ejecución del objeto pactado, así como manifiesta que dentro del contrato ejecutado no se han realizado pagos por actividades que no se encontraban pactadas contractualmente o que no corresponden con el objeto contractual.*

*5. El Interventor del Contrato, certifica que ha remitido a la Secretaria General toda la información y la documentación requerida durante la ejecución del mismo de conformidad con las normas impartidas para tal efecto, por el archivo General de la Nación, a través de acta de entrega oficial de archivo del R-2021-002096 de 15/01/2021 ante el Equipo de Trabajo de Gestión Documental.” (...)*

En ese contexto, el Sector Salud remitió el oficio E-2022-0261105 del 11 de octubre de 2022, mediante el cual solicitó a la firma interventora la respuesta inmediata con los soportes documentales que en referencia a esta observación.

En atención a esta solicitud, se recibió respuesta por parte de la interventoría al oficio mediante radicado R-2022-022232 del 14 de octubre de 2022 en los siguientes términos:

(...)

**“ETAPA DE ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS**

1. Plan de coordinación técnica de redes y servicios, circulaciones y funcionalidad entre la Primera Etapa del proyecto y la Segunda Etapa del Hospital San Francisco de Villa de Leyva.

- Una vez revisada la información de la consultoría del arquitecto. Raúl Orlando Medellín suministrada por la entidad contratante, el contratista CONSORCIO WP VILLA DE LEYVA 2017, elaboró el informe final etapa actualización de diseños radicado a la entidad mediante Nro.R-2018-017471, en cual se evidencia las actividades desarrolladas para la Actualización de diseños detallados de Arquitectura, Estructural, hidrosanitarias, eléctricas, redes de gases y ventilación.

2. Fuentes de materiales autorizados

- Se adjunta soportes.

3. Plan de accesos a la obra y plan de circulaciones al exterior de la obra Dentro del Plan de Emergencia elaborado por el Contratista, y aprobado por esta Interventoría se incluyó el Plan de Evacuación, el mismo se puede evidenciar en el anexo pagina 31.

4. Plan de Control de Calidad de Materiales

- Se adjunta Plan de Calidad, es de aclarar que el mismo se remitió a la Entidad bajo radicado Nro.R-2018-020237

5. Plan de compras y contrataciones

- Realizando nuevamente la revisión de las obligaciones del contratista, se evidencia que dentro de las obligaciones contractuales no se exige el Plan de Compras.

**MEMORIA TÉCNICA**

6. Descripción de los procesos constructivos que implementará el contratista teniendo en cuenta las especificaciones, los procedimientos y procesos para la ejecución segura y efectiva del proyecto.

- Esta Interventoría realizo el seguimiento a cada una de las actividades ejecutadas por el contratista CONSORCIO WP VILLA DE LEYVA 2017, las cuales fueron desarrolladas de acuerdo a lo establecido en el documento TÉRMINOS Y CONDICIONES CONTRACTUALES PARA CONTRATAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS Y LA TERMINACIÓN DE LAS OBRAS PARA LA SEGUNDA ETAPA DE LA E.S.E. “HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA”, EN EL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.

**ETAPA DE CONSTRUCCIÓN**

7. Un mes antes de terminar la obra, el Contratista debe entregar un cronograma de la etapa post-construcción.

• Dentro del cronograma aprobado por esta Interventoría se incluyó la etapa de post - construcción (ver anexo).

8. Actas parciales de obra, de las que es importante definir que no correspondiente a valores definidos y debidamente recibidas y aprobadas por la Interventoría y/o el FA, en donde también se deben remitir.

• Esta Interventoría aclara que las ocho (08) actas parciales tramitadas, se realizaron teniendo en cuenta las cantidades ejecutadas en cada uno de los periodos, las cuales fueron verificadas por la Interventoría y teniendo en cuenta lo establecido en el Contrato Nro.FA-IC-IF-163 de 2018 CLAUSULA TERCERA – FORMA DE PAGO; es de aclarar que dicha documentación reposa en las instalaciones de la Entidad, sin embargo, esta Interventoría en aras de dar cumplimiento a lo solicitado se encuentra en la recopilación de la información, siendo, así las cosas, una vez se cuente con esta documentación será remitida.

Ahora bien, como se manifiesta en el oficio Nro.E-2022-026105 se encontraron hallazgos, los cuales esta Interventoría desconoce, por lo tanto, se solicita se informe a CIVING INGENIEROS, las novedades con el fin de realizar la correspondiente verificación.

9. Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo

• Esta Interventoría aclara que las ocho (08) actas parciales tramitadas, se realizaron según las cantidades ejecutadas en cada uno de los periodos, las cuales fueron verificadas por la Interventoría y teniendo en cuenta lo establecido en el Contrato Nro.FA-IC-IF-163 de 2018 CLAUSULA TERCERA – FORMA DE PAGO; documentación que fue radicada en su momento, por lo tanto, debe reposar en las instalaciones de la Entidad, sin embargo, esta Interventoría en aras de dar cumplimiento a lo solicitado se encuentra en la recopilación de la información, siendo, así las cosas, una vez se cuente con esta documentación será remitida. Cabe aclarar que la interventoría cumplió y verificó cada una de las obligaciones del contrato por lo que cada una de las actas se entregó de acuerdo a:

## Clausula Quinta – OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

### 1.5 PRODUCTOS ASOCIADOS A LAS OBLIGACIONES

#### Etapas de construcción:

- 1) Informes mensuales y documentos según los términos y condiciones descritos en la etapa.
- 2) Entrega de las obras con el cumplimiento de los requerimientos técnicos y en condiciones de integralidad y funcionalidad, previa ejecución de las pruebas y ensayos especificados para el recibo de las mismas, en un plazo máximo de (10) diez meses, lo que debe ser aprobado por parte de la interventoría.
- 3) Actas parciales de obra.

Las actas parciales de obra contienen la ejecución del avance de la misma. La presentación de las Actas Parciales de obra debe acompañarse de como mínimo los siguientes documentos:

- a. Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo.
- b. Registros fotográficos y video de avance de obra.
- c. Resultados y análisis de los ensayos de materiales y demás pruebas realizadas.
- d. Fotocopia de la bitácora o libro de obra.
- e. Relación del personal empleado en la ejecución de la obra.
- f. Informe de seguridad industrial.
- g. Informe de manejo ambiental.
- h. Informe de gestión social.
- i. Informe de Control topográfico de asentamiento.

10. Resultados y análisis de los ensayos de materiales y demás pruebas realizadas  
• Durante la ejecución del proyecto se realizaron ensayos de materiales, los cuales se entregaron en cada informe mensual, sin embargo, se adjuntan a la presente.

11. Fotocopia Bitácora

• En cada informe mensual se realizó entrega de Fotocopia de la bitácora o libro de obra, teniendo en cuenta que era documento mínimo requerido para el trámite actas parciales. Se anexa a la presente.

12. Informe manejo ambiental

• Mes a mes se realizó la entrega del informe HSEQ, el cual incluye componente SST y Medio Ambiente.

13. Informe de control topográfico de asentamientos

• En cada informe mensual se realizó entrega del Informe de control topográfico de asentamientos teniendo en cuenta que era documento mínimo requerido para el trámite actas parciales. Se anexa a la presente 8 informes de asentamiento.

14. Cierre de las Actas de Vecindades

• Para el inicio de la ejecución del contrato, no se realizaron actas de vecindad, teniendo en cuenta que el componente social se desarrolló bajo el reconocimiento de un mapeo de actores y oferta institucional del municipio, se desarrollaron reuniones con los Departamentos de Planeación, Infraestructura y Gestión de Riesgo en la Alcaldía Municipal. Por lo anterior no se realizó acta de cierre de vecindad.”

No obstante, es de aclarar al ente de control que en el expediente documental del contrato en mención no reposa los documentos que la firma interventora indica en los puntos 8. Actas parciales de obra, de las que es importante definir que no correspondiente a valores definidos y debidamente recibidas y aprobadas por la Interventoría y/o el FA, en donde también se deben remitir y 9. Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo.

Por lo anteriormente expuesto, se anexa en la carpeta denominada “**Observación 2**” los siguientes documentos:

Carpeta denominada “ **1. Plan de coordinación Técnica**”

1. Radicado Nro R-2018-017471 del 30 de julio de 2018

2. Informe mensual 3 en CD (Comprimido)

Carpeta denominada “ **2. Materiales Autorizados**”

1. Soportes acero

2. Soportes de materiales autorizados

Carpeta denominada “ **3. Plan de Emergencia**”

1. Plan de Emergencia-WP Villa de Leyva

Carpeta denominada “ **4. Plan de Calidad**”

1. Plan de Calidad Villa de Leyva

**Carpeta denominada “ 7. Cronograma”**

1. *Cronograma Final*

**Carpeta denominada “ 11. Bitácora Completa.**

1. *Bitacora Villa de Leyva*

**Carpeta denominada “ 12 Informes HSEQ.**

1. *Informe HSE N°3*
2. *INFORME HSE N° 5*
3. *ANEXO 3A\_Informe HSE Nro.9*
4. *anexo\_3a\_Informe HSE 08*

**Subcarpeta “Informe HSE N°02 WP**

1. *Bitácora Villa de Leyva*
2. *Anexo 01 Perfil Sociodemográfico*
3. *Anexo 01.. Documentos Personal*
4. *Anexo 01... Exámenes Medicos*
5. *Anexo 01..... Cursos de Alturas*
6. *Anexo 01..... Paz y Salvos*
7. *Anexo 02 SS Carlos Trujillo Agos*
8. *Anexo 02 SS Energyt Agos*
9. *Anexo 02 SS Harold Rodriguez*
10. *Anexo 02 SS Luis Galvis Agos*
11. *Anexo 02 SS OMG Agos*
12. *Anexo 02 SS OMG Juan Macareno Agos*
13. *Anexo 03 Registro de Inducciones*
14. *Anexo 04 Registro de entrega de EPP y Dotacion*
15. *Anexo 05 Registro de Charlas Diarias*
16. *Anexo 06 Registro de ATS y Permisos de Trabajo*
17. *Anexo 07 Registro de Inspecciones*
18. *Anexo 08 Registro de Investigacion de Incidente*
19. *Anexo 09 Política SST Consorcio WP*
20. *Anexo 10 Matriz de Riesgos Aprobada*
21. *Anexo 11 Informe Condiciones de Salud*
22. *Anexo 12 Certificado de Carga para Andamios Colgantes*
23. *Anexo 13 Gancho Andamios Colgantes*
24. *Anexo 14 Sistema de Elevacion CA 202*
25. *Anexo 15 Manual de Armado CA 202*
26. *Anexo 16 Analisis de Uña Trinquete*

**Subcarpeta “Informe HSE N°04 WP**

1. *Anexo 00 Informe HSE N° 4*
2. *Anexo 01 Doc Personal Nuevo y Retirado, Paz y Salvos, Llamados de Atencion, Curso de Altura*
3. *Anexo 02 Seguridad Social Personal*
4. *Anexo 03 Induccion Personal e Identificacion de Peligros*

5. Anexo 04 EPP y Dotacion
6. Anexo 05 Registro Asistencias Charlas Diarias

Carpeta denominada “ **13 Informes Asentamiento**”.

1. 1\_INFORME ASENTAMIENTOS
2. 2\_INFORME ASENTAMIENTOS
3. 3\_INFORME ASENTAMIENTOS
4. 4\_INFORME ASENTAMIENTOS
5. 5\_INFORME ASENTAMIENTOS
6. 6\_INFORME ASENTAMIENTOS
7. anexo\_7a\_INFORME ASENTAMIENTOS\_villa”

**MEMORIAS DE CÁLCULO:** “De conformidad con el contrato de interventoría FA-CD-I-F-137-2018, suscrito entre el Fondo y CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S, la cláusula 5.2. OBLIGACIONES GENERALES DEL INTERVENTOR, en su numeral 7, establece que el Interventor se encuentra en la obligación de:

(...)

7. Revisar, aprobar y firmar las actas de avance de obra que incluyan la medición de cantidades de obra y cumplimiento de hitos, así como las actas de corte mensual de obra y acta de terminación.

(...) Así mismo, se establece en el numeral 2 de la cláusula 5.3.3 Obligaciones de carácter financiero, lo siguiente:

(...) 2. Autorizar los PAGOS al contratista, previa verificación del cumplimiento de los requisitos previstos para tal fin. (...)

En consecuencia de lo anterior, las cantidades de obra pagadas y liquidadas en desarrollo del contrato de obra, corresponde con las revisadas, aprobadas, firmadas y autorizadas por la interventoría del proyecto.

En este sentido, se tiene que los pagos realizados al contratista de obra, fueron solicitados por la interventoría mediante las siguientes comunicaciones:”

Número de Factura o cuenta de cobro	Fecha de la factura o cuenta de cobro	Radicado	Valor Pagado
2	13/08/2018	R-2018-035161	\$100.000.000,00
3	10/10/2018	R-2018-035161	\$706.298.442,00
4 y 5	1 y 6/11/2018	R-2018-036599	\$1.541.506.010,00
6	28/01/2019	R-2018-002910	\$1.350.190.583,00
7	22/02/2019	R-2019-005225	\$900.390.123,00
8	26/03/2019	R-2019-007951	\$662.629.687,00
9	29/04/2019	R-2019-009254	\$797.096.950,00
10	13/05/2019	R-2019-011203	\$151.138.267,00
<b>TOTAL</b>			<b>\$6.209.250.062,00</b>

FUENTE EXPLOTACIÓN MATERIAL GRANULAR: *“En atención a esta solicitud, se recibió respuesta por parte de la interventoría al oficio mediante radicado R-2022-022232 del 14 de octubre de 2022, en la cual se anexan el Certificados de Registro Único de Comercializadores de Minerales, RUCOM, de la Compañía Minera TECHNOMINERALES DE COLOMBIAS SAS, la Ficha Técnica del Triturado y Recebo, y licencia ambiental de la EMPRESA AGREGADOS SANTA LUCÍA mediante la resolución 1398 del 27 de octubre de 2009 emitida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACA, lo anterior se registra en carpeta denominada “ Observación 2”, subcarpeta “ 2.Materiales Autorizados “ archivo “soporte de materiales autorizados”*

LIQUIDACIÓN: *“Como se señaló en el escrito de observaciones, el contrato terminó el 15 de mayo de 2019, fecha en la cual inició el término contractual acordado por las partes para proceder a su liquidación, estos es, 8 meses, mismo que venció el 15 de enero de 2020.*

*No obstante, el acta de liquidación se suscribió el 29 de abril de 2021, es decir, dentro del término legal para la liquidación de mutuo acuerdo, conforme los términos previstos en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo aplicable al contrato nro. FA-IC-I-F-163-2018, toda vez que aunque este se rige por el derecho privado no pierde la naturaleza de contrato estatal, y por consiguiente, le resultan aplicables las disposiciones del CPACA, especialmente, lo relacionado con el término de caducidad.*

*A propósito de la oportunidad para la liquidación de los contratos regidos por el derecho privado, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo<sup>10</sup> ha señalado que no se trata de un término preclusivo ni perentorio, motivo por el cual el vencimiento del plazo convenido para la liquidación bilateral no impide que con posterioridad las partes puedan realizarla, pues en todo caso pueden suscribir la liquidación bilateral hasta antes de que fenezca el término legal para someter esta controversia al conocimiento del juez de contrato, que según el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 es de dos (2) años.*

*En ese sentido, hacemos referencia al Auto de unificación proferido el 1 de agosto de 2019 por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el que la Corporación analizó la caducidad de la acción de controversias contractuales de un contrato regido por las normas del derecho privado considerando que:*

*«Al contemplar este marco normativo, la Sala entiende que el acta de liquidación bilateral no deja de ser un acto jurídico eficaz y vinculante para las partes del contrato estatal, y así lo reconoce explícitamente el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Bajo esa óptica, no puede perderse de vista que ese acuerdo □ que se traduce en el balance final del contrato□ significa la culminación del vínculo contractual, expresa el estado financiero, así como el grado de satisfacción de las obligaciones emanadas del negocio jurídico, y contiene los acuerdos, conciliaciones y transacciones que finiquitan las posibles divergencias presentadas al momento de culminar la relación contractual, al punto de servir de título ejecutivo*

---

<sup>10</sup> Al respecto ver CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de abril de 2011. Radicación No. 1998-03049 (18878). C.P.: Olga Mérida Valle de De la Hoz.

*de las obligaciones allí plasmadas. De esta manera, solo hasta el momento en que se suscribe o produce la liquidación, las partes saben cuál es el resultado final de la ejecución del contrato y podrán determinar la necesidad o no de demandar». 11*

*Lo anterior para señalar que mientras no haya operado la caducidad de la acción contractual, las partes mantienen la competencia para la liquidación de los contratos, por cuanto los términos previstos en el contrato son indicativos, no preclusivos o perentorios, y en ese orden la liquidación suscrita por las partes el 29 de abril de 2021 se realizó dentro de los términos legales previstos para tales efectos, por lo cual se cumplió a cabalidad el mandato legal.*

*En virtud de lo anterior, de manera respetuosa se solicita retirar la **Observación 2** con presunta incidencia disciplinaria del Informe final de la Auditoría de Cumplimiento al Fondo Adaptación - ESE San Francisco Villa de Leyva, teniendo en cuenta los fundamentos expuestos.”*

## ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

El FA en su respuesta delga la responsabilidad de recepción, revisión y verificación de los soportes de ejecución del Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018 en la interventoría, desconociendo la labor del supervisor delegado por la entidad contratante (Fondo Adaptación), quien tenía como uno de los principios de su actividad “Verificar el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, económicas y financieras del contrato, cuando corresponda.”<sup>11</sup>; y una de sus obligaciones generales “b. Exigir al contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato.”<sup>12</sup>

En lo que se refiere a los anexos remitidos a este ente de control, se corrobora la entrega de soportes observados como faltantes, así:

Para la **ETAPA DE ACTUALIZACION DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERIAS**, se tiene:

10. Plan de coordinación técnica de redes y servicios, circulaciones y funcionabilidad entre la Primera Etapa del proyecto y la Segunda Etapa del Hospital San Francisco de Villa de Leyva: Cabe aclarar al revisar a respuesta del Fondo, que las exigencias observadas por el equipo auditor hacen parte del proceso contractual auditado, no del Contrato de Consultoría 282 de 2017. En los anexos de la respuesta del FA, se remite carpeta en formato ZIP en donde se adjunta en dos ocasiones (repetido), el Informe Mensual de Interventoría Etapa de Actualización

<sup>11</sup> Resolución 836 del 27 de octubre de 2015 del Fondo Adaptación Instructivo para el seguimiento y control de contratos Código 4-GPY-I-03. Versión 3. Bogotá D.C. septiembre de 2018. Pág 7 de 19

<sup>12</sup> Resolución 836 del 27 de octubre de 2015 del Fondo Adaptación Instructivo para el seguimiento y control de contratos Código 4-GPY-I-03. Versión 3. Bogotá D.C. septiembre de 2018. Pág 8 de 19

Mes Nro.3 en formato PDF con 129 páginas, documento ya revisado por el equipo auditor en donde no se tiene el plan de coordinación exigido en los TCC.

17. Fuentes de materiales autorizadas: Se adjunta archivo en formato ZIP, en donde se incluyen dos documentos en PDF:

- Soportes Acero: Incluidos y revisados en los certificados de calidad entregados en la Etapa de Post Construcción.
- Soporte de materiales utilizados: Se remite una licencia ambiental de una cantera de Cucaita, pero no se tiene registro de las características del material presuntamente extraído.

Al evaluar lo exigido en los TCC y lo remitido en su respuesta por el FA, se confirma lo observado, porque no se encuentra lo establecido desde la fase precontractual del Contrato:

*“Todos los materiales que sean necesarios para la ejecución del contrato, deberán ser aportados por el contratista y colocados en el sitio de las obras. Así mismo, deberá considerar las diversas fuentes de materiales y tener en cuenta en su propuesta todos aquellos factores que incidan en su suministro.*

*Todos los costos que demanden la compra, exploración, explotación procesamiento, transporte, manejo, vigilancia, etc., de dichos materiales serán por cuenta del CONTRATISTA, quien a su vez deberá asumir los riesgos por pérdida, desperdicio, deterioro y mala calidad de los mismos.*

*El CONTRATISTA deberá suministrar al INTERVENTOR, con la debida anticipación, las muestras que se requieran y las pruebas o ensayos que el INTERVENTOR estime pertinentes.*

*Si el CONTRATISTA omitiere este procedimiento, el interventor podrá ordenarle el descubrimiento de las obras no visibles; los gastos que tal operación demande serán por cuenta del CONTRATISTA. Las aprobaciones, por parte del INTERVENTOR de los materiales, no exonera al CONTRATISTA de su responsabilidad por la calidad y estabilidad de las obras. Por lo tanto, éste deberá reparar por su cuenta las obras defectuosas.”*

18. Plan de accesos a la obra y plan de circulaciones al exterior de la obra: El FA remite documento en formato PDF de 35 páginas denominado “PLAN EMERGENCIAS Y CONTINGENCIAS” que como lo describe su nombre se refiere a mecanismos para controlar y minimizar eventos que amenazan la seguridad del proyecto en cada un de sus fases. Frente a lo exigido en este numeral solo se tiene una muy breve descripción de las “VÍAS DE ACCESO” al hospital y un plan de

evacuación para momentos de emergencia, no para el funcionamiento del proyecto en su fase constructiva. No se entrega lo observado.

19. Plan de control de calidad de materiales: En la respuesta remitida por el FA se remite documento en formato PDF de 44 páginas denominado “PLAN DE CALIDAD”, pero cuenta con fecha de revisión 01 de febrero de 2017, inconsistente con la suscripción del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 surtida el 21 de febrero de 2018 y con la Etapa de actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías que se finalizó el 15 de junio de 2018 como figura en Acta de Finalización Fase de Actualización de Diseños<sup>13</sup>. El documento no puede ser validado por las inconsistencias presentadas que generan incertidumbre respecto a su veracidad.

22. Plan de compras y contrataciones: Aunque en su respuesta el FA afirma que esta no corresponde a una exigencia del proceso en estudio, el equipo auditor verifica que este requisito figura en los “TÉRMINOS Y CONDICIONES CONTRACTUALES PARA CONTRATAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS Y LA TERMINACIÓN DE LAS OBRAS PARA LA SEGUNDA ETAPA DE LA E.S.E. “HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA”, EN EL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ” página 30 de 98 numeral 22.

## MEMORIA TÉCNICA

Descripción de los procesos constructivos que implementara el CONTRATISTA teniendo en cuenta las especificaciones, los procedimientos y procesos para la ejecución segura y efectiva del proyecto: El Contratista debía entregar la descripción requerida en el proceso precontractual de forma específica, como lo observa el equipo auditor, más allá del seguimiento realizado por la interventoría. Este requerimiento está en los los “TÉRMINOS Y CONDICIONES CONTRACTUALES PARA CONTRATAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS DE ARQUITECTURA E INGENIERÍAS Y LA TERMINACIÓN DE LAS OBRAS PARA LA SEGUNDA ETAPA DE LA E.S.E. “HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA”, EN EL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ” página 31 de 98.

En la **ETAPA DE CONSTRUCCIÓN** se remiten en la respuesta algunos documentos que, aunque se verifican en esta validación, no hacen parte del expediente contractual entregado por el FA dentro de la auditoría en curso, situación que motiva esta observación:

---

<sup>13</sup> Expediente Contractual carpeta “FA-IC-I-F-163-2018\_T4” Página 99 de 221 (folio 714 de expediente Contrato Obra 163 de 2018)

- Un mes antes de terminar a obra, el Contratista debe entregar un cronograma de la etapa post construcción: Se revisa el cronograma adjunto a la respuesta del FA en formato PDF y se comprueba la inclusión de los términos de la etapa de post construcción.
- Actas parciales de obra, de las que es importante definir que no corresponden a valores definitivos y debidamente recibidas y aprobadas por la Interventoría y/o el FA, en donde también se deben remitir: Las actas parciales fueron verificadas por el equipo auditor, pero no cuentan con todos los anexos requeridos:
  - Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo: Aunque la interventoría en su escrito (transcrito en la respuesta del FA), afirma que entregó las memorias de cálculo avaladas por ellos mismos en cada uno de los pagos parciales, esta información no fue encontrada en el expediente verificado por los auditores de la CGR, como lo aclarar el FA en su respuesta.

*“No obstante, es de aclarar al ente de control que **en el expediente documental del contrato en mención no reposa los documentos que la firma interventora indica en los puntos 8. Actas parciales de obra, de las que es importante definir que no correspondiente a valores definidos y debidamente recibidas y aprobadas por la Interventoría y/o el FA, en donde también se deben remitir y 9. Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo.**”* (negrita fuera de texto).
- Así las cosas, se confirma que, aunque se cuenta con las cantidades de obra ejecutadas por cada uno de los pagos parciales, **NO SE TIENEN** memorias de cálculo de las obras ejecutadas en el Contrato de Obra FA-IC-I-F-163 de 2018.
- En el caso de los Resultados y análisis de los ensayos de materiales y demás pruebas realizadas, Fotocopia de la bitácora o libro de obra, Informe de manejo ambiental y el Informe de Control topográfico de asentamiento: Se recibe en formato ZIP documentos en formato PDF que estaban contenidos en el informe final del contratista, pero no en cada uno de los soportes de los pagos parciales que fueron tramitados en el FA para desembolso.

En la **ETAPA DE POST CONSTRUCCIÓN** se tienen como pendientes el cumplimiento a las siguientes condiciones:

- El Contratista debe entregar en el día 25 calendario después de la suscripción del Acta de recibo a satisfacción los siguientes docs: Dentro de la respuesta

remitida por el FA, no se menciona atención a este pendiente, ni se adjunta soporte de cumplimiento de los términos establecidos en los TCC.

- Cierre de las Actas de Vecindades: Se aclara por parte de la interventoría que la suscripción de estas actas no aplicaba para el proyecto auditado.

Como se evidencia, la respuesta de la entidad no desvirtúa el incumplimiento observado, toda vez que los documentos no encontrados por el equipo auditor en la revisión del expediente y que debieron ser archivados oportunamente (de acuerdo con la etapa de su generación) (excepto Actas de Vecindades), están en poder de una firma privada y no del Fondo Adaptación, entidad contratante que determinó en los TCC el listado estricto de requisitos a cumplir por parte del contratista y avalados por la interventoría, bajo la supervisión de uno de sus funcionarios.

En lo que se refiere a otros soportes de ejecución faltantes, como son Memorias de Cálculo y Soportes del sitio de explotación del material granular en el Contrato FA-IC-I-F-163 de 2018, el FA nuevamente pretende delegar la responsabilidad de su entrega y seguimiento a la firma interventora CIVING Ingenieros Contratistas SAS y refieren los documentos cargados como anexos en archivo ZIP denominado “2. Materiales Autorizados”, en donde solo se tiene un registro único de comercialización de minerales (1 fl) y licencia ambiental (7 fl) de la que no se tiene certeza haya sido la fuente de materiales de la obra en análisis. De acuerdo a lo anterior, no se encuentra soporte suficiente del material extraído para la obra y sus características mecánicas y granulométricas conformes al proyecto evaluado, información que debió ser completa y clara desde el inicio de la obra, considerando el alcance del proyecto y la complejidad de la edificación.

Las entidades exceptuadas de la aplicación del régimen general de la contratación, acuden al régimen jurídico del derecho privado para disciplinar sus contratos y aunque la exclusión de la aplicación del estatuto general de contratación estatal no es absoluta, el régimen privado es preponderante y el público supletorio.

Es así que el Fondo Adaptación tiene en su manual de contratación una descripción detallada de sus procedimientos dentro de los que se encuentra incluido el de la liquidación, la Resolución 836 de 2015 instructivo de liquidación Código 8-LQC-I-01 versión 1.0 de enero 2018, que indica que se efectuará dentro del plazo previsto para el efecto en los TCC y/o en el contrato o, en el evento en que no se fije tal plazo en dichos documentos, dentro de los ocho (8) meses siguientes a la terminación o a la expiración del término de ejecución de aquél, término que se pactó en 8 meses en la cláusula quinta Obligaciones del contratista 1.3.2 obligaciones etapa post construcción numeral 8, surtiéndose el 29 de abril de 2021, esto es 23 meses después, sin que haya aportado soporte que justifique la demora.

Una vez establecida la liquidación en su manual interno de contratación, cuyo término además fue pactado en las cláusulas del contrato, será obligatoria en los términos reglamentados o pactados.

Considerando el análisis realizado se valida **el Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**, en las mismas condiciones que fue comunicado inicialmente.

### VERIFICACIÓN DE OBRA

Durante la fase de ejecución de la auditoría se realizó visita a la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva del 26 al 28 de septiembre de 2022, en donde se verificó las obras ejecutadas dentro del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 en compañía de funcionarios del Fondo Adaptación y de la ESE, observando estado de la infraestructura y cuantificando en lo posible, las cantidades de obra liquidadas y corroborando las dimensiones registradas en los planos récord del proyecto.

Durante la visita se reconocieron las modificaciones a algunos espacios y áreas del Hospital que obedecieron a la norma técnica existente:

#### a. CONSULTA EXTERNA

- i. Esterilización Odontología, se amplió a dos espacios de esterilización.
- ii. El consultorio 7 cambia a consultorio procedimientos mínimos
- iii. Cava en vacunación, por norma vigente se amplía este espacio para cumplir con el área estándar.
- iv. Se cambió un baño para discapacitados por un baño familiar (solicitado por la ESE).
- v. Se modificó el acceso a farmacia por presencia de muro estructural.

#### b. RAYOS X Y LABORATORIOS

- i. Creación baño radiólogo: El espacio que se tenía para lectura de resultados cambia a baño de radiólogo.

#### c. URGENCIAS

- i. Se redistribuyó el espacio del consultorio 1 y el Triage, aumentando áreas y cantidades de obra ejecutadas.
- ii. Ampliación área de yesos y curaciones.

#### d. OBSTETRICIA

- i. Se construye un tablero eléctrico para este sector de la edificación que no estaba considerado inicialmente.

## CALIDAD DE MATERIALES

En lo referente al Concreto utilizado en obra, se encuentran en el expediente contractual resultados de pruebas de resistencia a la compresión al suministro realizado por Holcim<sup>14</sup>, pero no se tiene el detalle de la estructura en la que instaló el concreto probado dentro de la edificación, información que es remitida durante la visita a sitio y como se analiza en el Hallazgo Nro. 4, no cumple los requisitos establecidos por la NSR-10.

Se validó el cumplimiento de especificaciones técnicas y calidades para:

- Suministro completo de aceros para la estructura.
- Pinturas utilizadas.
- Aparatos sanitarios suministrados e instalados.
- Enchape de pisos y pared instalados.
- Tuberías instaladas para redes potables y sanitarias.
- Cubierta instalada incluyendo teja y estructura metálica.
- Elementos de la red contra incendios.
- Placas livianas de drywall y super board.
- Certificados de pruebas realizadas de transformadores y elementos de las instalaciones eléctricas conforme al RETIE y RETILAP.
- Adoquines jardines exteriores

Durante la revisión en sitio de la edificación se detectan algunos deterioros tempranos que son detallados en el Hallazgo Nro. 4.

### **HALLAZGO Nro. 4. Estado edificación ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva Contrato de Obra FA-IC-I-F-163 de 2018 (Disciplinario – Indagación Preliminar)**

*Mediante la revisión de la edificación en sitio del Hospital San Francisco de Villa de Leyva, se evidenció en la estructura la presencia de fisuras y grietas tanto en la fachada como en el interior del bloque de dos pisos en donde actualmente funciona consulta externa, hospitalización, obstetricia y urgencias, debidas a diferencias en el reforzamiento estructural diseñado y finalmente ejecutado, a debilidades en las pruebas del concreto de todo el Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018 y a la inexistencia del seguimiento de asentamientos de la estructura; también se observaron desprendimiento de aleros, humedad puntual en muros y hundimientos en pequeñas áreas de andenes externos.*

---

<sup>14</sup> Expediente del Contrato de Obra No. FA-IC-I-F-163 de 2018, a partir del folio 589 carpeta 3 de 11, caja 10133. Revisada en visita a FA Bogotá

En la Ley 610 de agosto 15 de 2000 se define:

*“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”*

*“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”*

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece *“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”*, en concordancia con la Ley 1150 de 2007.

La Ley 1150 de 2007 establece en el artículo 13 *“PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”*

La Ley 1474 de 2011 determina en el artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores y los interventores: *“La supervisión e interventoría contractual implica el*

*seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

La Ley 1952 de 2019 en su artículo 38, incisos 22 y 29: “22. *Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.*

29. *Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.”*

Clausulas Quinta y Vigésima Sexta del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018.

El Fondo Adaptación suscribe el Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 con objeto “Realizar la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva” y el Contrato de Interventoría FA-CD-I-F-137-2018 con objeto “La Interventoría Integral al Contrato de la actualización de los diseños detallados definitivos de arquitectura e ingenierías y la terminación de las obras para la segunda etapa de la E.S.E. “Hospital San Francisco de Villa de Leyva”, en el municipio de Villa De Leyva, Departamento de Boyacá” de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales – TCC y los documentos que los conforman, los cuales, junto con la propuesta presentada forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.”; con acta de inicio del 15 de marzo de 2018 y actas de liquidación suscritas el 29 de abril y 12 de julio de 2021 respectivamente.

Dentro de la presente auditoría se realiza visita de verificación en compañía de delegado del Fondo Adaptación y delegado de la ESE Hospital San Francisco, a la obra ejecutada dentro del Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018, que consta de dos bloques, uno para la administración y otro de dos plantas en donde se tienen los servicios de consulta externa, laboratorios, rayos X, urgencias, hospitalización y obstetricia, bloque que a continuación se denominará solamente Consulta Externa. En la visita especial realizada se evidencian daños y/o deterioros prematuros en la edificación:

1. **FISURAS Y/O GRIETAS:** Durante la visita realizada a la edificación auditada, se evidencian fisuras en el bloque Consulta Externa en dos sitios diferentes visibles en la fachada y en el interior, esta situación llama la atención frente a la estabilidad de la obra en el tiempo.

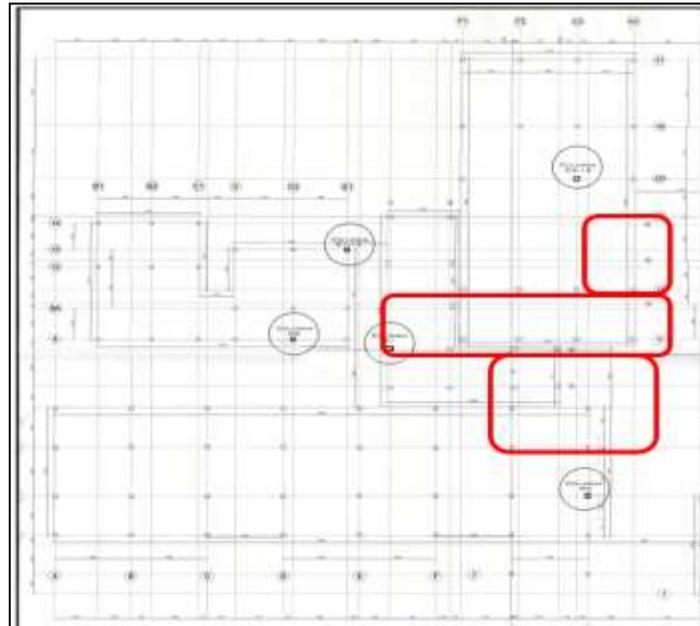


Figura 1. Plano estructural zonas con fisuras fachada Bloque Consulta Externa ESE Hospital San Francisco Villa de Leyva  
Fuente: Fondo Adaptación

Los sitios en donde son más evidentes las fisuras son en el exterior de la edificación sobre los ejes fachada norte 9-H1 hasta 15'-H1, 9-H1 hasta 9-G1, 9-G1 hasta 6-G1, 6-G1 hasta 6-H, 6-H hasta 4-H y en el costado sur eje 6-E2<sup>15</sup> hasta 13-E2; estas fallas se presentan en diferentes anchos y orientaciones que han aumentado en el tiempo de acuerdo con lo informado por el personal de la ESE, por lo cual han realizado requerimientos por parte de la Gerencia del Hospital, y reparaciones de la firma contratista que no han sido eficientes, pues el daño persiste.



Figura 02: Vista Costado Norte en daño ejes 9-H1 hasta 15'-H1, 9-H1 hasta 9-G1, 9-G1 hasta 6-G1, 6-G1 hasta 6-H

<sup>15</sup> Se toma este nombre del eje occidente-oriente porque en el plano no está debidamente identificado este eje de cimentación.



Figuras 03 y 04: Vista Costado Norte en daño eje 9-H1 hasta 9-G1



Figuras 05 y 06: Vista Costado Norte en daño eje 6-H hasta 4-H



Figuras 07 y 08: Vista Costado Sur en daño eje 6-E2 hasta 13-E2

## REQUERIMIENTOS GERENCIA ESE

- Correo electrónico del 10 de noviembre de 2021 en donde se informa acerca de la aparición de “grieta” en la fachada de “hospitalización y partos” y “grietas” internas en la edificación en varios sitios. Reitera la solicitud en correo electrónico del 20 de septiembre de 2022.

## REPARACIONES CONSORCIO WP

- Reparación en la cinta de papel instalada en la unión del muro con la pared en sala de espera de hospitalización piso 2 de la edificación, sitio que colinda con uno de los sectores afectados con fisuras y evidenciados en la visita realizada. Septiembre de 2019.
- Reparaciones a dilataciones en cielo raso y en muros en sala de espera de hospitalización. Abril de 2020.
- Reparación a dilataciones en los muros de la escalera de hospitalización que coincide con el costado sur en daño. Abril de 2020.

Es claro para el equipo auditor que esta edificación puede ser objeto de asentamiento en su edad temprana, pero el proceso de reforzamiento estructural tiene falencias que están afectando sitios específicos de la estructura de todo el bloque Consulta Externa, además se observa incumplimiento de condiciones técnicas del proceso contractual y de la norma técnica vigente (Norma Sismo Resistente – 2010), indicando gestión fiscal ineficiente e inoportuna que originan un menoscabo de la inversión realizada dentro del Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018.

**REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL:** Al finalizar la primera etapa del proyecto adelantado por el FA (2013), en donde se presentaron inconvenientes que obligaron a la terminación prematura del contrato, la firma interventora informa mediante en oficio del 24 de noviembre de 2015 elementos no conformes por condiciones de calidad deficientes que coinciden con los sitios de falla evidenciados actualmente:

- Zapatas H5-H6 consulta externa
- Cimentación eje H bloque de consulta externa Vigas entre H2-H3/H4/H5/H6
- Cimentación eje H bloque de consulta externa Columnas H2/H3/H4/H5/H6
- Placa de entepiso urgencias y punto fijo
- Columnas 2 piso de urgencias, F1-9, F2-9, G2-9, H2-9, F2-11, G2-11.
- Columnas 2 piso de urgencias y muro de ascensor tramo 6.

Luego de la realización de pruebas de concreto y acero dentro del contrato de consultoría 282 de 2017 suscrito por el FA para obtener el diagnóstico del informe presentado en 2015, se establece la necesidad de realizar reforzamiento estructural en algunos elementos, de los cuales coinciden con la falla observada en la visita, los siguientes:

- Columnas 15-F1; 15-F2;15-G2;15´-G2; 15-H1; 15´F2
- Vigas F2-11-15; 15-F2-G2; 14-G2-H1

Pero al finalizar la etapa de actualización de diseños del proceso auditado, el Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018, el contratista afirma que aunque partieron de los resultados de la consultoría del Contrato 282/2017, se hicieron algunas observaciones al no ser viable constructivamente las obras sugeridas por el consultor en cuanto al reforzamiento de las columnas, por lo que se realizaron diseños nuevos que son avalados por la interventoría mediante comunicado Nro. 2018-013084 del 24 de mayo de 2018, de donde solo se reforzaron cinco (5) elementos (columnas) detalladas en el plano estructural denominado ES01, plano del informe final elaborado por el Consorcio WP Villa de Leyva 2017<sup>16</sup>. Los elementos realmente reforzados fueron:

- Columna 8-D
- Columna 13-E1
- Columna 8-E1
- Columna 15´-G2
- Columna 4-H

Se evidencia entonces que a pesar de toda la inversión y el trabajo diagnóstico de la estructura existente antes de la suscripción el Contrato en estudio con el fin de realizar un reforzamiento estructural eficiente, se desconocieron las circunstancias advertidas frente al estado real de la estructura existente y se realizaron trabajos

<sup>16</sup> Ver información remitida por el FA [https://congenrep-my.sharepoint.com/personal/ruth\\_duarte\\_contraloria\\_gov\\_co/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fruth%5Fduarte%5Fcontraloria%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FAUDITORIA%20CUMPLIMIENTO%20FONDO%20ADAPTACI%C3%93N%5FVILLA%20DE%20LEYVA%2FCOMUNICACIONES%20RECIBIDAS%2FINFORMACI%C3%93N%20EJECUCI%C3%93N%2FVISITA%20FA%2FDVD%20Entrega%20Final%20Contratista%2F16%20Planos%20Escaneados%20Firmados%2FSCANER%20HOSPITAL%20VILLA%20DE%20LEYVA%20FARQUITECTONICO%20ESTRUCTURAL%20REDES%2D%20VILLA%20DE%20LEYVA%20FESTRUCTURAL](https://congenrep-my.sharepoint.com/personal/ruth_duarte_contraloria_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fruth%5Fduarte%5Fcontraloria%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FAUDITORIA%20CUMPLIMIENTO%20FONDO%20ADAPTACI%C3%93N%5FVILLA%20DE%20LEYVA%2FCOMUNICACIONES%20RECIBIDAS%2FINFORMACI%C3%93N%20EJECUCI%C3%93N%2FVISITA%20FA%2FDVD%20Entrega%20Final%20Contratista%2F16%20Planos%20Escaneados%20Firmados%2FSCANER%20HOSPITAL%20VILLA%20DE%20LEYVA%20FARQUITECTONICO%20ESTRUCTURAL%20REDES%2D%20VILLA%20DE%20LEYVA%20FESTRUCTURAL)

parciales a los realmente necesarios que hoy conllevan a la aparición de fisuras en toda a edificación de dos pisos.

**INCUMPLIMIENTO A CONDICIONES CONTRACTUALES:** En el documento de los Términos y Condiciones Contractuales – TCC del proyecto, el FA define en el numeral 4.2 los productos entregables asociados a las obligaciones del contratista por cada una de las etapas del Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018. Dentro de la etapa de construcción se determina que el contratista tenía que elaborar las Actas Parciales de Obra y que éstas debían acompañarse entre otros documentos, por:

- Cantidades de obra ejecutadas y sus respectivas memorias de cálculo.
- Resultados y análisis de los ensayos de materiales y demás pruebas realizadas.
- Informe de Control topográfico de asentamiento.

La entrega de estos soportes no se realizó en la totalidad de pagos parciales realizados por el FA al Consorcio WP Villa de Leyva 2017 (ocho pagos parciales), y para el tema que nos ocupa (fisuras en la estructura), no se dio cumplimiento al control de asentamiento, como evidencia del seguimiento de los agrietamientos del edificio Consulta Externa.

**INOBSERVANCIA NORMA TÉCNICA** (pruebas de resistencia a la compresión del concreto): La Norma Sismoresistente NSR-2010 establece en el inciso C.5.6 la Evaluación y aceptación del concreto, mediante la definición de parámetros de calidad, tipos y procedimientos de ensayos y calidades esperadas. La norma establece entre otros requisitos:

**“C.5.6.2 — Frecuencia de los ensayos**

**C.5.6.2.1** — *Las muestras (véase C.5.6.2.4) para los ensayos de resistencia de cada clase de concreto colocado cada día deben tomarse no menos de una vez al día, ni menos de una vez por cada 40 m<sup>3</sup> de concreto, (...)*”.

Dentro del Contrato de Obra FA-IC-I-F 163 de 2018 se logró evidenciar la realización de once (11) ensayos de resistencia a la compresión para el concreto utilizado y aplicado en obra.

Tabla 09. Pruebas realizadas al concreto Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

ÍTEM INTERNO	FECHA TOMA	RESISTENCIA DISEÑO (psi)	RESISTENCIA PROYECTADA/ CORREGIDA (psi)	LABORATORIO	ELEMENTO	OBSERVACIÓN
3995	21/02/2019	4000	4644	SIL Tunja	Tanque de almacenamiento	
4052	4/03/2019	4000	5035	SIL Tunja	Tanque de almacenamiento	
H4	13/09/2018	4000	3329	SIL Tunja	H4	

ÍTEM INTERNO	FECHA TOMA	RESISTENCIA DISEÑO (psi)	RESISTENCIA PROYECTADA/ CORREGIDA (psi)	LABORATORIO	ELEMENTO	OBSERVACIÓN
H4	13/09/2018	4000	3655	SIL Tunja	H4	
T9	13/09/2018	4000	2299	SIL Tunja	T9	Este eje no existe en el diseño estructural
T9	13/09/2018	4000	2922	SIL Tunja	T9	Este eje no existe en el diseño estructural
G2-15	13/09/2018	4000	3169	SIL Tunja	G2-15	
COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B1	2/11/2018	4000	5334	SIL Tunja	COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B1	Este eje no existe en el diseño estructural
COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B2	2/11/2018	4000	5129	SIL Tunja	COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B2	Este eje no existe en el diseño estructural
COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B3	2/11/2018	4000	5191	SIL Tunja	COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B3	Este eje no existe en el diseño estructural
COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B4	2/11/2018	4000	5045	SIL Tunja	COLUMNAS ZAPATAS ESCALERAS B4	Este eje no existe en el diseño estructural

Fuente: Fondo Adaptación. Informe Final del Contratista Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

De las pruebas realizadas se observa que solamente se probó el concreto con resistencia a la compresión de 4000PSI, los concretos de 3000 y 2500PSI no fueron ensayados. Adicionalmente se observa elementos ensayados que no corresponden con los planos estructurales del proyecto, como se registró en la columna "OBSERVACIÓN" de la Tabla anterior. Con el fin de validar lo requerido en la NSR-2010 se cuantifican los volúmenes de concreto ejecutados y liquidados dentro del contrato en estudio, por cada tipo de resistencia de diseño.

Tabla 10. Verificación cumplimiento NSR-2010 pruebas al concreto Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018

RESISTENCIA A LA COMPRESIÓN DEL CONTRATO (psi)	VOLUMEN DE CONCRETO LIQUIDADO (M3)	MÁXIMA DURACIÓN DE ACTIVIDADES SEGÚN CRONOGRAMA DE OBRA (días)	PRUEBAS DE RESISTENCIA A LA COMPRESIÓN VALIDADAS	CRITERIOS NSR-2010 PRUEBAS ACEPTACIÓN DE CONCRETO	
				Una vez al día	Una prueba por cada 40m <sup>3</sup>
2500	89,825	40	0	NO CUMPLE	NO CUMPLE
3000	67,295	40	0	NO CUMPLE	NO CUMPLE
4000	23,843	60	5	NO CUMPLE	CUMPLE

Fuente: Fondo Adaptación. Informe Final del Contratista Contrato FA-IC-I-F 163 de 2018 – NSR-2010

Como se observa, las calidades del concreto no fueron verificadas conforme a lo establecido en la norma, factor que también influye en la aparición de fisuras en la edificación analizada.

Considerando lo observado en el bloque Consulta Externa, se evidencia inconsistencias en la estabilidad de toda la edificación y un posible menoscabo de la inversión de recursos públicos ejecutados.

- 2. Desprendimiento en aleros:** Durante la verificación realizada, también se observó daño prematuro en los aleros de la edificación auditada, por humedecimiento y desprendimiento del superboard. La ESE ha tramitado requerimientos al Consorcio WP Villa de Leyva 2017 desde el 03 de agosto de 2021 reiterando la solicitud a través de correo electrónico el 10 de noviembre de 2021 y nuevamente el 20 de septiembre de 2022 sin recibir una solución definitiva al daño evidenciado.



Figuras 09 y 10: Vista Daño en aleros



Figura 11: Vista Daño en aleros

Esta actividad fue liquidada mediante tres ítems iguales, uno para cada bloque intervenido.

- 3. Humedad en muros:** También se evidenciaron humedades en tres sitios específicos del bloque Consulta Externa, así:

- Cuarto de llaves primer piso Consulta Externa: área 4.4x0.4m
- Ingreso a fachada norte a imágenes diagnósticas y laboratorio del bloque Consulta Externa.
  - Pared en graniplast de escalera a hospitalización color gris: área 4.5x0.75m
  - Pared a urgencias: área 8.4x0.4m

**4. Hundimientos en adoquín:** Durante el recorrido a la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva, se evidenciaron dos pequeñas áreas en donde se observa hundimiento en los andenes de adoquín construidos dentro del Contrato en estudio:

- Salida de Urgencias: área 2x1m, es decir 2m<sup>2</sup>
- Frente a caseta de acceso: área 1.60x1.6m, es decir 2.56m<sup>2</sup>

De acuerdo con todo lo observado en la visita realizada a la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva se configura Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria originada por debilidades en el seguimiento de las obras ejecutadas y sus condiciones de calidad, responsabilidad en manos de la firma interventora CIVING Ingenieros Contratistas SAS dentro del Contrato FA-CD-I-F-137-2018 y de la supervisión ejercida por el FA. Frente al evidente daño prematuro de algunas de las obras ejecutadas en el presente contrato, se solicitará la apertura de indagación preliminar para verificar la gestión del FA en la reparación de cada uno de ellos. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y solicitud de apertura de indagación preliminar.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Se recibe respuesta del FA mediante oficio 2022ER0172641 del 15 de octubre de 2022.

*“Se procederá a responder en tres puntos a saber: (i) Póliza de cumplimiento del Contrato nro. FA-IC-I-F 163 de 2018; (ii) reclamación que efectuará la Entidad; y (iii) Pronunciamiento sobre estado de la edificación ESE Hospital San Francisco Villa de Leyva.*

### **(I) Póliza de cumplimiento del Contrato nro. FA-IC-I-F 163 de 2018**

*De acuerdo con la póliza nro. GU046782 del Contrato nro. FA-IC-I-F 163 de 2018, expedida por la Compañía de Seguros CONFIANZA S.A., se tienen los siguientes amparos:*

Compañía de Seguros	Amparo	Póliza	Vigencia		Valor Asegurado
			Desde	Hasta	
CONFIANZA S.A.	Cumplimiento del contrato	GU046782	15-5-2019	16-4-2020	\$1.873.275.188,70
	Calidad del Servicio		15-6-2018	15-6-2021	\$30.000.000

Compañía de Seguros	Amparo	Póliza	Vigencia		Valor Asegurado
			Desde	Hasta	
	Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales		15-5-2019	16-8-2022	\$624.425.062,90
	<b>Calidad y Estabilidad de la obra</b>		<b>15-5-2019</b>	<b>15-5-2024</b>	<b>\$3.072.125.314,50</b>
	Responsabilidad Civil Extracontractual	RE003881	17-9-2018	16-8-2019	\$3.000.000.000
	Todo riesgo - Construcción	CM000632	17-9-2018	16-8-2019	\$6.244.250.629

*Es importante tener en cuenta que el amparo de estabilidad y calidad de la obra de la póliza de cumplimiento GU046782, expedida por CONFIANZA S.A., es de 5 años contados a partir del recibo a satisfacción de la obra, el cual fue activado el 15/5/2019, por lo que el amparo se encuentra vigente y conforme con lo exigido en la cláusula décima del contrato.*

*Asimismo, la actualización de la póliza de cumplimiento del contrato fue aprobada por la Secretaría General del Fondo Adaptación el 11 de junio de 2019 y comunicada al Interventor mediante oficio radicado nro. E-2019-005401 de la misma fecha. En esta el Fondo Adaptación actúa como asegurado y beneficiario, así como el municipio y la ESE en calidad de beneficiarios.*

*Por su parte, según la información consignada en el acta de liquidación bilateral suscrita por las partes el 29 de abril de 2021 (se anexa), la obra fue entregada y recibida a satisfacción mediante acta del 15 de mayo de 2019 y acta de terminación de la misma fecha. Esta obra fue recibida por el Municipio de Villa de Leyva, Boyacá y la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva el 12 de junio de 2019 mediante el formato 4-GPY-F-44 Acta Entrega Recibo Satisfacción, tal como consta en los numerales 3.1.2 y 3.1.3 de la citada acta de liquidación:*

«[...]

### **3.1.2. Recibo a satisfacción de entidades externas (Recibo de obra y/o Paz y Salvo) (Si aplica)**

Entidad	Descripción del Documento	Fecha	Radicado FA de aprobación o Recibo	Observaciones
Municipio de Villa de Leyva - Boyacá	4-GPY-F-44_Acta_Entrega_Recibo_Satisfacción	12 de Junio de 2019	N.A.	N.A.

### 3.1.3. Recibo de soportes sectores misionales y Áreas F.A. (Si aplica)

Dependencia	Documentos	Fecha	Radicado FA
Sector Salud	Acta de Terminación	15-05-2019	-
Sector Salud	Acta de entrega y recibo a satisfacción	15-05-2019	-
Sector Salud	Acta de Cierre Social	15-02-2021	R-2021-002096

Dependencia	Documentos	Fecha	Radicado FA
Sector Salud	Informe final de interventoría. / Memoria Técnica / planos récord.	15-02-2021	R-2021-002096
Sector Salud	Manual de operación y mantenimiento	15-02-2021	R-2021-002096
Sector Salud	Aprobación Garantías	11-06-2019	E-2019-005401

[...]».

#### (II) Reclamación que efectuará la Entidad

De acuerdo con el numeral anterior, el Fondo Adaptación actúa como asegurado y beneficiario de la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento nro. GU046782 del Contrato nro. FA-IC-I-F 163 de 2018, cuyo amparo de estabilidad y calidad de la obra se encuentra vigente a partir de la fecha de entrega y recibo a satisfacción de la obra por parte de la Entidad por 5 años, esto es, desde el **15/5/2019** hasta el **15/5/2024**. Sin embargo, mediante anexo modificatorio de la Garantía Única de Cumplimiento nro. GU046782 del 10 de junio de 2019, el ente territorial y la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva son **beneficiarios** en la póliza.

Es de advertir, que, con ocasión a la entrega efectuado al mandatario local y al gerente de la ESE, desde el **12 de junio de 2019** a estos les corresponde la custodia, vigilancia, administración, operación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de la infraestructura, razón por la cual el Fondo Adaptación no conocía la situación que el ente de control evidencia en el informe de observaciones, toda vez que no existen misivas que den cuenta de lo sucedido ni del municipio ni de la ESE.

En este sentido, con miras a atender la observación de la CGR relacionada con las averías a la infraestructura de la ESE Hospital San Francisco, el apoyo técnico del equipo de trabajo de Sector Salud hizo la verificación del estado de las obras; no obstante, estamos a la espera del informe del interventor a fin de determinar las averías existentes en la infraestructura, el monto del daño, así como el análisis de imputabilidad para posterior traslado al Contratista, con el fin de que este efectúe las reparaciones a que haya lugar, previo a una reclamación ante la aseguradora.

Asimismo, de esta comunicación se dará traslado a la Compañía de Seguros Confianza S.A. para notificarle el aviso de siniestro que permitirá suspender los términos de prescripción en aras de iniciar una eventual y posterior reclamación administrativa.

Con este informe, el Fondo Adaptación en su calidad de asegurado y beneficiario de la póliza de garantía única podrá expedir el acto administrativo de ocurrencia del siniestro con miras a efectuar la respectiva reclamación ante la aseguradora hasta por la suma que cubre

el amparo de Estabilidad y Calidad de la obra, esto es, \$3.072.125.314,50. Si la estimación del perjuicio realizada por la Interventoría fuera superior a este monto, se hará la reclamación del excedente ante la jurisdicción contencioso administrativo a través del medio de control de controversias contractuales en contra del CONSORCIO WP VILLA DE LEYVA 2017.

En este orden de ideas, se evidencia que pese a que existen circunstancias posteriores a la entrega y recibo a satisfacción de la obra que afectaron la infraestructura de la ESE Hospital San Francisco, de la cual el Fondo Adaptación no tenía conocimiento, dado que como ya se indicó desde el 12 de junio de 2019 la obra fue entregada al municipio de Villa de Leyva y a la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva, quienes son beneficiarios de la póliza y, por ende, tienen acción directa en contra de la aseguradora para hacer efectivo el amparo de estabilidad y calidad de la obra, la Entidad adelantará las acciones que le correspondan a fin de procurar la satisfacción de la necesidad de la comunidad de Villa de Leyva a través de la reclamación a la Compañía de Seguros Confianza S.A.

Finalmente, cabe precisar que en la primera salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral suscrita por las partes el 29 de abril de 2021 se estipula que:

«[...] En caso de evidenciarse en forma sobreviniente que el servicio prestado, diseños o bien entregado o la obra entregada por el contratista CONSORCIO WP VILLA DE LEYVA 2017 en ejecución del objeto del contrato FA-IC-I-F-163-2018, tiene deficiencias en su calidad o en su estabilidad y calidad, el Fondo se reserva la facultad de hacer efectivo el cobro de las indemnizaciones a que haya lugar, mediante el ejercicio de las acciones legales pertinentes, y de la afectación de la garantía única de cumplimiento en sus amparos de calidad del servicio y calidad y estabilidad de la obra respectivamente, Póliza GU046782, expedida por la Aseguradora CONFIANZA S.A. El Interventor del contrato, será responsable de gestionar las actuaciones a que haya lugar por este particular, y vencido el término de seguimiento del interventor, el Fondo y el destinatario final de la obra tiene la competencia para verificar las condiciones de estabilidad y calidad de la obra».

Es decir, el municipio como destinatario final de la obra, al igual que la ESE debía verificar las condiciones de esta y tienen la facultad de hacer efectiva la garantía única de cumplimiento en sus amparos de estabilidad de la obra y calidad de la obra.

Por lo anteriormente expuesto se anexa en la carpeta denominada **“Observación 3”** los siguientes documentos:

1. Acta de entrega de los bienes y/o servicios obtenidos como producto de la ejecución del Contrato nro. FA-IC-I-F 163 de 2018 del 12 de junio de 2019.
2. Póliza actualizada según Acta de Recibo a satisfacción nro. GU046782 (Comunicación E-2019-005401 del 11 de junio de 2019).
3. Acta de liquidación del Contrato nro. FA-IC-I-F 163 de 2018 del 29 de abril de 2021

**(III) Pronunciamiento sobre estado de la edificación ESE Hospital San Francisco Villa de Leyva.**

*En cuanto a las averías encontradas por el organismos de control, pese a la visita efectuada por el apoyo técnico del Sector Salud del Fondo donde se aprecian agrietamientos en el pañete que bordea las vigas estructurales y los bordes de las placas. También se aprecian resquebrajaduras en los pañetes exteriores principalmente sobre los muros de cerramiento en bloque y los pañetes que cubren las estructuras. No se muestran en el informe fracturas en vigas o columnas, desplazamientos o excentricidades, será la Interventoría quien efectuará el respectivo análisis con el fin de determinar el monto de los daños y si le son atribuibles al Contratista, como insumo para la reclamación ante la aseguradora.*

*En virtud de lo anterior, de manera respetuosa se solicita se retire la **Observación 3** con presunta incidencia disciplinaria y fiscal de la Auditoría de Cumplimiento al Fondo de Adaptación - ESE San Francisco Villa de Leyva, teniendo en cuenta los fundamentos expuestos.”*

## **ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN**

El Fondo Adaptación remite su respuesta en tres ítems en donde no se busca desvirtuar lo observado, sino informar acerca de algunas particularidades acerca del proceso a seguir por parte de ellos mismos, la ESE Hospital San Francisco y la administración de Villa de Leyva. Se analiza cada uno de dichos ítems y cada uno de los anexos remitidos a continuación:

(I) Póliza de cumplimiento del Contrato nro. FA-IC-I-F 163 de 2018: Es de conocimiento del equipo auditor que la póliza de calidad y estabilidad de la obra del contrato auditado está vigente, al igual que las fechas de suscripción de las actas de terminación y recepción de la obra que se adjuntan en la respuesta y que están registradas en el acta de liquidación bilateral suscrita por las partes el 29 de abril de 2021. De lo anterior se evidencia que lo respondido en este acápite por el FA no influye en la inconsistencia comunicada.

(II) Reclamación que efectuará la Entidad: Es preciso señalar que como se indicó en el escrito de observaciones (fl 36) la ESE Hospital San Francisco de Villa de Leyva si efectuó requerimientos relacionados con la aparición de grietas en la fachada de hospitalización y partos, así como en varios sitios de la parte interna de la edificación, la que fue enviada al fondo adaptación con fecha 10 de noviembre de 2021 y reiterada el 20 de septiembre de 2022, así también obra constancia de reparaciones efectuadas por el contratista en 2019 y 2020. Lo que contradice lo manifestado por el FA en la respuesta a las observaciones en el sentido de no haber tenido conocimiento de los presuntos daños sobre la edificación con anterioridad a la intervención de este de control fiscal, el equipo auditor evidenció que los daños no son originados por factores externos que hayan sobrevenido con posterioridad al acta de entrega y recibo final de la obra, contrario a esto provienen de falencias

en el tema de reforzamiento estructural, pruebas suficientes del concreto instalado y ausencia de seguimiento a los asentamientos, es el contratante (FA) el llamado a efectuar las coordinaciones a que haya lugar de acuerdo a la competencia, que para el caso deberá tener en consideración el cambio de beneficiarios en la póliza realizado el 10 de junio de 2019 informado por la entidad en la respuesta a las observaciones. Si el beneficiario opta por la reclamación deberá agotar los requisitos de procedimiento tendientes a demostrar la materialización del daño, actividad que no compete a la Contraloría General de la República, como se detalló en la observación comunicada el daño es de carácter estructural, lo que implica que existe una responsabilidad en cabeza del contratista, interventor y la supervisión designada por el Fondo Adaptación de la que no puede pretender desligarse la entidad bajo el argumento de que los daños tuvieron ocurrencia en la etapa de post venta.

El Fondo también manifiesta que está a la espera del informe de la interventoría para proceder a reparaciones por parte del contratista, previo al reporte a la aseguradora; situación contradictoria, considerando que en el mismo escrito el Fondo manifiesta:

*“Asimismo, de esta comunicación se dará traslado a la Compañía de Seguros Confianza S.A. para notificarle el aviso de siniestro que permitirá suspender los términos de prescripción en aras de iniciar una eventual y posterior reclamación administrativa.”*

Frente a lo referido por la entidad en relación a la afectación de la póliza de garantía única de cumplimiento GU046782 correspondiente al amparo de estabilidad y calidad de la obra, a de indicar este ente de control fiscal que la vigilancia fue ejercida sobre el FA y es la entidad quien concretó su concepto técnico en la respuesta a la observación comunicada.

(III) Pronunciamiento sobre estado de la edificación ESE Hospital San Francisco Villa de Leyva: En este inciso la entidad auditada confirma los deterioros tempranos observados en la edificación durante la visita de verificación realizada por el equipo auditor. No se detalla cada uno de los daños descritos en la observación, pero se reconoce la necesidad de una intervención con el fin de dar solución oportuna y definitiva.

Considerando lo anterior, se valida la observación comunicada como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y en virtud de lo respondido por el Fondo, se solicitará apertura de indagación preliminar con el fin de verificar la gestión de la entidad auditada en la reparación de cada uno de los daños tempranos evidenciados por el equipo auditor.

#### 4.1.4 Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 4.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte del Fondo Adaptación.

#### PAGOS CONTRATO DE OBRA FA-IC-I-F 163 DE 2018

De acuerdo con los soportes examinados y analizados, así como también, los valores obtenidos, resultado de las comprobaciones realizadas con las diferentes fuentes de información, se estableció que se realizaron pagos por \$6.209.250.062, correspondiente al valor comprometido y ejecutado del contrato de obra, que fueron objeto de estudio en dos momentos, así:

- A la fecha de liquidación 29 de abril de 2021: En donde se concluye que fueron reconocidos y pagados la parte de los diseños definitivos de arquitectura e ingenierías por valor de \$100.000.000 (IVA incluido) y de obra por \$2.109.250.062 (IVA incluido), que de acuerdo a las actas parciales aprobadas por la interventoría entre diciembre de 2018 y julio de 2021, por valor total de \$6.209.250.062, de los cuales se realizaron giros directos al Contratista por \$5.305.498.053,28, se retuvieron como anticipo a impuestos ( Renta, IVA e ICA) a favor del contratista \$183.567.512,78 y como contribuciones que representan una gasto para el contratista así: a) Contribución especial 5% por \$303,659,524,75 y b) Estampilla pro Universidad Nacional por \$111.062.468,19 y en cumplimiento de las cláusulas contractuales se realizó la retención en garantía por valor de \$305.462.503.

Tabla 11. Balance Financiero a la fecha de liquidación del Contrato de Obra FA-IC-I-F-163 de 2018

Concepto	Valor
Valor inicial del contrato	5.399.000.000,00
Adiciones	845.250.629,00
Valor final del contrato	6.244.250.629,00
Valor ejecutado	6.209.250.062,00
Valor pagado	6.209.250.062,00
Saldo no ejecutado a liberar en favor del FA	35.000.567,00
Retenciones Renta-IVA-ICA	183.567.512,78
Contribución Especial	303.659.524,75
Estampilla Prouniversidad nacional retenida	111.062.468,19
Retención En garantía 5%	305.462.503,00
Valor Giro Contratista	5.305.498.053,28

Fuente: Información Financiera FA y Patrimonio Autónomo- Fiduciaria de Occidente

- A la fecha de pago de la Retención en Garantía 26 de julio de 2021: La fiduciaria emite la orden de pago 2579, con la que se cancela la retención en garantía, girando directamente al contratista la suma de neta de \$293.380.489,02, teniendo en cuenta que se retiene por concepto de estampillas pro Universidad Nacional \$12.082.013,98, la cual no fue practicada de acuerdo con el numeral 3.2.1 del acta de liquidación bilateral y el estado de cuenta de ejecución financiera, para un valor total retenido de \$305.462.503.

El valor retenido por concepto de estampillas pro Universidad Nacional a la fecha de liquidación, como se mencionó, ascendía a \$111.062.468,19; de acuerdo con el Art. 8 bases y tarifas de la Ley 1697 de 2013, los contratos mayores a 6.001 SMMLV pagarán el 2%. por lo que el valor a retener debió ser \$123.144.482,17. La diferencia fue retenida en el pago de la retención por Garantía como se observa en la Tabla 11.

Así las cosas, se concluye que fueron reconocidos y pagados al contratista CONSORCIO WP VILLA DE LEYVA 2017, la parte de los diseños definitivos de arquitectura e ingenierías por \$100.000.000 (IVA Incluido) y de obra por \$6.109.250.062 (IVA incluido), de acuerdo con las actas parciales aprobadas por la interventoría, las cuales son el soporte principal del pago, para lo cual el Fondo emite las órdenes de pago números 16295; 16296; 16560; 17629; 17793; 18091;18222 y 18453 entre diciembre de 2018 y julio de 2021 debidamente soportadas como se verificó, con todos los requisitos y reglas exigidas para el pago de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de pagos a terceros Fondo Adaptación - Código 7-GTR-M-02. Versión 2.1 Bogotá D.C. agosto 2018 y Manual operativo del Fideicomiso Fondo Adaptación – Consorcio FADAP 2012 – Resolución Nro. 022 de 2012.

Por parte de la Fiduciaria fue expedida la orden de pago 2579 haciendo efectiva la retención en garantía para un valor total de \$6.209.250.062, de los cuales se realizaron giros directos en total al Contratista por \$5.598.878.542,30, se retuvieron como anticipo a impuestos (Renta, Iva e ICA) a favor del contratista \$183.567.512,78 y contribuciones que representan un gasto para el contratista así: a) Contribución especial 5% por \$303.659.524,75 y b) Estampilla pro Universidad nacional por \$123.144,482,17.

Tabla 12. Balance Financiero Definitivo Contrato de Obra FA-IC-I-F-163 de 2018

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Valor inicial del contrato	5.399.000.000,00
Adiciones	845.250.629,00
Valor final del contrato	6.244.250.629,00
Valor ejecutado	6.209.250.062,00
Valor pagado	6.209.250.062,00

Concepto	Valor
Saldo no ejecutado a liberar en favor del FA	35.000.567,00
Retenciones Renta-IVA-ICA	183.567.512,78
Contribución Especial	303.659.524,75
Estampilla prouniversidad Nacional retenida	123.144.482,17
Valor Giro Contratista	5.598.878.542,30

Fuente: Información Financiera FA y Patrimonio Autónomo- Fiduciaria de Occidente

Con fecha del 10 de mayo de 2021, el Consorcio FADAP 2012, por instrucción del Fondo Adaptación realizó la devolución de los saldos no ejecutados en el contrato de obra FA-IC-I-F 163 de 2018 por \$35.000.567, disminuyendo el CDR Nro. 3842 emitido por \$845.250.629, el cual correspondía a la adición realizada al contrato, evidenciando que los recursos asignados fueron apropiados con cargo a la obligación presupuestal respectiva, mediante el cual se respalda la transferencia de los recursos de inversión que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará a favor del Patrimonio Autónomo Nro. 12723 Fondo Adaptación, presentando un saldo comprometido para el CDR 3842 de \$810.250.062.

### **PAGOS CONTRATO DE INTERVENTORÍA FA-IC-I-F 137 DE 2018**

Conforme a los soportes examinados y analizados, así como también, los valores obtenidos, resultado las confrontaciones realizadas con las diferentes fuentes de información, se estableció que realizaron pagos por \$551.058.095. correspondiente al valor comprometido y ejecutado del contrato de interventoría, que fueron objeto de estudio en dos momentos, así:

- A la fecha de liquidación 12 de julio de 2021: En donde se concluye que fueron reconocidos y pagados la Etapa 1 de actualización y ajuste por valor de \$64.599.570 IVA incluido; Etapa 2 Ejecución de obra por \$486.458.525 (IVA incluido), que de acuerdo a las actas parciales aprobadas por la Supervisión, se emitieron por parte de Fondo de garantías órdenes de pago por \$551.058.095, de los cuales se realizaron giros directos al Contratista por \$455.320.116,29, se retuvieron como anticipo a impuestos (Renta, IVA e ICA) a favor del contratista \$44.776.757,55 y contribuciones que representan un gasto para el contratista, por Estampilla pro Universidad Nacional por \$2.315.370,16 y en cumplimiento de las cláusulas contractuales se realizó la retención en garantía por \$48.645.851.

El valor retenido por concepto de estampillas pro Universidad Nacional se liquidó de acuerdo con el Art 8 bases y tarifas de la Ley 1697 de 2013, donde se establece que por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 SMMLV pagarán el 0.5%. el cual fue aplicado de conformidad.

Tabla 13. Balance Financiero a la fecha de liquidación del Contrato de Interventoría FA-IC-I-F 137 de 2018

Concepto	Valor
Valor inicial del contrato	553.845.070,00
Adiciones	0
Valor final del contrato	553.845.070,00
Valor ejecutado	551.058.095,00
Valor pagado	551.058.095,00
Saldo no ejecutado a liberar en favor del fondo	2.786.975,00
Retenciones Renta-IVA-ICA	44.776.757,55
Estampilla pro-Universidad Nacional retenida	2.315.370,16
Retención en garantía practicada	48.645.851,00
Valor Giro Contratista	455.320.116,29

Fuente: Información Financiera FA y Patrimonio Autónomo- Fiduciaria de Occidente

- A la fecha de pago de la Retención en Garantía 27 de agosto de 2021: La Fiduciaria emite la orden de pago 3337, con la que se cancela la retención en garantía, girando directamente a la contratista la suma neta de \$48.645.851.

Así las cosas, se concluye que fueron reconocidos y pagados al contratista CIVING INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S, la Etapa 1 de actualización y ajuste (se incluye Tiempo de aprobación de la obligaciones previas a la firma del acta de inicio del contrato de obra) por valor de \$64.599.570 (IVA incluido); la Etapa 2 Ejecución de obra por \$486.458.525 (IVA incluido), que de acuerdo con las actas parciales aprobadas por la Supervisión y las cuales son el soporte principal del pago, se emitieron por parte de Fondo las órdenes de pago:14504;16531;18263 y 18988 entre septiembre de 2018 y agosto de 2021, debidamente soportadas como se verificó con todos los requisitos y reglas exigidas para el pago de acuerdo al procedimiento establecido en el Manual de pagos a terceros Fondo Adaptación - Código 7-GTR-M-02. Versión 2.1 Bogotá D.C. agosto 2018. y Manual operativo del Fideicomiso Fondo Adaptación – Consorcio FADAP 2012 – Resolución Nro. 022 de 2012; y por parte de la Fiduciaria fue expedida la orden de pago 3337 del 27/08/2021, haciendo efectiva la retención en garantía para valor total de \$48.645.851, registrando entonces un total ejecutado y pagado de \$551.058.095.

Los giros directos al Contratista ascendieron de \$503.965.967,29 se retuvieron como anticipo a impuestos (Renta, IVA e ICA) a favor del contratista \$44.776.757,55 y contribuciones que representan un gasto para el contratista por concepto de Estampilla pro Universidad Nacional por \$2.315.370,16

Tabla 14. Balance Financiero Definitivo del Contrato de Interventoría FA-IC-I-F 137 de 2018

Concepto	Valor
Valor inicial del contrato	553.845.070,00
Adiciones	0
Valor final del contrato	553.845.070,00

Concepto	Valor
Valor ejecutado	551.058.095,00
Valor pagado	551.058.095,00
Saldo no ejecutado a liberar en favor del fondo	2.786.975,00
Retenciones Renta-IVA-ICA	44.776.757,55
Estampilla pro-Universidad Nacional retenida	2.315.370,16
Valor Giro Contratista	503.965.967,29

Fuente: Información Financiera FA y Patrimonio Autónomo- Fiduciaria de Occidente

Con fecha del 29 de julio de 2021, el Consorcio FADAP 2012, por instrucción del Fondo Adaptación, realizó la devolución de los saldos no ejecutados en el contrato de obra FA-IC-I-F 137 de 2018 por \$2.786.975, disminuyendo el CDR Nro. 3018 emitido por \$553.845.070, el cual correspondía al valor inicial del contrato, evidenciando que los recursos asignados fueron apropiados con cargo a la obligación presupuestal respectiva, mediante el cual se respalda la transferencia de los recursos de inversión que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará a favor del Patrimonio Autónomo Nro. 12723 Fondo Adaptación, presentando un saldo comprometido para el CDR 3018 de \$551.058.095.

#### 4.1.5 Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 5.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Evaluar los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en este proyecto.

El procedimiento se desarrolló de manera parcial en la prueba de recorrido aplicada al área financiera del Fondo Adaptación y se complementó con el estudio del manual de pagos implantado por la entidad con código 7-GTR-M-02- VERSIÓN 2.1, donde se estructuraron y formalizaron procedimientos, solicitudes y listas de chequeo de requisitos para mitigar los riesgos de pérdida de recursos asignados a proyectos de inversión de los diferentes sectores donde se identificaron controles específicos así:

- Para evitar que se paguen recursos sin los requisitos establecidos, evidenciando la existencia de un Manual de pagos a terceros y su rigurosa aplicabilidad, por parte del Fondo -código 7-GTR-M-02- VERSIÓN 2.1.
- Para controlar el riesgo de pagar menos o más de lo contratado y verdaderamente ejecutado, el Fondo Adaptación tiene implantado el Sistema integrado de información -SIFA- el cual inicialmente evita que el Fondo Adaptación pueda efectuar compromisos que superen los recursos asignados; también permite ver la trazabilidad de los pagos por contrato.

Una vez llegan los contratos al proceso de presupuesto para su registro en el control de los recursos contratados en el sistema SIFA, se valida con reportes que genera el sistema para verificar la trazabilidad de cada uno de los CDR por contrato, este control también opera cuando presupuesto inicia la validación de las órdenes de pago.

Actualmente la revisión en el sistema SIFA se realiza en línea, es decir al momento que se genera el radicado por la misma herramienta le llega la notificación al proceso financiero, técnico y los sectores, estos procesos saben que la cuenta está en trámite para su correspondiente verificación.

- Los recursos asignados o invertidos en la materia auditada se administran y ejecutan a través en un encargo fiduciario que para nuestro caso es el 049 de 2012.
  - ✓ Con fundamento en lo anterior para los pagos a contratistas se establece un procedimiento debidamente estructurado y establecido en el manual pagos actualizado 7 - GTR-M-02- VERSIÓN 2.1.
  - ✓ Para los pagos a interventores se les establece un procedimiento establecido en el manual 7 - GTR-M-02- VERSIÓN 2.1.
  - ✓ La radicación de las cuentas de cobro por parte de los contratistas, genera un stiker con código de barras con el fin de hacerle el respectivo seguimiento y control.
- El manual de pagos implementado contiene además como anexos 8 listas de chequeos para realizar el respectivo control de pagos a contratistas bien sean personas jurídicas o naturales.

## **CONTROL DE LOS RECURSOS COLOCADOS EN LOS ENCARGOS FIDUCIARIOS**

Igualmente se cuenta con lista de chequeo para realizar los respectivos desembolsos.

Los rendimientos generados tanto por concepto de anticipo como por recursos administrados deben ser consignados por los contratistas en las cuentas designadas para tal fin por el Fondo Adaptación.

No obstante, no se establece un punto de control para verificar que el contratista cumple con el reembolso de dichos recursos o si este concepto se revisa en el acta de liquidación.

Los controles establecidos por el Fondo para el manejo de los pagos realizados con motivo de la inversión en el asunto materia de auditoría, se encuentran ampliamente documentados y automatizados por lo cual la materialización de los riesgos mencionados respecto de mayores valores pagados o pagos por conceptos no contratados presenta una baja probabilidad de ocurrencia.

#### **4.1.6 Resultados en Relación con el Objetivo Específico Nro. 6.**

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Atender las denuncias asignadas, insumos, y las alertas o insumos enviados por la DIARI, relacionadas con los contratos objeto de la actuación.

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento realizada al Fondo Adaptación, no se recibieron denuncias para su trámite por parte del equipo auditor referentes a la materia auditada.