CONTRALORÍA
General de la República

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA AL FONDO ADAPTACION
VIGENCIA 2023

CGR-CDSI No. 009
Junio de 2024.

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA FONDO ADAPTACION

Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado	Luis Fernando Mejía Gómez
Directora de Vigilancia Fiscal	Mercy Carina Martínez Bocanegra
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Supervisor encargado	Martha Luz Conde Luna
Líder de auditoría	Manuel Orlando Barrero Prieto
Auditores	Rosa Mercedes Martínez Salazar. Iris Adriana Romero Silva. Michelle Julieth Guiza Ardila. Jorge Alejandro Mendoza Vargas. Fabiola Patricia Rodríguez Moncayo. German Hernando Osorio Bernal. Diego Armando Durante Villadiego. Juan Andrés Campos Forero.

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN 6
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD 31
1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR. 31
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 32
2.1. OPINIÓN CONTABLE 32
2.1.1. Fundamento de opinión contable 32
2.1.2. Opinión Estados Contables – Adversa o Negativa 33
2.1.3. Principales resultados contables 34
2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL 35
2.2.1. Fundamento de la opinión presupuestal 35
2.2.2. Opinión presupuestal 37
2.3. CONCEPTO DE CONTROL INTERNO FINANCIERO 37
2.4. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA 38
2.5. EVALUACIÓN CONTRACTUAL 38
2.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO. 41
2.7. POLÍTICAS AUSTERIDAD DEL GASTO 41
2.8. SOLICITUDES CIUDADANAS 42
3. RELACIÓN DE HALLAZGOS. 46
4. PLAN DE MEJORAMIENTO 46
5. ANEXOS 48
ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS 49
Hallazgo Nro. 1. Anticipos – Administrativo (A). 49
Hallazgo Nro. 2. Cuentas por pagar proyectos de inversión - Contrato FA-CD-I-S-067-2020- VIVIENDA – Administrativo (A). 52
Hallazgo Nro. 3. Cuentas por pagar proyectos de inversión Contrato FA-CD-I-S-152-2021- VIVIENDA – Administrativo (A). 54
Hallazgo No. 4. Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería – Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D). 57
Hallazgo Nro. 5. Registro de la provisión contable de procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D). 64
Hallazgo Nro. 6. Ejecución del Presupuesto del Rubro de Licencias de Maternidad y PaternidadVigencia 2023- Expedición CDP. Administrativo (A). 74
Hallazgo Nro. 7. Reserva presupuestal no ejecutada en el 2023, constituida en el 2022 para elContrato 249 del 2022. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D). 78
Hallazgo Nro. 8. Proyecto BPIN 2019011000191 Reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010-2011. Productos 1303010 Infraestructura hospitalaria de nivel 1 construida y dotada, 1303007 Servicio de restauración de ecosistemas y 1303013 Viviendas de Interés Social urbanas construidas. Administrativo (A) con presunta Incidencia

Disciplinaria (D)..... 84
Hallazgo Nro. 9. Pago de Multas y Sanciones, Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F). 90
Hallazgo Nro. 10. Anticipo del Contrato 2015-C-0076. Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F) y presunta incidencia disciplinaria (D)..... 97
Hallazgo Nro. 11. Amortización Anticipo Contrato 3553 de 2015 derivado del Convenio 061-2013. Administrativo (A) e Indagación Preliminar (IP). 109
Hallazgo Nro. 12. Consistencia de la información registrada en el formato de Control de Recursos Contratados-CRC, Convenio FA-I-S-CV-013-2021 – Administrativo (A)..... 124
Hallazgo Nro. 13. Anticipo del Contrato 2013-C-0002-20-V0159, derivado del Contrato 002 de 2013. Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F) y presunta incidencia Disciplinaria (D)..... 129
Hallazgo Nro. 14. Ejecución del Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D)..... 140
Hallazgo Nro. 15. Etapa de Escrituración del Contrato FA-CD-I-S-177-2023. Administrativo (A)..... 152
Hallazgo Nro. 16. Contrato 188-2016, Calidad de las Obras Ejecutadas y oportunidad para entrega del Proyecto de Vivienda San Benito Abad. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D)..... 157
Hallazgo Nro. 17. Entrega de Centros educativos, Contrato FA-IC-I-S-115-2019. Administrativo (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D)..... 176
Hallazgo Nro. 18. Entrega de estructuras educativas, Contrato FA-IC-I-S-108- 2019. Administrativo (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D)..... 189
ANEXO 2. Matriz de Hallazgos..... 204
ANEXO 3. ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS..... 206
ANEXO 4. SEGUIMIENTO PLAN MEJORAMIENTO..... 212

85111.

Bogotá D.C.

Doctora
HELGA RIVAS ARDILA
Gerente (E) Fondo Adaptación
Avenida Calle 26 #57-83 · Torre 8 · Piso 8 Bogotá D.C.

Correos: helgarivas@fondoadaptacion.gov.co
helgarivas.gerencia@fondoadaptacion.gov.co
atencionalciudadano@fondoadaptacion.gov.co

Asunto: Informe de Auditoría Financiera al Fondo Adaptación, Vigencia 2023.

La Contraloría General de la República, en adelante la CGR, con fundamento en las facultades otorgadaspor el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica0012 del 24 de marzo de 2017, realizó Auditoría Financiera (AF) a los estados financieros del Fondo Adaptación, desde el 1 de enero a 31 de diciembre de 2023, los cuales comprenden: Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio y Notas a los Estados Financieros.

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Fondo Adaptación, en papeles de trabajo que reposan en el Aplicativo APA - Automatización del Proceso Auditor de la CGR.

Las observaciones registradas en el presente informe como hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Fondo de Adaptación, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo establecido en la normativa para que la Entidad emitiera su pronunciamiento.

1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal2023, realizó Auditoría Financiera al Fondo Adaptación por la vigencia 2023, con el objetivo general de:Evaluar y emitir una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros y ejecución presupuestalvigencia 2023, para fenecer o no la cuenta fiscal.

Los estados financieros que han sido auditados son:

- Estado de Situación Financiera del 1 de enero a 31 de diciembre de 2023
- Estado de Resultados del 1 de enero a 31 de diciembre de 2023
- Estado de Cambios en el Patrimonio del 1 enero a 31 de diciembre de 2023
- Notas a los Estados Financieros del 1 de enero a 31 de diciembre de 2023.

Los objetivos específicos de la Auditoría Financiera son:

1. Expresar una opinión sobre si los estados financieros a 31 de diciembre de 2023 están preparados,en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marcolegal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error. Se deben incluir todos los estados financieros y las notas a los estados financieros.
2. Verificar si la información presupuestal refleja la realidad de los hechos económicos ocurridos y emitirla opinión correspondiente, con corte al 31 de diciembre de 2023. Para la evaluación presupuestal, seleccionar los Planes, Programas y Proyectos representativos, en especial para Mitigación del Riesgo. Al igual que el cumplimiento de las políticas de austeridad del gasto.
3. Evaluar las reservas presupuestales para efectos de su refrendación.
4. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
5. Evaluar la contratación suscrita durante la vigencia auditada y aquella de vigencias anteriores que haya tenido ejecución o se haya liquidado en el 2023.
6. Aplicar el procedimiento Especializado de Auditoría para la aplicación del Principio de Valoración deCostos Ambientales en los proyectos priorizados por la Contraloría Delegada para Medio Ambiente.
7. Verificar los pagos realizados en virtud de las conciliaciones judiciales efectuadas ante la PGN y susantecedentes, con el fin de determinar la afectación al patrimonio público, de acuerdo con los conceptos emitidos por la Contraloría Delegada.
8. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control.
9. Evaluar el cumplimiento y efectividad de las acciones del plan de mejoramiento presentado a la CGRen el SIRECI, con corte 31 de diciembre de 2023.
10. Atender las solicitudes ciudadanas, insumos entregados por la Dirección de Vigilancia Fiscal, denuncias y alertas que sean asignados al proceso auditor.

El alcance de la auditoría es el siguiente:

El alcance se determinó de acuerdo con los objetivos, el tiempo asignado, el perfil

profesional y lacomplejidad de las materias objeto de auditoría.

PROCESO: GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Objetivo Específico:

Expresar una opinión sobre si los estados financieros a 31 de diciembre de 2023 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.

Se deben incluir todos los estados financieros y las notas a los estados financieros.

Materia específica: Estados Financieros Fondo Adaptación a 31 de diciembre de 2023.

Del Estado Situación Financiera y del Estado de Resultados del Fondo Adaptación, se analizaron las cuentas que se indican en la muestra contable.

Estado de Cambios en el Patrimonio: se verificaron las principales cifras que componen el estado de cambios en el patrimonio.

Estado de flujo de Efectivo: Revisión y análisis.

Se revisaron las Notas a los Estados Financieros y las Operaciones Reciprocas de la Entidad.

Definición de la muestra

Para definir la muestra objeto de auditoría se tuvo en cuenta los resultados de la evaluación del riesgo combinado y muestreo no estadístico: Para seleccionar el tipo de muestreo, se aplicó el juicio profesionaly se seleccionó el tamaño de la muestra del cual se pueden extraer conclusiones válidas acerca de la población. La base para el cálculo de la muestra fue el Estado de Situación Financiera, el Estado de Cambios en el Patrimonio y los Efectos en el Estado de Resultados de los movimientos de estas cuentas de los comprobantes contables que se van a revisar.

Se examinó sobre una muestra de los saldos y movimientos revelados en los Estados Financieros de las cuentas seleccionadas teniendo como criterio los riesgos de los procesos señalados y representatividad de las Cuentas del grupo de Activo, Pasivo, Patrimonio, Ingresos, y Gastos, para verificar lo anterior se revisará y analizará los documentos y soportes contables y registros en las respectivas cuentasauxiliares.

Gráfica 1. Cálculo de la Muestra

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - DELEGADA DE INFRAESTRUCTURA				
AUDITORIA FINANCIERA 2023				
Entidad : FONDO ADAPTACION				
	SITUACION FINANCIERA			
CUENTA	**CUENTAS BASE DE LA MUESTRA**	**SALDO 31-12-2023**	**VALOR MUESTRA**	
13	CUENTAS POR COBRAR	$ 875.229.094.124	$ 87.270.000.000	10,0%
15	INVENTARIOS	$ 518.173.022.738	$ 51.800.000.000	10,0%
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	$ 426.221.009	$ 35.550.000	8,3%
19	OTROS ACTIVOS	$ 157.706.964.946	$ 18.900.000.000	12,0%
	Total activos	$ 1.551.535.302.817	$ 158.005.550.000	10,18%
24	Cuentas por pagar	$ 60.949.432.241	$ 4.900.000.000	8,04%
27	Provisiones	$ 4.855.396.299	$ 4.855.396.299	100%
29	Otros Pasivos	$ 37.939.453.586	$ 3.800.000.000	10,02%
	Total Pasivos	$ 103.744.282.127	$ 13.555.396.299	13,1%
31,09	Patrimonio de las entidades de gobierno/Resultados de Ejercicios Anteriores	$ 692.900.280.204	$ 207.870.084.061	30,0%
	TOTAL	$ 2.348.179.865.148	$ 379.431.030.360	16,16%

Fuente. Elaboración equipo Auditor CGR.

Se evaluaron las Notas a los Estados Financieros, teniendo en cuenta la clasificación, presentación y revelación de la información contenida en los estados financieros y se verificó el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Contaduría General de la Nación, igualmente se revisaron las conciliaciones de las operaciones reciprocas entre entidades públicas.

En consecuencia, se examinó, mediante pruebas sustantivas, un porcentaje de la población o saldo totalde cada cuenta, así:

El método de muestreo será por unidades monetarias (MUM) en el cual, los registros con mayor valor monetario tienen una mayor probabilidad de ser seleccionados con respecto a los otros.

Tabla 1. Cálculo de la muestra.

	ESTADO DE RESULTADOS			
CUENTA	**Grupo**	**SALDOS A 31-12 2023**	**VALOR MUESTRA**	**% Muestra/saldos**
4	INGRESOS	$ 652.577.954.149	$ 33.000.000.000	5,06%
5	GASTOS	$ 268.686.671.002	$ 11.629.640.338	4,33%
	Total muestra Estado de Resultados	$ 921.264.625.151	$ 44.629.640.338	4,84%
CUENTA	**CUENTAS BASE DE LA MUESTRA**	**SALDO 31-12-2023**	**VALOR MUESTRA**	
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	$ 620.489.410.896	$ 31.000.000.000	5%
48	OTROS INGRESOS	$ 32.083.156.135	2.000.000.000	6%
	Ingresos	$ 652.572.567.031	$ 33.000.000.000	5%
511	Gastos Generales	6.477.940.958	323.897.048	5%
53	Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones	$ 13.320.330.976	666.016.549	5%
55	Gastos Social	$ 128.220.242.477	10.257.619.398	8%
58	Otros Gastos	$ 7.642.146.862	382.107.343	5%
	Gastos	$ 155.660.661.273	$ 11.629.640.338	5%
	Total Muestra Estado de Resultados	$ 808.233.228.304	$ 44.629.640.338	

	Totales	$3.156.413.093.452	$424.060.670.698	13,43%

Participación de las cuentas base de la muestra sobre los saldos de los estados financieros a 31-12-2023

CUENTA	Grupo	SALDOS A 31-12 2023	CTAS BASE MUESTRA	% Muestra/saldos
1	ACTIVO	$1.553.753.508.464	$1.551.535.302.817	99,86%
2	PASIVO	$104.976.028.190	$103.744.282.127	98,83%
3	PATRIMONIO	$1.448.777.480.274	$692.900.280.204	47,83%
4	INGRESOS	$652.577.954.149	$652.572.567.031	100,00%
5	GASTOS	$268.686.671.002	$155.660.661.273	57,93%

Participación de la muestra sobre los saldos de los estados financieros a 31-12-2023

CUENTA	Grupo	SALDOS A 31-12 2023	VALOR MUESTRA	% Muestra/saldos
1	ACTIVO	$1.553.753.508.464	$158.005.550.000	10,17%
2	PASIVO	$104.976.028.190	$13.555.396.299	12,91%
3	PATRIMONIO	$1.448.777.480.274	$207.870.084.061	14,35%
4	INGRESOS	$652.577.954.149	$33.000.000.000	5,06%
5	GASTOS	$268.686.671.002	$11.629.640.338	4,33%
	Total	$4.028.771.642.079	$424.060.670.698	10,53%

Fuente. Elaboración equipo Auditor CGR.

PROCESO: PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Objetivos específicos:

- Verificar si la información presupuestal refleja la realidad de los hechos económicos ocurridos y emitir la opinión correspondiente, con corte al 31 de diciembre de 2023. Para la evaluación presupuestal, seleccionar los Planes, Programas y Proyectos representativos, en especial para Mitigación del Riesgo. Al igual que el cumplimiento de las políticas de austeridad del gasto.

Evaluar las reservas presupuestales para efectos de su refrendación.

A continuación, se hace mención al presupuesto de ingresos y se registra la ejecución presupuestal degastos de 2023.

- Ejecución presupuestal de ingresos:

Presupuesto de Ingresos: Mediante oficio AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870 del 6 de febrero de 2024, el Fondo Adaptación indicó lo siguiente: "*Para el Presupuesto General de Nación vigencia 2023 yanteriores, el Fondo Adaptación no elabora presupuesto rentas y recursos de capital, ya que no tiene rentas propias. Todos sus recursos provienen del presupuesto Nacional.*
En este sentido, es necesario indicar que el Fondo no cuenta con "Ingresos de los establecimientos públicos" que en el artículo 34 del Decreto 111 de 1996 los define de la siguiente forma:

(…)

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco del Presupuesto General de la Nación, el Fondo Adaptacióncuenta únicamente con apropiaciones en el presupuesto de gastos.

Planeación presupuestal: Se indagó y analizó sobre la planificación y aprobación delpresupuesto vigencia 2023 por parte del Consejo Directivo y/o director del Fondo.

- **Ejecución Presupuestal de Gastos Fondo Adaptación – Vigencia 2023**

La ejecución presupuestal de gastos, del Fondo Adaptación durante la vigencia 2023, fue la que semuestra en la tabla siguiente:

Tabla 2. Presupuesto de Gastos, por grandes rubros Fondo Adaptación – Vigencia 2023

Cifras en millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial	Presupuesto vigente (A)	CDP	Apropiación Disponible	Compromisos (C)	Obligaciones (O)	Pagos (P)	% Comprometido (C/A)	% Obligado (O/A)	% Pagado (P/A)
FUNCIONAMIENTO	$ 32.218	$ 41.399	$ 36.778	$ 4.620	$ 36.778	$ 36.778	$ 35.607	88,84%	88,84%	86,01%
DEUDA	$ 1.600	$ 1.600	$ 1.600	$ 0	$ 1.600	$ 1.600	$ 1.600	100,00%	100,00%	100,00%
INVERSIÓN	$ 113.194	$ 113.194	$ 113.194	$ 0	$ 113.194	$ 113.194	$ 113.194	100,00%	100,00%	100,00%
TOTAL	$ 147.012	$ 156.193	$ 151.572	$ 4.620	$ 151.572	$ 151.572	$ 150.401	97,04%	97,04%	96,29%

Fuente: SIIF NACIÓN

Tabla 3: Ejecución Presupuestal 2023, Fondo Adaptación

PRESUPUESTO DE GASTOS

Concepto	Vigencia actual								
	Apropiación inicial	Modificaciones presupuestales		Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos	Cuentas por pagar	Reservas
		Adiciones	Reducciones						
FUNCIONAMIENTO	**32.218.000.000**	**10.496.975.032**	**1.315.904.500**	**41.399.070.532**	**36.778.630.502**	**36.778.630.502**	**35.606.983.804**	**1.171.646.698**	**0**
Gastos de Personal	23.834.000.000		1.300.000.000	22.534.000.000	19.564.280.300	19.564.280.300	19.520.856.690	43.423.610	-
Adquisición de Bienes y Servicios	5.778.000.000	1.300.000.000	15.904.500	7.062.095.500	6.747.877.027	6.747.877.027	6.113.132.893	634.744.134	-
Transferencias Corrientes	1.156.000.000	9.196.975.032		10.337.070.532	10.186.118.833	10.186.118.833	9.708.544.379	477.574.454	-
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones	1.450.000.000			1.465.904.500	280.354.342	280.354.342	264.449.842	15.904.500	
SERVICIOS DE DEUDA PUBLICA	**1.600.208.106**			1.600.208.105	1.600.208.105	1.600.208.105	1.600.208.105	0	
INVERSIÓN	**113.194.332.843**			113.194.332.843	113.194.332.843	113.194.332.843	113.194.332.843	0	-
TOTAL GASTOS	**147.012.540.949**	**10.496.975.032**	**1.315.904.500**	**156.193.611.480**	**151.573.171.450**	**151.573.171.450**	**150.401.524.752**	**1.171.646.698**	**0**

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal – Fondo Adaptación

Como se desprende de la tabla anterior, el Fondo Adaptación para la vigencia 2023 tuvo una apropiación definitiva por $156.193.611.480, con compromisos por $151.573.171.450, de los cuales $113.194.332.843 corresponden a Inversión y $32.218.000.000 a funcionamiento.

En el presupuesto de gastos 2023, para el rubro de Inversión se registra de manera general los recursosde inversión para el Proyecto MITIGACIÓN DEL RIESGO con una apropiación definitiva por $113.194 millones; esta apropiación presupuestalmente está desagregada para 12 proyectos y/o conceptos. Se seleccionaron tres (3) proyectos y/o denominados *CONCEPTO q*ue se muestran en la tabla siguiente, que representan el 36.7 % respecto a la apropiación definitiva rubro de inversión ($41.547 millones/113.194 millones) 100%. Muestra tomada para evaluar su ejecución presupuestal.

Tabla 4. Muestra de Ejecución Presupuestal de Gastos Fondo Adaptación – Vigencia 2023.

Fuente SIIF Nación

CONCEPTO	FUENTE	APROPIACION VIGENTE DEPGSTO	TOTAL COMPROMISO DEPGSTOS	TOTAL ORDENES DE PAGO DEPGSTOS	PAGOS DEPGSTOS
Transferencias de capital - servicio de restauración de ecosistemas - reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011. Nacional	Nación	$ 20.255.646.985,00	$ 20.255.646.985,00	$ 20.255.646.985,00	$ 20.255.646.985,00
Transferencias de capital - infraestructura hospitalaria de nivel 1 construida y dotada - reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011. Nacional	Nación	$ 6.752.029.621,00	$ 6.752.029.621,00	$ 6.752.029.621,00	$ 6.752.029.621,00
Transferencias de capital - viviendas de interés social urbanas construidas - reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011. Nacional	Nación	$ 14.539.966.987,00	$ 14.539.966.987,00	$ 14.539.966.987,00	$ 14.539.966.987,00
TOTAL		$ 41.547.643.593	$ 41.547.643.593	$ 41.547.643.593	$ 41.547.643.593

Proceso: Constitución de las reservas presupuestales y cuentas por pagar vigencia 2023Rezago Presupuestal 2023

- **Reservas Presupuestales 2023:**

A 31 de diciembre de 2023, según información suministrada por la Delegada de Economía y Finanzas, así como lo indicado por el FA en la respuesta al oficio AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870, el Fondo Adaptación no se constituyó Reservas Presupuestales por la vigencia 2023; certificación firmada por la Gerente del Fondo Adaptación el 31 de enero del 2024.

Teniendo en cuenta lo anterior no se incluyó alcance para reservas presupuestales de lavigencia 2023.

- **Cuentas por Pagar 2023**

Respecto a Cuentas por pagar constituidas en el 2023 el Fondo Adaptación reportó un total de $1.171.646.699 correspondiente a funcionamiento de la Entidad.

Tabla 5. Constitución Rezago Presupuestal 2023 FA (Cifras en pesos).

Tipo de gasto		Reservas constituidas	Cuentas por pagar constituidas
A	Funcionamiento	0	1.171.646.699
C	Inversión	0	0
TOTAL		0	$1.171.646.699

Fuente: Elaboración CGR, datos suministrados por la FA en Oficio 2024EE0013870 de 2024

Como se registra en la atabla anterior, el Fondo Adaptación reportó no haber constituido cuentas por pagar por el rubro de Inversión, por tanto, el alcance en Cuentas por pagar

constituidas en el 2023 rubrode funcionamiento, fue el siguiente:

Del total de cuentas por pagar del rubro de funcionamiento por $1.171.646.699 se seleccionaron dos cuentas por pagar: Una de Transferencias Corrientes por $477.574.454 y la otra Gastos por Tributos,Multas, Sanciones por $15.904.500, que equivalen al 42.11% del total de las cuentas por pagar 2023.

- **Reservas Presupuestales Constituidas en el 2022 para ejecutarse en 2023.**

La entidad reportó, según acta 001 de 16 de enero de 2023, que constituyó reservas presupuestales parala vigencia 2022 por $723.078.615.

Del valor total se seleccionaron tres (3) rubros (1 de Inversión y 2 de funcionamiento), como se muestraen la siguiente tabla, los cuales representan el 45% respecto al total.

Tabla 6. Reservas Presupuestales Seleccionadas de la Vigencia 2022 FA (Cifras en pesos).

RP NÚMERO	RUBRO	SALDO POR UTILIZAR	IDENTIFICACIÓN	NOMBRE RAZÓN SOCIAL	TIPO DOCUMENTO SOPORTE	NÚMERO DOCUMENTO SOPORTE
2522	C-1399-1000-1-0-1399063-02	$ 53.550.000,00	830033498	MACRO PROYECTOS SA.S	ORDEN DE COMPRA	82337
22622	A-02-02-02-007- 001	$ 129.444.417,00	860002184	AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.	POLIZAS	Otrosí 3 FA-LP-F-S-002-2021
23922	A-02-02-01-004- 007	$ 146.822.400,00	901010523	SOLUCIONES ORION SUCURSAL COLOMBIA	ORDEN DE COMPRA	103074
TOTAL		$ 329.816.817,00				

Fuente: Elaboración CGR, datos suministrados por la FA en Oficio 2024EE0013870 de 2024

Del total de las reservas presupuestales constituidas en el año 2022, la entidad reportó que las siguientesreservas presupuestales por **$725.786,87,** no se pagaron, las cuales se registran en la siguiente tabla. Se seleccionó una (1) la cual corresponde a la de mayor monto $725.786,67 (RP. 21222).

Tabla 7. Reservas Presupuestales FA (Cifras en pesos).

RP Número	Rubro	Saldo por utilizar	Identificación	Nombre Razón Social
21222	A-02-02-02-008-003	725.786,67	51798379	CAYCEDO MOYANO SANDRA LUCIA
22622	A-02-02-02-007-001	0,18	860002184	AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

Fuente SIIF Nación

- **Cuentas por Pagar constituidas en el 2022 y pagadas en el 2023.**

El Fondo de Adaptación reportó cuentas por pagar para el año 2022 por valor de $272.657.303,63 las cuales fueron ejecutadas en el 2023.

De las 22 cuentas por pagar constituidas en el 2022 se seleccionaron tres (3), como se muestra en la siguiente tabla las cuales representan el 87% respecto al total.

Tabla 8. Cuentas por pagar año 2022 FA (Cifras en pesos)

Nro. Compromiso	Fecha	Objeto	Identificacion	Nombre	Valor total del compromiso	Valor de la cuenta por pagar	Justificacion constitucion	Rubro presupuestal	CDP	Valor Pagado a 31 de Diciembre 2023	OP	Fecha de Pago
23222	20/12/2022 0:00	Orden de compra 102685 hasta 30/12/2023 Contratar los productos y servicios de Google Workspace,	830077380	XERTICA COLOMBIA SAS	$ 219.573.328,80	$ 219.573.328,80	OBLIGACIONES FINANCIERAS REGISTRADAS A DICIEMBRE 31 DE 2022 EN EL SIIF NACION, DE ACUERDO A LA DISPONIBILIDAD DE PAC DE LA ENTIDAD Y QUE NO PUDIERON SER GIRADAS EN LA MISMA VIGENCIA, EN ATENCIÓN AL CIERRE DE PAGOS DEL TESORO NACIONAL Y CRÉDITO PÚBLICO	A-02-02-01-004-007	10022	$ 219.573.328,80	24241823	8/02/2023
9422	12/05/2022 0:00	Contratar el servicio integral de aseo cafetería fumigación y mantenimiento; con suministro de mano de obra maquinaria insumos y productos para la sede del Fondo Adaptación,	860010451	CASALIMPIA S,A,	$ 73.493.856,55	$ 10.099.352,20	OBLIGACIONES FINANCIERAS REGISTRADAS A DICIEMBRE 31 DE 2022 EN EL SIIF NACION, DE ACUERDO A LA DISPONIBILIDAD DE PAC DE LA ENTIDAD Y QUE NO PUDIERON SER GIRADAS EN LA MISMA VIGENCIA, EN ATENCIÓN AL CIERRE DE PAGOS DEL TESORO NACIONAL Y CRÉDITO PÚBLICO	A-02-02-02-008-005	4922	$ 10.099.352,20	24362923	8/02/2023
19222	31/10/2022 0:00	FA-CD-F-S-244-2022, Hasta 31/12/2022, Prestar servicios profesionales en la Secretaría General para brindar apoyo técnico en la elaboración del rediseño institucional del Fondo Adaptación,	1014241253	OVIEDO HUERFANO MARITZA IVONNE	$ 16.918.624,00	$ 8.459.312,00	OBLIGACIONES FINANCIERAS REGISTRADAS A DICIEMBRE 31 DE 2022 EN EL SIIF NACION, DE ACUERDO A LA DISPONIBILIDAD DE PAC DE LA ENTIDAD Y QUE NO PUDIERON SER GIRADAS EN LA MISMA VIGENCIA, EN ATENCIÓN AL CIERRE DE PAGOS DEL TESORO NACIONAL Y CRÉDITO PÚBLICO	A-02-02-02-008-003	9422	$ 8.459.312,00	23990423	7/02/2023
TOTAL						$ 238.131.993,00						

Fuente: Elaboración CGR, datos suministrados por la FA en Oficio 2024EE0013870 de 2024

- **Vigencias Futuras autorizadas en la vigencia 2023**

De acuerdo con Respuesta a Solicitud de Información Auditoría Financiera Vigencia 2023 – AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870, la Entidad respondió que en la vigencia 2023 autorizaron siete (7) vigencias fututas por $1.123.444.174.727, de las cuales se seleccionaron dos (2) por $569.973.962.468;muestra equivalente al 51% respecto al monto total autorizado en el 2023, con el fin de determinar el cumplimiento del trámite, solicitud, justificación y aprobación.

Tabla 9. Muestra Vigencias Futuras autorizadas en 2023 (Cifras en pesos)

Rubro	Nombre Rubro	Valor Inicial Autorizado	Valor Final Comprometido
C-1303-1000-6	IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE RECUPERACIÓN DE LAS DINÁMICAS HÍDRICAS NATURALES DE LA REGIÓN DE LA MOJANA EN EL CONTEXTO ACTUAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y REDUCCIÓN DE RIESGO BOLÍVAR, SUCRE, CÓRDOBA, ANTIOQUIA	$ 568.453.727.468,00	$ 568.453.727.468,00
A-02	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	$ 1.520.235.000,00	$ 1.520.235.000,00
TOTAL		**$ 569.973.962.468,00**	**$ 569.973.962.468,00**

Fuente: Respuesta AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870

- **Vigencias Futuras Constituidas en el 2022 para ser ejecutadas en el 2023.**

De acuerdo con Respuesta a Solicitud de Información Auditoría Financiera Vigencia 2023 – AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870, en el punto 25, la Entidad reportó tres (3) vigencias a ejecutar en la vigencia 2023 por $2.121.031.416 y con base en ese reporte, se seleccionaron dos (2) por $1.227.423.708, equivalente el 58%, con el fin de determinar su ejecución y en caso de no haberse ejecutado indicar las razones y las

acciones emprendidas por la Entidad.

Tabla 10. Muestra Vigencias Futuras Constituidas años anteriores a la vigencia 2023

Fuente: Respuesta AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870

Fecha Autorizacion	Rubro	Nombre Rubro	Valor Inicial Autorizado	Valor Final Autorizado	Valor Final Comprometido	Numero Doc.
9/12/2022 0:00	A-02	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	$ 929.225.000,00	$ 929.225.000,00	$ 929.225.000,00	2-2022-059068
22/12/2022 0:00	A-02	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	$ 298.198.708,00	$ 298.198.708,00	$ 298.198.708,00	2-2022-061578
TOTAL			$ 1.227.423.708,00	$ 1.227.423.708,00	$ 1.227.423.708,00	

- **Vigencias Expiradas para el año 2023**

Teniendo en cuenta la respuesta AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870, el Fondo Adaptación, informaque, durante la vigencia 2023 se reconocieron y autorizaron pagos por vigencias expiradas, pasivos exigibles por $14.333.294.

Se seleccionó el 100% de las vigencias expiradas relacionadas en el “Punto 28”, según Resolución 211_2023 vigencias expiradas 2022 con el fin de identificar las justificaciones para constituirse como taly su pago.

- **Pérdidas de Apropiación de la vigencia 2023**

En respuesta a la solicitud de información, el Fondo de Adaptación manifiesta que se presentó pérdida de apropiación en la vigencia 2023, por **$4.620.440.030**

Tabla 11. Muestra Pérdida de Apropiación en el 2023 (Cifras en pesos)

Rubro	Descripcion	Saldo por Utilizar	Numero Documento	Numero Documento Soporte	JUSTIFICACIÓN
A-01-01-01	SALARIO	1.483.414.161,00	N/A	N/A	Durante el año 2023 la planta de personal del Fondo Adaptación no estuvo ocupada al 100%, es decir los 87 empleos.
A-01-01-02	CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NÓMINA	762.154.566,00	N/A	N/A	Al 31 de diciembre de 2023, la entidad presentó un total de 54 cargos en vacancia definitiva y 33 cargos ocupados, para un total del 38% de ocupación de los empleos de la Planta de personal.
A-01-01-03	REMUNERACIONES NO CONSTITUTIVAS DE FACTOR SALARIAL	724.150.973,00	N/A	N/A	La administración gestionó la ocupación de 16 cargos, sin embargo por causas externas a la Entidad, no se llevaron a cabo estas vinculaciones.
A-02	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	260.674.945,88	N/A	N/A	Prestación de servicios. Los recursos fueron apropiados para suscribir contratos a partir de septiembre 2023, sin embargo, la ejecución efectiva de los mismos se llevó a cabo a partir del mes de octubre de 2023.
A-02	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	14.269.970,00	N/A	N/A	Servicios públicos. Teniendo en cuenta las campañas de ahorro de agua realizadas al interior de la Entidad, el consumo disminuyó.
A-02-02-02-009-003	SERVICIOS PARA EL CUIDADO DE LA SALUD HUMANA Y SERVICIOS SOCIALES	5.276.363,00	14023	FA-MC-F-S-207-2023	Se tenia proyectado la vinculación de las vacantes vigentes en la Entidad, sin embargo, las vacantes no fueron provistas toda vez que no se finalizó el proceso de vinculación.
A-02-02-02-008-003	SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS (EXCEPTO LOS SERVICIOS DE INVESTIGACION,	8.812.893,50	20923	FA-CD-F-S-320-2023	Terminación anticipada del contrato.
A-03-10	SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	149.772.124,53	N/A	N/A	Intereses de mora calculados para pago Laudo arbitral Unión Temporal Nuevo Gramalote, que de acuerdo con la fecha de pago quedaron a favor del Fondo Adaptación y por lo tanto no se ejecutaron.
A-08-04-01	CUOTA DE FISCALIZACIÓN Y AUDITAJE	1.182.627.158,00	N/A	N/A	Recursos solicitados en anteproyecto conforme a la proyección de acuerdo con regla de tres; sin embargo en la liquidación efectuada por la Contraloría General de la República en Resoluciones Orgánicas nros.680 de 2023 y modificatorio 224 de 2023, el valor a pagar es inferior.
TOTAL		$ 4.591.153.155			

Fuente: Respuesta AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870

De los 36 rubros con pérdida de apropiación por $4.620.440.030, se seleccionaron nueve (9) por $4.591.153.155 que equivalente al 99%, con el fin de identificar y analizar, las razones del no uso de losrecursos y las gestiones adelantadas por la entidad frente a los mismos.

Respecto al cumplimiento de las políticas de austeridad del gasto"

Teniendo en consideración la Directiva Presidencial 02 de marzo 30 de 2023, el alcance se circunscribióa evaluar y verificar el cumplimiento de las normas de austeridad del gasto durante la vigencia 2023, correspondiente al plan de austeridad del gasto 2023 para los órganos que hacen parte del PresupuestoGeneral de la Nación, reglamentado en la Ley 2155 de 2021 y Decreto 444 de 2023.

Políticas Contables

Información Contable

Los Estados Financieros del Fondo Adaptación han sido preparados de acuerdo con lo establecido en elMarco Normativo para Entidades de Gobierno, definido por la Resolución 533 de 2015, expedido por la Contaduría General de la Nación-CGN, el cual contiene: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública. También hace parte del marco regulatorioel Catálogo General de Cuentas para entidades del Gobierno establecido por la Resolución 620 de 2015;que contiene las cuentas a utilizar para el registro de las operaciones del Fondo Adaptación.

Los presentes Estados Financieros del Fondo Adaptación también han sido preparados conforme al Manual de Políticas Contables y Lineamientos Contables, el Manual de Manejo y Recursos de Inversióndel Fondo Adaptación, el Manual para la Administración y Control de los Bienes del Fondo.

Los Estados Financieros del Fondo Adaptación, han sido elaborados conforme al procedimiento para lapreparación, presentación y publicación de los informes financieros contables, que indica: *Los informes financieros y contables deberán ser firmados por el representante legal y el contador de la entidad incluyendo los datos de nombres y números de identidad y, en el caso del contador, el número de la tarjeta profesional. Igualmente se enuncia que: En el estado de situación financiera se presentan los activos, pasivos y patrimonio al final del respectivo trimestre comparado con el estado de situación financiera del trimestre inmediatamente anterior. En el estado de resultados, se presentarán los ingresos,gastos y costos acumulados desde el 1 de enero hasta la fecha de corte del respectivo trimestre, comparado con los ingresos, gastos y costos acumulados desde el 1 de enero hasta la fecha de corte del mismo trimestre del año anterior.*

El Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único

Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", compiló las normas que determinan el marco para la administración, implantación, operatividad y aplicabilidad del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación. Se presentan limitaciones con el sistema SIIF Nación.

El sistema no tiene integrado los módulos de manejo de bienes (Registros de los movimientos de almacéncomo salidas, reintegros, bajas, responsabilidades, entre otros), depreciación, amortización y deterioro. Tampoco están las operaciones relacionadas con las demandas a favor y en contra de la Entidad tales como pretensiones, provisiones para pasivos contingentes, pasivos reales y deudores. Igualmente se hacen registros manuales como los de ejecución presupuestal del gasto de inversión y las cuentas por pagar al 31 de diciembre de cada año.

El SIIF no tiene parametrizado con tercero las subcuentas del grupo 15-Inventarios. Se tienen sistemas paralelos como E-kogui (procesos judiciales), Software People Net Meta 4 (operaciones de nómina, prestaciones y otras del talento humano), SIFA y múltiples bases de datos en Excel. Este manejo diverso y disperso, ocasiona riesgos en la operatividad, que son mitigados mediante operaciones de conciliación.

El movimiento de ingresos y egresos de la Fiduciaria se realiza de manera manual, en tanto la contabilidad es llevada por las Fiducias contratadas y el Fondo hace réplica de las operaciones en su contabilidad, por día.

Se presentan limitantes en la información que se recibe de las diversas áreas, debido a que alguna información no es suministrada de manera oportuna y con la calidad que se requiere.

Cómo recurso humano, el área cuenta con siete personas tiempo completo: El Asesor, encargado del Equipo de Gestión Financiera Contabilidad (en propiedad Asesor del Equipo de Trabajo de Gestión Financiera — Presupuesto), un (1) profesional de planta y cinco (5) Contratistas.

El Manual Operativo del Fondo Adaptación debe ser actualizado, en tanto resulta muy general para la contabilización de las operaciones variadas del Fondo Adaptación, las cuales tienen lógicas particularesy por ende, procesos de control específicos.

El Fondo Adaptación prepara y presenta los estados financieros en la moneda funcional de Colombia, es decir, en pesos colombianos (COP). La unidad de redondeo de presentación de los Estados Financieroses a pesos corrientes sin decimales.

El artículo 5 del Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010, por el cual se crea el Fondo Adaptación, indica con relación al patrimonio del Fondo que éste 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 si
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 titulo

Los recursos de que trata el citado artículo están administrados por el Fondo a través de los patrimonios autónomos que se constituyeron para tal fin; para el efecto, el Fondo Adaptación constituyó un Patrimonio Autónomo con los recursos de inversión para el recaudo, administración, inversión y pagos mediante contrato de Fiducia Mercantil con Fiduprevisora y Consorcio FADAP integrado por Fiduciaria de Occidente S.A. y Fiduciaria Popular S.A.

La entidad cuenta con los siguientes manuales y guías en concordancia con el Régimen de Contabilidad Pública:

- Manual de Políticas y Lineamientos Contables
- Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo Adaptación
- Manual de Pagos
- Manual Caja Menor
- Manual de Cobro Coactivo
- Manual para la Administración y Control de los Bienes del Fondo
- Manejo y control de Procesos Judiciales
- Guías de aplicación como apoyo a los diferentes procesos contables.

PROCESO CONTRACTUAL:

Objetivo específico: Evaluar la contratación suscrita durante la vigencia auditada y aquella de vigencias anteriores que haya tenido ejecución o se haya liquidado en el 2023

- **Contratación Vigencia 2023**

Durante la vigencia 2023 el Fondo Adaptación certificó la suscripción de 429 contratos por $38.923.952.507,40 de los cuales 75 contratos c orresponden al rubro de Funcionamiento por $4.954.560.573,44 y 354 contratos al rubro de Inversión por $33.969.391.933,96.

En la siguiente tabla se describe la cantidad de contratos por modalidad de contratación:

Tabla 12: Contratos suscritos vigencia 2023, cifras en $

Modalidad de selección	Cantidad	Valor $	Rubro Inversión		Rubro Funcionamiento	
			Cantidad	Valor $	Cantidad	Valor $
Contratación Directa	419	37.573.395.172,40	353	33.952.731.933,96	66	3.620.663.238,44
Licitación Pública	2	1.254.125.739,00			2	1.254.125.739,00
Mínima cuantía	8	96.431.596,00	1	16.660.000,00	7	79.771.596,00
Total	**429**	**38.923.952.507,40**	**354**	**33.969.391.933,96**	**75**	**4.954.560.573,44**

Fuente: Elaboración CGR con información de la Certificación de la cantidad y monto total de la contratación suscrita 2023

Rubro de Inversión:

De la contratación rubro de inversión vigencia 2023, correspondiente a 354

contratos por $33.969.391.933, se seleccionaron seis (6) contratos por $3.366.608.505, teniendo como criterio de selección el mayor valor y su grado de ejecución, como se presenta a continuación:

Tabla 13. Muestra contractual – Presupuesto de Inversión 2023, cifras en $

Número de contrato	Fecha de suscripción	Objeto del contrato	Valor inicial
2023-OC-109532	16/05/2023	Contratar los servicios de OracleCloud para la infraestructura tecnológica necesaria del Fondo Adaptación, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Marco de Precios No. CCE-241-AMP-2021.	755.093.920
2023-OC-114161	31/08/2023	Contratar los servicios de Google Cloud Platform GCP para el Fondo Adaptación	267.857.449
2023-OC-114167	03/08/2023	Adquisición del licenciamiento del Software ArcGIS, para el cumplimiento de las actividades misionales en la gestión de información geográfica del FONDO ADAPTACIÓN.	386.396.943
FA-CD-I-S-177-2023	16/06/2023	"Proveer soluciones de Vivienda en el departamento de Nariño, municipio de San Pablo Fase I."	502.080.000
FA-CD-I-S-340-2023	29/09/2023	Prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en rutas operadas por SATENA y la adquisición de tiquetesaéreos en rutas nacionales e internacionales de otros operadores y demás servicios conexos, para los servidores, contratistas y colaboradores de la Entidad.	950.126.328
FA-CD-I-S-347-2023	29/09/2023	Contratar los servicios integrados de Conectividad, Datacenter, Mesa de Servicio, Comunicaciones Unificadas, Mantenimiento Preventivo y Correctivo con repuestos, impresión y renovar la suscripción ante LACNIC de IPV6.	505.053.865
Seis (6) contratos		**Total**	**3.366.608.505**

Fuente: Comunicación Fondo Adaptación E-2024-000373 del 05/05/2024, en respuesta a AF-FA 002.

En relación con el presupuesto comprometido, rubro de inversión, el porcentaje de participación de la muestra corresponde al 2.97% ($3.366.6 millones/$113.194.3 millones) x 100%

Rubro de funcionamiento

Respecto al rubro de funcionamiento, en la vigencia 2023, la entidad reportó 75 contratos suscritos por $4.954.560.573.44 de los cuales se seleccionaron dos (2) contratos por

$1.219.150.716.

Tabla 14. Muestra contractual – Rubro Funcionamiento, 2023, cifras en $

Número de contrato	Fecha de suscripción	Objeto del contrato	Valor inicial
2023-OC-111345	14/06/2023	Soporte, actualizaciones al sistema de gestión de documento electrónico (SGDEA) que contiene (BPM),(ECM); el cual soporta información misional física y electrónica	229.967.500
FA-LP-F-S-062-2023	21/02/2023	Contratar con una o varias compañías de seguros para el programa de seguros requerido para la adecuada protección de los bienes e Intereses patrimoniales del FONDO ADAPTACION,	989.183.216
Dos (2) contratos		Total	1.219.150.716

Fuente: Comunicación Fondo Adaptación E-2024-000373 del 05/05/2024, en respuesta a AF-FA 002.

En relación con el presupuesto comprometido del rubro funcionamiento, el porcentaje de participación de la muestra corresponde al 3,31% $1.219.2 millones /$36.778.0 millones) 100%.

Como se desprende de la tabla anterior, el Fondo Adaptación para la vigencia 2023 tuvo una apropiación definitiva por $156.193.6 millones, con compromisos por $151.572 millones, de los cuales $113.194.3 millones corresponden a Inversión y $36.778.0 millones a funcionamiento.

Así las cosas, de la contratación suscrita en el 2023 se seleccionaron ocho (8) contratos por $4.584,8 millones; contratos que corresponden al 3,06% ($4.585.8 millones / $149.972,0 millones) 100%.

- En los contratos seleccionados se analizó y determinó la correcta focalización y ejecución de los recursos públicos teniendo como base lo determinados en el artículo 209 de la CN, los principios de la función administrativa y normas aplicables para el buen manejo de los recursos públicos y acatamiento a las normas presupuestales aplicables.

- **Contratos suscritos en vigencias anteriores y con ejecución en 2023**

La entidad reportó 108 contratos que se suscribieron en vigencias anteriores a 2023 y que se encontraban en ejecución en la vigencia 2023, de los cuales en 2023 se realizaron pagos por $152.729.296.394. Para la evaluación se seleccionaron once (11) contratos. Para la vigencia 2023 se identificaron propiamente de la vigencia que oscila en $61.159.385.938.19, lo que representa el 40,04% del valor total pagado en 2023 ($61.159.385.938.19 / $152.729.296.394)100%.

Ahora bien, si se tienen en cuenta el monto total pagado acumulado para los 108 contratos al año 2023, se tiene que para los 11 contratos fue de $128.726.131.639,81, lo

que equivale 36,28%% ($128.726.131.639,81/$354.793.988.650) 100%

Tabla 15. Muestra contractual – Contratos Vigencias anteriores a 2023 en ejecución, cifras en $

Número de contrato y/o convenio	Fecha de suscripción	Valor inicial	Valor adicionado	Valor no ejecutado - reducido	Valor final	Valor pagado
2013-C-0181	26/9/2013	8.616.132.000,00	-	- 2.230.635.303,00	6.385.496.697,00	5.720.411.067,59
2016-C-0188	24/10/2016	16.834.046.517,00	-	-	16.834.046.517,00	15.779.527.136,44
2017-C-0153	24/3/2017	38.626.862.120,00	12.919.492.382,00	-	51.546.354.502,00	47.643.240.683,31
FA-IC-I-S-115-2019	17/5/2019	6.334.302.808,00	3.377.371.098,76	-	9.711.673.906,76	9.243.529.502,29
FA-CD-I-S-230-2020	28/12/2020	6.451.852.050,00	921.693.150,00	-	7.373.545.200,00	3.397.975.413,00
FA-CD-I-S-243-2021	28/12/2021	8.649.167.520,00	-	-	8.649.167.520,00	-
FA-I-S-CV-013-2021	12/11/2021	3.800.000.000,00	-	-	3.800.000.000,00	3.403.046.768,00
FA-IC-I-S-087-2019	2/4/2019	5.940.199.145,00	2.667.604.072,36	-	8.607.803.217,36	7.105.689.536,54
FA-IC-I-S-108-2019	8/5/2019	10.813.007.917,00	9.091.511.565,63	-	19.904.519.482,63	18.410.021.986,80
2013-C-0107	4/7/2013	9.150.743.035,59	-	- 909.722.819,04	8.241.020.216,55	6.694.706.133,84
FA-LP-I-S-235-2022	24/08/2022	17.146.358.720,00	313.124.917,00	-	17.459.483.637,00	11.327.983.412,00
		132.362.671.832,59			**158.513.110.896,30**	**128.726.131.639,81**

Fuente: Tomado de Comunicación Fondo Adaptación E-2024-000373 del 05/02/2024. Respuesta a Oficio AF-FA-002, numeral 9

En los contratos se analizó el cumplimiento del objeto contractual en las condiciones inicialmente establecidas y la gestión fiscal realizada.

Respecto a los Contratos 2013-C-0181 y FA-I-S-CV-013-2021, fueron incluidos en la muestra contractual anterior para tener en cuenta su evaluación desde el enfoque relacionado con la implementación del principio de valoración de costos ambientales.

- **Contratos Liquidados en el 2023**

La entidad, mediante Oficio E-2024-000373 del 5 de febrero de 2024, reportó 56 contratos (54 de inversión y 2 de funcionamiento) que fueron liquidados en 2023.

Para la evaluación se tomaron los contratos que presentan diferencia entre el valor final y el valor pagado,dando como resultado una muestra de cuatro (4) contratos, así:

Tabla 16. Muestra Contractual – Contratos Liquidados 2023(Valores en Pesos $)

N°	OBJETO	VALOR INICIAL	VALOR PAGADO
2013-CV-0188	Acordar entre EL FONDO y EL MUNICIPIO, la ejecución descentralizada de los proyectos orientados a la construcción, reconstrucción y recuperación de la infraestructura del sector de Acueducto y Saneamiento Básico en las zonas afectas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 en EL MUNICIPIO de CHACHAGUI (NARIÑO).	$516.676.338	$796.417.295
2013-C-0004-15-110	Caja de Compensación Familiar COMFENALCO CARTAGENA se compromete a ejecutar directamente las actividades de interventoría de obra, correspondientes al proyecto de Reconstrucción en sitio de 118 viviendas a ejecutarse en el Municipio de MARGARITA - Bolívar, identificado como plan de intervención N° 8-187-1-0188-VIVIENDA MARGARITA- RECONSTRUCCION MARGARITA.	$3.856.004.799	$5.353.596.602
FA-LP-F-S-004-2021	El contratista se compromete a prestar los servicios integrales de administración, organización y digitalización documental para el Fondo Adaptación deconformidad con la normatividad vigente sobre la materia y las especificaciones técnicas requeridas por la Entidad.	$3.162.860.059	$4.121.818.714,52
FA-CD-F-S-159-2022	Prestar el servicio profesional de auditoría realizando actividades de aseguramiento de manera objetiva e independiente mediante un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y sugerir mejoras a la eficaciade los procesos incluidos en el Plan Anual de Auditoría 2022.	$67.854.897	$8.293.376,30
TOTAL		**$7.604.396.093**	**$10.280.125.987,82**

Fuente: Elaborado por el equipo auditor, con base en información aportada por el FA

De la evaluación efectuada a los contratos liquidados en el 2023, reportados por el Fondo Adaptación noevidenció daño patrimonial al Estado y no se generó hallazgo.

Respecto a las diferencias entre el valor inicial y el valor pagado:

Contrato 2013-CV-0188: La diferencia entre el valor inicial del contrato y el valor pagado obedeció a la adición del contrato en valor mediante Otrosí 2, 4, 7 y 8, correspondiente a los valores de $200.000.000, $61.702.380, 70.056.114 y $54.244.925 correspondientemente.

Contrato 2013-C-0004-15-110: La diferencia entre el valor inicial del contrato y el valor pagadoobedeció a la adición en valor suscrita entre las partes correspondiente al Otrosí 4 por $1.542.054.744.

Contrato FA-lP-F-S- 004-2021: La diferencia entre el valor inicial del contrato y el valor pagadoobedeció a la adición en valor suscrita entre las partes correspondiente al Otrosí 1 por $958.981.942.

Contrato FA-CD-F-S-159-2022: La diferencia entre el valor inicial del contrato y el valor pagado obedeció a la terminación anticipada del contrato, motivo por el cual se le canceló a la contratista laslabores efectivamente ejecutadas.

- **Contratos declarados por el Fondo Adaptación con proceso de incumplimiento**

La entidad, mediante Oficio E-2024-000373 del 5 de febrero de 2024, reportó tener seis (6) ProcesosAdministrativos Sancionatorios, P.A.S abiertos para la vigencia 2023.

Teniendo en cuenta lo anterior, para tomar la muestra, se tomó en cuenta el estado a 31/12/2023 de losP.A.S., tomándose dos (2) contratos, así:

Tabla 17. Muestra Contractual – Contratos con PAS 2023, cifras en $

N°	OBJETO	VALOR INICIAL	ESTADO DEL PROCESO
FA-IC-I- S-353- 2019	*"Reconstrucción de los Sistemas de Acueducto Vereda Llanitos - Mpio Dolores, Sistema de Acueducto VeredaLa Esperanza - Mpio Murillo, Cambio detrazado de la línea de conducción del sistema de acueducto Vereda Tortugas - Mpio Prado y Reconstrucción de la Planta de Tratamiento Acueducto Vereda Cerrogordo - Mpio de El Guamo,Dpto de Tolima*"	$3.458.070.615	"(…) *se procede con la elaboración del proyecto de fallo decretando el cierre del proceso. se realiza citación a audiencia para el día 29 de mayo de 2023, en esa fecha se solicitó reprogramacion por el apoderado del contratista a la cual se accedió por eldespacho, reprogramando para el día 1 de junio de 2023, se expide resolución número 0322 del 1 de junio de 2023, notificada en estrados en esa misma fecha y ejecutoriada el día 2 de junio de 2023* (…)"
FA-CMA—S-189-2022	"*Realizar acompañamiento socioeconómico a las familias beneficiarias del programa de vivienda del Fondo Adaptación en la modalidad de reubicación en la zona de la Mojanamediante la estructuración, implementación y asistencia técnica de las medidas tendientes a la recuperación de las redes económicas ysociales de la población.*"	$1.863.125.341	"*Se realizó citación del proceso por incumplimiento total del contratopara el 27/12/2023, efectividad declausula penal pecuniario, se citó a audiencia con radicado E-2023- 005166 y E-2023-005165, por solicitudes de aplazamiento de instalación y tutela en curso se reprogramó para el 1/02/2024fecha en la que se realizó instalación, recibieron descargos y se hicieron solicitudes probatorias.*"
TOTAL		**$5.321.195.956**	

Fuente: Respuesta entidad E-2024-000373 del 5 de febrero de 2024

De la evaluación efectuada a los contratos seleccionados con PAS no se evidenció daño patrimonial al Estado y no se generó hallazgo.

- **Contrato FA-IC-I-S-353-2019**

Dentro del objeto del Contrato de Obra FA-IC-I-S-353-2019 se encuentra estipulado la construcción del Sistema De Acueducto Vereda La Esperanza – Municipio Murillo por $1.168.398.453,00 por el cual el Fondo Adaptación, FA, reconoció y pagó $341.576.180,70. Sin embargo, el contrato finalizó su ejecución el 24 de diciembre del 2022 sin haberse desarrollado la totalidad de dicho proyecto con ejecución del 29,23% quedando pendiente por ejecutar el 70,77%, sin cumplir con la funcionalidad y sin observarse gestiones efectivas por parte del FA frente al no desarrollo del proyecto.

Pese a lo anterior, y a pesar de que se avizoró la consolidación de un hallazgo administrativo con incidenciafiscal y disciplinaria, se debe aclarar que este contrato fue objeto de Auditoria Financiera al Fondo Adaptación del año 2023 de la vigencia 2022 (Informe CGR-CDSI Nro. 012 de junio de 2023)

En el precitado informe de auditoría, en la página 152, se puede apreciar que el hallazgo 17 contiene losmismos supuestos de hecho arriba enunciados, motivo por el cual no se generó, en esta auditoría, hallazgo.

- **Contrato de Consultoría FA-CMA-S-189-2022**

Pese al incumplimiento del contratista en la ejecución del contrato, no identificó detrimento al patrimoniodel Estado, puesto que el Fondo Adaptación pagó al contratista únicamente los hitos 1 y 2 que efectivamente se ejecutaron.

Por otra parte, y pese a que los subsiguientes hitos del contrato dependen de los productos de los hitos1 y 2, no fue posible determinar que, en un posible nuevo contrato, no puedan ser utilizados como insumos.

Adicionalmente, y como resultado de la información registrada de la cuenta Anticipos de los estados contables 2023, se seleccionaron los Contratos 076 de 2015 y 159 de 2013 de los cuales, a 31 de diciembre de 2023, habían terminado su ejecución, con anticipos pendientes de legalizar; contratos que fueron suscritos por $8.962.715.123 y por $4.780.039.031 respectivamente.

Así las cosas, la contratación evaluada fue la siguiente:

Tabla 18. Resumen Contratos seleccionados, valor en $

Concepto	Monto	Cantidad de contratos
Presupuesto de inversión 2023	3.366.608.505	6
Presupuesto rubro de Funcionamiento2023	1.219.150.716	2
Vigencias anteriores a 2023 en ejecución	61.159.385.938,19	11
Contratos liquidados vigencia 2023	7.604.396.093	4
Contratos con PAS	5.321.195.956	2
Contratos con anticipo pendiente porlegalizar	13.742.808.154	2
Total	92.413.491.362,19	**27**

Fuente: Información reportada por el Fondo Adaptación e Insumos reportados a la a auditoría

Valoración de Costos Ambientales

Objetivo Especifico: Aplicar el procedimiento Especializado de Auditoría para la aplicación del Principiode Valoración de Costos Ambientales en los proyectos priorizados por la Contraloría Delegada para Medio Ambiente.

El Procedimiento Especializado del Principio de Valoración de Costos Ambientales -PE-PVCA busca prevenir el deterioro ambiental, identificando a responsables por los impactos o detrimentos causados alcapital natural y la gestión de conservación natural del Estado. La Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0098 de 2021 acogió el procedimiento especializado resultante, que adopta la versión 2.0 del Procedimiento Especializado de Auditoria a la Aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, en la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República.

Teniendo en cuenta el resultado de la matriz de sectorización V2010, el Fondo Adaptación obtuvo una calificación de 45,8% considerando como función a priorizar la *planeación, y* unacalificación de 50% priorizando la *ejecución-inversión,* como subfunción priorizada *bien- obra* dada lascaracterísticas de los macroproyectos a evaluar, dado lo anterior se interpreta en ambos casos una *Relación Ambiental Indirecta,* que, según la descripción de esta interpretación *"se puede aplicar a sujetos de control que pueden tener relación con temas ambientales pero en el desarrollo de su función en el tema fiscal no es clara la responsabilidad en la generación de afectaciones, impactos o daños a los recursos naturales*".

Dado el resultado anterior, donde se muestra que aplica al PE-PVCA con una relación indirecta, se continuó con el diligenciamiento del Anexo CMI-01-PR-001-AX-001 ANEXO HERRAMIENTA PE-PVCA V.2, donde se realizaron inicialmente las preguntas orientadoras que corresponden a la actividad A1, la cual dio como resultado que el PE-PVCA si aplica para el Fondo Adaptación, teniendo en cuenta la misionalidad de esta Entidad y las características de los macroproyectos.

Gráfica 2. Preguntas orientadoras PE-PVCA

HERRAMIENTA DE PREGUNTAS ORIENTADORAS

Conteste "Sí" o "No" a las siguientes preguntas, planteadas con el fin de identificar la aplicabilidad del Procedimiento Especializado.
Al contestar todas las preguntas, la herramienta automáticamente arroja el resultado de si aplica o no el procedimiento especializado con enfoque en la valoración de costos ambientales.

Preguntas Orientadoras: El tema a auditar...	Respuesta	Justificación
1. ¿Puede involucrar algún tipo de apropiación (uso, acceso, transformación) a recursos naturales renovables o no renovables?	Sí	La intervenciones realizadas podrian transformar los recursos naturales
2. ¿Involucra ecosistemas estratégicos o áreas protegidas en el territorio nacional?	No	
3. ¿Involucra posibles afectaciones ambientales (efecto, impacto, daño)?	Sí	La ejecución de obras podria genera posibles impactos ambientales
4. ¿Afecta a alguna comunidad étnica o grupo de protección especial?	No	
5. ¿Involucra especies bióticas de interés o con algún grado de amenaza?	No	
6. ¿Está asociado a algún desastre natural o conflicto ambiental ocurrido recientemente en el país?	Sí	Los eventos reportados no son recientes pero los macroproyectos son origen de desastres naturales por efecto del Fenómeno de la Niña 2010-2011
¿Aplica el procedimiento especializado del PVCA?		Aplica

Fuente: Formato CMI-01-PR-001-AX-001Anexo Herramienta PE-VCA V.2

Realizadas las preguntas orientadoras se dio paso a la identificación de Instrumentos, procedimientos y/o actividades dado que la importancia de los IPA´s facilita la identificación de las decisiones que debierontomar los sujetos de control auditados en el marco de su gestión, para posteriormente establecer si estas se asocian a algún riesgo de costo ambiental. Dado lo anterior, se determinaron los siguientes IPA's, teniendo en cuenta su prioridad:

Tabla 19. Priorización IPA's – Fondo Adaptación

Instrumentos, Procedimientos y/o Actividades (IPA's)	Prioridad de análisis de la decisión
Estudios previos y análisis de riesgo	Prioritario
Licencias Ambientales, PAGA´S y demás permisos solicitados	Prioritario
Informes de seguimiento y/o supervisión	Poco Prioritario

Fuente. Elaboración Equipo Auditor

Con relación a los proyectos susceptibles de aplicación para el Principio de Valoración de Costos Ambientales, la Contraloría Delegada para Medio Ambiente priorizó el proyecto Reconstrucción de zonase infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010-2011, el cual incluye cinco macroproyectos con impacto regional y ejecución de varios sectores atendidos por la entidad. Para elcaso de aplicación del PE-PVCA este se realizará para el macroproyecto de Jarillón de Cali para el Contrato 2013-C-0181 y para el Canal del Dique Convenio FA-I-S-CV-013-2021.

Alcance: Mediante pruebas sustantivas se realizó la revisión documental, con el fin de establecer el seguimiento de la entidad a los compromisos ambientales e identificación de impactos ambientales

negativos como efecto de la ejecución de la obra en los Contratos 2013-C-0181 y FA-I-S-CV-013-2021, que fueron incluidos en la muestra contractual anteriormente nombrada en el Proceso Contractual.

A través de la información allegada por la entidad se logró establecer las condiciones, características, riesgos y compromisos de las partes involucradas:

Respecto al Contrato 2013-C-0181 con el objeto *de "proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de interés prioritario-VIP- , para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable por inundación, localizados sobre aproximadamente 17km del Jarillón de Aguablanca, en 2 km sobre el Rio Cali y en 7.5km sobre el canal interceptor sur y en las lagunas del Pondaje y Charco Azul en la ciudad de Santiago de Cali, beneficiarios del proyecto "PLAN JARILLON RÍO CAUCA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI-PJAOC"(PJAOC) del FONDO. De conformidad con el estudio previo de este contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del contratista forma parte integral*".

El estado a 12 de abril del 2024 del contrato respecto a las 10 urbanizaciones que comprenden las VIP era el siguiente:

Tabla 20: Porcentaje de avance de las urbanizaciones

No.	Contratos Derivados	# VIP	# VIP Entregadas	% Avance Físico	Estado Promesa
1	Llano verde	798	798	100%	Liquidado
2	Rio Cauca	720	720	100%	Liquidado
3	Ramali	200	200	100%	Liquidado
4	Molinos de Comfandi	25	25	100%	Liquidado

5	Pondaje y Charco Azul	400	400	99%	Finalizado– Legalización de VIP
6	Los Robles	100	100	100%	Liquidado
7	Torres de la Paz	160	160	99%	Ejecución – Legalización de VIP
8	Torres de Pizamos	100	100	100%	Liquidado
9	Rio Cauca II	400	400	100%	Liquidado
10	Torres de Alamadina	700	700	99%	Ejecución – Legalización de VIP
Totales		**3.603**	**3.603**		

Fuente: Mesa de Trabajo 12 de abril con el Fondo Adaptación

Teniendo en cuenta lo anterior, hubo una reducción en el alcance del objeto contractual respecto al número de VIP – Viviendas de Interés Prioritario el cual era de 6.000 y el total ejecutado es de 3.603. Según la entidad se realizó ajuste mediante el Otrosí No. 4, el cual contiene una reducción en el Valor del contrato de $8.616.132.000 a $ 6.385.496.697 y mediante el Otrosí No. 6 se realizó una prórroga hasta el 24 de junio del 2024.

En materia ambiental para la ejecución de este proyecto respecto a los permisos ambientales tramitadosse encontraban los siguientes:
Urbanización Ramali

- *PMA Ramali (Plan de Mejoramiento Ambiental),* realizado por solicitud del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente-DAGMA que hace parte de la Alcaldía de Santiagode Cali.

Torres de Alamadina

1. *Resolución No. 1097 Permiso de Vertimiento Ciudadela del Viento*
2. *Resolución No. 1748 Concesión de aguas subterráneas*
3. *Resolución No. 1033 Ocupación de Cauce*
4. *Constancia Resolución 001043 CV*
5. *Permiso de aprovechamiento forestal*

Los anteriores permisos fueron expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, y solicitados por (...), quien a su vez fue contratado por la Cajade Compensación para el proyecto Ciudadela del Viento y Torres de Alamadina.

Ciudadela el Pondaje y Charco Azul

- *PMA El Pondaje*

Dado lo anterior el FA, no adquirió de manera directa algún permiso o Licencia Ambiental que implique compensaciones por afectación algún recurso natural. Los permisos adquiridos los realizó el constructor.Como causa de lo anterior la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales no se llevó acabo, en etapa de ejecución ya que no hubo algún hallazgo que involucrara afectación a los recursos naturales en la ejecución de proyecto.

Con relación al Convenio FA-I-S-CV-013-2021 que tiene por objeto "Aunar esfuerzos entre el Fondo Adaptación y el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Gambote , a fin de adelantar la implementación de los acuerdos protocolizados en el marco del proceso de consulta previa ordenado por el Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena Sala Laboral , mediante el fallo de tutela 2019-00026-00 del 30 de mayo de 2019, en relación con las obras preventivas de mitigación del riesgo por inundación realizadas en el corregimiento de Gambote, municipio de Arjona-Bolívar, dentro del Macroproyecto Canaldel Dique. Dar cumplimiento a la implementación de los 14 acuerdos protocolizados en la Consulta Previa", para el 12 de abril del 2024 el porcentaje de avance de los 14 acuerdos se encontraba de la siguiente forma:

Tabla 21: Porcentaje de avance de los 14 acuerdos del Convenio FA-I-S-CV-013-2021

No.	Acuerdo (actividades)	Porcentaje de avance	Fecha de culminación
1	Plan de reforestación ronda de 15 m del Canal del Diquey zona aledaña de Dique 2	100%	4/5/2023
2	- Propuesta para evacuación de aguas, diseño participativo embarcadero	85%	
	- Mantenimiento y limpieza del sistema de drenaje	100%	2/12/2022
3	- Cierre del paso de vehículos con dos talanqueras - Instalación de cobertura vegetal en las carassecas de los taludes	100% 13,39%	28/8/2022
4	Muestreo de la calidad del agua de puntos ciénaga con miras piloto repoblamiento ICTICO (zona de reforestación)	100%	12/9/2022
5	Arreglo de vías	60%	
6	Proyecto productivo de manera colectiva con línea degenero incluida	100%	29/11/2022
7	Construcción de paso de canoas por el lado de la ciénega y entrega de 4 carretas para el traslado de los insumos de los pescadores. (fortalecimiento actividad de pesca)	100%	26/8/2022
8	Programa de atención psicosocial comunidad	100%	19/5/2022
9	Adecuación puerto (desembarcadero)- construcción	30%	
10	Construcción del documento plan de etnodesarrollo	95%	
11	Construcción documento y video de la memoria histórica	65%	
12	Reparar el techo dogout (cabina del estadio), ajustar losmetros de malla afectados con el mismo tipo de malla que tenía antes de la obra de construcción de la oficina de la asociación de acueducto de Gambote.	100%	29/6/2022
13	Ejecución de la metodología para el resarcimiento de los32 expropiados y viviendas afectadas durante la ejecución del proyecto sin reparación	100%	18/2/2022
14	Fortalecimiento organizativo	100%	9/11/2023

Fuente: Mesa de Trabajo 12 de abril con el Fondo Adaptación

Teniendo en cuenta lo anterior y el porcentaje de avance de algunos acuerdos que aún se encuentran en ejecución se consideró el plazo del convenio definidos en la Cláusula Séptima, que estará delimitado hasta la terminación de la implementación de los 14 acuerdos protocolizados.

Dentro del convenio FA-I-S-CV-013-2021, no se realizaron tramites a permisos

ambientales, ni se obtuvoningún Licenciamiento Ambiental para la ejecución de los 14 acuerdos, por tanto, no hubo compensaciones ambientales o impactos que generaran algún daño. De igual forma no se aplicó el Principio de Valoración de Costos Ambientales al no haber afectación de los recursos naturales, por el contrario, algunas acciones del convenio se enfocan en resarcir daños al medio ambiente.

PROCESO CONCILIACIONES JUDICIALES

Objetivo Específico. Verificar los pagos realizados en virtud de las conciliaciones judiciales efectuadas ante la PGN y sus antecedentes, con el fin de determinar la afectación al patrimonio público, de acuerdocon los conceptos emitidos por la Contraloría Delegada.

La Entidad reportó tres (3) acuerdos conciliatorios celebrados ante la Procuraduría General de la Naciónpor un valor total de $149.234.742,66 e informó que su pago está pendiente de decisión judicial, por lo tanto, no se realizó evaluación al respecto.

EVALUACION DE EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Objetivo Especifico: Evaluar el cumplimiento y efectividad de las acciones del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte 31 de diciembre de 2023.

Según el plan de mejoramiento suministrado por la Entidad con la comunicación E-2024-000372 del 05/02/2024, en respuesta a la solicitud AF-FA-003, presenta 281 acciones de mejora de 98 hallazgos, con fecha de cumplimiento a 31 de diciembre de 2023

Se realizó seguimiento a las 47 acciones de mejora establecidas, de 23 hallazgos, con fecha de cumplimiento hasta el 31 de diciembre 2023, relacionadas con las materias a auditar, con el objeto de evaluar la efectividad de las acciones mejora, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 22. Resumen efectividad Plan de Mejoramiento

Hallazgo / Acción	Total	Efectivos	No efectivos
Hallazgos	23	19	4
Acciones de Mejora	47	39	8

Fuente: Formato 8 “Evaluación plan mejoramiento” y Plan Mejoramiento FA- Equipo Auditor

INSUMOS, DENUNCIAS Y SOLICITUDES CIUDADANAS

Objetivo Especifico: Atender las solicitudes ciudadanas, insumos entregados por la Dirección de Vigilancia Fiscal, denuncias y alertas que sean asignados al proceso auditor.

Se recibieron los siguientes insumos, denuncias y/o solicitudes:

- **2023EE0204037 relacionado con el Contrato de Obra 3553 de 2015, derivado del Convenio61 de 2013**

Informan que el Contrato de Obra 3553 de 2015 finalizó el 31 de octubre de 2021 y se suscribió Acta de Recibo Final Unilateral el 3 de febrero de 2023, debido a que en repetidas ocasiones se solicitó al contratista hacerse presente en la Secretaría de Infraestructura, para llevar a cabo la suscripción de la misma, pero no asistió, posibles incumplimientos por no terminar detallados de acabado como tercera mano de pintura, y por no entregar la documentación necesaria para realizar el acta final.

En relación con la liquidación del contrato, informan que la supervisión designada está actualmente llevando a cabo el proceso para suscribir el acta correspondiente. Sin embargo, se ha presentado un pendiente, ya que el contratista busca el reconocimiento de un ajuste de precio debido a diversas circunstancias, como suspensiones por lluvias intensas, interrupciones por la pandemia de COVID-19, paros nacionales y escasez de materiales.

Actualmente, se está evaluando la solicitud de ajuste de precio, y la secretaria de infraestructura está analizando la misma. Adjuntan los oficios donde se solicita al contratista llevar a cabo la Liquidación pormutuo acuerdo

Sobre la deuda pendiente por parte del contratista con el Departamento, indican que asciende a $239.249.532,47 y que se debe de considerar los ítems no incluidos en el acta de recibo final unilateral del contratista para garantizar una liquidación integral y equitativa

- **Radicado CGR 2023ER0227989 (SIPAR 2023-290118-82111-SE, 2024IE0017819, relacionado con Construcción De La IPS Centro De Salud Don Bosco Corregimiento De Currulao, Municipio De Turbo Antioquia, adjunto comunicado E023-004925 y anexos, con el fin de Reiterar radicado No. E-2023-004635... La obra, no ha podido ser entregada por no contar con la conexión a la red de Servicios Públicos del Corregimiento en mención**

Para proceder con la atención de esta denuncia se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Mediante oficio 2024EE0046171 de fecha 12-03-2024 se solicitó información al Fondo Adaptación, relacionada con el contrato FA-IC-I-S- 0131 DE 2020. Solicitud que fue atendida por el Fondo Adaptaciónmediante el oficio E-2024-001041 de fecha 21-03-2024

El día 3 de abril de 2024 se llevó a cabo mesa de trabajo en las Instalaciones del Fondo Adaptación paratratar temas relacionados con el proyecto IPS Centro de Salud Don Bosco.

El día 24 de abril de 2024 se llevó a cabo visita técnica al IPS Centro de Salud Don Bosco, ubicado en el corregimiento de Currulao, Municipio de Turbo, en el Departamento de Antioquia. Durante esta visita,se realizó inspección de las instalaciones y de la ejecución de las actividades relacionadas con el contratode obra, de igual manera se verificaron las

obras faltantes a cargo del municipio para realizar la conexión de las redes de agua residuales del proyecto al sistema de alcantarillado.

De las actuaciones realizadas por la CGR, se evidenció que el Municipio de Turbo llevó a cabo la construcción de una poza séptica donde se realizará el descargue de las aguas residuales del Proyecto de la IPS Don Bosco. Es importante precisar que, con la construcción de esta poza séptica, técnicamente el sistema de aguas residuales quedará operativo.

Por otro lado, el Fondo Adaptación ha manifestado que se está llevando a cabo el trámite administrativo para entregar la infraestructura física de la IPS al Municipio de Turbo, Antioquia, con el fin de que el municipio la habilite y ponga en funcionamiento.

Por lo anteriormente mencionado, este Órgano de Control, con corte a 24 de abril de 2024, fecha de la visita realizada al proyecto, no identificó afectación al Patrimonio Público.

- **Radicado CGR 2023EE0138966, relacionado con ejecución de reservas presupuestales de 2023, de respuesta a solicitud de la Delegada con oficio 2023EE0138966.**

El insumo suministró información necesaria para desarrollar aspectos contemplados en los procedimientos del proceso auditor.

- **2024EE01432, suscrita por el director para el manejo de desastres de la UNGRD al representante legal de COMOJANA, al gerente del Fondo de Adaptación, al defensor del pueblo con copia a la CGR como respuesta a la solicitud de intervención urgente de Puntos Críticos, incluido región Mojana**

Se revisó el radicado 2024EE01432 del 26 de enero de 2024. El documento, se refiere entre otros, la solicitud de intervención urgente de los puntos críticos principales desde (...) POR EL DEBILITAMIENTO DEL JARILLÓN PROTECTOR EN LA MARGEN IZQUIERDA SOBRE (...) REGION LA MOJANA...

En el citado documento se indica, entre otros:
(...)
Desde la subdirección de Reducción de la UNGRD, se vienen ejecutando las siguientes obras en la subregión de la Mojana:
(...)

- **Radicados 2024IE0022417, 2024 ER0019287, 295639-82111 SE: Informe de gestión del periodo comprendido entre el 4 de julio y el 28 de diciembre de 2023, donde ejerció el cargo de Gerente (E) del Fondo Adaptación.**

El insumo suministró información necesaria para desarrollar aspectos contemplados en los procedimientos del proceso auditor.

FENCECIMIENTO O NO DE LA CUENTA

Objetivo Especifico: Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control.

Se dio de conformidad con los resultados de la opinión contable y presupuestal y de acuerdo al formatoque para tal fin tiene establecido la CGR.

1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

Fondo Adaptación, establecimiento público (Sentencia C-251 de 06 de abril de 2001) adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito público, 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. Creado por Decreto Legislativo 4819 de 2010; de acuerdo con el artículo155 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Ley 1753 de 09 de junio de 2015, modificado por el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012 que creó este sistema.

El Gobierno Nacional, mediante Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010, creó el Fondo Adaptación, como una entidad descentralizada del orden nacional con personería jurídica, autonomía presupuestal yfinanciera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña".

Es responsabilidad de la administración del Fondo Adaptación la preparación y presentación fiel de los estados financieros y el contenido de la información suministrada por el sujeto de control y analizada porla Contraloría General de la República de conformidad con la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones por el cual se establece el Régimen de la Contabilidad Pública, el cual se encuentra integrado por el Marco Conceptual para la preparación y presentación de información financiera, el MarcoNormativo para las Entidades de Gobierno, las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación yPresentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables, las Guías de Aplicación, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública. Igualmente, la administración del Fondo Adaptación es responsable del Control Interno que la dirección considere necesario para permitir la presentación de Estados Financieros libres de incorrección material, debida a fraude o error.

1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.

La CGR realiza Auditoría Financiera – AF, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondoso bienes de la Nación. Así mismo, la CGR, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionalesde las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI, según lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique yejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifraspresupuestales están libres de incorrección material.

Una auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control en las cifras financieras. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de lascircunstancias. Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la administración, así como de la presentación global de las cifras en los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que seha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. OPINIÓN CONTABLE

2.1.1. Fundamento de opinión contable

El examen de los estados contables o financieros requirió realizar una evaluación con base en pruebas selectivas de la evidencia que respalda las cifras y revelaciones en dichos estados. Además, incluyó la evaluación de los principios de contabilidad utilizados, de las estimaciones contables significativas realizadas por la administración del Fondo Adaptación y la presentación de los estados financieros en conjunto. Con fundamento en el resultado de los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar una opinión.

A continuación, se describen los fundamentos que determinan la opinión contable:

Incorrecciones Materiales

- El Fondo Adaptación presenta sobreestimación en la cuenta 1906-Avances y Anticipos entregados por $1.766.662.611, con impacto en las cuentas por pagar a proveedores, al no amortizar dentro del periodo el detalle de las facturas.

- La cuenta 240102001- Cuentas por Pagar Proyectos de Inversión, se encuentra sobreestimada en $5.572.322.610 con impacto en la cuenta Patrimonio e Inventarios, debido a que el Fondo Adaptación -FA- presenta la siguiente diferencia entre el reporte auxiliar contable y el reporte de ejecución financiera del contrato FA-CD-I-S-067-2020 con corte a 31/12/2023.

- La cuenta 138427- Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería con un saldo de $872.696.580.079, se encuentra sobreestimada en aproximadamente $326.200.000.000 debido a que la Entidad no cuenta con los soportes que justifiquen su constitución. Teniendo en cuenta queel Departamento Nacional de Planeación no asignó más recursos a este proyecto y no se pudo ampliar su horizonte.

- Subestimación en la cuenta 270103 Provisión Litigios y Demandas - Administrativas, presenta un saldo a 31 de diciembre de 2023 de $1.321.902.944, la cuenta 270105 Provisión Litigios Demandas - Laborales presenta un saldo de $730.215.717 y la información reportada como provisión contable en el sistema eKOGUI para los procesos judiciales calificados con probabilidad de pérdida ALTA, registra un valor total de $8.489.581.690, presentándose una diferencia neta por $6.437.463.029.

Incorrecciones No Materiales

- La cuenta por pagar, 240102001-Proyectos de Inversión, se encuentra sobreestimada en $432.458.376 con impacto en la cuenta 15- Inventarios debido a que la Entidad presenta, entrepagos y cuentas por pagar, un mayor valor al del contrato FA-CD-I-S-152-2021.

2.1.2. Opinión Estados Contables – Adversa o Negativa

La CGR auditó el Estado de Situación Financiera, el Estado de Cambios en el Patrimonio con corte a 31de diciembre de 2023 y el Estado de Resultados por el año terminado en esa misma fecha y sus respectivas Notas a los Estados Financieros.

En nuestra opinión, debido a la importancia de los hechos descritos en los hallazgos determinados, los estados financieros no presentan fielmente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera delFondo Adaptación a 31 de diciembre de 2023, de conformidad con el marco normativo para Entidades de Gobierno incorporado al Régimen de Contabilidad Pública.

Las incorrecciones totales suman $14.208.906.626 sobrepasan en 5,29 veces la

materialidad de planeación que es de $2.686.866.710 y una limitación material por $326.200.000.000.

Párrafo de Énfasis: Recursos de Anticipos pendientes se amortizar.

La Contraloría General de la República - CGR - llama la atención sobre el estado de los Anticipos pendientes de legalizar, con corte a 31 de diciembre de 2023, los cuales presentan en su mayoría, procesos por presunto incumplimiento de los contratos; se observa que estos contratos fueron suscritosentre los años 2012, 2013 y 2015 y debían terminar en 2023 esta situación genera incertidumbre sobre el cumplimiento de su objeto contractual.

Tabla 23. Relación de Anticipos, contratos con anticipos pendientes por amortizar

CONTRATO	SECTOR	ANTICIPO	AMORTIZACIÓN	SALDO POR AMORT	SECTOR- ESTADO ACTUAL
2013-C-0107	EDUCACIÓN	1.493.239.590,44	1.144.191.520,56	349.048.069,88	Presunto incumplimiento
2015-C-0076	SALUD	2.107.334.811,00	1.917.961.648,07	189.373.162,93	Presunto Incumplimiento
2012-C-0088-15-35	VIVIENDA	578.191.879,00	417.461.002,00	160.730.877,00	Terminado
2012-C-0088-15-40	VIVIENDA	25.918.425,00	13.187.498,00	12.730.927,00	Terminado
2012-C-0088-15-45	VIVIENDA	129.592.125,00	97.229.070,55	32.363.054,45	Terminado
2012-C-0088-15-47	VIVIENDA	240.734.613,00	182.493.730,00	58.240.883,00	Terminado
2012-C-0088-16-V0132	VIVIENDA	336.415.627,00	68.310.265,15	268.105.361,85	Terminado
2013-C-0004-16-V0008	VIVIENDA	3.650.456.659,00	2.997.273.650,00	653.183.009,00	Terminado
2014-C-0259	TRANSPORTE	2.718.090.053,00	882.836.978,80	1.835.253.074,20	TERMINADO
2017-C-0283	JARILLÓN DE CALI	7.772.941.071,00	7.472.966.335,00	299.974.736,00	TERMINADO
2014-C-0250	TRANSPORTE	726.290.484,00	123.526.763,63	602.763.720,37	TERMINADO ANTICIPADAMENTE

Fuente: Elaboración propia con base información de la Entidad

2.1.3. Principales resultados contables

Activo: Se tomó una muestra del 10.18% del Activo, equivalente a $158.005.550, constituido por la muestra de las Cuentas por Cobrar, Inventarios y Otros Activos - subcuenta Avances y Anticipos entregados para contratos; el análisis realizado incluyó las cuentas correlativas de Ingresos y Gastos. Elporcentaje analizado de cada cuenta equivalente al 10% del saldo reportado a diciembre 31 de la vigenciaauditada.
Del resultado del análisis se presentaron las incorrecciones materiales que hacen parte del presente informe por deficiencias en los procesos de flujo de información y conciliación oportuna e inoportunidad en ampliar el horizonte del proyecto RECONSTRUCCIÓN DE ZONAS E INFRAESTRUCTURAS AFECTADAS POR LA OCURRENCIA DEL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011. NACIONAL, identificado con el Código BPIN 2019011000191, con un horizonte de 2020 a 2023.

Se evaluaron los movimientos mensuales de la cuenta "*192603 Otros Activos - Derechos en Fideicomiso Fiducia Mercantil - Patrimonio Autónomo"* y su contrapartida *"470510 Operaciones Interinstitucionales Fondos Recibidos – Inversiones"*, contra movimientos mensuales según homologación de las fiducias de la vigencia 2023. Se evidenció que esta cuenta se ajusta disminuyendo o aumentando el saldo de acuerdo con lo reportado por la Fiducia.

Pasivo: Se tomó una muestra del 12.95% equivalente a $13.555.396.299. Las cuentas por pagar están conformadas por las obligaciones derivadas de la contratación por

Proyectos de Inversión y los pasivos contingentes, de igual manera se revisaron las cuentas correlativas de Efectivo y Gastos.

Del resultado del análisis se encontraron incorrecciones relacionadas con los pasivos contingentes que hacen parte del presente informe.

- Se cruzaron saldos de eKOGUI contra saldos según contabilidad de las cuentas "2701 Provisiones- Litigios y Demandas" y "9120 Cuentas de Orden Acreedoras – Pasivos Contingentes – Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de conflictos" encontrándose diferencia la cual quedó plasmadas en el hallazgo correspondiente.

Se revisó la relación de las actas de liquidación parcial o de avance, en las que se determinó el monto de las retenciones en garantía practicadas a los contratos y se hizo cruce contra saldos contablesde la cuenta "290304 Otros Pasivos - Depósitos Recibidos en Garantía - Depósitos sobre contratos". Nose encontraron diferencias.

Estado de Resultados: Se evaluaron los ingresos y gastos a través de los procesos transversales del activo y pasivo.

Del resultado del análisis de la muestra no se presentan incorrecciones.

Notas a los estados financieros: Las Notas explicativas no revelan información relacionada con los Anticipos entregados pendientes de legalizar que contengan valor girado, fecha del desembolso, estadoactual del anticipo, las condiciones de control y seguimiento a su recuperación en caso de presentar situaciones jurídicas, técnicas o financieras que ponen en riesgo su ejecución.

Cuentas Reciprocas: Se le hizo seguimiento, análisis y se evaluaron soportes de las cuentas reciprocassin observaciones.

Estado de Cambios en el Patrimonio: Al 31 de diciembre de 2023, el patrimonio de la entidad es de $692.900.280, se aumentó debido, en gran parte al ingreso derivado de Operaciones Sin Flujo de Efectivo, que impactó en los ingresos en $575.343.437.342 y por consiguiente en la utilidad del periodo. Registra el valor correspondiente a la generación de la obligación de valor liquido cero al cierre del año 2023 por $ 872.696.580.079

Se estableció una incorrección material, la cual hace parte del presente informe.

2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL

2.2.1. Fundamento de la opinión presupuestal

A 31 de diciembre de 2023, según información suministrada por la Delegada de Economía y Finanzas, así como la respuesta al oficio AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870, el Fondo Adaptación **no constituyó Reservas Presupuestales por la vigencia 2023**, según certificación firmada por la Gerentedel Fondo Adaptación, expedida el 31 de enero del 2024.

La opinión presupuestal se encuentra sustentada en los resultados obtenidos de la evaluación por lo siguiente:

Inoportunidad en la aplicación efectiva de los recursos: El Fondo Adaptación registra que, para Infraestructura hospitalaria, Servicio de Restauración de Ecosistemas, Viviendas de Interés Social urbanas construidas, fueron comprometidos $41.547.673.593 de los cuales reportan haber girado la totalidad de esos recursos al patrimonio autónomo. Sin embargo, el traslado de esos recursos no se traduce en una efectiva prestación de bienes y servicios para los que se asignaron y giraron, toda vez algunos de los contratos suscritos en el 2023 relacionados con vivienda no iniciaron su ejecución en el 2023. Además, porque, aunque se trata de recursos que entran la Patrimonio Autónomo y hacen unidad de caja el FA no demostró la ejecución efectiva de los mismos.

Para el rubro Incapacidades hubo pagos por $39.824.507 y por Licencias de Maternidad y Paternidad $13.995.919, se expidió un Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP 123 de 2023 y dentro de los rubros que contempla ese CDP no se incluyó el rubro Incapacidades; sin embargo, con el mismo se cubrió la suma de $39.824.507 para cubrir incapacidades.

Respecto a la reserva presupuestal constituida para el Contrato 249 de 2022, de acuerdo con la información analizada no se encontraba enmarcada para constituirse como tal, lo cual conllevó al fenecimiento de dicha cuenta en el 2023 por $725.786,66, generando una sobreestimación de la reservapresupuestal constituida en la vigencia 2022 en la cuantía indicada. Además, no se evidenció y/o la entidad no aportó el documento pertinente sobre su fenecimiento, ni tampoco sobre las acciones adelantadas frente a los recursos que fenecieron.

Refrendación Reservas Presupuestales de 2023.

A 31 de diciembre de 2023, según información suministrada por la Delegada de Economía y Finanzas,así como lo indicado por el Fondo Adaptación - FA -en la respuesta al oficio AF-FA-001 con radicado 2024EE0013870, la Entidad no constituyó reservas presupuestales por la vigencia 2023; certificación firmada por la Gerente del Fondo Adaptación el 31 de enero del 2024, por tanto, no aplica (N/A) la refrendación de reservas presupuestales 2023

Resultados presupuestales

Los resultados presupuestales se encuentran registrados en los Hallazgos 6, 7 y 8 del presente informe.

Para las siguientes actividades y/o alcance no se identificaron hallazgos a 31 de mayo de 2024 sobre laplanificación y aprobación del presupuesto vigencia 2023 por parte del Consejo Directivo y/o director del Fondo, Vigencias Expiradas para el año 2023, cumplimiento de la política de austeridad en el gasto, vigencias futuras, pérdidas de apropiación y las cuentas por pagar de la vigencia 2023

2.2.2. Opinión presupuestal

El control fiscal a la ejecución presupuestal, además de incluir la verificación del cumplimiento por partedel sujeto de control auditado a lo señalado en capítulo XI del Estatuto Presupuestal, comprende, como mecanismo de verificación de la adecuada utilización del presupuesto, el seguimiento a las transaccionesy operaciones realizadas con tales recursos para determinar que los bienes y servicios con ellos adquiridos se recibieron, registraron y pagaron según lo pactado.

En este sentido la ejecución presupuestal del Fondo Adaptación al cierre de la vigencia 2023, como resultado de las incorrecciones de circunstancia consideradas en la materialidad de planeación permitenemitir una opinión CON SALVEDADES, ya que las incorrecciones evidenciadas, individualmente o de forma agregada, son materiales, pero no generalizadas.

2.3. CONCEPTO DE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Aplicada la metodología establecida en la CGR para la evaluación del Control Interno Financiero, del Fondo Adaptación obtuvo una calificación de 1,8, correspondiente a un concepto **"CON DEFICIENCIAS",** como resultado de la evaluación del diseño y efectividad de los controles (Formato 14).

Tabla 24. Concepto Control Interno Financiero

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,68
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	**PARCIALMENTE ADECUADO**	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	**MEDIO**		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	**ADECUADO**	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	**MEDIO**		

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)	1	**ADECUADO**	
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE		**1,8**	**0,10**
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO		**CON DEFICIENCIAS**	

Fuente: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles FA Ejecución 2023

La calificación obtenida se sustenta en las siguientes situaciones:

- Deficiencias en la aplicación de los controles en la realización de conciliaciones del área contablecon las demás áreas fuentes de información.
- Debilidades en la revelación de las notas a los estados financieros.
- Falta de definición de procedimientos efectivos para el registro de Inventarios.

2.4. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA

Tabla 25. Fenecimiento de Cuenta Fiscal Fondo Adaptación

Opinión contable	Opinión presupuestal
Negativa	Con salvedades
No Fenece	

Fuente: Aplicación Metodología CGR

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, la CGR No Fenece la cuenta fiscaldel Fondo Adaptación, por la vigencia fiscal 2023.

El Fondo Adaptación rindió la cuenta por la vigencia fiscal auditada, dentro de los plazos previstos en laResolución vigente, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI.

2.5. EVALUACIÓN CONTRACTUAL

De la verificación de los contratos y sus soportes documentales; surgieron hallazgos relacionados, entreotros, con los Contratos: 2015-C-0076, 3553 de 2015 derivado del Convenio 061 de 2013, 2013-C- 0002-20-V0159, derivado del Contrato 002 de 2013, FA-CD-I-S-230-2020, FA-CD-I-S-177-2023, 188-2016, FA-IC-I-S-115-2019, FA-IC-I-S-108-2019. (Hallazgos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18)

Hallazgo 10. Anticipo del Contrato 2015-C-0076. Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F) y presunta incidencia disciplinaria (D). Se observa en la contabilidad un saldo por legalizar del anticipodel Contrato 2015-C-0076, del cual la Entidad informa que no ha sido amortizado, a pesar de que el contrato finalizó su plazo contractual el 10 de marzo de 2023. Además, de la informaciónsolicitada y aportada por el Fondo Adaptación se determina que no se desarrolló la totalidad del objetocontractual y lo ejecutado no cumple con el objeto para el que se determinó, toda vez que no está en servicio, por tanto, el monto correspondiente a lo pagado por el contrato en cuantía de $6.640.771.076,31, se constituye en daño patrimonial al estado. De otra parte, se observó que al vencimiento del plazo contractual el 24 de abril de 2024, informa la Entidad, el contrato presenta un avance del 92%, quedando pendiente la entrega de 40 soluciones de una segunda etapa y por finalizar el proceso de escrituración.

Hallazgo 11. Amortización Anticipo Contrato 3553 de 2015 derivado del Convenio 061 de 2013. Administrativo (A) e Indagación Preliminar (IP). En el Contrato de Obra 3553 de 2015 derivado del Convenio Interadministrativo 061 de 2013, se estableció el desembolso de un anticipo del 30% del valor del contrato, que correspondió a $1.059.343.275,80 el cual fue girado el contratista, sin embargo, vencido el plazo contractual[1] el 31/10/2021, existe un saldo pendiente por amortizar del anticipo por $167.267.829,85 y pese a que posterior al vencimiento contractual el 3 de febrero de 2023 se suscribió el Acta de Recibo Final Unilateral y el 21/12/2023 el Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo, donde se establecieron acuerdos entre la Gobernación de Santander y el contratista, aún están pendiente de pagolas Actas Parcial 10, la del Plan de Manejo

Ambiental y el Acta Final y de esta manera amortizar el anticipo, sin embargo, al 10/04/2024, el Fondo Adaptación informó que el contratista no ha presentado las actas para el pago de los recursos adeudados y por tanto, no se ha legalizado la totalidad del anticipo.

De otra parte, la garantía única de cumplimiento en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo venció el 01/04/2022.

Transcurridos dos (2) años y cinco (5) meses desde la finalización del plazo contractual y suscrita el Actade Liquidación, el contratista no ha logrado legalizar $167.267.829,85, por concepto de anticipo, recursosprovenientes del Convenio 061 de 2013, sin embargo, existen recursos por pagar al Contratista, por lo tanto, se determina el hallazgo administrativo para Indagación Preliminar.

Hallazgo 12. Consistencia de la información registrada en el formato de Control de Recursos Contratados-CRC, Convenio FA-I-S-CV-013-2021 – Administrativo (A). El objeto reportado en el formato de Control de Recursos Contratados-CRC no corresponde al del convenio FA-I-S-CV-013-2021.

Hallazgo 13. Anticipo del Contrato 2013-C-0002-20-V0159, derivado del Contrato 002 de 2013. Administrativa (A) con incidencia Fiscal (F) y presunta incidencia Disciplinaria (D). Las solucionesde viviendas que se tenían que cubrir con el desarrollo del contrato no han sido entregadas totalmente alos beneficiarios, por tanto, el valor del Contrato 2013-C-0002-20-V0159 se constituye en un daño Patrimonial al Estado en cuantía de $2.643.415,946, correspondiente al valor pagado.

Hallazgo 14. Ejecución del Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D). En el Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020 suscrito el 28/12/2020, se presentó incumplimiento del término estipulado de 5 días para la entrega de la garantía exigida, requisito indispensable para el perfeccionamiento y ejecución del contrato, observando que las acciones adelantada por la Entidad para requerir al contratista no fueron eficaces y no se logró el perfeccionamiento del contrato y se dilató la toma de una decisión, hasta que el contratista realizó la cesión del contrato el 30/12/2021, es decir 1 año posterior a la suscripción, sin que se hiciera efectiva lasdisposiciones establecidas en el clausulado contractual o en las disposiciones legales por este incumplimiento con las consecuencias de la paralización y postergación del inicio de ejecución, viéndoseafectados la Entidad en el cumplimiento de sus metas y directamente los beneficiarios necesitados de laentrega de una solución de vivienda. De otra parte, se observó que al vencimiento del plazo contractual el 24 de abril de 2024, informa la Entidad, el contrato presenta un avance del 92%, quedando pendiente la entrega de 40 soluciones de una segunda etapa y por finalizar el proceso de escrituración.

Hallazgo 15. Etapa de Escrituración del Contrato FA-CD-I-S-177-2023. Administrativo (A). El Contrato FA-CD-I-S-177-2023 finalizó su plazo de ejecución contractual el 7 de diciembre del 2023, y el 18 de octubre de 2023 se entregaron y recibieron las viviendas, sin embargo, a abril de 2024, no se habíadado cumplimiento a la totalidad del objeto contractual, toda vez que no se ha finalizado el proceso de

escrituración.

Hallazgo 16. Contrato 188-2016, Calidad de las Obras Ejecutadas y oportunidad para entrega del Proyecto de Vivienda San Benito Abad. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D). Contrato de Obra 188-2016 fue suscrito con el propósito de llevar a cabo las obras de reubicación de 309 viviendas distribuidas en los municipios de Caimito, San Benito Abad y San Marcos en el departamento de Sucre, específicamente en la Región de la Mojana Zona 1. El valor acordado para el contrato fue de $16.834.046.517, con un plazo de ejecución inicial de 15 meses. Sin embargo, debido adiversas suspensiones y prórrogas, este plazo se ha extendido. Durante una visita a los diferentes frentesde obra, se observaron problemas de índole constructiva y de calidad en los proyectos de vivienda en San Benito Abad y Caimito, Sucre. Actualmente el proyecto de San Benito Abad se encuentra suspendidoporque el municipio aún no ha entregado el punto de conexión necesario para enlazar la red de alcantarillado de aguas residuales del proyecto con la red municipal.

Hallazgo 17. Entrega de Centros educativos, Contrato FA-IC-I-S-115-2019. Administrativo (A) conpresunta Incidencia Disciplinaria (D). El Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-115-2019 con el propósito de construir dos (2) centros educativos en los municipios de Santa Ana en Magdalena yChimichagua en Cesar, por un valor de $6.334.302.808.00 y adición de $3.562.275.850,22 con un plazode 10 y 8 meses respectivamente; plazo de ejecución que se extendió hasta el 02 de marzo de 2024 y no se ha logrado la entrega y recibo de la infraestructura[1]; situación que fue corroborada en la inspecciónfísica llevada a cabo el 25 y 26 de abril de 2024, donde se evidenció que la Sede Santa Ana está finalizada y la sede Chimichagua está en construcción, por tanto, no se encuentran en servicio, por razones de conexiones de los servicios públicos, entre otros. Situación que afecta disponer de una oportuna infraestructura para la prestación del servicio educativo a la comunidad a la cual va dirigido el respectivoproyecto, denotando las deficiencias en la estructuración del proyecto.

Hallazgo 18. Entrega de estructuras educativas, Contrato FA-IC-I-S-108-2019. Administrativo (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D). El Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-108- 2019 con el propósito de terminar la construcción de tres (3) centros educativos en los municipios de Concordia, Pedraza y Plato en el departamento del Magdalena, por un valor total inicial por $10.813.007.917.00 y adición por $9.091.511.565,63 con un plazo de ejecución de obra inicial de 5.5, 5.5 y 4.5 meses respectivamente. Las sedes de Pedraza y Plato cuentan con acta de entrega final del 28 de diciembre de 2021 y 2 de junio de 2022. Según el Otrosí 5 suscrito en noviembre de 2021 el valoradicionado en $6.662.755.458,36 fue para la sede ERM 1 – ERM Bellavista del municipio de Concordiapara la cual identificaron situaciones técnicas y normativas que dieron origen a la necesidad de incluir ítems no previstos (como adelantar la demolición total de cinco (5) unidades estructurales y la demoliciónparcial de otras 4 estructuras) y balanceo de cantidades a ejecuta. Es importante resaltar que los diseñosy construcción de las sedes en mención habían sido contratas a través del *contrato 106 de 2013, al cualel FONDO declaró* la caducidad del contrato 106 de 2013,

[1] Como lo registra el informe de interventoría 058 del periodo diciembre de 2023, a 31/12/2023 la **sede de Santa Ana** presenta un avance físico del 97.03% y la **Sede de Chimichagua** el 92.73%.

mediante la Resolución 1028 del 19 de septiembre de 2017, por lo cual fueron retomadas a través del contrato del 108 de 2019.

A pesar de su prolongación en el tiempo la Sede del Municipio de Concordia se encuentra en ejecución,con un avance en la ejecución del 97,53%, según el informe de interventoría 37, con una fecha de terminación del contrato al 27 de marzo de 2024 ; según la trazabilidad registrada en el Otrosí 5 suscritoen el 2021, esa sede hizo parte de los diseños y construcción contratadas a través del Contratos 106de 2013 al cual se le declaró la caducidad por parte del Fondo Adaptación, quedando las obras sin terminar, lo cual también incidió para la extensión en el tiempo de su terminación y entrega, lo cual ha generado, entre otros, que no se haya dispuesto oportunamente de la infraestructura para la prestación del servicio educativo a la comunidad a la cual va dirigido y por ende que no se hay cumplidocabalmente con el objetivo del proyecto

2.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.

Se realizó el seguimiento a las 47 acciones de mejora de 23 hallazgos, establecidas en el Plan deMejoramiento del Fondo Adaptación con fecha de cumplimiento hasta el 31 de diciembre 2023, con el objetode evaluar la efectividad de las acciones mejora.

Respecto a la efectividad de las 47 acciones de mejoramiento con vencimiento a 31/12/2023, se estableció que treinta y nueve (39) acciones de mejora fueron efectivas y ocho (8) no efectivas, mientras que de los 23 hallazgos, efectivos fueron 19 y no efectivos cuatro (4), como se registra en el correspondiente anexo.

De acuerdo con el Formato establecido en la Guía de Auditoría, el concepto de efectividad del plan de mejoramiento relacionado con las acciones de mejoramiento de los hallazgos contables corresponde a EFECTIVO.

2.7. POLÍTICAS AUSTERIDAD DEL GASTO

Durante la vigencia 2023, se valoraron los informes trimestrales de seguimiento a las medidas de austeridad del gasto. Además, se verificaron los reportes semestrales de las metas y medidas adoptadaspara el cumplimiento del Decreto 444 del 29/03/2023, “Por el cual se establece el Plan de Austeridad delGasto 2023 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

En cuanto al comportamiento de los gastos de funcionamiento, se realizó análisis comparativo entre lasvigencias 2022 y 2023. De manera acumulada, se concluyó que los compromisos, las obligaciones y lospagos presentaron, en promedio, una tendencia a la baja entre ambas vigencias.

En lo que respecta a los gastos por concepto de viáticos y viajes, el Fondo Adaptación adoptó una escalade viáticos inferior a los topes máximos establecidos en el Decreto 460 de 2022, que fijó las escalas de viáticos para los funcionarios de las entidades del orden nacional durante la vigencia 2023.

Durante la vigencia 2023, el Fondo Adaptación realizó el seguimiento al plan de austeridad

por medio dediferentes categorizaciones, como se registra en la tabla que se relaciona a continuación.

Tabla 26. Plan de Austeridad Fondo Adaptación

SEGUIMIENTO AL DETALLE PLAN DE AUSTERIDAD
CORTE A 31 DICIEMBRE DE 2022 Y 2023

CONCEPTO	EJECUCIÓN VIGENCIA 2022	EJECUCIÓN VIGENCIA 2023	RESULTADO DE VARIACIÓN	PORCENTAJE DE VARIACIÓN
PUBLICIDAD Y PUBLICACIONES	$ -	$ -	$ -	-
CONTRATACIÓN DE PERSONAL*	$ 1.747.799.098,37	$ 2.331.738.808,48	$ 583.939.710,11	33%
HORAS EXTRAS	$ 11.831.149,00	$ 5.782.833,00	-$ 6.048.316,00	-51%
INDEMNIZAICON POR VACACIONES	$ 437.412.139,00	$ 415.412.139,00	-$ 22.000.000,00	-5%
CONSUMO DE ENERGIA**	$ 27.999.840,00	$ 57.640.130,00	$ 29.640.290,00	106%
CONSUMO DE AGUA	$ 6.938.900,00	$ 5.730.030,00	-$ 1.208.870,00	-17%
PAPELERIA	$ 2.819.060,00	$ -	-$ 2.819.060,00	-100%
TELEFONIA CELULAR	$ -	$ -	$ -	-
VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE	$ -	$ -	$ -	-
ESQUEMAS DE SEGURIDAD	$ 225.273.301,00	$ -	-$ 225.273.301,00	-100%

* Contratacion de Personal: De acuerdo con las disposiciones del Gobierno Nacional, el nombrar los cargos vacantes de la planta de funcionarios no ha sido aprobada; sin emabargo la funcionalidad y misionalidad continua y se dio la necesidad de aumentar el numero de contratos de prestacion se servicios.
**Consumo de Energia: Con ocasión de las altas temperaturas presentadas en la vegencia 2023 y el aumento de las visitas de los contratistas a las sede, fue necesario el uso prolongado de los aires acondicionados impactando el consumo energetico.

Fuente. Respuesta Requerimiento N.031 AF-FA-031 del 19/04/2024.

Se concluye, que el Fondo Adaptación adoptó algunas medidas tendientes a dar cumplimiento con austeridad en el gasto público y realizó seguimiento a la implementación de estas, sin evidenciarse o reflejarse en dicho seguimiento incumplimiento a esas medidas.

2.8. SOLICITUDES CIUDADANAS

INSUMOS, DENUNCIAS Y SOLICITUDES CIUDADANAS

Objetivo Especifico: Atender las solicitudes ciudadanas, insumos entregados por la Dirección de Vigilancia Fiscal, denuncias y alertas que sean asignados al proceso auditor.

Se recibieron los siguientes insumos, denuncias y/o solicitudes.

- **2023EE0204037 relacionado con Contrato de Obra 3553 de 2015 derivado del Convenio 61 de2013.**

De la evaluación del Contrato 3553 de 2015, de los pagos realizados por parte del Fondo Adaptación encumplimiento de la Obligación establecida en el Convenio 61 de 2013, así como del acta de liquidación de mutuo acuerdo, observando que, a abril de 2024, el contratista no ha legalizado la totalidad del anticipo, hechos que se describen en el Hallazgo 11, registrado en el presente informe.

- **Radicado CGR 2023ER0227989 (SIPAR 2023-290118-82111-SE,**

2024IE0017819, relacionado con Construcción de La IPS Centro De Salud Don Bosco Corregimiento de Currulao, Municipio de Turbo Antioquia, adjunto comunicado E023-004925 y anexos, con el fin de Reiterar radicado No. E-2023-004635... La obra, no ha podido ser entregada por no contar con la conexión a la red de Servicios Públicos del Corregimiento en mención

Para proceder con la atención de esta denuncia se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Mediante oficio 2024EE0046171 de fecha 12-03-2024 se solicitó información al Fondo Adaptación, relacionada con el contrato FA-IC-I-S- 0131 DE 2020. Solicitud que fue atendida por el Fondo Adaptaciónmediante el oficio E-2024-001041 de fecha 21-03-2024

El día 3 de abril de 2024 se llevó a cabo mesa de trabajo en las Instalaciones del Fondo Adaptación paratratar temas relacionados con el proyecto IPS Centro de Salud Don Bosco.

El día 24 de abril de 2024 se llevó a cabo visita técnica al IPS Centro de Salud Don Bosco, ubicado en el corregimiento de Currulao, Municipio de Turbo, en el Departamento de Antioquia. Durante esta visita,se realizó inspección de las instalaciones y de la ejecución de las actividades relacionadas con el contratode obra, de igual manera se verificaron las obras faltantes a cargo del municipio para realizar la conexiónde las redes de agua residuales del proyecto al sistema de alcantarillado.

De las actuaciones realizadas por la CGR, se evidenció que el Municipio de Turbo llevó a cabo la construcción de una poza séptica donde se realizará el descargue de las aguas residuales del Proyecto de la IPS Don Bosco. Es importante precisar que, con la construcción de esta poza séptica, técnicamenteel sistema de aguas residuales quedará operativo.

Por otro lado, el Fondo Adaptación ha manifestado que se está llevando a cabo el trámite administrativopara entregar la infraestructura física de la IPS al Municipio de Turbo, Antioquia, con el fin de que el municipio la habilite y ponga en funcionamiento.

Por lo anteriormente mencionado, este Órgano de Control, con corte a 24 de abril de 2024, fecha de la visita realizada al proyecto, no identificó afectación al Patrimonio Público.

- **Radicado CGR 2023EE0138966, relacionado con ejecución de reservas presupuestales de2023, de respuesta a solicitud de la Delegada con oficio 2023EE0138966.**

La comunicación está relacionada con la ejecución de la reserva presupuestal de inversión para el año 2022 y de la ejecución de los recursos asignados en la vigencia 2023; información que se tomó como parte para el conocimiento e informativa en el tema presupuestal en la auditoria 2023.

- **Radicado 2024EE01432, solicitud de intervención de Puntos Críticos región**

de la Mojana.

Se revisó el radicado 2024EE01432 del 26 de enero de 2024. El documento, se refiere entre otros, la solicitud de intervención urgente de los puntos críticos principales desde (...) POR EL DEBILITAMIENTO DEL JARILLON PROTECTOR EN LA MARGEN IZQUIERDA SOBRE (...) REGION LA MOJANA...

En el citado documento se indica, entre otros:

(...)

Desde la subdirección de Reducción de la UNGRD, se vienen ejecutando las siguientes obras en lasubregión de la Mojana:
(...)

Respecto a su recomendación sobre "el reforzamiento y mantenimiento de los puntos críticos de manerainmediata para aprovechar la época de verano ... *esta entidad se permite precisar que no es la competente para atender esta solicitud, por lo que se hará el correspondiente traslado por competencia al Fondo Adaptación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, toda vezque es la entidad con la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres en coordinación con los respectivos sectores. (…).*

Con base en lo anterior, desde la auditoría Financiera 2023 que se adelantó al FA se solicitó información al Fondo sobre las acciones realizadas con respecto a esta solicitud (Información solicitada mediante oficio: AF-FA-021, 2024EE0056214 con respuesta de entidad mediante oficio:E-2024-001198)

En la respuesta, el Fondo Adaptación hace saber que en la comunicación de la UNGRD no se adjuntó elinforme mencionado en el oficio en mención, por lo que se le solicitó a la UNGRD su envío. El marzo 4 de 2024, la UNGRD respondió, enviando la documentación solicitada, la cual es incluida en la respuestaa la CGR. En ella, el Fondo precisa que su misión está enmarcada en lo establecido en el Decreto 4819de 2010 en el que se crea el Fondo Adaptación y *(…) se establece su objeto como "la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011, implementando las soluciones definitivas para reducir los riesgos frente a eventos extremos similares", así como en el capítulo V, artículo 155 de la Ley 1753 de 2015 que lo amplía a "Estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres y coordinación con los respectivos sectores, además de losque 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."*

En virtud de lo anterior, la atención de manera inmediata de los puntos denominados críticos no hace parte de las competencias del Fondo Adaptación, por lo tanto, se recomienda revisar esta solicitud frentea los objetivos misionales de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, dado que como han indicado en su

comunicación esta entidad ha hecho presencia en municipios de esta región mediante la implementación de acciones tendientes a la reducción de las condiciones de riesgo existentes.

No obstante, es preciso mencionar que como parte del análisis de soluciones definitivas del que se encarga el Fondo Adaptación, la entidad inició el proceso de Parametrización, implementación, puesta en marcha, soporte y transferencia de conocimiento de una plataforma de Software as Services de integración de información y modelación técnica para el Fondo Adaptación, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Marco de Precios No. CCE-139-IAD-2020, a través de la orden de compra nro. 126506. Esta plataforma permitirá gestión integral de la ecorregión de la Mojana, basada en el monitoreo, seguimiento, análisis de información y analítica de datos soportada en el conocimiento disponible y bajo la cual se permite acelerar el entendimiento de las dinámicas multidimensionales de la ecorregión y el soporte a la de toma de decisiones informadas sobre la misma.

Así mismo, se adelanta la estructuración del proceso de actualización y complementación de la factibilidad y el diseño de detalle de las medidas de recuperación de las dinámicas hídricas naturales dela región de la Mojana en el contexto actual de cambio climático y reducción del riesgo con el cual se realizará el análisis a nivel regional y se diseñaran las soluciones pertinentes.

Con el desarrollo de estos procesos se propenderá por el análisis de zonas como la mencionada por lospeticionarios y la toma de las decisiones a que haya lugar en función de la reducción del riesgo y adaptación a la variabilidad climática. (…)

Para los puntos 2 y 3 del requerimiento de la CGR[2] enviaron la matriz Proyectos en ejecución y estructuración de la Mojana. Anuncian las siguientes columnas: Nombre del Proyecto, Estado (En Ejecución / En Estructuración), Sector responsable, avance físico y fecha programada para ejecución.

Tabla: 27. Matriz con los proyectos en ejecución y estructuración Mojana.

Subgerencia	Nombre del Proyecto	Descripción del Proyecto	Estado del proyecto	% Avance Físico del Producto
SUBGERENCIA DE PROYECTOS	165-0010- La Mojana Infraestructura Sostenible/Infraestructura Adaptada-Muros	Diseño y obras de protección contra inundación de los municipios de San Marcosy Magangué	En ejecución	-

[2] *2.Informar si el Fondo Adaptación se encuentra desarrollando algún de proyecto o contrato para desarrollar en la región de La Mojana, detallando la fuentede recursos y vigencia de los mismos, el Sector que sería responsable de la intervención y el nivel de avance físico.*
3.Informar si el Fondo Adaptación se encuentra estructurando algún tipo de proyecto para desarrollar en la región de La Mojana, detallando la fuente de recursos a comprometer, el Sector responsable de la intervención y la fecha programada para su ejecución.

SUBGERENCIA DE PROYECTOS	165-0006- La Mojana Desarrollo Socioeconómico/Acompañ amiento Social	Acompañamiento socio económico a la población beneficiada con proyectos de vivienda en el municipio de San Benito Abad	En ejecución - Suspendido	50%
SUBGERENCIA DE PROYECTOS	Plataforma de integración tecnológica de la Mojana	Plataforma de integración tecnológica de la Mojana	En ejecución	-
SUBGERENCIA DE PROYECTOS	Actualización y complementación de la factibilidad y el diseño de detalle de las medidas de recuperación de las dinámicas hídricas naturales de la región de laMojana en el contexto actual de cambio climáticoy reducción del riesgo.	Actualización y complementación de la factibilidad y el diseño de detalle de las medidas de recuperación de las dinámicas hídricas naturales de la región de laMojana en el contexto actual de cambio climáticoy reducción del riesgo.	En Estructuración	-

Fuente: Respuesta del FONDO oficio: E-2024-001198

Con respecto a la fuente de recursos, estos proyectos son ejecutados con recursos del PresupuestoGeneral de la Nación en desarrollo de los siguientes proyectos de inversión.

Además, entregan una relación de unos proyectos de diferentes municipios y departamentos de laMojana.

Así las cosas, y con base en la información aportada por el FA se puede recoger que la respuesta del FA fue la que: ... *no hace parte de las competencias del Fondo Adaptación. Por tanto, para la CGR teniendo como base esas comunicaciones, a esa fecha, la atención no se produjo de manera inmediatala atención de los puntos denominados críticos a que hace referencia la comunicación.*

- **Radicados 2024IE0022417, 2024 ER0019287, 295639-82111 SE:** Informe de gestión del periodocomprendido entre el 4 de julio y el 28 de diciembre de 2023, donde ejerció el cargo de Gerente (E) del Fondo Adaptación.

3. RELACIÓN DE HALLAZGOS.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó (18) hallazgos administrativos de los cuales tres (3) con incidencia fiscal por **$9.300.091.522,31,** uno (1) para IndagaciónPreliminar (IP) y nueve (9) con presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados a las instancias competentes.

4. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificadospor la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de esteinforme. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientesal 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 066 del 2 de abril de 2024, que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Con el propósito de activar en el aplicativo SIRECI la funcionalidad para la suscripción del Plan de Mejoramiento, una vez reciba el informe, de manera inmediata deberá solicitar la suscripción respectivaa través del link directo https://prorrogasireci.contraloria.gov.co/ ir al menú "Autorizaciones" y escoger la opción "solicitar Suscripción". Si presenta dificultades para este proceso, debe remitirse al soporte que se ofrece por mesa de servicio del link https://gestiondeservicios.contraloria.gov.co:8443

Bogotá D.C.

LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ

Firmado digitalmente por LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ

LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ
Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura.

Revisó:	Mercy Carina Martínez Bocanegra – DVF
Supervisora:	Martha Luz Conde Luna – Coordinadora de Gestión DVF de la CDI.
Elaboró:	Equipo auditor.

5. ANEXOS

ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS.

A continuación, se describen cada uno de los hallazgos establecidos en la presente auditoría:

Hallazgo Nro. 1. Anticipos – Administrativo (A).

Resumen

El Fondo Adaptación presenta sobreestimación en la cuenta 1906-Avances y Anticipos entregados por $1.766.662.611, con impacto en las cuentas por pagar a proveedores, al no amortizar dentro del periodoel detalle de las facturas relacionadas en la siguiente tabla, por la inaplicación de los criterios contables establecidos por la Contaduría General de la Nación sobre medición y reconocimiento de cuentas por pagar al no realizar los registros de conformidad con la dinámica contable establecida para ello.

Tabla 28 Detalle Anticipos. Cifras en pesos

Tercero	Documento	Fecha de expedición	Valor Documento	Amortización Anticipo
Consorcio Viviendas (…)	FE-9	07/12/2023	1.446.566.336	506.298.217
Donado (…)	DONA 73	07/12/2023	4.201.214.648	1.260.364.394
		Totales	5.647.780.984	1.766.662.611

Fuente: Elaboración propia con base en información de la entidad

Fuentes de criterios y criterios

El Régimen de Contabilidad Pública establece que:

Principios de contabilidad pública Numeral 117, Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.

Manual de Políticas contables Fondo Adaptación

Relativas a los pasivos…las cuentas por pagar se miden por el valor de las deducciones practicadas a proveedores de bienes y servicios asociadas a los contratos suscritos por la entidad, cuentas tramitadasno pagadas, embargos y descuentos a favor de terceros, así como deducciones de impuestos a pagar por la fiduciaria, por ser el agente retenedor y mayores valores de interventoría asumidos por contratistasde obra.

Condición

El Fondo Adaptación realiza la causación de los hechos económicos teniendo como soporte las actas deobra que le son suministradas por las áreas responsables de la ejecución y supervisión de los contratos,aplicando el total de las actas a las cuentas por pagar al proveedor, para de manera posterior cuando segenere la factura aplicar los descuentos y deducciones, teniendo que realizar ajustes y reversiones en cada transacción, aumentando con ello el riesgo de errores.

En los casos mencionados en la tabla anterior se evidenció que, no se realizó la amortización de los anticipos en el momento de la causación afectando el saldo de la cuenta Anticipos con corte a diciembre31 de 2023, con impacto en la cuenta por pagar al Proveedor.

Causas

Lo anterior por cuanto el Fondo Adaptación al momento de la causación no aplica los descuentos asociados a la cuenta por pagar, lo cual denota aplicación inefectiva de los criterios y controles establecidos por la Contaduría General de la Nación sobre medición y reconocimiento de cuentas por pagar y conciliación inoportuna de los registros contables.

Efectos

Esta situación afecta la razonabilidad de los estados financieros y genera la sobreestimación en la cuenta1906-Avances y Anticipos entregados con impacto en la cuenta 240102 -Por pagar Proyectos de Inversión, por $1.766.662.611.

Por lo anteriormente expuesto se determina que hay debilidades en la aplicación del numeral 117 del Régimen de contabilidad pública y la política contable relativa a los pasivos adoptada por el Fondo.

Respuesta de la Entidad

Respecto a esta observación, es pertinente señalar que, el Fondo Adaptación realiza la ejecución de losgastos de inversión a través del Contrato de Fiducia Mercantil nro. 049 del 25 de mayo de 2012, celebradoentre el Fondo Adaptación y el Consorcio FADAP 2012, integrado por Fiduciaria de Occidente S.A. y Fiduciaria Popular S.A., el cual tiene por objeto: "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 al interior y exterior de Colombia, en virtud de lo establecido en el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010, reglamentado por el Decreto 2906 de 2011. El contrato se cumplirá de conformidad con los términos.

Por lo anterior y para efecto de los registros contables, se da aplicación a lo indicado en el procedimientode Recursos Entregados en Administración, en especial lo relacionado con Encargos Fiduciarios o Fiducia Pública de administración y pagos…

En diciembre 2023 se realizó la contabilización manual de la causación, dando aplicación al principio de Devengo, reconociendo la obligación originada en la vigencia, sin considerar las deducciones, cuyo registro no incide en el resultado del período.

En atención a lo estipulado en el Decreto 702 de 2013 las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación operarán bajo el sistema de caja para efectos de retenciones tributarias y deducciones, estoes que, se deben causar y practicar cuando efectúen los correspondientes pagos.

Por lo anterior, estas deducciones fueron efectivamente descontadas en oportunidad por la Fiduciaria enlos pagos realizados en el mes de enero de 2024, como se puede apreciar en el archivo diario de pagosremitidos por la Fiduciaria, el cual se anexa en subcarpeta compartida denominada "Observación 1", el archivo de Excel "Registros Anticipos" en la que se consignan los registros de amortización de anticipos,(Anexa comprobantes de pago expedidos por la fiducia).

Análisis de respuesta

La Contaduría General de la Nación expidió la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, por la cualincorpora el Marco Normativo para entidades de gobierno el cual es aplicable a las entidades de gobierno que se encuentran bajo el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública. Posteriormente mediante Resolución 414 de 2014 incorpora el Marco Conceptual para la preparación y presentación de la información financiera y las normas sobre reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos.

Es por esto que entre los criterios del presente hallazgo se hace mención del principio de devengo, desarrollado por el mismo manual de políticas contables del Fondo *Relativas a los pasivos …las cuentaspor pagar se miden por el valor de las deducciones practicadas a proveedores de bienes y servicios asociadas a los contratos suscritos por la entidad, cuentas tramitadas no pagadas, embargos y descuentos a favor de terceros, así como deducciones de impuestos a pagar por la fiduciaria, por ser elagente retenedor y mayores valores de interventoría asumidos por contratistas de obra.*

Lo observado no contempla el descuento tributario sino los anticipos, con el objeto de que se presente una información ajustada a la realidad. El hecho de que se realice el reconocimiento de la cuenta por pagar de manera global no obedece al concepto sobre medición y presentación de las cuentas por pagar.

La Entidad anexa los registros que se realizaron en el 2024, por lo cual el saldo de la cuenta Anticipos se ajusta, sin embargo, para diciembre de 2023 se mantiene la situación observada.

Hallazgo Nro. 2. Cuentas por pagar proyectos de inversión - Contrato FA-CD-I-S-067-2020- VIVIENDA – Administrativo (A).

Resumen

La cuenta 240102001- Cuentas por Pagar Proyectos de Inversión, se encuentra sobreestimada en $5.572.322.610 con impacto en la cuenta Patrimonio e Inventarios, debido a que el Fondo Adaptación - FA- presenta la siguiente diferencia entre el reporte auxiliar contable y el reporte de ejecución financieradel contrato con corte a 31/12/2023 así:

Tabla 29. Análisis de diferencias Cifras en pesos

SALDO EN SIIF	6.243.539.394,33
SALDO SEGÚN INF DE EJECUIONFINACIERA	671.216.784,00
DIFERENCIA	5.572.322.610,33

Fuente: Elaboración propia con base en información de la entidad

En esta diferencia se encuentran ajustes de periodos anteriores de facturas con impacto en el patrimonio,sin tener en cuenta que estas ya fueron canceladas.

Situación que se evidenció al cruzar la información de cuentas por pagar del contrato mencionado con los últimos informes de ejecución de los contratos, reportados por la Entidad y con los informes de supervisión que reportan el avance financiero del contrato.

De igual manera se estableció que para este tercero se causó por error una cuenta por pagar, que corresponde a otro tercero.

Fuentes de criterios y Criterios

Manual de Política contable relativa a los pasivos: Se reconocerán como cuentas por pagar lasobligaciones adquiridas por el Fondo con terceros una vez se haya recibido a satisfacción el bien o servicio asociado a sus actividades de cometido estatal, incluidas en el objeto contractual o acto administrativo de reconocimiento de obligaciones financieras, **siempre y cuando se cumplan los requisitos de orden presupuestal, tributario y comercial, que dan origen a una obligación cierta, expresa y exigible para su validez y futuro pago.**

Las cuentas por pagar se miden por el valor de las deducciones practicadas a proveedores de bienes yservicios asociadas a los contratos suscritos por la entidad, cuentas tramitadas no pagadas, embargos ydescuentos a favor de terceros, así como deducciones de impuestos a pagar por la fiduciaria, por ser elagente retenedor y mayores valores de interventoría asumidos por contratistas de obra.

Régimen de Contabilidad Pública: Características de Confiabilidad la información contable de paraEntidades de Gobierno, numerales 103 y 104

Numeral 3.2.9 “Coordinación entre las diferentes dependencias” del Procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la Resolución 193 de 2016

Condición

Al realizar el cruce de la información de cuentas por pagar y pagos reportada en el SIIF para el ContratoFA-CD-I-S-067-2020-VIVIENDA, se observan, entre otras, diferencias, entre el libro diario de la Fiducia FADAP y el reporte del SIIF así:

Tabla 30. Resumen de registros, cifras en pesos.

$1.901.786.124,14	AJUSTE EN PASIVO Y ENTREGA DE OBRA VIVIENDAS DIRECTAS, CONTRATO FA-CD-I-S-067- 2020 ACTA DE 27 DE ABRIL DE 2022 Y 30 DE NOVIEMBRE DE 2022, INFORMACION SUMINISTRADA POR EL SECTOR VIVIENDA
$1.190.290.400,00	AJUSTE AL PASIVO PENDIENTE 87-1158 DIRECTAS NARIÑO- LA CRUZ URBANIZACIÓN TAJUMBINA II EL HATICO SAN GERARDO EL CEDRO - COMPRAVENTA - V2 901.357.328 UNIÓN TEMPORAL OLA INVERNAL LINARES LA CRUZ FA-CD-I-S-067-2020
$1.041.330.000,00	REGISTRO DE 20 (VEINTE) VIVIENDAS ENTREGADAS A BENEFICIARIOS FINALES PARA PROVEER SOLUCIONES DE VIVIENDA EN EL MUNICIPIO DE CASA BIANCA DEPARTAMENTO DE TOLIMA CONTRATO FA-CD-I-S-161-2022 CONTRATISTA CONSORCIO VIVIENDAS CASABIANCA 2020, ACTAS DE FECHA 6,7 Y 27 DE DICIEMBRE DE 2023, INFORMACION RECIBIDA POR EL SECTOR.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la entidad

En el detalle de los dos primeros comprobantes contables, hace referencia a ajustes de periodos anteriores con impacto en el patrimonio, sin embargo, los valores relacionados de acuerdo con el informede ejecución financiera ya fueron pagos.

En la misma tabla se relaciona el registro de entregas que le corresponden a otro contratista.

En resumen, la diferencia total se estableció al comparar el saldo reportado en el auxiliar contable y el reporte de ejecución financiera del contrato en mención.

Causas

Lo anterior denota aplicación inefectiva de los controles y conciliación inoportuna de los registros contables con el área responsable.

Por incumplimiento del marco normativo dispuesto por la Contaduría General de la Nación en el tema deCuentas por pagar al no incluir todas las transacciones de la vigencia e incumple con la característica deconfiabilidad y razonabilidad de la información contable, dispuestas en los numerales 103 y 104 del Régimen de Contabilidad Pública.

Deficiencias en la definición o inaplicabilidad de acciones y estrategias necesarias para que exista un adecuado y oportuno flujo de información y documentación hacia el área contable en concordancia con lo establecido en el numeral 3.2.9 “Coordinación entre las diferentes dependencias” del Procedimiento para la evaluación del control interno

contable anexo a la Resolución 193 de 2016. Esto, con el propósitode garantizar el reconocimiento y revelación de la totalidad de los hechos económicos, los cuales deben estar debidamente soportados.

Efectos

La cuenta 240102001- Cuentas por Pagar Proyectos de Inversión, se encuentra sobreestimada en $5.572.322.610 con impacto en las cuentas 31 - Patrimonio y 15 – Inventarios, lo cual incide en la razonabilidad de la cuenta y presentación en los Estados Financieros de la vigencia.

Incertidumbre sobre la entrega efectiva de la totalidad de los bienes y servicios contratados y registradosen las cuentas correspondientes.
Así las cosas, el hallazgo es administrativo.

Respuesta de la Entidad

Respecto a esta observación, es pertinente mencionar que, el registro enunciado por valor de $1.041.330.000,00 corresponde a una reclasificación de terceros sin que afecte el valor de la cuenta 240102001 – Cuentas por Pagar Proyectos de Inversión, el cual se realizó en marzo de 2024, tal como se detalla en el comprobante contable nro. 793 que se adjunta.

En relación con la partida de $1.190.290.400, corresponde a un valor registrado doblemente, el cual se ajustó en comprobante nro. 794 del mes de marzo de 2024 el cual se adjunta y se detalla a continuación

Por ello el valor restante de la observación, es decir $3.340.702.210, se incorpora al análisis de los saldosde esta cuenta en el Plan de Sostenibilidad y se realizarán los ajustes correspondientes con el resultadode la depuración de la cuenta.

Análisis de respuesta

Como se indica en lo observado la contabilidad debe cumplir con las características de confiabilidad yrepresentación fiel, lo cual impacta en la razonabilidad de las cifras al final del periodo auditado.

La Entidad anexa los comprobantes con los cuales realiza parte de los ajustes a lo observado, con fecha2024 y lo demás se encuentra en depuración de los saldos.
Así las cosas, el hallazgo es administrativo.

Hallazgo Nro. 3. Cuentas por pagar proyectos de inversión Contrato FA-CD-I-S-152-2021- VIVIENDA – Administrativo (A).

Resumen:

La cuenta por pagar 240102001-Proyectos de Inversión, se encuentra sobreestimada en $432.458.376 con impacto en la cuenta 15- Inventarios debido a que la Entidad presenta,

entre pagos y cuentas por pagar, un mayor valor al del contrato tal como se discrimina en la siguiente tabla.

Tabla 31. Análisis de diferencias, cifras en pesos

3,179,841,000.00	Valor contrato
712,284,384.00	Factura pagada
2,900,014,992.00	Cuenta por Pagar
3,612,299,376.00	Total causaciones por pagar
432,458,376.00	Sobreestimación

Fuente: Elaboración propia con base en información de la entidad

Fuentes de criterios y Criterios

Plan general de contabilidad pública numeral

8. Los Objetivos están relacionados con fines de la información contable pública, según las necesidadesde los usuarios. Los objetivos de la información contable pública buscan hacer útiles los estados, informes y reportes contables considerados de manera individual, agregada y consolidada, provistos porel SNCP, satisfaciendo el conjunto de necesidades específicas y demandas de los usuarios. Los objetivosde la información contable pública son: Gestión Pública, Control Público, y Divulgación y Cultura. Estos han sido definidos luego de identificar y clasificar a los usuarios reales y potenciales.

11. Las características cualitativas de la información contable pública en su conjunto buscan que ella seauna representación razonable de la realidad económica de las entidades contables públicas. En la medida que incluye todas las transacciones, hechos y operaciones medidas en términos cualitativos o cuantitativos, atendiendo a los principios, normas técnicas y procedimientos, se asume con la certeza que revela la situación, actividad y capacidad para prestar servicios de una entidad contable pública en una fecha o durante un período determinado.

Numeral 3.2.9 “Coordinación entre las diferentes dependencias” del Procedimiento para la evaluacióndel control interno contable anexo a la Resolución 193 de 2016

Condición

El contrato tiene un valor de $3.179.841.000,00 con el objeto de Proveer soluciones de Vivienda en el Departamento de Guajira, Municipio Uribia. Al realizar la comparación de la información reportada en elauxiliar y cruzar con los soportes se estableció que el saldo de las cuentas por pagar más los pagos realizados del contrato en mención supera el valor del contrato en $432.458.376. De igual manera se observa que en el informe financiero solo presenta una factura pendiente de pago por $356.142192.

Causas

Lo anterior por cuanto el Fondo Adaptación aplicó un procedimiento de reconocimiento

sin los soportes idóneos, lo cual denota aplicación inefectiva de los controles establecidos y conciliación inoportuna de los registros contables con las áreas responsables de su origen.

Deficiencias en la aplicación de las normas establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, relacionados con los objetivos de la información contable numeral 8 y las características cualitativas de la información, numeral 11.

Deficiencias en la definición o inaplicabilidad de acciones y estrategias necesarias para que exista un adecuado y oportuno flujo de información y documentación hacia el área contable en concordancia con lo establecido en el numeral 3.2.9 “Coordinación entre las diferentes dependencias” del Procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la Resolución 193 de 2016. Esto, con el propósitode garantizar el reconocimiento y revelación de la totalidad de los hechos económicos, los cuales deben estar debidamente soportados.

Efectos

La cuenta por pagar 240102001-Proyectos de Inversión, se encuentra sobreestimada en $432.458.376 con impacto en la cuenta 15- Inventarios.

Incertidumbre sobre la entrega efectiva de la totalidad de los bienes y servicios contratados y registradosen las cuentas correspondientes.

Respuesta de la Entidad

Respecto a esta observación es pertinente mencionar que, para el Contrato nro. FA-CD-I-S-152-2021, aplica el mismo procedimiento de registro enunciado en la observación 3 de este documento. Así mismoy teniendo en cuenta que se presenta un doble registro en la cuenta nro. 240102001 – Proyectos de Inversión, el valor del ajuste por $432.458.376, no incide en la razonabilidad de la cuenta y presentaciónen los Estados Financieros de la vigencia 2023, sin embargo, se acoge la observación y se estableceránlas acciones a fin de mitigar la ocurrencia de estas situaciones y considerando el lineamiento contable que emita la Contaduría General de la Nación como máximo órgano rector.

En ese orden, en virtud de lo anterior, de manera respetuosa se solicita se evalué la connotación disciplinaria de la Observación Administrativa 4 del informe Final de Auditoría de Gestión Financiera vigencia 2023 que adelanta la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura de la Contraloría General de la República al Fondo de Adaptación, de conformidad con lo expuesto.

Análisis de respuesta

La Entidad acepta lo observado y denota acciones encaminadas a subsanar y adoptar un procedimientoque subsane las debilidades encontradas. Sin embargo, la información al corte de la vigencia auditada presenta la diferencia mencionada.

Así las cosas, el hallazgo es administrativo.

Hallazgo No. 4. Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería – Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).

Resumen

La cuenta 138427- Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería con un saldo de $872.696.580.079, presentando incertidumbre en aproximadamente $326.200.000.000 debido a que la Entidad no cuenta con los soportes que justifiquen su constitución. Teniendo en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación no asignó más recursos a este proyecto no se pudo ampliar su horizonte.

Fuentes de criterios y criterios

Decreto 2590 de diciembre 23 de 2022 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación parala vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.*" En el Artículo20 establece que: "(…) Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación solo podránsolicitar el giro de los recursos aprobados en el Programa Anual de Caja a la Dirección Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio Hacienda y Crédito Público, cuando hayan recibido los bienes y/o servicioso se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago. En ningún caso las entidades podránsolicitar la transferencia de recursos a fiducias o encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, sin que se hayacumplido el objeto del gasto.".*

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Público y Tesoro Nacional mediante radicado No. 2018-550-00201612 del 7 de mayo de 2018 informa que: "No obstante, aunque la norma define que las cuentaspor pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado (pagado) a 31 de diciembre de cadaaño expiran sin excepción, el estatuto presupuestal viabiliza la ejecución del rezago presupuestal desdeel momento en que se constituye hasta el 31 de diciembre de la vigencia fiscal inmediatamente siguiente a la constitución del mismo; esto quiere decir que los pagos se pueden hacer en cualquier momento de la vigencia, cuando los proyectos así lo requieran."

Plan general de contabilidad pública numeral

8. Los Objetivos están relacionados con fines de la información contable pública, según las necesidadesde los usuarios. Los objetivos de la información contable pública buscan hacer útiles los estados, informes y reportes contables considerados de manera individual, agregada y consolidada, provistos porel SNCP, satisfaciendo el conjunto de necesidades específicas y demandas de los usuarios. Los objetivos de la información contable pública son: Gestión Pública, Control Público, y Divulgación y Cultura. Estos han sido definidos luego de identificar y clasificar a los usuarios reales y potenciales.

11. Las características cualitativas de la información contable pública en su conjunto buscan que ella sea una representación razonable de la realidad económica de las entidades contables públicas. En la medida que incluye todas las transacciones, hechos y operaciones medidas en términos cualitativos o cuantitativos, atendiendo a los

principios, normas técnicas y procedimientos, se asume con la certeza que revela la situación, actividad y capacidad para prestar servicios de una entidad contable pública en una fecha o durante un período determinado.

Decreto 2844 de 2010, ARTÍCULO 7°. *Calidad de la información durante el ciclo de los proyectos de inversión pública. La información de los proyectos de inversión que se incluya en el Sistema Unificado de Inversión Pública por parte de las entidades, cumplirá con los siguientes principios…*

ARTÍCULO 12. Verificación del cumplimiento de los requisitos para la Formulación de los proyectos de inversión. El cumplimiento de los requisitos para la formulación de los proyectos de inversión pública seráresponsabilidad de la Oficina de Planeación de la entidad ejecutora o quien haga sus veces…

ARTÍCULO 13. Viabilización de los proyectos de inversión. Surtida la verificación del cumplimiento de requisitos para la formulación del proyecto de inversión, éste continuará para análisis de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces en el respectivo Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada la entidad ejecutora, o de la instancia designada para el efecto en aquellasentidades que no hagan parte de la rama ejecutiva del poder público.

ARTÍCULO 14. Control Posterior a la viabilidad de los Proyectos de Inversión. Una vez emitido el concepto de viabilidad, la entidad remitirá el proyecto de inversión al Departamento Nacional de Planeación con el fin de que se realice el control posterior a la viabilidad del proyecto y se proceda al registro del mismo. Para este fin las Direcciones Técnicas del Departamento Nacional de Planeación a quienes corresponda el sector serán responsables de

Verificar la consistencia del proceso desarrollado por las instancias que formularon y viabilizaron el proyecto de inversión.

Verificar que el proyecto cumpla con los requerimientos técnicos y metodológicos señalados por el Departamento Nacional de Planeación.

Analizar la relación del proyecto con los lineamientos de política pública definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con las orientaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, como la relación del mismo frente a la legislación vigente para el sector y frente a las decisiones judicialesejecutoriadas.
Evaluar la calidad de la información consignada del proyecto, de forma que permita adelantar la regionalización de la inversión y permita realizar el seguimiento a la inversión propuesta de acuerdo conla dinámica propia del proyecto.

Realizado el análisis de los aspectos señalados al proyecto de inversión y cumplidas las exigencias porel mismo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a emitir control posterior favorable. Cumplida esta condición se procederá al registro del proyecto de inversión en el Banco Nacional de Programas y Proyectos. En caso contrario, se podrá pedir la revisión y ajuste de aquellos proyectos que no cumplan con los requisitos señalados, o que no se ajusten a las exigencias técnicas y metodológicasestablecidas,

indicando a la instancia correspondiente aquellos aspectos cuyo ajuste se requiere.

El registro de estos proyectos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos no se realizará hasta tanto se corrijan las inconsistencias o se complementen las carencias identificadas. Lo anterior sin perjuicio del procedimiento establecido por el artículo 36 del Decreto 568 de 1996.

ARTÍCULO 24. Actualización de los proyectos de inversión. La actualización de los proyectos de inversión tiene como propósito garantizar la consistencia entre la estructuración de los proyectos de inversión que han sido registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos y las apropiacionescontenidas en la Ley Anual del Presupuesto o en las autorizaciones para comprometer presupuesto de vigencias futuras aprobadas.

La actualización procederá durante el ciclo del proyecto de inversión cuando se determinen cambios enlas condiciones iniciales del proyecto que impliquen ajustes al mismo. Para este fin se realizará un análisis de coherencia técnica y presupuestal con el fin de establecer si el proyecto ajustado a las condiciones presupuestales definidas para su ejecución cumple con los objetivos y las metas propuestas,si demanda ajustes en el tiempo y/o requerimiento futuro de recursos, para proceder a la reprogramaciónfísica y financiera del proyecto, así como a la reprogramación de las metas anuales, entre otros aspectos.

En todo caso, cualquier actualización a un proyecto de inversión requerirá del cumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 12, 13 y 14 del presente decreto.

Condición

La cuenta 138427- Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería con un saldo de $872.696.580.079,presenta incertidumbre en $326.200.000.000 debido a que la Entidad no cuenta con los soportes que justifiquen su constitución.

Teniendo en cuenta que el horizonte del proyecto ya se culminó a diciembre de 2023 estos recursos nocuentan con el soporte que justifique la solicitud de desembolso ante el Ministerio de Hacienda, pues lospagos que realicen las Fiducias ya no corresponderían, en su totalidad, a compromisos adquiridos antesdel vencimiento del proyecto.

El Fondo Adaptación ejecuta los recursos que le son asignados por el Ministerio de Hacienda en el cumplimiento del proyecto RECONSTRUCCIÓN DE ZONAS E INFRAESTRUCTURAS AFECTADAS POR LA OCURRENCIA DEL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011. NACIONAL, identificado con el Código BPIN 2019011000191, con un horizonte de 2020 a 2023.

Esta cuenta representa los recursos que fueron constituidos bajo la implementación del procedimiento contable para la ejecución del rezago presupuestal con pago liquido cero, establecido por la Subdirecciónde Centralización de la Información de la Contaduría General de la Nación y cuyo fin es evitar pérdidas de recursos a las Unidades Ejecutoras.

Corresponden a recursos comprometidos de los cuales no se radicaron facturas ni cuentas de cobro parapago por parte de las fiduciarias en donde se administran los recursos de inversión de la Entidad, así mismo, se aplica el procedimiento teniendo en cuenta el cumplimiento a lo indicado en el artículo 1° del Decreto 2906 de 2011 en donde se precisa que se solicitan recursos a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional en la medida que se requiere cumplir con el pago por parte de las Fiduciarias;para ello se debe culminar la cadena presupuestal en SIIF Nación e ir solicitando los recursos en la medida que se requiere. Es decir, corresponden a reservas de apropiación que no fueron ejecutadas en el periodo correspondiente, constituyéndose así en presupuesto liquido cero.

Causas

El FA no evalúo a la luz del Decreto 2844 de 2010 el proyecto de inversión identificado con el Código BPIN 2019011000191, con un horizonte de 2020 a 2023 con el propósito de garantizar la consistencia entre la estructuración de los proyectos de inversión que han sido registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Efectos

Lo anterior denota deficiencias en el seguimiento y evaluación posterior del proyecto de inversión, con elpropósito de contar con la información necesaria para la adopción de decisiones y presentación de informes asociados a la inversión, el cumplimiento de metas y la evaluación de los indicadores propuestos; presuntamente contraviniendo lo establecido en el Decreto 2844 de 2010, Art, 7, 12, 13, 14y 24 y que podría configurarse como una incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Condición 1: “La cuenta 138427 - Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería con un saldo de $ 872.696.580.079, presenta incertidumbre debido a que la Entidad no cuenta y/o no aportó con los soportes que justifiquen su constitución.”

Es importante precisar que, el día 26 de febrero del presente año, se remitió la información sobre el detalle de los $872.696.580.079 del rezago sin flujo de efectivo el cual fue solicitado en prueba de recorrido del 20 de febrero de 2024. Igualmente, la documentación fue cargada en el enlace correspondiente, tal y como se evidencia a continuación:

Al respecto es necesario indicar lo siguiente:

La Entidad tiene recursos asignados por valor de $8.327,2 mil millones comprometidos en su totalidad con cargo al contrato de fiducia mercantil mediante el cual se constituyó el patrimonio autónomo, de loscuales a diciembre de 2023 ha recibido en Fiducia $7.454,5 mil millones, quedando un saldo por girar de $872,7 mil millones, el cual a esa fecha se constituyó como “Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería”
Teniendo en cuenta que, a diciembre de 2023 el Fondo Adaptación, con cargo al

patrimonio autónomo, ha contratado $8.001 mil millones, de los recursos del rezago sin flujo de efectivo tenemos lo siguiente:

- $326,2 mil millones correspondiente a recursos por contratar.
- $546,5 mil millones asociados a saldos por pagar de los contratos ya suscritos.

Es importante precisar que, con corte a diciembre de 2023 se contaba con un saldo por pagar por valorde $571,6 mil millones, de los cuales ya fueron girados a la Fiducia $25,1 mil millones.

En la mencionada respuesta, se adjuntó la relación de los contratos asociados a los saldos por pagar porvalor de $571,6 mil millones.

En resumen, se presenta la siguiente estructura:

Valor de Acreedores reintegrados a Tesorería Miles de millones	Justificación Miles de millones	Concepto	Observación
$872,7	$326,2	Valor por contratar en el marco del patrimonio autónomo	
	$546,5	Saldos por pagar de los contratos ya suscritos con cargo al patrimonio autónomo	En la relación de contratos con saldos por pagar suministrada por el Fondo Adaptación se identifica un valor total de $571,6 mil millones, de los cuales el Tesoro a diciembre 31 de 2023 ya había girado al patrimonio autónomo el valor de $25,1 mil millones.

Condición 2: "Teniendo en cuenta que el horizonte del proyecto ya se culminó a diciembre de 2023 estosrecursos no cuentan con el soporte que justifique la solicitud de desembolso ante el Ministerio de Hacienda, pues los pagos que realicen las Fiducias ya no corresponderían, en su totalidad, a compromisos adquiridos antes del vencimiento del proyecto."

Al respecto, de manera respetuosa nos permitimos indicar lo siguiente:

1. A 31 de diciembre de 2023, fecha en la cual terminó el horizonte de planeación del proyecto deinversión, la totalidad de los recursos asignados se encontraban comprometidos con cargo al Contrato de Fiducia Mercantil nro. 49 de 2012 mediante el cual se constituyó el patrimonio autónomo. En este sentido, las solicitudes de pago estarán soportadas en este compromiso previamente adquirido.
2. Por otra parte, en el marco del patrimonio autónomo y en atención a lo establecido en el artículo 1 delDecreto 2906 de 2011 y el artículo 26 de la Ley 2273 de 2023, las solicitudes de desembolso de recursosse soportan con la ejecución de los contratos suscritos con cargo al patrimonio en mención.

3. El Fondo Adaptación presenta la anterior respuesta teniendo en cuenta la siguiente

normatividad:

1. Constitución del Acreedor

Ley 2273 de 2023 "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023"

Artículo 26 "//…// Así mismo, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019, deberán reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional dentro del primer mes de 2023 los recursos del Presupuesto Generalde la Nación que hayan sido girados a entidades financieras y que no hayan sido pagados a los beneficiarios finales. Estos recursos se constituirán como acreedores varios sujetos a devolución y seránpuestos a disposición de la Entidad Financiera cuando se haga exigible su pago a beneficiarios finales, sin que esto implique operación presupuestal alguna, entendiendo que se trata de una operación de manejo eficiente de Tesorería.". Negrilla fuera de texto.

2. Desembolsos a patrimonio autónomo Decreto 2906 de 2011 "por el cual se reglamenta el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010 y se dictan otras disposiciones"

Artículo 1°. "Los recursos contemplados en el numeral 1 del artículo 5° del Decreto 4819 de 2010, se transferirán por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para la atención de los gastosde inversión del Fondo Adaptación en la medida en que la ejecución de los mismos lo requiera, de conformidad con lo establecido en el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 y las normas que lo reglamenten.".

Condición 3: "De igual manera se desconoce si la Entidad adelantó los trámites, establecidos en el Decreto 2844 de 2010 con el fin de actualizar el proyecto de Inversión."

Al respecto, de manera respetuosa nos permitimos indicar lo siguiente:

1. *Mediante comunicación con radicado nro. E-2023-001771 del 31 de marzo de 2023, en el marco de la solicitud del anteproyecto de 2024, el Fondo Adaptación solicitó ampliar el horizonte de planeación del proyecto "RECONSTRUCCIÓN DE ZONAS E INFRAESTRUCTURAS AFECTADAS POR LA OCURRENCIA DEL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011" hasta el año 2030 y la asignación de recursos como consta en la justificación técnica del anteproyecto de presupuesto (página 30, 40 y 41).*
2. *Frente a esta solicitud el Departamento Nacional de Planeación – DNP mediante comunicación con radicado nro. 20234300427981 del 5 de julio de 2023 informó la cuota de inversión 2024, en la cual se advirtió que, no se asignaron recursos al proyecto en mención, lo que no permitió ampliar su horizonte de planeación.*

Conclusión:

Por lo anteriormente indicado, el Fondo Adaptación de manera respetuosa solicita no considerar la observación 7 de la "Comunicación de observaciones 1 – 9 contables - Auditoria Financiera UNGRD 2024" para la elaboración del informe de auditoría definitivo y adicionalmente no considerarla con incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que el Fondo si ha dado cumplimiento a las siguientes normaspara la gestión del proyecto y los recursos, así:

- *Ley 2273 de 2023 "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023".*
- *Decreto 2906 de 2011 "por el cual se reglamenta el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010 y sedictan otras disposiciones".*
- *Título 6 del Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentariodel sector Administrativo de Planeación Nacional".*
- *Capítulo 2, 3, 4 y 5 del Decreto 2844 de 2010 "Por el cual se reglamentan normas orgánicas depresupuesto y del plan nacional de desarrollo".*

Se anexa en subcarpeta compartida denominada "Observación 7", los siguientes documentos:

- *Fondo Adaptación Justificación anteproyecto 2024*
- *E-2023-001771 Oficio envío Anteproyecto 2024*
- *Cupo POAI 2024*

Análisis de respuesta

En su respuesta el Fondo dividió su respuesta en los tres párrafos de la condición de la observación dando respuesta para cada condición.

Enuncia que el saldo de la cuenta 138427- Recursos Acreedores reintegrados a Tesorería por $872.696.580.079 están soportados por un listado de contratos, con valores que en varios renglones tiene saldos negativos, se reiteró la solicitud de información mediante oficio 017, recibiendo como respuesta que los comprobantes son automáticos, con lo cual tampoco se pudo esclarecer que contratossoportan el saldo. En todo caso como lo manifiesta en su respuesta este listado suma $571.6, valor que tampoco cruza con los $546,5 asociados a saldos por pagar de los contratos ya suscritos.

- Resume que $326,2 mil millones correspondiente a recursos por contratar y $546,5 mil millonesasociados a saldos por pagar de los contratos ya suscritos.

Es decir $326.2 millones no cuentan con contratos suscritos dentro del horizonte del proyecto Reconstrucción de Zonas e Infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de la Niña 2010- 20211 código BPIN 2019011000191.

Por lo cual se genera una incertidumbre en el valor mencionado en el párrafo anterior, puesto que los contratos que se suscriban con cargo a estos recursos no tendrían sustento presupuestal en el proyecto.

El Fondo manifiesta que el Departamento Nacional de Planeación no asignó recursos al proyecto en mención por lo cual no pudo ampliar su horizonte. Es decir, los recursos que se ejecuten no están incluidos dentro del Plan operativo anual de inversiones de la vigencia 2024, por lo tanto, los recursos aquí mencionados no cuentan con respaldo presupuestal.

Es así como en el Sistema de seguimiento a proyectos de Inversión – SPI del Departamento Nacional de Planeación no se encuentra seguimiento al proyecto.

Encuentra la Contraloría insuficiente diligencia en realizar el ajuste oportuno al proyecto en las condiciones del Decreto 2844 de 2010. *La actualización procederá durante el ciclo del proyecto de inversión cuando se determinen cambios en las condiciones iniciales del proyecto que impliquen ajustes al mismo. Para este fin se realizará un análisis de coherencia técnica y presupuestal con el fin de establecer si el proyecto ajustado a las condiciones presupuestales definidas para su ejecución cumple con los objetivos y las metas propuestas, si demanda ajustes en el tiempo y/o requerimiento futuro de recursos, para proceder a la reprogramación física y financiera del proyecto, así como a la reprogramación de las metas anuales, entre otros aspectos.*

Así las cosas, el hallazgo es administrativo con posible incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 5. Registro de la provisión contable de procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).

Resumen

Incorreción de cantidad por subestimación en la cuenta 2701 Provisión Litigios y Demandas por el no reconocimiento de la provisión correspondiente al proceso judicial 52001233300020180024600 y 13001333301120220024000 los cuales se encuentran con provisión en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano, EKOGUI, y no se encuentran registradas en la contabilidadde la entidad; de otra parte, se evidencia que el proceso judicial 15001333300520190003600 se encuentra registrada en la contabilidad pero difiere del valor reportado en el eKOGUI para este.

Fuentes de criterios y criterios

Resolución 533 de octubre de 2015 de la Contaduría General de la Nación. “Por la cual se incorpora,en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictanotras disposiciones"

ARTÍCULO 1°. Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura delMarco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para laPreparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.

Resolución 211 de diciembre de 2021 de la Contaduría General de la Nación. "Por la cual se modifican el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno"

ARTÍCULO 1º. Modificar el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, los cuales quedarán tal y como se establece textualmente en los anexos que hacen parte integral de la presente Resolución.

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera

4. Características Cualitativas de la Información Financiera de Propósito General"4.1. Características fundamentales
17. Las características fundamentales son aquellas que la información financiera de propósito general debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios, estas son Relevancia y Representación fiel.

4.1.2. Representación fiel
23. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuandola descripción del fenómeno es completa, neutral y libre de error significativo.

24. Una descripción completa incluye la información necesaria y las explicaciones pertinentes para que un usuario comprenda el hecho económico que está siendo representado.

25. Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera de propósito general; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar laprobabilidad de que esta se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios (…)

26. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales,de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

4.2. Características de mejora
27. Las características de mejora son aquellas que incrementan la utilidad de la información que es relevante y representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Las características de mejora de la información financiera de propósito general son Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad.

4.2.1. Verificabilidad
30. La verificabilidad le ayuda a asegurar a los usuarios que la información financiera

de propósito general representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

40. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

41. Los principios de contabilidad pública que deben observar las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros son Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma,Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable.

*43. **Devengo**: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independenciadel instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.*

*44. **Esencia sobre forma**: las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a los mismos.*

49. En caso de conflicto entre los anteriores principios de contabilidad pública, prevalece el principio quemejor conduzca a la relevancia y representación fiel de los hechos económicos en los estados financierosde la entidad.

Estados Financieros a diciembre 31 de 2023

NOTA 3. JUICIOS, ESTIMACIONES, RIESGOS Y CORRECCIÓN DE ERRORES CONTABLES

3.2. Estimaciones y supuestos

- Provisión para procesos legales y administrativos: La valoración del contingente litigioso se lleva a cabomensualmente por el Equipo de Trabajo de Gestión Jurídica, Defensa Judicial y Cobro Coactivo. Este proceso se actualiza de acuerdo con el Marco Contable para Entidades de Gobierno, reflejando la clasificación de las obligaciones de acuerdo con la evaluación de la probabilidad de pérdida asignada a cada proceso. En el mes de diciembre, se actualizó la calificación de los procesos y se procedió a realizarlos registros contables correspondientes.

NOTA 23. PROVISIONES

Composición
Representan los pasivos a cargo de la entidad que están sujetos a condiciones de incertidumbre en relación con su cuantía y/o vencimiento siempre que pueda hacerse una estimación fiable del valor de laobligación, este proceso se realiza con base en la Resolución 0176 del 19 de mayo de 2021 "Por la cualse adoptan metodologías de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable, la valoración del pasivo contingente y el cálculo de los aportes al Fondo de Contingencias por concepto delos procesos judiciales, conciliaciones judiciales y trámites arbitrales en los que haga parte el Fondo Adaptación".

Resolución 667 del 27 de noviembre de 2023. *"Por la cual se adoptan metodologías de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable, la valoración del pasivo contingente y el cálculo delos aportes al Fondo de Contingencias por concepto de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en los que el Fondo Adaptación sea parte".*

ARTÍCULO 1°. ADOPCIÓN METODOLOGÍA PROVISIÓN CONTABLE. Adoptar en su integridad la metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y, trámites arbitrales que se adelanten en contra del Fondo Adaptación, establecida en la Resolución 431 de 28 de julio de 2023 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Resolución 431 de 28 de Julio de 2023 *"Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la obligación contingente de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales que se adelanten contra la entidad y deban ser registrados en el sistema eKOGUI".*

Artículo 1o. Adoptar la presente metodología de reconocido valor técnico para la calificación del riesgo y el cálculo de la obligación contingente de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámitesarbitrales que se adelanten contra la entidad y deban ser registrados en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado — eKOGUI.

Artículo 3º. Metodología para el cálculo de la obligación contingente de las conciliaciones extrajudiciales.La metodología para la determinación de la obligación contingente relacionada con las conciliaciones extrajudiciales debe ser realizada una vez el/la apoderado/a que tiene a cargo el estudio de la solicitud de conciliación elabore la ficha técnica del caso y en ella recomiende, al Comité, conciliar el caso concreto.

Los/las apoderado/as encargados de analizar la solicitud de conciliación son los responsables de efectuarla calificación del riesgo procesal y calcular la obligación contingente. El resultado del valor de la obligación contingente debe ser informado al área financiera.

Parágrafo 1: La metodología consta de cinco pasos en los que debe actuar el/la apoderado/a del proceso.Estos pasos son: 1) determinar el valor de las pretensiones, 2) ajustar el valor de las pretensiones, 3) cuantificar la probabilidad de pérdida del eventual proceso; 4) calcular el valor de la obligación contingente; y 5) registrar el valor estimado de la obligación contingente.

Artículo 6º. Registro del valor estimado de la obligación contingente de la solicitud de conciliación. Después de realizar el diligenciamiento de la ficha, el/la apoderado/a debe registrar la obligación contingente de la conciliación prejudicial, en el sistema que utilice la entidad para ello, teniendo en cuentala probabilidad de pérdida del eventual proceso (conforme a lo indicado en el parágrafo del artículo 4º), como se indica a continuación:

> a. *Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%), el/la apoderado/a comunicará al área financiera el valor presente obtenido en el artículo 12º para que este sea registrado como provisión contable, conforme a la regulación contable pública expedida por la Contaduría General de la Nación. Adicionalmente, comunicará al área financiera la tasa de losTES aplicada en la medición de la provisión contable para que se tenga en cuenta en la actualización financiera de la provisión.*

Artículo 7º. Metodología para el cálculo de la obligación contingente de procesos judiciales. La metodología para la determinación de la obligación contingente relacionada con los procesos judiciales excluye los procesos: a) en los cuales la entidad actúa en calidad de demandante; b) aquellos en dondeno hay pretensión económica que genere erogación; c) las acciones constitucionales, excepto la reparación de los perjuicios causados a un grupo; d) de nulidad simple; e) de nulidad electoral, f) de nulidad por inconstitucionalidad; g) de control inmediato de legalidad; h) ejecutivos conexos; y i) las conciliaciones judiciales y los trámites relacionados con extensión de jurisprudencia.

A partir de la notificación de la demanda y antes de que sea contestada, se debe efectuar la primera calificación y el cálculo de la obligación contingente con su correspondiente registro, si hay lugar a ello.

En el evento en el que se profiera una sentencia no ejecutoriada, y/o cuando en el proceso existan elementos probatorios, jurisprudenciales y/o sustanciales que modifiquen la calificación previa, se debeactualizar la obligación contingente.

Los/las apoderado/as de cada proceso son los encargados de efectuar la calificación del riesgo procesaly calcular la obligación contingente, siendo obligatorio informar al área financiera el valor de esta.

En todo caso, el/la apoderado/a debe actualizar la calificación del riesgo y calcular la obligación contingente de los procesos judiciales con una periodicidad no superior a seis (6) meses.

Parágrafo: La metodología consta de cinco pasos en los que debe actuar el

apoderado/a del proceso. Estos pasos son: J) determinar el valor de las pretensiones, 2) ajustar el valor de las pretensiones, 3) cuantificar la probabilidad de pérdida del proceso; 4) calcular el valor de la obligación contingente; y 5) registrar el valor estimado de la obligación contingente en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado — eKOGUI.

Artículo 12º. Registro del valor estimado de la obligación contingente de los procesos judiciales. Teniendoen cuenta la probabilidad de pérdida del proceso (conforme a lo indicado en el parágrafo del artículo 10°),el/la apoderado/a debe realizar el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa -eKOGUI como se indica a continuación:

> a. *Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 5O%), el/la apoderado/a registra en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa eKOGUI el valor de las pretensiones ajustado y comunicará al área financiera el valor calculado en el artículo 7" paraque este sea registrado como provisión contable, conforme a la regulación contable pública expedida por la Contaduría General de la Nación. Adicionalmente, comunicará al área financiera la tasa de los TES aplicada en la medición de la provisión contable para que se tenga en cuenta en la actualización financiera de la provisión.*

Artículo 14°. Metodología para el cálculo de la obligación contingente de los trámites arbitrales. La metodología para la determinación de la obligación contingente relacionada con los trámites arbitrales debe ser realizada, entre el momento de la notificación de la demanda y antes de la contestación y deberáproceder a efectuar la primera calificación de riesgo y el cálculo de la obligación contingente. Además, realizará el correspondiente registro, si hay lugar a ello.

Los/las apoderado/as de cada trámite arbitral son los encargados de efectuar la calificación del riesgo procesal y calcular la obligación contingente, a su vez deben informar al área financiera el valor de la provisión.

Parágrafo 1: La metodología consta de cinco pasos en los que debe actuar el/la apoderado/a del trámite.Estos pasos son: 1) determinar el valor de las pretensiones, 2) ajustar el valor de las pretensiones, 3) cuantificar la probabilidad de pérdida del trámite arbitral; 4) calcular el valor de la obligación contingente;y 5) registrar el valor estimado de la obligación contingente para el registro en el eKOGUI.

Artículo 17º. Registro del valor estimado de la obligación contingente en los trámites arbitrales. Teniendoen cuenta la probabilidad de pérdida del trámite (conforme a lo indicado en el parágrafo del artículo 15º),el/la apoderado/a debe realizar el registro del proceso, en el sistema destinado para tal fin por la entidad, como se indica a continuación:

a) Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%), el/la apoderado/a registra en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado e-KOGUI el valor de las pretensionesajustado y comunicará al área financiera

el valor presente calculado en el artículo 16o para que este sea registrado como provisión contable, conforme a la regulación contable pública expedida por la Contaduría General de la Nación. Adicionalmente, comunicará al área financiera la tasa de los TES aplicada en la medición de la provisión contable para que se tenga en cuenta en la actualización financiera de la provisión, conforme a la regulación contable pública expedida por la Contaduría Generalde la Nación.

Artículo 18º. Informar al área financiera. Siempre que sea realizado el procedimiento para el cálculo de la obligación contingente, el/la apoderado/a del proceso debe informar al encargado del área financiera sobre el valor a registrar como provisión contable o como pasivo contingente.

***Ley 1952 de 2019**, Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.*

Artículo 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 desus funciones.

Artículo 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, losreglamentos 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.

Condición

Verificada la información relacionada con la provisión contable de Litigios y Demandas se detectaron lassiguientes situaciones:

1. La cuenta 2701 Provisión Litigios y Demandas - Administrativas y Laborales, presenta un saldo a 31 de diciembre de 2023 de $2.052.118.661 y la información reportada como provisión contable en el sistema eKOGUI para los procesos judiciales calificados *con probabilidad de pérdida ALTA*, registra un valor total de $8.489.581.690, presentándose una diferencia neta por $6.437.463.029, dicha diferencia se encuentra representada así:

   - Código único 52001233300020180024600 con una provisión contable de $6.171.995.010.

   - Código único 13001333301120220024000 con una provisión contable de $260.076.435.

   - Por otro lado, se evidenció que la provisión registrada en contabilidad para el

proceso con Código15001333300520190003600 por $196.166.475 difiere del valor reportado en el eKOGUI para este, donde se registra un valor de $201.558.059 generando una diferencia de $5.391.584.

En la siguiente tabla se detallan los procesos registrados en el EKOGUI con riesgo de pérdida alta con las diferencias presentadas en la respectiva provisión contable, tomados como incorrección dentro de lacual se incluyen los $5.391.584.

Imágen 1: Procesos judiciales reportados en Ekogui.

RELACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES/REPORTADO A eKOGUI 31/12/2023

Código único del proceso	Valor Provisión Contable	Valor Registra En Contabilidad 31/12/2023	Diferencia
08001333300720150015500	419.099.416,00	419.099.416,00	0,00
11001310500220180056000	18.100.000,00	18.100.000,00	0,00
52001233300020180024600	6.171.995.010,00	0,00	6.171.995.010,00
54001333300120180039100	151.505.858,00	151.505.858,00	0,00
15001333300520190003600	201.558.059,00	196.166.475,00	5.391.584,00
19698311200120190008000	418.000.000,00	418.000.000,00	0,00
54001333300720180031100	555.131.195,00	555.131.195,00	0,00
20011310500120190044500	167.297.323,00	167.297.323,00	0,00
20011310500120190044600	44.540.736,00	44.540.736,00	0,00
68001310500420180042400	21.608.027,00	21.608.027,00	0,00
68001310500420190000900	36.136.025,00	36.136.025,00	0,00
68001310500420180042900	24.533.606,00	24.533.606,00	0,00
13001333301120220024000	260.076.435,00	0,00	260.076.435,00
Total	**8.489.581.690,00**	**2.052.118.661,00**	**6.437.463.029,00**

Fuente: Elaborado por CGR con información suministrada por FONDO ADAPTACION.

2. Adicionalmente, en revisión de la cuenta 2701 Provisión Litigios y Demandas para Obligaciones Fiscales, se encontró que registra a 31 de diciembre de 2023 el valor de $2.803.277.638, este valoraparece en la mencionada cuenta, sin embargo, en el reporte de la provisión contable reportada al eKOGUI no aparece, por tanto, este valor no hace parte del monto tomado como incorrección.

Así las cosas, la incorreción de cantidad por subestimación en la cuenta 270103 Provisión Litigios y Demandas - Administrativas, presenta un saldo a 31 de diciembre de 2023 de $1.321.902.944, la cuenta270105 Provisión Litigios Demandas - Laborales presenta un saldo de $730.215.717 y la información reportada como provisión contable en el sistema eKOGUI para los procesos judiciales calificados con probabilidad de pérdida ALTA, registra un valor total de $8.489.581.690, presentándose una diferencia neta por $6.437.463.029.

Causa:

Situación presentada por deficiencias de control interno contable en la revisión de la

aplicación de la metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad y deficiencias en la implementación de formatos para el registro y control para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales registrados en el e-KOGUI.

Efectos

Esta situación afecta la característica fundamental de “Representación Fiel” y la característica de mejorade “Verificabilidad” de la información financiera de propósito general presentada por la entidad en los estados financieros a 31 de diciembre de 2023; en consecuencia, dificulta el cumplimiento de los objetivos de la información financiera como la toma de decisiones, la verificabilidad de las cifras y la razonabilidad de los estados financieros.

Incidencia:

Por lo anteriormente expuesto se determina el presunto incumplimiento de lo establecido en losnumerales 17 del punto 4.1 Características fundamentales; 23, 24, 25, 26 del 4.1.2. Representación fiel; el 27 del 4.2. Características de mejora, el 30 del 4.2.1. Verificabilidad; los principios de contabilidad de Devengo y Esencia sobre forma del Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de InformaciónFinanciera, los artículos 1, 3, 6, 7, 12, 14, 17 y 18 de la Resolución 431 de 2023 de la Agencia Nacionalde Defensa Jurídica del Estado la cual es aplicada por la entidad en el proceso de provisiones por procesos litigiosos, y los artículos 27 y el numeral 1 del artículo 38 de la ley 1952 de 2019, Por medio dela cual se expide el Código General Disciplinario. Por tanto, la observación administrativa tiene presuntaincidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad.

El registro contable realizado atendió la información recibida del Equipo de Trabajo Defensa Judicial, Extrajudicial y Cobro Coactivo, en el formato de reporte de procesos judiciales, arbitrales y conciliaciones extrajudiciales al corte de diciembre de 2023, tal como se muestra a continuación:

Consecutivo e-Kogui	Fecha Admisión Demanda	Calidad	Demandante (s)	Código Único de Identificación (CUP)	Demandado (s)	Año estimado terminación	Valor Presente Contingencia (Cuentade Orden)	Valor Provisión Contable E-kogui	Calificación del Riesgo (Mes actual)
1373123	24/9/2018	DEMANDADO	PSI -PRODUCTOSY SERVICIOSDEINGENIERIA	52001233300020180024600	FONDOADAPTACIÓN	2023	$5.977.876.806,00	$0,00	MEDIA
2031205	7/3/2019	DEMANDADO	HMVINGENIEROSLTDA.	15001333300520190003600	FONDOADAPTACIÓN	2024	$0,00	$196.166.475,00	ALTA
2384412	20/10/2022	DEMANDADO	ARCEROJAS CONSULTORES& COMPAÑÍAS.A.S.(antesS.A.)	13001333301120220024000	FONDOADAPTACIÓN	2026	$245.356.982,00	$0,00	MEDIA

Es pertinente mencionar que, para el registro del proceso por $2.803.277.638 en la cuenta nro. 2701- Provisión Litigios y Demandas se atendió al reporte de ekogui que

sobre el proceso en la columna de hechos refiere:

Número Ekogui	Código único del proceso	J urisdicción	Acción O Medio de Control, Procedimiento o Subtipo deProceso	Valor Económi colnicial	H e c h o s
2330668	25000233700020220019200	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTODEL DERECHO	673.827.761,00	1. La entidad demandada por medio de resolución 003635 de 5 de julio del 2019, determinó deuda en contra de la parte demandante, por concepto de: recaudo de la Contribución Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales para la vigencia del año 2014 periodo 1. 2. La parte demandante interpuso recurso de reconsideración contra la anterior decisión. 3. La entidad demandada a través de resolución 4942 de 11 de agosto del 2020, resolvió desfavorablemente el recurso impetrado. 4. La entidad demandada por medio de resolución 006912 de 21 de noviembre del 2019, determinó deuda en contra de la parte demandante, por concepto de: recaudo de la Contribución Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales para la vigencia del año 2014 periodo 2. 5. La partedemandante interpuso recurso de reconsideración contra la anterior decisión. 6. La entidad demandada a través de resolución 9129 de 14 de diciembre del 2020, resolvió desfavorablementeel recurso impetrado. 7. La parte demandante solicita como medida de restablecimiento la exoneración del pago.
2384234	25000233700020220045600	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTODEL DERECHO	871.479.542,00	HECHO PRIMERO: Mediante la Resolución 003740 del 11 de junio de 2021, la DIAN - División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, expediente de fiscalización CN 2016 2020 900030, determinó que el FONDO ADAPTACIÓN por concepto de recaudo de la Contribución Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales para la vigencia 2016 periodo 1 (Enero a junio), adeudaba la suma de UN MIL TREINTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MCTE ($1.035.979.988). HECHO SEGUNDO: Mediante radicado 032E2021107261 del 17 de agosto de 2021, el FONDO ADAPTACIÓN interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución 003740 del 11 de junio de 2021, solicitando HECHO TERCERO : Mediante Resolución No. 004431 del 3 de junio de 2022, la DIAN resolvió el recurso de reconsideración interpuesto, HECHO CUARTO: El referido acto administrativo fue notificado por la DIAN electrónicamente al FONDO ADAPTACION al correo electrónico raquelgaravito@fondoadaptacion.gov.co, el 6 de junio de 2022.
2508351	25000233700020220045800	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTODEL DERECHO	1.257.970.335,00	1. MEDIANTE RESOLUCION NO 003793 DEL 18 DE J UNIO DE 2021 LA ENTIDAD DEMANDADA DETERMINO A LA ENTIDAD DEMANDANTE CONCEPTO DE RECAUDO DE CONTRIBUCION ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Y DEMAS UNIVERSIDADES ESTATALES PARA LA VIGENCIA2016 2. LA PARTE DEMANDANTE INTERPUSO RECURSO DE RECONSIDERACION CONTRA LA DECISION 3. MEDIANTE RESOLUCION NO 004357 DEL 01 DE J UNIO DE 2022 LA ENTIDAD RESOLVIO EL RECURSO 4. LA PARTE DEMANDANTE SOLICITA SE RELIQUIDE EL VALOR DE LA CONTRIBUCIONASIGNADA

Por lo anterior, considerando la evolución del proceso se realizó la provisión contable, aunque el diligenciamiento en la herramienta ekogui y su consecuente registro contable no atienda la metodologíaestablecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Por lo expuesto anteriormente, se realizará la validación adicional con el reporte mensual de E-KOGUIy se establecerán actuaciones a fin de mitigar la ocurrencia de estas situaciones.

(…)

Análisis a la respuesta del auditado.

> *"El registro contable realizado atendió la información recibida del Equipo de Trabajo Defensa Judicial, Extrajudicial y Cobro Coactivo, en el formato de reporte de procesos judiciales, arbitralesy conciliaciones extrajudiciales al corte de diciembre de 2023. Por lo expuesto anteriormente, se realizará la validación adicional con el reporte mensual de E-KOGUI y se establecerán actuacionesa fin de mitigar la ocurrencia de estas situaciones".*

Respecto a los argumentos descritos por el FONDO ADAPTACION, la CGR observa que la Entidad registra lo comunicado por el *Equipo de Trabajo Defensa Judicial, Extrajudicial y Cobro Coactivo,* por tanto, los valores consignados en el hallazgo no contienen el total

de lo reportado en el EKOGUI, por lotanto, se establece que la respuesta no desvirtúa lo observado. Por lo anterior la CGR procede a consolidar como hallazgo en los términos comunicados.

Hallazgo Nro. 6. Ejecución del Presupuesto del Rubro de Licencias de Maternidad y PaternidadVigencia 2023- Expedición CDP. Administrativo (A).

Resumen

De acuerdo con la información aportada por el Fondo Adaptación del 2023 sobre la ejecución del presupuesto para el rubro de licencia de Maternidad y Paternidad y por Incapacidades, para cubrir incapacidades hubo pagos por $39.824.507 y por Licencias de Maternidad y Paternidad por $13.995.919. Se expidió un Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP. 123 de 2023 y dentro de los rubros quecontempla ese CDP no se incluyó el rubro Incapacidades; sin embargo, con el mismo se cubrió la suma de $39.824.507 para incapacidades.

Fuentes de criterio y criterios de auditoría

El principio de legalidad del gasto público, y el concepto y objetivos del certificado de disponibilidad presupuestal (CDP), de conformidad con la Constitución Política.

Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 209, define: "(…)

> ***Artículo 209.*** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá uncontrol interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*
>
> ***Artículo 346.*** *El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiacionesque deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de losprimeros diez días de cada legislatura.*
>
> ***Artículo 352.*** *Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.*

Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

> ***Artículo 19.*** *El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el*

jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

Decreto 568 de 1996. Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 20. *El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviadaa ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.*

El Estatuto Orgánico del Presupuesto establece:

ARTÍCULO 71. *Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

Ley 1712 de 2014, "…por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a lainformación pública nacional y se dictan otras disposiciones…

ARTÍCULO 3. *"Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública…se deberáadoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad… (…) principio de la calidad de lainformación…deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en forma accesibles para los solicitantes…*

Ley 734 de 2002, "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, (Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023)"

ARTÍCULO 23. *La falta disciplinaria. "Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitaciónen 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 el artículo 28 del presenteordenamiento."*

ARTÍCULO 27. *Acción y omisión. "Las faltas disciplinarias se realizan 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. (…)*

Decreto 568 de 1996 "Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989,179 de1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación"

ARTÍCULO 19. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevarun registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades".

Decreto 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienday Crédito Público"

ARTÍCULO 2.8.1.7.2. *"Certificado de Disponibilidad Presupuestal. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos".*

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"

ARTÍCULO 2 *"...Objetivos del sistema de Control Interno. (…) g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (…)."*

Condición

De acuerdo con la información aportada por el Fondo Adaptación en 2023 sobre la ejecución del presupuesto de 2023 para cubrir Incapacidades hubo pagos por $39.824.507 y para el rubro de Licenciasde Maternidad y Paternidad se realizó pago por $13.995.919 como se detalla en las dos (2) imágenes siguientes, amparados en el CDP 123:

Sin embargo, dentro del valor total del CDP 123 de 2023 no se identifica apropiación para cubrir el rubrode INCAPACIDADES, no obstante, se efectuaron pagos por $39.824.507 y sin que se observe la expedición del CDP con la siguiente distribución: A-03-04-02-012 Incapacidades y Licencias de Maternidad y Paternidad, esta cuenta se subdivide en: A-03-04-02-012-001 Incapacidades y A-03-04-02-012- 002 Licencias de Maternidad y Paternidad.

Imágen 2. Pagos realizados por incapacidades en el 2023

No.CDP	FECHA CDP	No .RP	FECHA RP	NOMBRE RUBRO	VALOR INICIAL	REINTEGRO	PAGO	ORDEN DE PAGO	FECHA OP
123	Enero 10/2023	4723	Febrero 21/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 290.197,00	$ -	$ 290.197,00	43087623	Febrero 21/2023
123	Enero 10/2023	8323	Abril 19/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 14.629.883,00	-$ 207.294,00	$ 14.422.589,00	110375123	Abril 19/2023
123	Enero 10/2023	9523	Mayo 18/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 962.829,00	-$ 95.784,00	$ 867.045,00	149140823	Mayo 18/2023
123	Enero 10/2023	10923	Junio 21/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 3.330.819,00	-$ 201.154,00	$ 3.129.665,00	188947423	Junio 21/2023
123	Enero 10/2023	15223	Julio 18/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 3.259.221,00	-$ 1.149.396,00	$ 2.109.825,00	230932923	Julio 18/2023
123	Enero 10/2023	15923	Agosto 18/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 8.789.070,00	$ -	$ 8.789.070,00	274292823	Agosto 18/2023
123	Enero 10/2023	20523	Sep. 20/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 2.264.399,00	$ -	$ 2.264.399,00	319035923	Sept. 20/2023
123	Enero 10/2023	24223	Oct. 19/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 751.945,00	$ -	$ 751.945,00	360516523	Oct. 19/2023
123	Enero 10/2023	26123	Nov. 21/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 1.019.279,00	$ -	$ 1.019.279,00	405306623	Nov. 21/2023
123	Enero 10/2023	28123	Dic. 19/2023	Incapacidades (No de Pensiones)	$ 6.180.493,00	$ -	$ 6.180.493,00	460024123	Dic. 20/2023
					$ 41.478.135,00	**-$ 1.653.628,00**	**$ 39.824.507,00**		

Fuente: Respuesta oficio Requerimiento 13 Con Radicado CGR 2024EE0046007 – FA R-2024-001974

Imágen 3. Pagos realizados por licencias de maternidad y paternidad en el 2023

No.CDP	FECHA CDP	No .RP	FECHA RP	NOMBRE RUBRO	VALOR INICIAL	REINTEGRO	PAGO	ORDEN DE PAGO	FECHA OP
123	Enero 10/2023	4723	Febrero 21/2023	Licencias de Maternidad y Paternidad (No de Pensiones)	$ 4.868.886,00	$ -	$ 4.868.886,00	43087623	Febrero 21/2023
123	Enero 10/2023	10723	Junio 14/2023	Licencias de Maternidad y Paternidad (No de Pensiones)	$ 3.805.684,00	$ -	$ 3.805.684,00	182775923	Junio 14/2023
123	Enero 10/2023	15923	Agosto 18/2023	Licencias de Maternidad y Paternidad (No de Pensiones)	$ 11.675.093,00	-$ 6.353.744,00	$ 5.321.349,00	274292823	Agosto 18/2023
					$ 20.349.663,00	**-$ 6.353.744,00**	**$ 13.995.919,00**		

Fuente: Respuesta oficio Requerimiento 13 Con Radicado CGR 2024EE0046007 – FA R-2024-001974

Causas

Por deficiencias en el sistema de control interno relacionadas las actividades de seguimiento yverificación de las transacciones realizadas.
Deficiencias en la planeación y ejecución del presupuesto.
Debilidades en la ejecución del presupuesto y en la aplicación de los controles.

Efectos

Deficiencias de la información presupuestal.
Deficiente aplicación a los controles establecidos en la materia.

Respuesta de la Entidad.

Respecto a la observación, es necesario precisar que, las operaciones registradas durante la vigencia 2023 para los rubros de Incapacidades (No de Pensiones) y de Licencias de Maternidad y Paternidad (No de Pensiones) se efectúan por el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación, el cual, de acuerdo con su operatividad, no permite realizar registros presupuestales – RP sin contar con recursos en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP.

Por todo lo expuesto anteriormente, se tiene que se realizaron los compromisos, traslados presupuestalesy reintegros conforme a la normatividad y a la dinámica de la cuenta en SIIF Nación; así mismo, cada uno de los pagos efectuados contó con la disponibilidad de recursos suficientes en el CDP 123, expedidopara amparar los rubros de Incapacidades (No de Pensiones) y de Licencias de Maternidad y Paternidad(No de Pensiones).

Análisis a la respuesta del Auditado.

Teniendo en cuenta la respuesta enviada por la Entidad, para la Contraloría se configura el hallazgocomo administrativo.

Hallazgo Nro. 7. Reserva presupuestal no ejecutada en el 2023, constituida en el 2022 para elContrato 249 del 2022. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).

Resumen

El Fondo Adaptación no ejecutó la reserva presupuestal constituida para el contrato 249 de 2022, lo cual conllevó al fenecimiento de dicha cuenta por $725.786,66, generando una sobreestimación de la reservapresupuestal constituida en la vigencia 2022 en la cuantía indicada, y porque la reserva presupuestal no se encontraba enmarcada para constituirse como tal, además y a pesar de haberse constituido no se evidencia y/o la entidad no aportó el documento pertinente sobre su fenecimiento, ni tampoco sobre las acciones adelantadas frente a los recursos que fenecieron.

Fuentes de criterio y criterios de auditoría

Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y La ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

> ***ARTÍCULO 23.*** *La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y CréditoPúblico podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.*
>
> *Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien hagasus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su*

capacidad de endeudamiento. Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El gobierno reglamentará la materia. El gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (L. 179/94, art. 9). (…)

ARTÍCULO 89. *Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidasdurante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.*

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con loscompromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán

utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes alos anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacionalestablecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo. (Ley 38 de 1989, art.72, Ley 179 de 1994, art.38, Ley 225 de 1995 art. 8).

Decreto 1068 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del SectorHacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 2.8.1.7.1.1. *Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos.De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el Confis o su delegado podrá autorizarla asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionarlos Contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado dedisponibilidad presupuestal.*

Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles. La autorización para comprometer vigencias futuras procederá siempre y cuando se reúnan las condiciones para su otorgamiento. (…)

ARTÍCULO 2.8.1.7.3.1. *Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cadauna de las*

secciones del Presupuesto General de la Nación. Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagara la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

ARTÍCULO 2.8.1.7.3.2. *Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reserves presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones. (…)*

El numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario", que establece:

ARTÍCULO 38. DEBERES. *Son deberes de todo servidor público:*

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. (...)

Artículo 28 de la Ley 2276 de 2022, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capitaly ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 o. de enero al 31 de diciembre de 2023".

ARTÍCULO 28. *A través del Sistema Integrado de información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagarpor la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023. (…)

Artículo 28 del Decreto 2590 de 2022, "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos".

> ***ARTÍCULO 28.*** *A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagarpor la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*
>
> *Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2023.*

Circular 031 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación:

> *"…el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como "un instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendodesplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal"…"*

Circular Externa Nro. 033 de 2022 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Cierre Presupuesto General de la Nación-PGN para la vigencia fiscal de 2022 e Inicio de la ejecución del PGN de la vigenciafiscal 2023".

> *6. Las reservas presupuestales se entenderán constituidas con las diferencias entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar, con las diferencias entre las obligaciones y los pagos registrados en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación con cortea 31 de diciembre de 2022. En todo caso se deberá tener en cuenta el monto del PAC de la vigencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Ley Anual de presupuesto. Por lo anterior, no es procedente realizar registros de compromisos, ni obligaciones, ni pagos después de la fecha señalada. De conformidad con el numeral 5 del Artículo 57 del Código General Disciplinario, constituye falta gravísima asumir, ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)*

Contrato 249 de 2022

Condición.

El Fondo Adaptación suscribió el Contrato 249 de 2022, al cual se le constituyó reserva al cierre de la vigencia 2022 con cargo al rubro A- 2-02-02-008-003 por $4.354.720 cuya ejecución del contrato era del1 al 31 de diciembre del año 2022. De esta reserva la entidad ejecutó $3.628.933,34, quedado un saldopor ejecutar por $725.786,66, el cual feneció.

Al analizar la información del porque no se pagó la totalidad de la reserva presupuestal se observa lo siguiente:

El Contrato 249 de 2022 tenía una fecha de ejecución del 1 al 31 de diciembre del 2022, pero el contratoinició el 6 de diciembre, según lo observado en el acta de inicio. El contrato se desarrolló durante el periodo del 6 al 31 de diciembre, por el cual se pagó $3.628.933 del valor total del contrato que era
$4.354.720.

Al indagar sobre las razones por las cuales la entidad no pagó la cuenta por pagar, manifestó en la respuesta del oficio de Requerimiento 13 Con Radicado CGR 2024EE0046007 – FA R-2024-001974:

> *Las razones, con el respectivo soporte, por la cual no se realizó el pago en el 2023.*
>
> *Respuesta:*
> *El jefe Oficina Planeación y Cumplimiento señala que, al respecto es necesario indicar que el valordel contrato FA-CD-F-S-249-2022 es de $4.354.720 con fecha de inició el 6 de diciembre de 2022.Por tal motivo y considerando que el contrato se ejecutó entre el 6 y el 31 de diciembre de 2022, se realizó un pago correspondiente a $3.628.933,33, quedando un saldo no ejecutado por $725.786.67.*
>
> *Gestiones adelantadas por el Fondo Adaptación frente a los recursos no ejecutados (quefenecieron).*
>
> *Respuesta:*
> *El jefe Oficina Planeación y Cumplimiento, señala que tal y como se indicó en el numeral anterior, el valor de $725.786.67 corresponde a recursos no ejecutados del contrato; por lo cual, no se requiere una gestión por parte del Fondo Adaptación frente a estos recursos*

Así las cosas, la reserva presupuestal no se encontraba enmarcada para constituirse como tal, y aunquese constituyera no se evidencia y/o la entidad no aportó el documento pertinente sobre su fenecimiento ni sobre las acciones adelantadas frente a los recursos que fenecieron.

Causa

Deficiencias en la constitución y ejecución de rezago presupuestal para el Contrato 249 de 2022.

Efecto

Fenecimiento de la reserva presupuestal por $725.786,66 Sobreestimación de la cuenta por pagar del 2022 $725.786,66. Presunto incumplimiento a las normas citadas de los artículos 2.8.1.7.3 del Decreto 1068 y el artículo 19 Decreto 568 de 1996.

Respuesta de la Entidad.

Al respecto es importante mencionar que la reserva presupuestal corresponde a los compromisos legalmente constituidos que tienen registro presupuestal pero la recepción del respectivo bien o servicio,por motivos ajenos a la voluntad de la entidad contratante, debió desplazarse a la vigencia fiscal siguiente.

En el artículo 28, capítulo III del Decreto 2295 de 2023, se indica: "A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) – Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2023 las reservaspresupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuestos General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y lascuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos. (…) "

Ahora bien, en el análisis del contrato 249 de 2022. Se tiene que el mismo se suscribió con el objeto de:"Prestación de servicios profesionales para apoyar el fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad", con plazo: Hasta el 31 de diciembre de 2022, respaldado con el Registro presupuestal nro. 21222 y Certificado de disponibilidad presupuestal nro. 10622.

En cuanto a la apreciación de la causa de la observación correspondiente a deficiencia en la constituciónde la reserva, se precisa que la misma se constituyó de conformidad con lo indicado en el artículo 89 delDecreto 111 de 1996, toda vez que a 31 de diciembre de 2023 el compromiso no se había cumplido, se encontraba legalmente constituido y desarrolla el objeto de la apropiación.

Es importante precisar que de acuerdo con lo expresado en el artículo 28, capítulo III del Decreto 2295de 2023, no es posible que se constituya en SIIF Nación para una misma partida Reserva Presupuestal – Diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y Cuenta Por Pagar – Diferencia entre las obligaciones y los pagos, por lo cual no se presentó una sobreestimación de las cuentas por pagar.

Respecto al presunto incumplimiento del artículo 2.8.1.7.3.2. del Decreto 1068 de 2015 y artículo 19 delDecreto 568 de 1996, se tiene que la reserva presupuestal se constituyó en el SIIF Nación en los tiemposestablecidos y conforme la normatividad

que le es aplicable, toda vez que la Entidad forma parte del Presupuesto General de la Nación y sus operaciones se realizan a través de SIIF Nación; y por otro lado,la reserva presupuestal se encuentra debidamente respaldada con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal nro. 10622, sin el cual es imposible poder realizar la operación en SIIF Nación, de acuerdocon su operatividad.

Por lo expuesto, se observa que la reserva presupuestal se encuentra debidamente constituida; es decir,de acuerdo con lo establecido artículo 28 Decreto 2290 de 2022, el artículo 89 del Decreto 111 de 1996y el artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015, por cuanto su valor correspondió a la diferencia del compromiso y las obligaciones, y correspondió a un compromiso legalmente constituido. Adicionalmente, el valor ejecutado y pagado de la reserva correspondió exactamente al periodo de ejecución del contrato.

En este sentido, no se observan materializados los efectos descritos en la observación de la CGR, porque si bien feneció la reserva presupuestal, esta no era necesario ejecutarla; tampoco se sobreestimó la cuenta por pagar del 2022 por cuanto no se constituyó cuenta por pagar, sino reserva presupuestal.
Finalmente, es necesario indicar que dentro del plazo permitido se encuentra en trámite la correspondiente liquidación del contrato.

(…)

Análisis a la respuesta:

De acuerdo a la respuesta emitida por la entidad, es claro que a 31 de diciembre se tenía conocimientoque ese valor no se iba a pagar, y la reserva no debió constituirse por el valor total del contrato $4.354.720 sino por $3.628.933,33 que fue lo realmente ejecutado.

Respecto a los argumentos descritos por el FONDO ADAPTACION, la CGR establece que estos no desvirtúan lo observado. Por lo anterior la CGR procede a consolidar como hallazgo en los términos comunicados.

Hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria

Hallazgo Nro. 8. Proyecto BPIN 2019011000191 Reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010-2011. Productos 1303010 Infraestructura hospitalaria de nivel 1 construida y dotada, 1303007 Servicio de restauración de ecosistemas y 1303013 Viviendas de Interés Social urbanas construidas. Administrativo (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D).

Resumen

El Fondo Adaptación en su informe de ejecución presupuestal de gastos registra que, para ***Infraestructura hospitalaria, Servicio de restauración de ecosistemas Viviendas de Interés Social urbanas construidas fueron comprometidos***

$41.547.673.593 de los cuales indican haber girados ensu totalidad al patrimonio autónomo proyecto del rubro de Inversión.

Sin embargo, el traslado de esos recursos no se traduce en una efectiva prestación de bienes y serviciospara los cuales fueron asignados y girados a esos proyectos. Toda vez que se identificado que existen algunos contratos y/o convenios que se han suscrito para el sector de vivienda, salud y medio ambientea 31 de diciembre del 2023 no se han desarrollado en su totalidad y por ende no se han entregado los bienes y servicios; *Proyecto BPIN 2019011000191 para la Reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010-2011 y del cual hacen parte que los productosy/ subproyectos por sector mención que a pesar de ser un fenómeno que data desde el 2010 aún en el2023 se continúa con actividades sin ejecutar totalmente o inconclusas.*

Fuentes de criterio y criterios

Ejecución presupuestal de gastos de la vigencia 2023. Decreto 111 de 1996, sobre ejecución del presupuesto Decreto 1068 de 2015 sobre ejecución del presupuestoLey 2342 del 2022

> ***Artículo 20.*** *(…) Cuando las fiducias, los encargos fiduciarios, los patrimonios autónomos o los convenios o contratos interadministrativos utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar la* ***unidad de caja****,para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación".*

Decreto 4819 de 2010

Artículo 5. *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*

Condición

El Fondo Adaptación en su informe de ejecución presupuestal de gastos registra que, para ***Infraestructura hospitalaria, Servicio de restauración de ecosistemas Viviendas de Interés Social urbanas construidas fueron comprometidos*** $41.547.673.593 de los cuales indican haberlos giradoen su totalidad al patrimonio autónomo proyecto del rubro de Inversión.

El traslado de esos recursos no se traduce en una efectiva prestación de bienes y servicios para los quese asignaron y giraron a esos proyectos. Toda vez que existen algunos contratos y/o convenios que sehan suscrito para el sector de vivienda, salud y medio ambiente a 31 de diciembre del 2023 no se han desarrollado en su totalidad y por ende no se han entregado los bienes y servicios; Proyecto BPIN 2019011000191 para la

Reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010-2011 y del cual hacen parte los productos y/o subproyectos por sector en mención y que a pesar de ser un fenómeno que data desde el 2010 aún en el 2023 se continúacon actividades sin ejecutar totalmente o inconclusas. Dentro de los contratos que se encuentran en ejecución o tienen alguna situación específica, entre otros, se tienen Los que se muestra en la Imágen siguiente:

Imágen 4: Muestra de contratos en ejecución de proyectos desde 2011

# DE CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACIÓN	OBJETO	ESTADO
FA-CD-I-S-177-2023	16/06/2023	7/12/2023	Proveer soluciones de vivienda en el departamento de Nariño, municipio de San Pablo Fase I.	Se pagó el 90% en 2023 y está pendiente 10% porque no se ha realizado el proceso de escrituración de la viviendas
FA-CD-I-S-230-2020	28/12/2020	En ejecución	Proveer soluciones de vivienda en el municipio de Caucasia departamento de Antioquia".	Estado en ejecución finaliza el 25 de abril de 2024 y no se han entregado la totalidad de las viviendas.
2017-C-0153	27/04/2027	Acta de ampliación No 04 de la suspensión 9 firmada el 26 de febrero de 2024	El contratista se compromete a ejecutar las obras para la reubicación de viviendas en el municipio de Achí departamento de Bolívar.	Acta de ampliación No 04 de la suspensión 9 firmada el 26 de febrero de 2024
FA-CD-I-S-439-2023	18/01/2024	En ejecución	Proveer soluciones de vivienda en el departamento de Cauca, municipio de Rosas.	De acuerdo a lo reportado por el Fodo Adaptación se encuentra en ejecución
FA-CD-I-S-440-2023	17/01/2024	En ejecución	Proveer soluciones de vivienda en el departamento del Cauca, municipio de Popayán.	De acuerdo a lo reportado por el Fodo Adaptación se encuentra en ejecución

Fuente: Elaborada con base en la información aportada por el FA

En la información suministrada por la entidad los contratos FA-CD-I-S-439-2023 (Fecha de inicio 18/01/2024 – Fecha de terminación 17/09/2025) y el contrato FA- CD-I-S-440-2023 (Fecha de inicio 17/01/2024 – Fecha de terminación 17/05/2024) hacen referencia a compromisos de proyectos de vivienda cuyos recursos se comprometieron para la vigencia 2024.

Imágen 5. Productos del proyecto Inversión Proyecto BPIN 2019011000191

CONCEPTO	FUENTE	APROPIACION	TOTAL	TOTAL	PAGOS
		VIGENTE DEPGSTO	COMPROMISO DEPGSTOS	ORDENES DE PAGO DEPGSTOS	DEPGSTOS
Transferencias de capital - servicio de restauración de ecosistemas - reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011. Nacional	Nación	$ 20.255.646.985,00	$ 20.255.646.985,00	$ 20.255.646.985,00	$ 20.255.646.985,00
Transferencias de capital - infraestructura hospitalaria de nivel 1 construida y dotada - reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011. Nacional	Nación	$ 6.752.029.621,00	$ 6.752.029.621,00	$ 6.752.029.621,00	$ 6.752.029.621,00
Transferencias de capital - viviendas de interés social urbanas construidas - reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011. Nacional	Nación	$ 14.539.966.987,00	$ 14.539.966.987,00	$ 14.539.966.987,00	$ 14.539.966.987,00
TOTAL		$ 41.547.643.593	$ 41.547.643.593	$ 41.547.643.593	$ 41.547.643.593

Fuente: Elaboración CGR, datos suministrados por la FA en Oficio 2024EE0013870 de 2024

Según lo presentado por el Fondo Adaptación dentro del marco del Patrimonio Autónomo los recursos de las obligaciones no tienen vigencia presupuestal asociada, ya que forman parte de un fondo común con el que se atienden todos los compromisos adquiridos. Estos

recursos funcionan como Unidad de Caja, según el artículo 20 de la ley 2342 del 2022.

En lo referente al manejo de los recursos, se puede observar que desde el año 2011 hasta el año 2023,se distribuyeron los recursos (apropiaciones), según como se indica en la siguiente tabla:

Imágen 6. Apropiaciones Inversión Fondo Adaptación 2011- 2023

	Apropiaciones			
Vigencia	Reconstrucción Fenómeno de La Niña	Inclusión productiva Yatí – Bodega	Construcción de 128 viviendas en Gramalote	**Total**
2011	200,0			**200,0**
2012	1.007,2			**1.007,2**
2013	860,0			**860,0**
2014	1.000,0			**1.000,0**
2015	1.500,0			**1.500,0**
2016	504,5			**504,5**
2017	630,0			**630,0**
2018	700,0			**700,0**
2019	486,7			**486,7**
2020	77,6			**77,6**
2021	614,2	18,0	12,5	**644,7**
2022	596,0		7,2	**603,2**
2023	113,2			**113,2**
Total	**8.289,5**	**18,0**	**19,7**	**8.327,2**

Fuente. Presentación del FA Gestión del Patrimonio Autónomo - FA

Imágen 7. Distribución de las Apropiaciones por sector

Sector	Asignado
Acueducto y SB	522,8
Educación	718,1
Medio Ambiente	310,6
Reactivación Económica	159,6
Inclusión Prod. Yati	18,0
Salud	370,9
Vivienda	2.431,6
Transporte	1.929,8
Canal del Dique	350,4
Gramalote	461,8
Gramalote 128 Viviendas	19,7
Jarillón de Cali	682,7
La Mojana	246,9
Río Fonce	15,5
No sectorizado	88,6
Total	**8.327,2**

Fuente. Presentación Gestión del Patrimonio Autónomo – FA

Adicionalmente, el Fondo Adaptación aportó a la Auditoría la relación de los recursos por sector como sepuede observar en la tabla anterior.

De acuerdo con lo anterior el Fondo Adaptación ha girado al Patrimonio Autónomo lo que se relaciona acontinuación:

Imágen 8: Giros al Patrimonio Autónomo

Giros a Patrimonios Autónomos			
Reconstrucción Fenómeno de La Niña	Inclusión productiva Yatí – Bodega	Construcción de 128 viviendas en Gramalote	Total
200,0			**200,0**
1.007,2			**1.007,2**
860,0			**860,0**
1.000,0			**1.000,0**
1.500,0			**1.500,0**
504,5			**504,5**
630,0			**630,0**
700,0			**700,0**
486,7			**486,7**
77,6			**77,6**
319,2	15,7	12,5	**347,4**
20,7		7,2	**27,9**
113,2			**113,2**
7.419,1	**15,7**	**19,7**	**7.454,5**

Fuente. Presentación Gestión del Patrimonio Autónomo - FA

Los giros realizados se han distribuido de la siguiente forma de acuerdo con la información presentadapor el Fondo Adaptación:

Imágen 9. Giros al Patrimonio Autónomo

Sector	Asignado	CDR	%	Disponible	%	Proceso	%	Contrato	%	Pagado	%	Por Pagar	%
Acueductos	522,8	517,0	98,9%	5,8	1,1%	0,4	0,1%	516,7	98,8%	510,4	98,8%	6,3	1%
Educación	718,1	716,9	99,8%	1,1	0,2%	1,6	0,2%	715,3	99,6%	679,6	95,0%	35,7	5%
Medio Ambiente	310,6	288,5	92,9%	22,1	7,1%	0,9	0,3%	287,6	92,6%	287,2	99,9%	0,4	0%
Canal del Dique	350,4	346,0	98,7%	4,5	1,3%	1,4	0,4%	344,6	98,3%	342,0	99,2%	2,6	1%
Gramalote	461,8	454,8	98,5%	6,9	1,5%	3,9	0,8%	450,9	97,7%	449,2	99,6%	1,7	0%
Jarillón de Cali	682,7	656,2	96,1%	26,6	3,9%	44,5	6,5%	611,7	89,6%	516,2	84,4%	95,5	16%
La Mojana	246,9	194,3	78,7%	52,6	21,3%	5,1	2,1%	189,2	76,6%	102,8	54,3%	86,4	46%
Río Fonce	15,5	15,3	98,7%	0,2	1,3%	0,1	0,4%	15,2	98,2%	14,0	91,7%	1,3	8%
Reactivación Económica	159,6	159,6	100,0%	0,0	0,0%	0,1	0,1%	159,5	99,9%	158,6	99,4%	0,9	1%
Salud	370,9	337,6	91,0%	33,3	9,0%	2,6	0,7%	335,0	90,3%	288,4	86,1%	46,6	14%
Transporte	1.929,8	1.912,5	99,1%	17,3	0,9%	0,1	0,0%	1.912,4	99,1%	1.896,0	99,1%	16,4	1%
Vivienda	2.431,6	2.375,2	97,7%	56,4	2,3%	21,0	0,9%	2.354,2	96,8%	2.096,1	89,0%	258,1	11%
No sectorizado	88,6	73,9	83,3%	14,8	16,7%	1,8	2,0%	72,1	81,3%	66,9	92,8%	5,2	7%
Sub - Total	**8.289,5**	**8.047,8**	**97,1%**	**241,7**	**2,9%**	**83,5**	**1,0%**	**7.964,3**	**96,1%**	**7.407,2**	**93,0%**	**557,1**	**7%**
Inclusión Prod. Yati	18,0	18,0	99,7%	0,0	0,3%	0,0	0,1%	17,9	99,7%	11,8	65,5%	6,2	34%
Gramalote 128 Viviendas	19,7	19,3	98,3%	0,3	1,7%	0,6	3,3%	18,7	95,0%	10,4	55,5%	8,3	44%
Total	**8.327,2**	**8.085,1**	**97,1%**	**242,0**	**2,9%**	**84,2**	**1,0%**	**8.001,0**	**96,1%**	**7.429,4**	**92,9%**	**571,6**	**7%**

Fuente. Presentación Gestión del Patrimonio Autónomo - FA

Como se puede observar en la tabla anterior, para los sectores medio ambiente, sector salud y viviendadesde la vigencia 2011 a la vigencia 2023, según el Fondo Adaptación han celebrado contratos distribuidos así: Medio Ambiente por $287.600.000.000, Salud

por $335.000.000.000 y Vivienda por $2.354.200.000.

Al indagar al FA sobre la contratación realizada en el 2023 específicamente sobre esos tres (3) subsectores y de acuerdo con lo anterior no se evidencia compromisos para la vigencia 2023 y vigenciasanteriores para los sectores medio ambiente, sector salud. Para el sector vivienda se identificaron dos contratos que se registran en la tabla 19 del presente reporte los cuales no iniciaron su ejecución enel 2023

Causas

Deficiencias en la planeación y ejecución contractual. Deficiencias en la ejecución presupuestal.
Deficiencias en la ejecución del proyecto

Efectos

Inoportunidad en el uso de los recursos.
Que no se cumpla oportunamente la finalidad de las actividades de los proyectos.

Respuesta de la Entidad

De acuerdo con la mesa de trabajo realizada el día 26 de abril del presente año, en la cual se aclaró queel hallazgo se encuentra enfocado en la baja ejecución que presenta la Entidad y teniendo en cuenta lo expuesto por el Fondo Adaptación en los numerales "**Ejecución acumulada de los proyectos. Periodo2011 – 2023"** y "**Ejecución del año 2023 – Entrega de productos año 2023"**, en los cuales se demuestra que:

1. El traslado de los recursos del presupuesto de 2023 por parte del Tesoro Nacional al PatrimonioAutónomo, si se tradujo en la efectiva entrega de bienes y servicios a la población beneficiariade los proyectos; en contraste a lo que afirma la CGR en la observación No. 12, al indicar que *"el traslado de esos recursos no se traduce en una efectiva prestación de bienes y servicios paralos cuales fueron asignados y girados a esos proyectos".*

2. El Fondo Adaptación ha alcanzado un alto nivel de ejecución del proyecto a diciembre de 2023,tanto física como financiera, así:

   - Valor asignado: $8.327,2 miles de millones. Ejecución presupuestal: contratado 96,1% ypagado 92,9%.
   - Ejecución física: 91%. Correspondiente a 1.890 proyectos con todos los productosentregados, de 2069 proyectos.

   Ahora bien, con respecto a la ejecución de la fase III - "Reconstrucción y Construcción" del Plan de Acción Integral Específico PAE para la Atención del Fenómeno de La Niña 2010-2011
   - PAE, se identifica un avance significativo de sus tres ejes, así:

- 99,9% en el eje de Sostenibilidad ambiental (Sector Medio Ambiente).
- 96% de Desarrollo Económica (Sector Reactivación Económica)
- 2,5% en el eje de infraestructura

(…)

Análisis a la Respuesta del Auditado:

La respuesta que da el Fondo Adaptación es un informe de ejecución sobre proyectos realizados desdesu inicio (2011), pero no dio respuesta específica sobre los proyectos objeto de la muestra los cuales hacen referencia a Infraestructura Hospitalaria, Servicio de Restauración de Ecosistemas y Viviendas de Interés Social Urbanas para los cuales giraron $41.547.643.593.

Así las cosas, el FA no demostró la ejecución efectiva de la totalidad de los recursos girados en la vigencia2023 al Patrimonio Autónomo. Por tanto, procede a establecer el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo Nro. 9. Pago de Multas y Sanciones, Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F).

Resumen:

Incorreción de cantidad debido al pago de una sanción por $15.904.500, por la presentación extemporánea de la información exógena vigencia 2022, la cual fue impuesta por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esta sanción afecta el patrimonio de la Entidad, causando unimpacto negativo en sus recursos financieros, que se constituye en un detrimento patrimonial.

Criterios y Fuentes de Criterio:

Constitución Política de Colombia

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de losfines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Artículo 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.
Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilanciase realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadasprevio concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Artículo 268. *El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:(...)*
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniariasque sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos delEstado.

(...)
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena feguardada, la sus-pensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.

Ley 610 de 2000 "por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal decompetencia de las contralorías".

Artículo 1°. *Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativasadelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidorespúblicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.*

(...)

Artículo 3°. *Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjuntode actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personasde 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 4°. *Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal*

mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo 1°. *La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio decualquier otra clase de responsabilidad.*

Artículo 5°. *Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por lossiguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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, programado 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.*

Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

Artículo 45. *Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales, y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo asus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.*

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes.

En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, el juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquierciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso.

Además, los servidores públicos responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el tesoro público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pagode estas obligaciones.

Artículo. 112*.- Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, Serán fiscalmente*

responsables:

a) Los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficialesobligaciones no autorizadas en la Ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionariosde los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas; c) El Ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal. d) Los Pagadores y el Auditor Fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente Estatutoy en las demás normas que regulan la materia. Parágrafo. Los ordenadores, pagadores, auditores y demás funcionarios responsables que estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta". (Ley 38 de 1989,Art. 89, Ley 179 de 1994, Art. 55, incisos 3 y 16, Art. 71).

Ley 1952 de 2019. "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan laLey 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."

Artículo 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 desus funciones.*

Artículo 38. Deberes*. Son deberes de todo servidor público:*
(...)
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 laentidad, 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. (...)

1. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenersede cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

17. Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigacionesy el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarlesla colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones.

Artículo 39. ***Prohibiciones****. A todo servidor público le está prohibido:*

(...)

7. Omitir, negar, retardar o entrabar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio aque está obligado.

(...)

8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente deaquel a quien corresponda su conocimiento.

Concepto Consejo de Estado Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00077-00 (1852)

RESPONSABILIDAD FISCAL - Concepto / DAÑO PATRIMONIAL PUBLICO - Concepto / MULTAS - Entre entidades públicas / SANCIONES - Entre entidades públicas / INTERES DE MORA - Entre entidades públicas

La responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo entre los dos elementos anteriores. Eldaño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado, que cuando es causada por la conductadolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración. Es decir, que el daño por el cual responde se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto. De acuerdo con lo dispuesto en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, enconcordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscaldel gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño. El pago que una entidad uorganismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos. El principio presupuestal de unidad de caja no exime de responsabilidad fiscal al gestor fiscal que con su conducta dolosa o gravemente culposa genere gastos injustificados concargo a la entidad u organismo, como sería el caso del pago de intereses de mora, multas o sanciones.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio de 14 de enero de 2008.(...)
ii) Posición de la Auditoría General de la República. La Auditoría General de la República, por el contrario,sostiene que la no apertura de investigaciones fiscales orientadas a recuperar el valor de las multas, sanciones e intereses de mora que tengan que pagar las entidades u organismos del Estado, debido a la conducta dolosa o culposa de los servidores encargados de la gestión de los recursos públicos, propicia el manejo irresponsable de los mismos y afecta el patrimonio de dichos entes

que pierden la posibilidad jurídica de recuperar los dineros pagados por esos conceptos.

(...)

En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatalen abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursosasignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración. Es decir, que el daño por el cual responde se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto. Como se verá más adelante, la Constitución de 1991, la ley orgánica de presupuesto y otras, deslindan los presupuestos nacional, departamental, municipal y el de los demás organismos y entidades del Estado.

RESOLUCIÓN 1255 DE 2022. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN

"Por la cual se establece el grupo de obligados a suministrar información tributaria a la UnidadAdministrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, por el año gravable 2023,se señala el contenido, características técnicas para la presentación y se fijan los plazos para la entrega".

ARTÍCULO 1. *SUJETOS OBLIGADOS A PRESENTAR INFORMACIÓN EXÓGENA POR EL AÑO*
GRAVABLE 2023. Deberán suministrar información, los siguientes obligados:
(...)

ARTÍCULO 46. *PLAZOS PARA SUMINISTRAR LA INFORMACIÓN ANUAL Y ANUAL CON CORTE MENSUAL. La información a que se refieren los artículos 2 al 27, 29, 30, 31 y 33 al 43 de la presente Resolución, deberá ser reportada a más tardar en las siguientes fechas, teniendo en cuenta el último dígito del NIT del informante cuando se trate de un gran contribuyente o los dos últimos dígitos del NIT del informante cuando se trate de una persona jurídica y asimilada o una persona natural y asimilada.*

(...)

PARÁGRAFO 1*. La información se debe reportar dentro de los plazos señalados en el presente artículode acuerdo con |a calidad de Gran Contribuyente, persona jurídica o persona natural que se posea en elmomento de informar.*

ARTÍCULO 48. *SANCIONES. Cuando la información de la presente Resolución no se suministre, no se suministre dentro de los plazos establecidos, el contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, dará lugar a lo contemplado en el artículo 651 del Estatuto Tributario. Habrá lesividad cuandose presente alguna de las situaciones previstas en el inciso anterior, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 640 del Estatuto Tributario. Cuando el contribuyente subsane*

de manera voluntaria los hechos indicados en el inciso 1 del presente artículo, antes o después que la administracióntributaria profiera pliego de cargos, podrá liquidar y pagar la sanción reducida en los términos previstos en los artículos 651 y 640 del Estatuto Tributario.

Condición:

En desarrollo de la Auditoria Financiera efectuada al Fondo Adaptación y con el objetivo de verificar la razonabilidad del saldo de la cuenta 589025 Multas y Sanciones, se verifico la información allegada porla entidad y la reportada a la contaduría general de la nación a través de la plataforma CHIP, evidenciandolas siguientes situaciones:

- La cuenta 589025 Multas y Sanciones, presenta un saldo a 31 de diciembre de 2023 de $15.904.500, por concepto Multas y Sanciones debido a presentación extemporánea de la información exógena vigencia 2022, lo cual resultó en una sanción económica impuesta por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) por dicha cuantía, del cual se reconoce y ordena el pago de la sanción por presentación extemporánea de la información exógena vigencia 2022, según Resolución 736 del 29 de diciembre del 2023.

- El pago de dicha sanción fue realizado por el Fondo Adaptación el día 29 de enero de 2024, segúnsoporte de recibo oficial de pago Impuestos Nacionales 4910771837124 emitido por la DIAN.

Imágen 10. Saldo de la cuenta 589025 a 31 dic 2023

CODIGO	NOMBRE	SALDO INICIAL(Pesos)	MOVIMIENTO DEBITO(Pesos)	MOVIMIENTO CREDITO(Pesos)	SALDO FINAL(Pesos)	SALDO FINAL CORRIENTE(Pesos)	SALDO FINAL NO CORRIENTE(Pesos)
5.8	OTROS GASTOS	7.049.402.102,02	106.765.014.757,38	106.172.269.997,61	7.642.146.861,79	-	7.642.146.861,79
5.8.02	COMISIONES	554.724.929,02	246.177.511,84	58.001.172,00	742.901.268,86	-	742.901.268,86
5.8.02.39	DERECHOS EN FIDEICOMISO	553.900.000,00	241.470.000,00	58.000.000,00	737.370.000,00	-	737.370.000,00
5.8.02.40	COMISIONES SERVICIOS FINANCIEROS	824.929,02	4.707.511,84	1.172,00	5.531.268,86	-	5.531.268,86
5.8.04	FINANCIEROS	173.000,00	-	-	173.000,00	-	173.000,00
5.8.04.39	OTROS INTERESES DE MORA	173.000,00	-	-	173.000,00	-	173.000,00
5.8.90	GASTOS DIVERSOS	6.494.504.173,00	106.518.837.245,54	106.114.268.825,61	6.899.072.592,93	-	6.899.072.592,93
5.8.90.12	SENTENCIAS	2.033.036,62	1.545.307.303,00	1.545.307.303,00	2.033.036,62	-	2.033.036,62
5.8.90.17	PÉRDIDAS EN SINIESTROS	2.316.598,87	-	-	2.316.598,87	-	2.316.598,87
5.8.90.25	MULTAS Y SANCIONES	-	15.904.500,00	-	15.904.500,00	-	15.904.500,00
5.8.90.35	PÉRDIDA POR DERECHOS EN FIDEICOMISO	6.490.137.390,01	399.143.655,00	10.483.301,00	6.878.797.744,01	-	6.878.797.744,01
5.8.90.90	OTROS GASTOS DIVERSOS	17.147,50	104.558.481.787,54	104.558.478.221,61	20.713,43	-	20.713,43

Datos tomados del reporte CHIP cuarto bimestre octubre a diciembre 2023

Fuente: Reporte CHIP Cuarto Bimestre octubre a diciembre 2023.

Causa

Situación presentada por deficiencias de control interno contable en la revisión de los plazos establecidospara la presentación de información exógena a la DIAN.

Efecto

Esta situación afecta el Patrimonio de la Entidad, causando un impacto negativo en el presupuesto de la entidad y sus recursos financieros y al erario en la cuantía de $15.904.500.

Según el concepto del Consejo de Estado con Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00077-00 (1852) expone que: "La responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo entre los doselementos anteriores. El daño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado, que cuando es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal."

Finalmente, se constituye el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en los términos establecidos enel artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Respuesta de la Entidad:

La Profesional I – E.T. Control Interno Disciplinario informó que, se abrió Expediente Disciplinario nro. 007-2024, mediante auto de fecha 27 de febrero de 2024, en indagación previa en averiguación de responsables por los hechos objeto de la observación 9 realizada por la Contraloría, de acuerdo con lasdisposiciones contenidas en la Ley 1952 de 2019.

Análisis a la respuesta del auditado:

"La Profesional I – E.T. Control Interno Disciplinario informó que, se abrió Expediente Disciplinario nro. 007-2024, mediante auto de fecha 27 de febrero de 2024, en indagación previa, en averiguación de responsables por los hechos objeto de la observación 9realizada por la Contraloría, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 1952 de2019". (…).

Teniendo en cuenta que el Fondo Adaptación viene adelantando las acciones tendientes a realizar la acción disciplinaria para determinar los hechos, se retira la presunta connotación disciplinaria del presente hallazgo.

Por lo identificado, y dados los argumentos descritos por el FONDO ADAPTACION, la CGR establece hallazgo administrativo con incidencia fiscal.

Hallazgo Nro. 10. Anticipo del Contrato 2015-C-0076. Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F) y presunta incidencia disciplinaria (D).

Resumen

En desarrollo de la Auditoría Financiera efectuada al Fondo Adaptación y con el objetivo de comprobar la razonabilidad del saldo de la cuenta Anticipos, se verificó la información allegada por la entidad evidenciando la siguiente situación.

Se observa en la contabilidad un saldo por legalizar del anticipo del Contrato 2015-C-0076, del cual la Entidad informa que no ha sido amortizado, a pesar de que el contrato finalizó su plazo contractual el 10 de marzo de 2023.

Además, de la información solicitada y aportada por el Fondo Adaptación se determina que no se desarrolló la totalidad del objeto contractual y lo ejecutado no cumple con el objeto para el cual se determinó, toda vez que no está en servicio, por tanto, el monto correspondiente a lo pagado por el contrato en cuantía de $6.640.771.076.31, se constituye en daño patrimonial al Estado.

Fuente de Criterio y Criterio

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla confundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Lasautoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los finesdel Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

El Artículo 52 de la Ley 80 de 1993 de la responsabilidad de los contratistas:
Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractualen los términos de la Ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisionesde sus integrantes, en los términos del Artículo 7o. de esta Ley.

El articulo 4 parágrafo 1 y Artículos 5 y 6 de la Ley 610

***Artículo 4**°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*
Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

***Artículo 5°.** Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

***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, uso <u>indebido</u> o deterioro de*

los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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 texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

El Articulo 3, parágrafo 2 de la Ley 2020 de 2020 Reporte al registro Nacional de obras inconclusas.

> *Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término perentorio de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar el reporte inicial al Registro Nacional de Obras Civiles inconclusas de su jurisdicción.*

Articulo 2 Ley 42 de 1993

> ***ARTÍCULO 2.*** *Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen partede la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos delEstado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.*

El Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, establece:

"ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO .- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en elcumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular. (…)"

Los Artículos 26, 51 y 52 de la Ley 80 de 1993, establecen:

"ARTÍCULO 26. 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.
2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberánindemnizar los daños que se causen por razón de ellas (…)"
"ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.
ARTÍCULO 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(…)"

El Artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establece:

"ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las 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 jurídicoque 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 contratarpersonal 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 realiceuna 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(…)"

"ARTÍCULO 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 mantenerinformada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos decorrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente(…)"

Si bien la Ley 734 de 2002 fue derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 (salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el 28 de diciembre de 2023), para el momento en que ocurrieron los hechos se encontrabavigente el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual establecía:

"Artículo 34. Deberes. 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, los reglamentosy los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente(…)"

El Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, establece:
"ARTÍCULO 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 laentidad, 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 funcionariocompetente(…)

Situación detectada

En desarrollo de la Auditoría Financiera efectuada al Fondo Adaptación y con el objetivo de verificar la razonabilidad del saldo de la cuenta Anticipos, se verificó la información allegada por la entidad evidenciando la siguiente situación.

Se observa en la contabilidad un saldo por legalizar del anticipo del Contrato 2015-C-0076, por $189.373.162 del cual la Entidad informa que no ha sido amortizado, a pesar de que el contrato finalizósu plazo contractual el 10 de marzo de 2023.

Además, de la información solicitada y aportada por el Fondo Adaptación, se determina que no se desarrolló la totalidad del objeto contractual y lo ejecutado no cumple con el objeto para el que se determinó, toda vez que no está en servicio, por tanto, el monto correspondiente a lo pagado por el contrato, en cuantía de $$6.640.771.076.31, se constituye en daño patrimonial al Estado.

Argumenta la Entidad que el contrato presenta un presunto incumplimiento el cual fue informado por el Interventor mediante "Informe de presunto incumplimiento contractual" de fecha 17 de agosto de 2023 en el cual enuncia y cuantifica los ítems presuntamente incumplidos anexando los soportes.

Al 22 de septiembre de 2023 el FA instauró audiencia del proceso sancionatorio por presunto incumplimiento total o parcial del contrato; a corte 31 de diciembre de 2023 no cuenta con acto administrativo que declare el incumplimiento total o parcial de las obligaciones del Contrato 2015-C-0076.

En el documento de presunto incumplimiento señala el interventor: *El contratista (…) se encuentra incurso en un presunto incumplimiento parcial y definitivo del contrato No 076 de 2015, por cuanto no cumplió con las obligaciones generales contenidas en los estudios previos, correspondientes a los numerales 2 y 34 : Así mismo, la obligación 1 específica para la etapa 2 - construcción (a cargo del contratista), incluida en los estudios previos del contrato No. 076 de 2015..,* ***habida cuenta que vencidoel plazo contractual el día 10 de marzo de 2023 el contratista únicamente alcanzó una ejecución física del 75,86% y por ende, no logró la entrega a satisfacción del objeto contractual. Tal y comose soporta en el balance final del contrato del 10 de marzo de 2023, que hace parte integral del presente informe.***

Informe de interventoría, **2.2. VISITA DE VERIFICACIÓN ESTADO FISICO DE OBRA** *En cumplimientodel compromiso adquirido con la entidad en la Reunión del día 11 de enero de 2024 en las dependencias del Fondo Adaptación, a través de los funcionarios de la misma Entidad, se programó y llevó a cabo la visita técnica al sitio de la obra de la IPS Saul Quiñones en el municipio de Magüi Payan durante los días 22 a 24 de enero de 2024, en la que se pudo constatar el estado físico de las edificaciones, el avance deobra, las labores ejecutadas y el grado de deterioro de algunas de las actividades de los acabados a causa de la inclemencia del tiempo por la lluvia y humedad.*

La visita al sitio por lo corto del tiempo programado, solo se fundamentó en un recorrido por las dependencias o edificaciones denominadas Bloques y cada uno de los ambientes que las conforman, esto con acompañamiento de los funcionarios tanto de la Alcaldía Municipal, como de la Secretaría de Gobierno y de Salud Municipal, así mismo personal delegado del Centro de Salud Existente y del Área de Planeación del Municipio; en donde se comprobó el avance de las actividades, algunas de estas en

mal estado producto del abandono en que se encuentra la edificación, la cual al no haberse realizado una entrega formal al municipio aun hace parte de la custodia y responsabilidad del contratista. Dentro del inventario de las actividades de obra y acabados que presentan mayor deterioro, como se señaló conanterioridad a causa de impacto de la humedad del del medio ambiente, el descuido físico de las construcciones y afectaciones por el vandalismo desde el exterior, entre otros se destacan las siguientes:

- *Deterioro, manchas por moho y desprendimiento de las tabletas de piso en granito vibro prensado, el cual se encuentra apenas en etapa de destronque.*
- *Acabado en estuco y pintura de muros interiores, que presenta desprendimiento y abombamiento de las superficies producto del moho por la humedad, la polución y la lluvia especialmente en las caras internas contra fachadas.*
- *Vidrios rotos en las ventanas principalmente en las fachadas hacia los exteriores producto del vandalismo de la comunidad vecina según lo manifestado por el Contratista y su personal encargado devigilancia ocasional.*

Por lo anteriormente mencionado estas situaciones presentadas en el contrato en mención y dado que la obra no está cumpliendo con su objeto y de acuerdo con la información de la Interventoría presenta incumplimiento, se determina un daño patrimonial al Estado en cuantía de $6.640.771.076.31, valor quecorresponde a los pagos realizados por el Fondo Adaptación al contratista, dentro del cual se encuentra incluido el valor del anticipo no amortizado por $189.373.162.93.

Tabla 32. Ficha Técnica: Contrato de Obra 076-2015 antes 005-O-2014

Contrato de obra	076-2015 antes 005-O-2014
Objeto	Construcción IPS Saul Quiñones del municipiode Magüi Payan-departamento de Nariño
Valor inicial	$7.024.449.369
Valor final	$8.962.715.123
Plazo inicial	10 meses
Plazo final de ejecución	Cincuenta y siete meses (57)
Fecha de inicio	3/12/2014
Fecha de terminación	10/03/2023
Anticipo	$2.107.334.811
Valor amortizado	$1.917961.648
Valor pendiente de amortizar	$189.373.162.93
Valor total pagos	$6.640.771.076.31

Fuente. Construido por el equipo auditor con base en la información aportada por el FA

Esta auditoría solicitó información a la Entidad para determinar el estado actual del contrato y lasactuaciones adelantadas en aras de recuperar el saldo del anticipo sin amortizar.

En su respuesta la Entidad informa que mediante Informe de presunto incumplimiento contractual suscritopor el interventor describe y valora los presuntos incumplimientos de

la siguiente manera:

1. *El contratista (…)C., se encuentra incurso en un presunto incumplimiento parcial y definitivo del contrato No 076 de 2015, por cuanto no cumplió con las obligaciones generales contenidas en losestudios previos, correspondientes a los numerales 2 y 34 : Así mismo, la obligación 1 específicapara la etapa 2 - construcción (a cargo del contratista), incluida en los estudios previos del contratoNo. 076 de 2015.., habida cuenta que vencido el plazo contractual el día 10 de marzo de 2023 elcontratista únicamente alcanzó una ejecución física del 75.86% y por ende, no logró la entrega asatisfacción del objeto contractual. Tal y como se soporta en el balance final del contrato del 10 de marzo de 2023, que hace parte integral del presente informe*.

2. *El contratista (…) C incumplió la obligación No. 3 contenida en el numeral 2.1 de los estudios previos (Obligaciones generales del contratista), la cual dice así "Organizar y poner a disposición del proyecto los recursos humanos y técnicos requeridos, ofrecidos y apropiados para garantizarel desarrollo del contrato dentro de los más altos parámetros de calidad y cumplimiento en tiempos y costos (…)" y obligación No. 41 la cual hace parte de las obligaciones generales del contratista y dice así "El CONTRATISTA deberá disponer de los frentes de trabajo necesarios durante la ejecución de todo el proyecto, que permitan culminar las actividades del contrato dentro del plazo estipulado". El incumplimiento de esta obligación surge con posterioridad a la suscripción del otrosíNo. 10 suscrito el 01 de julio de 2022.*

   El cumplimiento de esta obligación fue requerido por la interventoría, al inicio del mencionado otrosí mediante las comunicaciones GOC-CEXS-0335-2022 y GOC-CEXS-0336-2022, del 05 y 11 de julio de 2022, respectivamente, la entrega de la siguiente documentación: "(…)

   - *Cronograma o programación de trabajo*
   - *Plan de trabajo con personal y materiales (…)"*

   No obstante, las comunicaciones enviadas por la interventoría (antes referenciadas) durante los
   5.5 meses incluidos como prórroga en el otrosí N° 10, el contratista en ningún momento hizo entrega de la totalidad de la documentación, que hubiese servido para avalar el personalpropuesto conforme a los requerimientos de la obra y las actividades que debía ejecutar.

   Como se puede ver a continuación del presente documento durante los meses de julio de 2022 adiciembre de 2022 periodo de la prórroga en el otrosí N° 10 el promedio semanal de personal que trabajó en la obra fue de siete (7) personas, lo cual evidencia el bajo rendimiento en la ejecución de las obras pendientes por ejecutar, durante el periodo antes mencionado que equivale al 4.49%frente a una ejecución planeada que hubiera permitido la finalización y entrega de la obra.

3. *El contratista (…) incumplió las Obligaciones generales del contratista contenidas en el numeral*
   2.1 (estudios previos), especialmente la N° 8 la cual dice: "proporcionar a la interventoría y al FONDO Adaptación la información y a la gerencia del proyecto la información y documentos que le sean requeridos", así como también la N° 13 la cual cita: "Participar en las reuniones en las queel FONDO requiera su apoyo y suministrar la información, documentos de soporte o conceptos que sean requeridos durante el desarrollo del contrato" y la N° 17 que menciona: "Presentar plande trabajo o cronograma y plan de inversión para la ejecución de la obra contratada, dentro de lostérminos de tiempo definidos en estos estudios previos". en este caso los necesarios para la ejecución oportuna de las actividades de obra dentro del plazo concedido en el Otro sí No. 10. Esdecir, no presentó información o la misma carecía de soportes, afectando directamente el tiempodel proyecto para estudiar una propuesta de finalización del contrato, tales como:
   Mayores costos devenidos de la ejecución de los ítems de actividades eléctricas y maquinarias hurtadas durante la ejecución del contractual.
   Plan de trabajo. Plan de compras.
   Solicitud de prórroga contractual. Informe avance PTAR.

   El contratista (…)., no ejecutó las actividades contenidas en la obligación prevista en la cláusula primera del Otrosí No 10 de fecha 1 de julio de 2022 de construir la planta de tratamiento de aguasresiduales (PTAR), cuya fecha de entrega estaba prevista para el 19 de noviembre de 2022.
4. *El Contratista (…). incumplió con la obligación, de mantener vigentes, aportarlas oportuna y debidamente firmadas por el tomador al Fondo adaptación, las garantías que amparan el contratopor el tiempo pactado en el mismo, incluyendo las ampliaciones, modificaciones y suspensiones suscritas en ejecución del contrato (Obligación No. 15 de las obligaciones generales del contratista).*
5. *El contratista (…), incumplió con la obligación especifica de Ejecutar los planes de gestión socialy ambiental necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato. (Obligación 13: "Ejecutar losplanes de gestión social y ambiental necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato).*
6. *El contratista (…), como consecuencia de su incumplimiento, no amortizó el 100% del valor entregado como anticipo. Conforme lo establecido en la cláusula tercera del contrato, específicamente en lo que concierne a la amortización del anticipo.*

Los hechos que sustentan los cargos están soportados en informes de Interventoría los cuales se anexanjunto con el informe citado.

Actos administrativos por medio de los cuales la entidad declaró el incumplimiento total o parcialdel contrato.

Respuesta: No aplica, toda vez que no se ha instalado el proceso sancionatorio…

Causas

Inoportunidad en la planeación y ejecución contractual, no desarrollo total del objeto contractual,inoportunidad en amortización de anticipo, falta de utilización oportuna, de lo contratado, deficiencias en la supervisión, ejecución contractual y en la oportuna aplicación de los controles establecidos para el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales y deficiencias de coordinación, articulación y/o gestión que no permiten observar actuaciones efectivas oportunas.

Efectos

Daño Patrimonial al Estado en cuantía de $6.640.771.076.31, valor que corresponde a los pagos realizados por el Fondo Adaptación al contratista.
No utilización oportuna de la infraestructura objeto del contrato.

Presunto incumplimiento del Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (principios de Eficaciay Eficiencia), Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en materia contractual Artículos 83 y 84 de la Ley 1474, Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el Capítulo 5 Artículos 51 y 52, entre otras, por lo cual se determina hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal.

Respuesta de la Entidad

Que la Entidad en uso de sus facultades legales perfecciona el contrato 034 de 2014 entre la Asociación Nariñense de Ingenieros y El Fondo Adaptación en cuya cláusula primera establece el objeto de dicho contrato así (…) realizar la gestión integral del proyecto de construcción y dotación de seis (6) IPS afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, delos municipios de Magüí Payán (…)

Que siguiendo como marco el Manual de Contratación vigente a la fecha del contrato establecido mediante Resolución 836 de 2015 en cuya cláusula 3ª ALCANCE tiene asociado el "Instructivo para Celebración y Ejecución de Contratos" con código del Sistema de Gestiónde Calidad 06-03-I-01; dicho instructivo en el subcapítulo 1.4 Anticipo y pago anticipado establece en sus numerales lo siguiente: (…)

9. EL FONDO podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, en aquellos contratosen que previa justificación contenida en los TCC, así se determine.

10. El anticipo y el pago anticipado no podrán superar el 30% del valor del contrato individualmente considerados, o sumados en aquellos casos en que por las características del contrato aplique el pacto de las dos figuras.

11. En todos los contratos en los que se pacte Anticipo, éste deberá manejarse de conformidad con lo señalado en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011. Con todo, en aquelloscasos en que el proponente a quien se le aceptó *oferta no requiera la entrega de anticipo podrá renunciar a él, de manera previa a la suscripción del contrato. (…)*

Con tales condiciones, la Asociación Nariñense de Ingenieros perfeccionó el contrato 005- O-2015 en cuya cláusula tercera: Forma de Pago numeral 1 establece lo siguiente:

(…) A título de préstamo parala ejecución de las obras objeto del contrato, un anticipo amortizable,hasta el equivalente al treinta por ciento (30%) del valor del contrato(…), que en el numeral 2 establece lo siguiente: *(…)Hasta el 90% del valor del contrato se cancelará contra actas mensuales de ejecución de obra realizando una retención en garantía o de liquidación del diezpor ciento (10%). El cálculo del valor a pagar mensual se realizará de la siguiente manera: PAGO n=VALOR OBRA EJECUTADA – AMORTIZACIÓN ANTICIPO. Nota 1. Amortización del anticipo: La amortización del anticipo deberá ser como mínimo el porcentaje entregado inicialmente. El anticipo deberá estar totalmente amortizado antes del penúltimo pago previsto en el contrato(…)*

Es de aclarar, que bajo el Contrato de Consultoría nro. 034 de 2014, se realizó la contratación del Contrato 005-O-2014, celebrado entre la asociación nariñense de ingenieros, y elcontratista (…), el cual mediante acto administrativo de subrogación se realizó el cambio en la posición de contratante, para que el Fondo Adaptación quedase comocontratante, quedando el contrato nro. 076 de 2015 como el contrato subrogado.

Por otra parte, se aclara que el contrato en mención tuvo cesión de derechos económicos y ala fecha es la firma contratista (…) quien cuenta con los derechos económicos y obligaciones contractuales.

Que según lo establecido en los informes de interventoría el avance de ejecución por parte del contratista (…) corresponde 76% con un faltante por ejecutar del 24% y que según el contratista de acuerdo a la programación de obra presentada en el marco delas audiencias de incumplimiento se requiere de al menos cuatro (4) meses para la terminación de las obras faltantes, lo que lleva a concluir frente a la cláusula tercera del contrato 005-O-2015 que no se ha llegado al 90% de ejecución de obra y por tanto tampocose ha llegado al penúltimo pago de ejecución de obra por lo que, el anticipo fue amortizado en debida forma en los pagos efectuados, de acuerdo con las condiciones pactadas en el contrato – que son ley para las partes- y de conformidad con el porcentaje de ejecución del mismo.

Ahora bien, en el marco de las obligaciones contractuales con el contratista de Obra (...), se evidenciaron hechos claros del presunto incumplimientoal contrato, razón por la cual la Entidad solicitó al contratista de interventoría (...) que presentase el informe de presunto incumplimiento en contra de la firma contratista, los cuales fueron presentados junto a sus recomendaciones en noviembre de 2022 mediante comunicado GOC-CEXS-367-2022 donde se expresa con preocupación ladisplicencia del contratista para la realización de los compromisos pactados en las diferentesmesas de trabajo.

Ante las evidencias presentadas por la interventoría el Fondo Adaptación en cabeza del sector salud empieza las reuniones internas con el equipo de trabajo de Gestión Contractualpara establecer las causales del incumplimiento, así como la tasación de los perjuicios ocasionados dentro de los cuales se incluye la amortización del anticipo en cuanto se haya incumplido su destinación u objeto, los cuales se tasan en un valor total de $2.143.479.429,40, dentro los cuales se encuentra incluido la cláusula penal por un valor de $896.271.512,30.

Teniendo como resultado lo mencionado, el 22 de septiembre del 2023 se instauró

audienciadel proceso sancionatorio por presunto incumplimiento contractual en contra de la firma contratista, se han realizado a corte 2023; 5 continuidades de audiencias. En este periodo se realizó el 1 de diciembre de 2023. En evaluación, de la respuesta de la interventoría por parte del contratista de obra para pronunciarse.

Finalmente, el pasado 11 de enero de 2023, se realizó mesa de trabajo entre el Fondo Adaptación, contratista de Obra, Interventoría y Aseguradora, en la cual, se concertó buscarcomo última opción la terminación de las obras con el contratista y suspender el incumplimiento vigente; dicho arreglo se realizaría por medio de una transacción contractualcomo arreglo directo entre las partes, por lo cual, se estableció realizar una visita el 22 de enero de 2024 in situ para lograr, definir técnicamente las cantidades pendientes a ejecutar,actualizar sus precios, en aras de que se materialice la liquidación parcial del contrato de obray realizar una transacción que se ejecutaría en 6 meses aproximadamente, una vez sea suscrita.

En consecuencia, de lo anterior el día 30 de enero de 2024 en el marco de la continuación de las audiencias del proceso sancionatorio se otorga la suspensión de las audiencias por eltérmino de un mes con el fin de que la firma contratista entregará los documentos necesariospara realizar la transacción contractual.

Para el mes de febrero se realizaron mesas de trabajo entre el Fondo Adaptación, la interventoría y el contratista donde se evaluaron los aspectos técnicos para determinar las metodologías para el levantamiento de cantidades de obra ejecutadas, y pendientes de ejecución en la IPS del asunto; producto de estas mesas se requirieron mediante comunicación E-2024-000566 los siguientes productos:

A. *Informe de actividades ejecutadas y pagadas que hayan sido objeto de vandalismo correspondientes al 76% de avance de obra, así como aquellas que por efectos del clima y las suspensiones a las que se ha visto el proyecto se deban reparar y/o rehacer Informe de cantidades de obra faltantes correspondientes al 24% de obra que permitan la culminación del contrato.*

B. *Informe de actividades y cantidades de obra para el acondicionamiento del proyecto ala normativa vigente y que permita su posterior habilitación.*

C. *Presupuesto con Análisis de Precios Unitarios de las cantidades antes expresadas concotizaciones, así como una programación de obra no mayor a cuatro 4 meses acordea la estrategia de construcción.*

Sin embargo, el contratista no entregó los productos en debida forma lo que generó la reanudación de la audiencia de presunto incumplimiento el día 22 de abril de 2024 cerrandoetapa probatoria para luego recibir alegatos de conclusión por el contratista, para finalmente pasar a la decisión y proyectar el fallo. Una vez se profiera la respectiva sentencia, la Entidadprocederá a aplicar el procedimiento de cobro coactivo según la ley 1437 de 2011, para la recuperación de los montos objeto de dicha sentencia.

*Así mismo, se aclara que la Entidad recuperará el perjuicio por la no amortización del anticipopor valor de **$189.373.162,93,** mediante la aplicación de la cláusula penal la cual se*

*encuentratasada en un valor de **$896.271.512,30.***

*El Fondo Adaptación adelantó de acuerdo con su condición contractual las actividades y acciones necesarias y seguirá adelantando todas las acciones correspondientes para salvaguardar los recursos en cumplimiento de las responsabilidades del **Contrato 2015-C- 0076***

Análisis de respuesta

Como se determinó en el análisis realizado a los documentos aportadospor la Entidad, este contrato (…) *no fue entregado en debida forma (…),*por lo cual el Fondo a través de su oficina jurídica, el 22 de septiembrede 2023 instauró audiencia del proceso sancionatorio por presunto incumplimiento. Este proceso ha tenido 5 interrupciones con el fin de que el contratista culminara las obras contratadas.

Destaca en su respuesta la Entidad lo siguiente: *(…) el contratista no entregó los productos en debida forma lo que generó la reanudación dela audiencia de presunto incumplimiento el día 22 de abril de 2024 cerrando etapa probatoria para luego recibir alegatos de conclusión porel contratista, para finalmente pasar a la decisión y proyectar el fallo. Unavez se profiera la respectiva sentencia, la Entidad procederá a aplicar el procedimiento de cobro coactivo según la ley 1437 de 2011, para la recuperación de los montos objeto de dicha sentencia. (…).*

Por lo anterior teniendo en cuenta que no se aportan nuevos elementosque permitan desvirtuar lo observado, se valida como hallazgo administrativo, fiscal con presunta incidenciadisciplinaria.

Hallazgo Nro. 11. Amortización Anticipo Contrato 3553 de 2015 derivado del Convenio 061-2013. Administrativo (A) e Indagación Preliminar (IP).

Resumen:

En el Contrato de Obra 3553 de 2015 derivado del Convenio Interadministrativo 061 de 2013, se estableció el desembolso de un anticipo de hasta el 30% del valor del contrato, que correspondió a $1.059.343.275,80 el cual fue girado el contratista (Actas Parciales de obra 1 a la 9), sin embargo, venció el plazo contractual[3] el 31/10/2021, quedando un saldo pendiente por amortizar del anticipo por $167.267.829,85) y pese a que posterior al vencimiento contractual se suscribió el Acta de Recibo Final Unilateral el 3 de febrero de 2023 y el Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo el 21/12/2023, donde se estableció acuerdos para que el contratista presente al Fondo las Actas Parcial 10, del del Plan de Manejo Ambiental y la Final y de esta manera, lograr amortizar el anticipo, sin embargo, al 10/04/2024, el Fondo Adaptación informó a la CGR que el contratista no ha presentado las Actas para el pago de los recursos adeudados y por tanto, no se ha legalizado la totalidad del anticipo.

De otra parte, se observa que la garantía única de cumplimiento en el amparo de buen

[3] De conformidad con el Adicional 11

manejo y correcta inversión del anticipo venció el 01/04/2022.

Por tanto, transcurridos 2 años y 5 meses desde la finalización del plazo contractual y suscrita el Acta de Liquidación, el contratista no ha logrado legalizar $167.267.829,85, por concepto de anticipo, recursos provenientes del Convenio 061 de 2013, valor que se constituye en daño patrimonial al Estado.

Criterios y Fuentes de Criterios:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

Artículo 267. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

LEY 489 DE 1998

"Artículo 3°. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. "La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.
PARÁGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o

reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular."

LEY 610 DE 2000

"Artículo 3o. 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 4o. Objeto De La Responsabilidad Fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:
- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Artículo 6o. 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 1474 DE 2011

"ARTÍCULO 82. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:
Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría."

"Artículo 83. Supervisión E Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (…)."

"Artículo 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.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:
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

"ARTÍCULO 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(…)"

Convenio 061 de 2013

Cláusula Primera. Objeto del Convenio. Acordar entre El Fondo y El Departamento la ejecución descentralizada del proyecto orientado a la recuperación, construcción y reconstrucción de las áreas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, en la cuenca hidrográfica del río Fonce: Municipios de Enciso; Coromoro, Charalá, Ocamonte, Páramo, Valle de San José, Ongaza, San Joaquín, Mogotes, San Gil, Pinchote y Barichara.

(…)

Cláusula Tercera. Obligaciones del Fondo. Sin perjuicio de las demás obligaciones que por la naturaleza del presente Convenio y por disposición constitucional o legal le corresponda, El Fondo, en desarrollo del objeto del presente Convenio, se obliga a:

2.Pagar los servicios contratados por El Departamento para ejecutar el proyecto, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que se detallen en el convenio.

(…)

Cláusula Sexta. Valor. El valor de este convenio asciende hasta la suma de $8.439.685.356 m/cte., que corresponde al valor total de los recursos que aportará El Fondo para la ejecución del proyecto descrito en la cláusula segunda del presente Convenio.

(…)

Cláusula Novena. Supervisión del Convenio. El Fondo ejercerá el control y la vigilancia integral del convenio, a través de uno de sus propios funcionarios.

Cláusula Décima. Interventoría e los Proyectos. El Fondo ejercerá el seguimiento y control del proyecto objeto de este convenio, a través de una interventoría externa contratada para tales efectos.

(…)

Otrosí No 5. Convenio 061 de 2013, Suscrito el 23/08/2018

Cláusula Primera: Modificar la cláusula décima-Interventoría e los proyectos, en el sentido de señalar que a partir de la fecha de suscripción del presente otrosí, el Departamento contratará la interventoría integral de obra responsable de ejercer el seguimiento y control de los dos 2 contratos de obra que viene ejecutando el proyecto objeto del convenio.

Cláusula Segunda: Incluir un párrafo en la Cláusula Décima- Interventoría de los Proyectos, la cual quedara así: Parágrafo - Comité de Seguimiento: Las partes acuerdan conformar un Comité Técnico de Seguimiento de la ejecución dl presente Convenio, el cual estará integrado por: Un (1) representante del Fondo Adaptación que ejercerá la secretaría técnica y Un (1) representante del Departamento. Así mismo asistirá en calidad de invitado Un (1) representante de la interventoría contratada por el Departamento. El comité se reunirá mínimo una vez al mes o cuando se requiera y ejercerá seguimiento y control a la ejecución de los contratos de obra y por tanto a los recursos aportados por el Fondo. La Secretaría Técnica convocará las reuniones de comité y llevará las actas de las mismas.

Contrato 3553 de 2015

Cláusula 1. Objeto. El objeto del contrato es la **"**Recuperación, Construcción y Reconstrucción de las áreas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 en la cuenca hidrográfica del río Fonce municipios de Pinchote, Onzaga y San Joaquín".
Parágrafo. Especificaciones Técnicas: La obra pública a desarrollar tiene como especificaciones técnicas las señaladas en los estudios previos y su anexo 1 M Anexo técnico que forma parte integral del presente contrato.

(…)

Cláusula 4. Valor del Contrato y Forma de Pago. El valor del contrato es de $3.531.144.252,68.

Parágrafo 3: Pagos por parte del Fondo: El Fondo de Adaptación pagará directamente al contratista seleccionado por el Departamento, previa certificación de la Interventoría designada por el Fondo. El procedimiento para pago se efectuará conforme a las siguientes reglas así como las establecidas en el manual de pagos a terceros del fondo de Adaptación que se encuentra publicado en la página web del Fondo: fondoadaptacion.gov.co y la circular No. 007 de 29 de mayo de 2015 expedida por el fondo de Adaptación en relación con los requisitos de radicación y pago de cuentas a personas naturales y jurídicas para la vigencia 2015, que se publicará junto con el presente estudio previo (…).

Parágrafo 4: Amortización del Anticipo: El valor del Anticipo será amortizado en las actas parciales de obra hasta completar el 100% del anticipo entregado.

Parágrafo 5: Anticipo: En los términos del artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, y del artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015, y de la guía emitida por Colombia Compra Eficiente para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia mercantil irrevocable, el Contratista deberá constituir un contrato de Fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba por la entidad estatal a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente (…).

Parágrafo 9: Deducciones. El contratista autoriza al departamento, para que por conducto del Fondo de Adaptación y la Fiduciaria designada por éste, efectúe las

deducciones y desembolsos por concepto de los gravámenes ordenanzales y legales a que hubiere lugar, teniendo en cuenta para la respectiva deducción. los parámetros que para tal efecto haya establecido la disposición que dio origen al gravamen.(…)

Tabla 33. Ficha Técnica Convenio 061 de 2013

Objeto	Acordar entre EL FONDO y EL DEPARTAMENTO la ejecución descentralizada del proyecto orientado a la recuperación, construcción y reconstrucción de las áreas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, en la cuenca hidrográfica del río Fonce: municipios de Encino, Coromoro, Charalá, Ocamonte, Paramo, Valle de San José, Onzaga, San Joaquín, Mogotes, San Gil, Pinchote y Barichara.
Suscripción	8 de noviembre de 2013
Contratista	Departamento de Santander
Valor inicial aportes Fondo	$8.439.685.356
Valor total del convenio	$7.415.390.749,04
Plazo	36 meses
Acta de Inicio	27 de junio de 2014
OTROSÍ 1 del 8 de julio de 2015.	Modifica los numerales 15 y 16 de la cláusula cuarta, así como la cláusula sexta. Modifica la cláusula vigésima segunda perfeccionamiento y ejecución en el sentido de cancelar el registro presupuestal.
OTROSÍ 2 del 21 de noviembre de 2016	Modifica el valor del convenio a $ 7.559.685.356 con el aporte de $120.000.000 que efectúa la Gobernación de Santander para la adición de la interventoría de obras y modifica la cláusula octava del convenio.
OTROSÍ 3 del 22 de marzo de 2017	Se redujo el valor del convenio a $7.365.390.749,04, para contar con los recursos necesarios para adicionar la interventoría de obras.
OTROSÍ 4 del 7 de junio de 2017	Modificó el valor del convenio a $7.415.390.749,04 con el aporte de $50.000.000 que efectuó la Gobernación de Santander, para la adición del contrato de interventoría y se prorrogó el convenio hasta el 27 de junio de 2018.
OTROSÍ 5 del 23 de febrero de 2018	Modifica cláusula décima del convenio, a fin de que la Gobernación efectúe la contratación de una nueva interventoría de obras e incluye un parágrafo en la cláusula décima en el sentido de conformar un comité técnico de seguimiento de la ejecución del convenio.
OTROSÍ 6 del 27 de junio de 2018	Ampliación del plazo del Convenio por un término de seis (6) meses.
OTROSÍ 7 del 24 de diciembre de 2018	Ampliación del plazo del Convenio por un término de seis (6) meses.
OTROSÍ 8 del 26 de junio de 2019	Ampliación del plazo del Convenio por un término de seis (6) meses.
OTROSÍ 9 del 27 de diciembre de 2019	Ampliación del plazo del Convenio por un término de tres (3) meses.
OTROSÍ 10 del 17 de julio de 2020	Ampliación del plazo del Convenio por un término de cinco (5) meses.
OTROSÍ 11 del 18 de diciembre de 2020	Ampliación del plazo del Convenio por un término de tres (3) meses.
OTROSÍ 12 del 19 de marzo de 2021	Ampliación del plazo del Convenio por un término de tres (3) meses.
OTROSÍ 13 del 20 de agosto de 2021	Ampliación del plazo del Convenio por un término de tres (3) meses.
OTROSÍ 14 del 18 de noviembre de 2021	Ampliación del plazo del Convenio por un término de seis (6) meses y modifica la cláusula quinta del convenio.
OTROSÍ 15 del 20 de mayo de 2022	Ampliación del plazo del Convenio por un término de seis (6) meses.
Aclaración Otrosí 15 del 16 de septiembre de 2022	Aclarar el Otrosí 15 en el sentido de indicar que el decreto de delegación del Secretario de Infraestructura del Departamento de Santander para suscribir el citado documento y la Ordenanza Departamental que facultó al Gobernador del Departamento de Santander para el efecto, son el Decreto Departamental No 621 del 16 de noviembre de 2021, y la Ordenanza Departamental No 070

	del 22 de diciembre de 2021, respectivamente, y no el Decreto No 0612 de 2020 y la Ordenanza Departamental No 001 de 2020, citados en el referido otrosí.
Acta de suspensión 1	Suspensión desde 19 de marzo de 2020 hasta 19 de mayo de 2020
Acta de ampliación 1 suspensión 1	Suspensión desde 20 de mayo de 2020 hasta 11 de junio de 2020
Acta de ampliación 2 suspensión 1	Suspensión desde 12 de junio de 2020 hasta 11 de julio de 2020
Acta de suspensión 2	Suspensión desde 26 de mayo de 2021 hasta 25 de junio de 2021
Acta de ampliación 1 suspensión No 2	Suspensión desde 26 de junio de 2021 hasta 25 de julio de 2021
Fecha inicial de terminación del convenio	26 de junio de 2017
Fecha actual de terminación del Convenio	21 de noviembre de 2022

Fuente: Tomado del Informe de Supervisión periodo: Noviembre y Diciembre 2023 - Enero 2024, presentado por la Entidad en comunicación E-2024000916 del 13/03/2024, respuesta a oficio AF-FA-009.

Tabla 34. Contrato de Obra 3553 de 2018

Suscrito	30/09/2015
Contratante	Departamento de Santander
Objeto	“Recuperación, Construcción y Reconstrucción de las áreas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011 en la cuenca hidrográfica del río Fonce municipios de Pinchote, Onzaga y San Joaquín”.
Valor Inicial	$ 3.531.144.252,68
Anticipo	Hasta (30%), $1.059.343.275,80
Plazo Inicial	6 meses
Fecha de Inicio	12/01/2016
Fecha de Terminación Inicial	11/07/2016
Plazo Adicional 1	3 meses
Plazo Adicional 2	75 días
Plazo Adicional 3	4 meses
Plazo Adicional 4	2 meses
Plazo Adicional 5	1 mes
Plazo Adicional 6	3 meses
Plazo Adicional 7	2 meses
Plazo Adicional 8	2 meses
Plazo Adicional 9	1 mes
Plazo Adicional 10	10 días
Plazo Adicional 11	10 días
Acta de Suspensión No.1	07/07/2016
Acta de Reiniciación No.1	22/11/2016
Acta de Suspensión No.2	24/02/2017
Acta de Reiniciación No.2	05/04/2017
Acta de Suspensión No.3	23/05/2017
Acta de Reiniciación No.3	12/06/2017
Acta de Suspensión No.4	06/07/2017
Acta de Reiniciación No.4	06/06/2018
Acta de Suspensión No.5	05/10/2018
Acta de Reiniciación No.5	01/04/2019
Acta de Suspensión No.6	31/05/2019
Acta de Reiniciación No.6	24/02/2020
Acta de Suspensión No.7	18/03/2020
Acta de Reiniciación No.7	10/07/2020
Acta de Suspensión No.8	14/12/2020
Acta de Reiniciación No.8	23/03/2021
Acta de Suspensión No.9	20/05/2021
Acta de Reiniciación No.9	07/09/2021

Fecha de Terminación	31/10/2021
Acta de Recibo Final Unilateral	03/02/2023
Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo	21/12/2023
Avance físico	100 %
Avance financiero	84 %

Fuente: Tomado del Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo al Contrato de Obra No,3553 de 2015

Situación detectada

El Fondo Adaptación suscribió el Convenio Interadministrativo 061-2013 el 08/11/2013 con el Departamento de Santander, con el objeto de *"Acordar entre El Fondo y El Departamento la ejecución descentralizada del proyecto orientado a la recuperación, construcción y reconstrucción de las áreas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, en la cuenca hidrográfica del río Fonce: municipios de Encino, Coromoro, Charalá, Ocamonte, Páramo, Valle de San José, Onzaga, San Joaquín, Mogotes, San Gil, Pinchote y Barichará",* por $8.439.685.356[4] y plazo de 36 meses, el cual tenía fecha de terminación inicial el 26 de junio de 2017 y la fecha de terminación de acuerdo a la última modificación[5] es el 21 de noviembre de 2022.

Conforme a la Cláusula Novena del Convenio, el Fondo Adaptación es el responsable del control y la vigilancia integral del Convenio y la Cláusula Décima también establece que El Fondo ejercerá el seguimiento y control a través de una Interventoría Externa. El Fondo suscribió el Contrato de Interventoría 155 de 2015, el cual finalizó el 25 de julio de 2017, para que la interventoría fuera contratada por la Gobernación de Santander, lo cual se realizó mediante Contrato 674 de 2018.

Por su parte, el Departamento de Santander suscribió el Contrato de Obra 3553 de 2015 el 30/09/2015 por $3.531.144.252,68[6], con el objeto de recuperación, construcción y reconstrucción de las áreas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011 en la cuenca hidrográfica del río Fonce municipios de Pinchote, Onzaga y San Joaquín, con plazo de seis (6) meses a partir de la suscripción del acta de inicio 12/01/2016, plazo que se extendió hasta el 31/10/2021.

En la Cláusula 4. Valor del contrato y Forma de Pago se estipuló un anticipo del 30% por $1.059.343.275,8 de los cuales a la finalización del plazo contractual y ejecutado el 100% del alcance físico[7], se observa que en las actas parciales de obra Nos. 1 a la 9 presentadas y pagadas por el Fondo Adaptación, se ha amortizado $892.075.445,95, por concepto de anticipo, quedando pendiente por amortizar $167.267.829,85.

El Fondo Adaptación informa que con corte al 31 diciembre de 2023 existe un saldo del contrato por $ 390.291.602,96, y se han suscrito las Acta de Recibo Final Unilateral el 3 de febrero de 2023 y el Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo el 21/12/2023, donde se presentó el balance financiero del contrato y se acordaron pagos por parte del Fondo y Gobernación de Santander.

[4] Convenio 061 de 2024. Cláusula Séptima. Forma de Pago. El Fondo pagará directamente al (los) Contratista (s) seleccionado (s) por EL DEPARTAMENTO, previa certificación de la interventoría designada por El Fondo.
[5] Otrosí No. 15 al Convenio 061 de 2013
[6] A la finalización del plazo contractual se ha pagado al contratista $ 2.973.584.819,87 que representa el 84%.
[7] Lo anterior, teniendo en cuenta lo expresado en el Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo al Contrato de Obra No,3553 de 2015

En el Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo del 21/12/2023, se acordó que cuando se presente y pague el Acta Parcial de Pago 10 y el Acta Final se amortizará la totalidad del anticipo, no obstante, a 10/04/2024, según el Fondo Adaptación, el contratista no ha presentado las Actas Parcial de Pago 10, la del pago del Plan de Manejo Ambiental[8] y El Acta Final, por tanto, no se ha logrado ejecutar el balance financiero y amortizar los $167.267.829,85.

Causas

Deficiencias en la aplicación de los mecanismos de seguimiento y control establecidos tanto por el Fondo Adaptación (supervisión del Convenio) y la Gobernación de Santander a través de la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental como ente ejecutor, omisiones que por parte de esos actores afectan el cumplimiento de las obligaciones del Convenio y contrato de obra.

Deficiencias en la ejecución del Convenio Interadministrativo 061-2013 y en el Contrato de Obra 3553 de 2015 el 30/09/2015.

Deficiente articulación y/o coordinación entre la Gobernación de Santander y el Fondo Adaptación.

Efectos

Afectación de los recursos públicos en cuantía $167.267.829,85, correspondientes al anticipo entregado al contratista que no cuentan con respaldo de amortización.

Se dilata el proceso de liquidación del contrato de obra y del Convenio 061 de 2013y la legalización de los recursos e indicadores financieros en el Fondo Adaptación.

Por lo antes expuesto se determina el presunto incumplimiento de los artículos 2° y209° de la Constitución Política de Colombia, incisos 1, 4, 5 del artículo 4, inciso 1 del artículo 14, incisos 1, 2 y 8 del artículo 26, artículo 51 y artículo 53 de la Ley 80 de 1993; artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; artículo 38, de la Ley 1952 de 2019 y artículo 39 de la Ley 610 de 2000, entre otras, por tanto, el hallazgo administrativo para indagación preliminar.

Respuesta de la Entidad

El Fondo Adaptación celebró Convenio Interadministrativo 061 de 2013 con el Departamento de Santander y como reza en el convenio, se transfirió el proyecto ala Gobernación de Santander y esta se obligó a desarrollarlo bajo los principios y normas de contratación pública; así como el Fondo asumió y desarrolló los roles a título de obligaciones del convenio de conformidad con la observancia y el cuidadode servidores públicos deben contener en sus actuaciones. El Departamento de Santander a través de su gobernación suscribió el Contrato 3533 de 2015 cuyo objeto es: “Recuperación,

[8] De acuerdo a la propuesta económica El plan de Manejo ambiental tiene asignado sus propios recursos.

Construcción y Reconstrucción de las Areas Afectadas por El Fenómeno de La Niña 2010-2011 En la Cuenca Hidrográficadel Río Fonce Municipios de Pinchote, Onzaga y San Joaquín".

Bajo su autonomía el Departamento de Santander fungió como contratante tanto del contrato de obra como del contrato de interventoría; esto es el contrato 3553 de2015, Así mismo el Fondo Adaptación ejecutó su obligación número 2 del mencionado Contrato, *"Pagar los servicios contratados por el DEPARTAMENTO para el desarrollo proyecto, de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos"* el Fondo Adaptación era el pagador de los servicios contratados por el Departamento de Santander para la ejecución del proyecto, previa revisión y aprobación de pago por parte del Departamento.

Con las anteriores precisiones, se da respuesta a los puntos que motivan su comunicación:

1.1. «(...) En el Contrato de Obra 3553 de 2015 derivado del Convenio Interadministrativo 061 de 2013, se estableció el desembolso de un anticipo de hasta el 30% del valor del contrato, que correspondió a $1.059.343.275,80 el cual fue girado el contratista, sin embargo, venció el plazo contractual el 31/10/2021, quedando un saldo pendiente por amortizar del anticipo por $167.267.829,85 (...)»

El 24 de abril de 2024, el Fondo Adaptación en oficio E-2024-001500 con asunto "Facturación contratos 3552 y 3553 de 2015", solicitó a la Gobernación de Santander:

Teniendo en cuenta que el Fondo se encuentra adelantando la liquidación del Convenio 061 de 2013, y se cuenta con los recursos pendientes de los pagos registrados en actas de liquidación, solicitamos se dé cumplimiento a las obligaciones del Departamento de Santander de acuerdo con lo establecido en la cláusula séptima del Convenio 061 de 2013 y cláusula cuarta de los contrato de obra 3552 y 3553 de 2013, para que se realicen las acciones correspondientes en conjunto con los contratistas de obra e interventoría para la radicación de las facturas correspondientes al Acta Final del contrato de obra 3552 de 2015 y Acta Parcial No 10 y Acta Final del Contrato de obra 3553 de 2015, bajo los lineamientosestablecidos en el Manual de Pagos.

En caso de que los documentos no sean remitidos al Fondo en un plazo de 30 días calendario, el Fondo procederá a realizar las acciones administrativas propias por el presunto incumplimiento que lleva el no dar cumplimiento a los requisitos descritos contractualmente y manual de pagos del Fondo Adaptación.

Se solicita a su despacho designar a quien desarrolle las gestiones necesarias paradar trámite a los pagos de terceros que deberá realizar el Fondo Adaptación sujetos a la información documental que remita la Gobernación de acuerdo con el manual de pagos de la entidad.

En respuesta la Gobernación de Santander (oficio Nro. 202400068621) comunicó
* *Al momento estamos a la consecución de los recursos del reconocimiento del reajuste de precios, por lo que solicitaremos al contratista de obra que facture sin dichos reconocimientos y sean tramitados junto con la Interventoría, pero habiéndose terminado*

y enviado las respectivas actas al Fondo Adaptación podrían proceder a realizar las gestiones para liquidar el convenio por que bajo estas circunstancias es posible que el contratista de obra (…) no colabore con la facturación hasta tanto no le sea pagado el reconocimiento del reajuste de precios por parte del departamento, el cual se podría estar dando a mediados del mes de agosto.

Existe la voluntad entre las partes para que el contratista de obra facture lo correspondiente al Acta Parcial Nro. 10 y Acta Final mediante las cuales se amortizará el 100% del anticipo, haciendo la salvedad al ente de control que, el vínculo contractual del contratista ejecutor de la obra es con el departamento de Santander.

1.2. «(...) De otra parte, se observa que la garantía única de cumplimiento en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo venció el 01/04/2022 (...)»

La ejecución contractual del contrato en comento, de acuerdo con lo pactado en el clausulado contractual de forma exclusiva a la Gobernación de Santander en su calidad de Contratante.

La Gobernación de Santander es la contratante tanto del Contrato 3553 de 2015 como de la interventoría "Consorcio Rio Fonce 12", siendo la responsable y beneficiaria y/o asegurada de las pólizas que amparan la garantía única de cumplimiento en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, por tanto es quien aprueba las garantías presentadas por el contratista, tal como se observa en el Acta de Aprobación de Póliza del 19 de octubre de 2023, suscrita porla Secretaría de Infraestructura del Departamento, la cual fue remitida al Fondo mediante oficio 20230185462 del 26/10/2023, recibida en correo electrónico del 30 de octubre de 2023. La obligación de requerir y mantener la vigencia de las pólizasen el en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo corresponde a las obligaciones naturales que debía cumplirse por el contratista y de no ser su comportamiento contractual, debió ser solicitada por su contratante que, en la presente relación corresponde a la Gobernación de Santander.

1.3. «(...) Deficiencias en la aplicación de los mecanismos de seguimiento y controlestablecidos tanto por el Fondo Adaptación y la Gobernación de Santander a través de la interventoría, omisiones que por parte de esos actores afectan el cumplimientode las obligaciones del Convenio y contrato.

Deficiencias en la ejecución del Convenio Interadministrativo 061-2013 y en el Contrato de Obra 3553 de 2015 (...)»

El Fondo Adaptación adelantó y continúa adelantando todas las acciones correspondientes para para, salvaguardar los recursos del anticipo no amortizado, tal como se describe a continuación en cumplimiento de las responsabilidades del Convenio Interadministrativo 061 de 2013:

En solicitud realizada a la Gobernación de Santander, (correo del 31 de agosto de 2022), en la cual se indica "Remito para su consideración actas de conciliación de amortización, anticipos y rendimientos financieros del sector Rio Fonce correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo de 2022. Se solicita comedidamente, remitir prontamente su

pronunciamiento."

La Gobernación de Santander (oficio No 20220182631 del 1/09/2022), informa: *El Departamento de Santander ha considerado las observaciones efectuadas por el Fondo Adaptación del Contrato No 3553 de 2015, la factura radicada del acta No 10y devuelta en el mes de diciembre y donde el porcentaje de obra acumulado a cobrares del 88.69%, que de acuerdo a lo indicado por el contrato referente al anticipo.*

Considerando que el valor de recibo parcial No 10 es de $158.535.978,10, se solicitaal Fondo Adaptación realizar la amortización total del acta No 10 por $158.535.978,10, quedando como saldo por amortizar un valor de $8.731.851,75, pendiente el acta final y liquidación para cruce de cuentas.

Se realizó reunión en las instalaciones de la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Santander el día 27/02/2023, en la cual uno de los puntos fue la amortización del anticipo. Según Acta de reunión se mencionó: *Respecto al acta final del contrato 3553, se señaló que, si bien no está conforme el acta No 10 a la forma de pago, es el mecanismo mediante el cual se deja claro el cierre financiero del contrato para terminar de amortizar el anticipo y el valor final adeudado por el contratista por concepto de estampillas departamentales.*

En oficio E-2023-003788 del 12/09/2023 con asunto "Solicitud reunión presencial de seguimiento liquidación convenio 061 de 2013", el Fondo Adaptación solicitó a la Gobernación de Santander reunión presencial. Entre los puntos a tratar se propuso en el punto No 3 "Amortización de los anticipos de los contratos 3552 y 3553 de 2015.

En reunión en la Gobernación de Santander el día 26/09/2023, respecto a la amortización del anticipo se mencionó:

1. El tema relacionado con la Amortización del 100% del contrato al contratista, el contratista de obra debe porcentaje de pago de estampillas, saldo $118 millones consorcio (…) para reajustar en liquidación y $157 millones del Contrato 3352de 2015, que ya se liquidó y está en cobro coactivo.

En oficio E-2023-004346 del 20/10/2023, dando seguimiento a los compromisos dela reunión del 26 de septiembre de 2023, el Fondo Adaptación solicitó a la Gobernación de Santander:

«3. El tema relacionado con la amortización del 100% del contrato al contratista, el contratista de obra debe el porcentaje de pago de estampillas y remitir borrador delacta de liquidación del contrato 3553 de 2015 con el reajuste del pago de estampilla.

En oficio E-2023-002747 del 20/06/2023, dando seguimiento al proceso de liquidación del contrato 3553 de 2015 entre el departamento de Santander y el Consorcio (…), se solicitó:

1. Las acciones que se han llevado a cabo por parte del Departamento para suscribirla liquidación del contrato 3553 de 2015 con los debidos soportes.

2. Pendientes para la suscripción de la liquidación del contrato 3553 de 2015.
3. Fecha probable de liquidación del contrato 3553 de 2015.
Lo anterior, teniendo en cuenta que mediante Acta de Liquidación del contrato 3553se deje claridad sobre el valor pendiente por amortizar.

En oficio E-2024-000777 del 5/03/2024 Solicitud aclaraciones al acta de liquidacióndel contrato 3553 de2015" el Fondo Adaptación solicitó a la Gobernación de Santander: *Finalmente, agradecemos se nos expongan las razones por las cuales no se ha presentado o no se presentará la o las facturas correspondientes al Acta Final y Plan de Manejo Ambiental*.

La Gobernación respondió (oficio No 20240036598 del 14/03/2024 numeral 2), *Según conversaciones con el representante de RIO FONCE, (…), me informa que entre el 18 y 22 de marzo estarán enviando factura al Fondo Adaptación según formatos de actas anteriores o lo que indiquen en el Fondo Adaptación.*

En el Acta de Liquidación por mutuo acuerdo del Contrato 3553 de 2015, se establece en los siguientes considerandos donde se observa que mediante pago del Acta Parcial No 10 y Acta Final (pendientes por facturar por parte del contratista),se hará el 100% de la amortización del anticipo:

Finalmente, El Fondo Adaptación en oficio E-2024-001500 del 24/04/2024 "Facturación contratos 3552 y 3553 de 2015", solicitó a la Gobernación de Santander se realicen *las acciones correspondientes en conjunto con los contratistas de obra e interventoría para la radicación de las facturas correspondientes al Acta Final del contrato de obra 3552 de 2015 y Acta Parcial No 10 y Acta Final del Contrato de obra 3553 de 2015, bajo los lineamientos establecidos en el Manual de Pagos.*:

La Gobernación de Santander (oficio Nro. 202400068621), comunica al Fondo:

"Al momento estamos a la consecución de los recursos del reconocimiento del reajuste de precios, por lo que solicitaremos al contratista de obra que facture sin dichos reconocimientos y sean tramitados junto con la Interventoría (...).

El Fondo expidió el CDR Nro. 344 para cubrir las obligaciones financieras del contrato 3553 de 2015, el cual presenta un saldo disponible de $390.291.602,96, dentro de los cuales se encuentran los recursos del saldo por amortizar del anticipo:

En mesa de trabajo del 8 de mayo de 2024 entre el supervisor del contrato de obra3553 de 2015 de la Gobernación de Santander, el representante del contratista de obra Consorcio (…) y el Fondo Adaptación; el contratista manifestó su voluntad de remitir las facturas correspondientes al Acta parcial Nro. 10 y Acta final,sin embargó solicitó que fuera evaluada la posibilidad de facturar hasta tanto el Departamento de Santander realice el respectivo reconocimiento de actualización de valores de obra.

El Fondo Adaptación en mesa de trabajo del 15 de mayo, no dio viabilidad a la solicitud del contratista de obra por lo que se procederá a oficiar al Departamento de Santander para que el contratista de obra remita cuanto antes las respectivas facturas con el ánimo

de amortizar el 100% del anticipo.

1.4. «(...) Afectación de los recursos públicos, (daño patrimonial al Estado) en cuantía $167.267.829,85, correspondientes al anticipo entregado al contratista queno cuentan con respaldo de amortización (...)»

El contrato 2013-CV-0061-15-3553, tiene un saldo por pagar de $362.121.419,26, para lo cual una vez la Gobernación de Santander y su interventoría remitan los documentos que soporten la ejecución para el pago de estos recursos, tal como se expresó en la comunicación del Departamento de Santander radicado Nro. 202400068621, el Fondo Adaptación de conformidad con el procedimiento establecido en el convenio realizará las actuaciones que sean necesarias para asegurar que el saldo por amortizar del anticipo se amortice, teniendo como garantíael saldo pendiente de pago, por lo cual no consideramos que exista un riesgo de que se constituya daño patrimonial al Estado.

1.5. «(...) Se afecta el proceso de liquidación tanto del contrato de obra y del Convenio 061 de 2013 y la legalización de los recursos e indicadores financieros enel Fondo Adaptación (…)

El contrato 3553 de 2015 cuenta con Acta de Liquidación suscrita de manera bilateral el 21/12/2023 en la cual se estipula dentro de sus considerandos el saldo pendiente por amortizar del anticipo, por lo cual no se ha visto afectado el procesode liquidación de este contrato.

En el Convenio 061 de 2013 se está adelantando el proceso de liquidación bilateralel cual será suscrito una vez se superen las situaciones que permitan amortizar el 100% del anticipo, lo cual sucederá una vez el contratista de obra remita las facturas correspondientes tal como se ha mencionado en los numerales anteriores y como consta en los documentos que soportan esta respuesta.
Por lo expuesto, no consideran que se vean afectados tanto los procesos de liquidación del contrato de obra (3553 de 2015) como del Convenio 061 de 2013, así como la legalización de los recursos por amortización del anticipo, ni tampoco, haber incurrido en ningún acto contrario a la Constitución, a las leyes y normas de contratación y administración pública; desde el Fondo Adaptación se ha venido actuando en cumplimiento de las responsabilidades y la ejecución contractual del convenio y sus contratos derivados, con base en la información y los documentos aportados en este requerimiento como en los anteriormente realizados, solicitan desestimar al Fondo Adaptación de la presunta Responsabilidad Fiscal y Disciplinario.

Análisis de respuesta

La Entidad centra su defensa en la obligación No 2, de la Cláusula Tercera del Convenio 061 de 2013, le obliga “Pagar los servicios contratados por El Departamento para ejecutar el proyecto, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que se detallen en el convenio”, por tanto, exponen que la gestión realizada desde la Supervisión del Convenio ha sido ante el departamento de Santander, solicitando se amortice los recursos del anticipo que fue entregado cumpliendo la cláusula contractual, no obstante, observa la CGR que dicha gestión no ha sido efectiva, por cuanto no se ha logrado amortizar los

recursos, aunado a que el contrato finalizó el 31/10/2021.

Así mismo manifiestan que los recursos no amortizados se encuentren perdidos o se hable de una lesión al patrimonio del Estado, por cuanto el Fondo en el CDR Nro.344 del 01/11/2013, que respalda las obligaciones financieras del contrato 3553 de 2015, presenta un saldo disponible de $390.291.602,96, recursos que tiene como destinación el pago de las actividades de obra ejecutadas de las Actas de Obra No.10 cuantificada en $158.535.978,10 y del Acta Final en $203.585.441,16, por cuantode acuerdo al Acta de Entrega y Recibo las obras se ejecutaron.

De otra parte, existe un acuerdo de voluntades entre el Contratista y El Departamento de Santander en el Acta de Liquidación bilateral del 21/12/2023, donde se reconocieron obligaciones para el pago de los pendientes (compensación al contratista por El Departamento y por otra el pago de impuestos departamentalespor parte del contratista) y amortizar los recursos del anticipo, específicamente en el Considerando 21, se determinó la liquidación.

Por tanto, teniendo en cuenta estas consideraciones, donde la dilación del contratista en presentar las actas, al parecer debidas a que el Departamento de Santander no ha logrado conseguir los recursos de la compensación como lo manifiesta la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Santander en Oficio Nro. 202400068621 del 03/05/2024, donde manifiesta establece que hasta agosto de 2024 se daría la compensación.

Por tanto, para la CGR hasta el 10/04/2024, no hay soporte y/o evidencia de la amortización de los $167.267.829,85, por concepto anticipo, recursos del presupuesto nacional que fueron girados en virtud del Convenio 061 de 2013 por el Fondo Adaptación. No obstante, existe un acuerdo de voluntades establecido en elActa de Liquidación, debido a que hace falta legalizar actas de obra que sustentanla ejecución contractual, y existen recursos por $390.291.602,96 para su reconocimiento y pago, no se ha hecho efectivo, por tanto, se constituye el hallazgoadministrativo para indagación preliminar, teniendo en cuenta la Entidad auditada es el Fondo y las acciones de legalización dependen directamente del contratista y departamento de Santander, observando acciones del Fondo tendientes a legalizarlos recursos y liquidar el Convenio 061 de 2013.

Hallazgo Nro. 12. Consistencia de la información registrada en el formato de Control de Recursos Contratados-CRC, Convenio FA-I-S-CV-013-2021 – Administrativo (A).

Resumen:

El objeto reportado en el formato de Control de Recursos Contratados- CRC no corresponde al del Convenio FA-I-S-CV-013-2021.

CRITERIOS Y FUENTES DE CRITERIOS

Constitución Política de la República de Colombia de 1991. CAPITULO 5 DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales yse desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley*.

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

Artículo 3.- *De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendránen 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 (…)*

Artículo 51*.- De la responsabilidad de los Servidores Públicos**. El servidor público responderá**, disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la Ley.*

Ley 2160 de 2021. "*Por medio de la cual se modifica la ley 80 de 1993 y la ley 1150de 2007"*

Artículo 4. Modifíquese el Artículo 65 de la Ley 80 de 1993, el cual quedara así:

ARTÍCULO 65. DE LA INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN ***CONTROL FISCAL****. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejerceráuna vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagosoriginados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposicioneslegales.*
Una vez liquidados a terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractuala los servidores públicos de cualquier orden.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte dela Contralaría General de Ia República. El cual se realizará en tiempo real - a travésdel seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e. impacto de los-recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de Ia información, con Iaparticipación activa del control social y con la articulación del control interno.

Ley 83 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".*

Resolución 940 de 2015 *"Por medio de la cual se adopta el Manual de manejo de recursos de inversión del Fondo Adaptación*".

Artículo 1. Objeto: *Adóptese el Manual de Manejo de Recursos de Inversión del Fondo Adaptación, como un instrumento administrativo del proceso de gestión financiera, dirigido a estandarizar criterios, fijar lineamientos y aportar claridad en cuanto a las políticas que deben tener en cuenta los involucrados en el trámite de los recursos de inversión de la entidad.*

Manual de Manejo de Recursos de Inversión, Versión 7 de 2023.

1.6 Definiciones

1.6.4 Control de recursos contratados (CRC): *Es el acto por medio del cual se controla el valor contratado, respaldado en las CDR expedidas conforme a las obligaciones contraídas en cada acto o contrato del Fondo.*

Clausulado del convenio de asociación FA-I-S-CV-013-2021 suscrito entre el Fondo Adaptación y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras del Corregimiento de Gambote- Arjona

CONDICIÓN

Con la finalidad de llevar un control de los recursos de inversión el Fondo Adaptación realiza la emisión de documentos administrativos en el proceso de gestión financiera:

1. "(…) Valor asignado por sector/Macroproyecto – Distribución aprobada por el Consejo Directivo.
2. Constancias de Disponibilidad de Recursos-CDR. No puede superar el valor asignado por sector /macroproyecto.
3. Control de Recursos Contratados- CRC. No puede superar el valor delas CDR expedidas por sector/macroproyecto. El fin de este control es llevar el registro de los contratos y/o documentos que generan una obligación de pago para la Entidad, así como comprometer finalmente lasCDR expedidas que los respaldan.
4. Generar Instrucción de Giro. No puede superar el valor los contratos y/o documentos que generan obligación de pago, por CDR y por sector/macroproyecto.

La entidad presentó a la Contraloría delegada para el Sector de Infraestructura elformato de Control de Recursos Contratados – CRC para el convenio suscrito FA-I-S-CV-013-2021 en el cual se logró evidenciar que el objeto reportado allí nocorresponde a la minuta del convenio de asociación entre el Fondo Adaptación y elConsejo Comunitario de Comunidades Negras del corregimiento de Gambote-Arjona tal como se especifica en la cláusula primera como objeto. El objeto inscritoen el CRC corresponde al Contrato 181 de 2023.

Dado lo anterior el Fondo Adaptación presenta inconsistencias en la información registrada.

Causas

Lo evidenciado anteriormente corresponde a una inadecuada gestión documental yde la información respecto al diligenciamiento del formato reportado como Control de Recursos Contratados-CRC del convenio como paso seguido de las Constancias de Recursos Contratados- CDR que los respaldan tal como lo manifiesta la entidadmediante oficio de respuesta E-2024-001545.

Efectos

Esta situación detectada evidencia las debilidades en la gestión financiera lo que podría generar riesgos y distorsionar la información para toma de decisiones; comotambién limita el control adecuado respecto a los recursos contratados.

Respuesta de la Entidad

*Al respecto es pertinente mencionar que, el documento objeto de la observación corresponde a la "**Certificación registro en Control de Recursos del Fondo Adaptación**" emitida de forma manual y no a los registros efectuados en el Sistemade Información de Fondo Adaptación – SIFA en donde se lleva el Control de Recursos Contratados.*

En apoyo de lo anterior expuesto se tiene:

1. *El Fondo Adaptación mediante Resolución 940 del 30 de noviembre de 2015,adopta el Manual de Manejo de Recursos de Inversión, como instrumento administrativo y gerencial de política, que, respetando las normas aplicables,le permita unificar criterios y fijar parámetros que generen mayor eficiencia en el manejo de los recursos de inversión administrados en los Patrimonios Autónomos; es así que, en el numeral 1.6.4 Control de recursos contratados(CRC), se define como:*

*"**1.6.4 Control de recursos contratados (CRC).** Es el acto por medio del cual se controla el valor contratado, respaldado en las CDR expedidas conforme a las obligaciones contraídas en cada acto o contrato del Fondo"*

1. ***Este control de recursos contratados se lleva en el Sistema de Información del Fondo Adaptación – SIFA**, en donde se registran las obligaciones contraídas por la Entidad, ya sean contratos, convenios, resoluciones y demás, para su seguimiento se genera el listado en Excel denominado "Listado Control de Recursos Contratados", en donde entre otroscampos se tiene el de objeto.*

2. *El sistema no tiene parametrizado generar este tipo de formatos.*

3. *De acuerdo con lo solicitado por la Comisión de la Contraloría en prueba de recorrido realizado el 21 de febrero de 2024, en las instalaciones del Fondo Adaptación, se*

remitió el "Listado Control de Recursos Contratados a 31-12- 2023", en donde se puede observar que el objeto del convenio corresponde conlo indicado en el documento contractual.

(…)

CLAUSULADO CONVENIO DE ASOCIACIÓN FA-I-S-CV-013-2021 SUSCRITO ENTRE EL FONDO ADAPTACIÓN Y EL CONSEJO COMUNITARIO DE COMUNIDADES NEGRAS DEL CORREGIMIENTO DE GAMBOTE-ARJONA

objeto es *"Aunar esfuerzos entre el Fondo Adaptación y el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Gambote, a fin de adelantar la implementación de los acuerdos protocolizados en el marco del proceso de consulta previa ordenado por el Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena Sala Laboral, mediante el fallo de tutela 2019-00026-00 del 30 de mayo de 2019, en relación con las obras preventivas de mitigación del riesgo por inundación realizadas en el corregimiento de Gambote, municipio de Arjona - Bolívar, dentro del Macroproyecto de Canal del Dique."*

Por todo lo anterior, EL FONDO y EL CONSEJO, han acordado suscribir el presente convenio de asociación, En mérito de lo expuesto las partes,

ACUERDAN

CLAUSULA PRIMERA. Objeto.	"Aunar esfuerzos entre el Fondo Adaptación y el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Gambote, a fin de adelantar la implementación de los acuerdos protocolizados en el marco del proceso de consulta previa ordenado por el Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena Sala Laboral, mediante el fallo de tutela 2019-00026-00 del 30 de mayo de 2019, en relación con las obras preventivas de mitigación del riesgo por inundación realizadas en el corregimiento de Gambote, municipio de Arjona - Bolívar, dentro del Macroproyecto de Canal del Dique." **PARÁGRAFO PRIMERO:** Los Estudios Previos, el Estudio del Sector, y los documentos que los conforman, cuyo conocimiento y aceptación ratifica **EL CONSEJO** con la suscripción de este convenio, se entienden incorporados al presente documento, aun cuando este no reproduzca su contenido.

1. *La Certificación del convenio FA-I-S-CV-013-2021 se emitió de forma manual y presenta un error humano al no actualizar en el formato el objeto del convenio, la demás información allí relacionada correspondecon lo indicado en el convenio y lo registrado en el Control de RecursosContratados - CRC.*

2. *En respuesta al numeral 3 del requerimiento AG8-1-14, se adjuntaron las Certificaciones del Control de Recursos Contratados de los contratos allí enunciados: 2013-C-0181 y FA-I-S-CV- 013-2021.*

Como se puede observar, únicamente el objeto de contrato 2013-C- 0181 es el mismo que se registra en el contrato FA-I-S-CV-013-2021, lo que confirma que, por error humano, se omitió actualizar el objeto y digitar el correspondiente a este convenio.

No. Contrato: 2013-C-0181	**Sector/Macroproyecto:** JARILLÓN DE CALI
Nit / CC: 890303208	**Tercero:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA COMFAMILIAR ANDI

OBJETO El contratista se compromete con EL FONDO a proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de interés prioritario – VIP, para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable por inundación, localizados sobre aproximadamente 17 km del Jarillón de Aguablanca, en 2 km sobre el Río Cali y en 7.5 km sobre el Canal Interceptor Sur y en las lagunas del Pondaje y Charco Azul en la ciudad de Santiago de Cali, beneficiarios del proyecto "PLAN JARILLÓN RÍO CAUCA Y OBRAS COMPLEMENTRIAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI – PJAOC" (PJAOC) del FONDO, de conformidad con el estudio previo origen de este contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del CONTRATISTA forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.

TIPO	FECHA	No. CDR	DETALLE	FIDUCIA	FUENTE	VALOR
Inicial	2013-09-26	109	Contrato	FADAP	MINHACIENDA	8.616.132.000,00
Reducción	2021-12-31	109	Otrosí 4	FADAP	MINHACIENDA	-2.230.635.303,00
TOTAL						6.385.496.697,00

No. Contrato: FA-I-S-CV-013-2021	**Sector/Macroproyecto:** CANAL DEL DIQUE
Nit / CC: 901419903	**Tercero:** CONSEJO COMUNITARIO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DEL CORREGIMIENTO DE GAMBOTE - ARJONA

OBJETO El contratista se compromete con EL FONDO a proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de interés prioritario – VIP, para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable por inundación, localizados sobre aproximadamente 17 km del Jarillón de Aguablanca, en 2 km sobre el Río Cali y en 7.5 km sobre el Canal Interceptor Sur y en las lagunas del Pondaje y Charco Azul en la ciudad de Santiago de Cali, beneficiarios del proyecto "PLAN JARILLÓN RÍO CAUCA Y OBRAS COMPLEMENTRIAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI – PJAOC" (PJAOC) del FONDO, de conformidad con el estudio previo origen de este contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del CONTRATISTA forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.

TIPO	FECHA	No. CDR	DETALLE	FIDUCIA	FUENTE	VALOR
Inicial	2021-11-12	6077	Contrato	FADAP	MINHACIENDA	3.800.000.000,00
TOTAL						3.800.000.000,00

3. *Se adjunta certificación de los contratos 2013-C-0181 y FA-I-S-CV-013-2021 Se concluye que la información registrada en el Sistema de Información del Fondo Adaptación – SIFA en donde se lleva el Control de Recursos Contratados, presentael registro del convenio FA-I-S-CV-013-2021 de forma correcta y, por lo tanto, los valores arrojados en los diferentes reportes y saldos del SIFA,son consistentes con la realidad, no genera riesgo, ni incertidumbre respecto de las cifras que allí se reflejan.*

   En ese orden, en virtud de lo anterior, de manera respetuosa se solicita se retire la Observación Administrativa 16 del informe final de Auditoría de Gestión Financiera vigencia 2023 que adelanta la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura dela Contraloría General de la República al Fondo Adaptación en referencia a la Consistencia de la información registrada en el formato de Control de Recursos Contratados – CRC, Convenio FA-I-S-CV-013-2021.

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta que la Entidad allegó el formato de manera correcta en su diligenciamiento, es pertinente aclarar que las acciones para subsanar lo observadose realizaron de manera posterior confirmando lo comunicado, por tanto, se constituye el hallazgo administrativo.

Hallazgo Nro. 13. Anticipo del Contrato 2013-C-0002-20-V0159, derivado del Contrato 002 de 2013. Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F) y presunta incidencia Disciplinaria (D).

Resumen:

Se observa en la contabilidad un saldo por legalizar del anticipo del Contrato 2013-C-0002-20-V0159 por $850.901.310 del cual la Entidad informa que no ha sido amortizado. Respecto al citado contrato, se identificó que se deriva del Contrato 002se 2013 suscrito entre el FA un operador zonal para "REALIZAR LA CONSTRUCCIÓN POR EL SISTEMA

DE PRECIO GLOBAL DE HASTA 130 SOLUCIONES DE VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO EN EL CORREGIMIENTO DE CARMEN DEL MAGDALENA, JURISDICCCION DEL MUNICIPIO DE PLATO URBANIZACIÓN ALTOS DE ARARAT II (…). Se obtuvo evidencia de que el Contrato 02 de 2013 al igual que sus derivados entre ellos el yel Contrato 2013-C-0002-20-V0159 se encuentran terminados y en estado de incumplimiento.

Con fecha 11 de mayo de 2023 Radicado I-2023-004811, el equipo de trabajo del Sector Vivienda, remite Informe de incumplimiento - Acta de Liquidación Parcial Bilateral 006 del Contrato 002 de 2013 suscrito con la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, al equipo de trabajo Gestión Jurídica Defensa Judicial y cobro coactivo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la caja de compensación no cumplió con el objeto y el plazo pactados en la CLAUSULA PRIMERA del citado acuerdo.

“1. OBJETO DEL ACUERDO: Terminar la construcción, entrega y legalización de 130 unidades de vivienda que componen el Plan de Intervención 8-187-1-0642- VIVIENDA PLATO-URBANIZACION ALTOS DE ARARAT II-006.

Dentro de la información aportada por el FA se encuentra un reporte del 11/02/2024; solicitud en la que se menciona Proceder con proceso ejecutivo o de cobro coactivo teniendo en cuenta el “Acta de Liquidación Parcial Bilateral 006 del Contrato 002 de2013.

Sin embargo, de acuerdo con lo informado por el FA no se anexa documento que permita evidenciar la apertura del proceso respectivo de cobro coactivo. Por tanto, esta situación y en razón a que las soluciones de viviendas que se tenían que cubrircon el desarrollo del contrato no han sido entregadas totalmente a los beneficiariosel valor Contrato 2013-C-0002-20-V0159 se constituye en un daño Patrimonial al Estado en cuantía de $2.643.415,946, correspondiente al valor pagado dentro del cual se encuentra incluido el anticipo no amortizado por $850.901.310.

Fuente de Criterio y Criterio

El Artículo 209 de la *Constitución Política de Colombia, establece:*

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales yse desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

El Artículo 52 de la Ley 80 de 1993 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.

El articulo 4 parágrafo 1 y Artículos 5 y 6 de la Ley 610

Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidadfiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiendesin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuiblea una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexocausal entre los dos elementos anteriores.

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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producidapor una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de losfines 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 servidorespúblicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosao culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

El Articulo 3, parágrafo 2 de la Ley 2020 de 2020 Reporte al registro Nacional de obras inconclusas.

Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término perentorio de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar el reporte inicial al Registro Nacional deObras Civiles inconclusas de su jurisdicción.Articulo 2 Ley 42 de 1993.

ARTÍCULO 2. Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control yelectorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la ConstituciónNacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las

personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.

El Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, establece:

"ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes ala buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia,eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principiosanteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO .- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluarel desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidadde la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular. (…)"

El Artículo 26, 51 y 52 de la Ley 80 de 1993, establecen:

"ARTÍCULO 26. 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 protegerlos derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas (…)"

"ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

ARTÍCULO 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 desus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta ley (…)"

El Artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establece:

"ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la

transparencia de la actividad contractual, las 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 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 enla 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 lanaturaleza 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 (…)”

“ARTÍCULO 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 cargodel contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes,aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y seránresponsables 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 (…)”

Si bien la Ley 734 de 2002 fue derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 (salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el 28 de diciembre de 2023),para el momento en que ocurrieron los hechos se encontraba vigente el numeral 1del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual establecía:

“Artículo 34. Deberes. 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, 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 (…)"

El Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, establece:

"ARTÍCULO 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 manualesde funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (…)

· Contrato 002 de 2013

· Contrato 2013-C-0002-20-V0159 de 2020

Situación encontrada:

En desarrollo de la Auditoria Financiera efectuada al Fondo Adaptación y con el objetivo de verificar la razonabilidad del saldo de la cuenta Anticipos, se verificó la información allegada por la entidad evidenciando la siguiente situación.

Se observa en la contabilidad un saldo por legalizar del anticipo del Contrato 2013- C-0002-20-V0159 por $850.901.310 del cual la Entidad informa que no ha sido amortizado. Este contrato es derivado del Contrato 002 de 2013 en el cual la caja de compensación se compromete a realizar las funciones de operador zonal del "programa Nacional de Reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivadosdel fenómeno de la Niña 2010-2011".

Se obtuvo evidencia que el Contrato 002 de 2013 se encuentra terminado y en estado de incumplimiento.

El 16/02/2022 se suscribió Acta de Liquidación Parcial Bilateral 006 del Contrato 002 de 2013 mediante la cual las partes asumen compromisos en aras de darcumplimiento a los faltantes, incluyen en esta acta los compromisos derivados del Contrato 2013-C-0002-20-V0159.

Con fecha 11 de mayo de 2023 Radicado I-2023-004811, el equipo de trabajo del Sector Vivienda, remite Informe de incumplimiento - Acta de Liquidación Parcial Bilateral 006 del Contrato 002 de 2013 suscrito con La CAJA DE COMPENSACIÓNFAMILIAR, al equipo de trabajo Gestión Jurídica Defensa Judicial y cobro coactivo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Caja de Compensación no cumplió con el objeto

y el plazo pactados en la CLAUSULA PRIMERA del citado acuerdo.

“1. OBJETO DEL ACUERDO: Terminar la construcción, entrega y legalización de 130 unidades de vivienda que componen el Plan de Intervención 8-187-1-0642- VIVIENDA PLATO-URBANIZACION ALTOS DE ARARAT II-006.

PLAZO DEL ACUERDO: El plazo del presente acuerdo es hasta el CATORCE de diciembre de 2022. “

Así mismo no cumplió con “(…) la fecha límite establecida para la escrituración y legalización de 130 unidades de vivienda (…)”, esto es hasta el 14 de diciembre de2022.

“(…) Entendiendo por legalización cuando las viviendas estén debidamente escrituradas y registradas en la oficina de Registros de Instrumentos Públicos a favor de cada uno de los beneficiarios del proyecto elegidos por el Fondo Adaptación, cuenten con el pago de las matrículas ante las empresas de ServiciosPúblicos Domiciliarios (E.S.P.D) y se hayan surtido todos los tramites que correspondan ante la autoridad ambiental competente. (…)” (Anexo documento)

La última actuación reportada por el Fondo del 11/02/2024 corresponde a la solicitudpor parte del Sector Vivienda al equipo de trabajo Gestión Jurídica Defensa Judicial y cobro coactivo en los siguientes términos:

Proceder con proceso ejecutivo o de cobro coactivo teniendo en cuenta que en el “Acta de Liquidación Parcial Bilateral 006 del Contrato 002 de 2013”, se consideró procedente incluir a este documento el anexo No 3 “acuerdo entre las partes”, toda vez que, este estará regido por la condiciones técnicas, legales, financieras y administrativas acordadas en el Contrato de Prestación de Servicios 002 de 2013, los estudios previos para la contratación del Operador Zonal del departamento del Cesar y sur del departamento del Magdalena, en el marco del “Programa Nacionalde reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por loseventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010-2011”, que dio origen al contrato.Es así como, el acuerdo hace parte integral del contrato, por lo tanto, la tasación deperjuicios estipuladas en la CLAUSULA SEPTIMA en caso de incumplimiento por parte del Operador Zonal, son procedentes.

A 31 de diciembre de 2023, la Entidad no anexa soportes que permitan determinar si se ha iniciado el proceso respectivo de cobro coactivo.

Los hechos que sustentan los cargos están soportados en informes, correspondencia de la Entidad y datos financieros los cuales se anexan

El Fondo Adaptación giró el anticipo al contratista en el marco del Contrato 2013-C-0002-20-V0159 de 2020, celebrado entre (…) y la Caja de Compensación Familiar, cuyo objeto era “REALIZAR LA CONSTRUCCIÓN POR EL SISTEMA DE PRECIO GLOBAL DE HASTA 130 SOLUCIONES DE VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO EN EL CORREGIMIENTO DE CARMEN DEL MAGDALENA, JURISDICCION DEL MUNICIPIO DE PLATO URBANIZACIÓN ALTOS DE ARARAT II, (…) .

De acuerdo con la certificación expedida por el Asesor I del equipo de trabajo de gestión financiera sección tesorería a 30 de abril de 2024 se encuentran las siguientes órdenes de pago registradas en el sistema:

Tabla 35. Contrato 2013-C-0002-20-V0159 suscrito por el operador con el cual el FA suscribió el Contrato 002 de 2013

CONTRATO:	2013-C-0002-20-V0159.
VALOR DEL CONTRATO:	$ 4.780.039.031
VALOR DEL ANTICIPO:	$ 1.438.294.567
VALOR PAGADO:	$ 2.643.415.946
VALOR AMORTIZADO DEL ANTICIPO:	$ 587.393.257
SALDO POR AMORTIZAR:	$850.901.310
SALDO DEL CONTRATO:	$ 2.136.623.085
FECHA DE INICIO	18/12/2020
FECHA DE TERMINACIÓN	14/09/2022

Fuente: Certificación financiera FA

Tabla 36. órdenes de pago Contrato 2013-C-0002-20-V0159

FECHA DE PAGO	***N° ORDEN DE PAGO***	***VALOR FACTURADO O COBRADO POR EL CONTRATISTA***	***VALOR AMORTIZADO***	***VALOR ORDEN DE PAGO***	***CONCEPTO***
3/03/2022	24084	$ -	$ -	$ 1.438.294.567	Cuenta de cobro No. 17
7/03/2022	24092	$ 1.296.125.967	$ 388.837.790	$ 907.288.177	Factura No. E-13
1/09/2022	25048	$ 275.771.483	$ 82.731.445	$ 193.040.038	Factura No. E-15
7/12/2022	25489	$ 220.617.186	$ 115.824.022	$ 104.793.164	Factura No. E-20
VALOR TOTAL		$ 1.792.514.636	$ 587.393.257	$ 2.643.415.946	

Fuente: Certificación financiera FA

Causas

Inoportunidad en la planeación y ejecución contractual, no desarrollo total del objeto contractual, inoportunidad en amortización de anticipo de lo contratado, deficienciasen la supervisión, ejecución contractual y en la oportuna aplicación de los controlesestablecidos para el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractualesy deficiencias de coordinación, articulación y/o gestión que no permiten observar actuaciones efectivas oportunas.

Efectos

Daño Patrimonial al Estado en cuantía de $2.643.415.946, valor que corresponde alos pagos realizados por el Fondo Adaptación al contratista, dentro del cual se encuentra el monto correspondiente al anticipo no amortizado en cuantía de $850.901.310.

Inoportunidad en la entrega de las viviendas a los damnificados con el objeto de dar cumplimiento al “Programa Nacional de Reubicación y reconstrucción de viviendaspara la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la Niña 2010- 2011” que le permitan

cumplir con su misión de proveer de una solución de viviendaa los hogares que con ocasión de los eventos generados por el fenómeno de La Niña 2010 – 2011, vieron destruida su vivienda.

Presunto incumplimiento del Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (principios de Eficacia y Eficiencia), Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, numeral 1 delArtículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en materiacontractual Artículos 83 y 84 de la Ley 1474, Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el Capítulo 5 Artículos 51 y 52, entre otras, por lo cual se determina la observación administrativa con posible incidencia disciplinaria e incidencia fiscal.

Respuesta de la Entidad

En relación con el alcance del contrato derivado 2013-C-0002-20-V0159, es preciso indicar que, del avance de ejecución de las 130 unidades de vivienda, 65están ejecutadas y pagadas en un porcentaje del 75%, y se encuentra pendienteel 25% restante por temas eléctricos, legalización y escrituración de estas. En cuanto a las 65 unidades restantes no presentan avance de ejecución.

En razón a lo anterior y teniendo en cuenta que la caja de compensación no ha cumplido con el objeto y el plazo pactados en la CLÁUSULA PRIMERA del ANEXO No. 3 – ACUERDO ENTRE LAS PARTES que hace parte integral del Acta de LiquidaciónParcial Bilateral 006 del Contrato 002 de 2013 suscrita el 16 de febrero de 2022 con el objeto de: “Terminar la construcción, entrega y legalización de 130 unidades de vivienda que componen el Plan de Intervención 8-187-1-0642-VIVIENDA PLATO-URBANIZACIÓN ALTOS DE ARARAT II-006”, se han adelantado las actividades necesarias y tendientes a consolidar la información que conlleve a lainterposición de las acciones legales en contra de la CAJA DE COMPENSACIONFAMILIAR, sin embargo, en reunión de fecha 24 deabril de 2024 (se adjunta acta), la caja de compensación reiteró su interés de culminar las actividades necesarias para lograr la terminación y entrega total del proyecto.

Frente a lo anterior y dado que persiste la necesidad de proveer de viviendas a beneficiarios del Programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas del fenómeno de la niña 2010-2011 en el municipio de Plato - Magdalena, el Fondo Adaptación de manera paralela considera pertinente analizar alternativas conjuntas que permitan finalmente cumplir con los objetivos de la presente contratación de la manera más ágil posible, sin perjuicio del adelantamiento de las acciones legales que le asisten a la entidad frente a los perjuicios derivados del incumplimiento así como los saldos de los recursos no amortizados por concepto de anticipo, dentro de los términos previstos en la ley para ello.

Ahora bien, en relación con la Forma de Pago establecida en el Anexo No. 3 – ACUERDO ENTRE LAS PARTES, el cual es parte integral del Acta de LiquidaciónParcial Bilateral 006 del Contrato 002 de 2013 suscrita el 16 de febrero de 2022, se indicó lo siguiente:

“(...) 4. FORMA DE PAGO

EL FONDO pagará el valor del presente arreglo directo, una vez se encuentre aprobado

el P.A.C (Programa Anual Mensualizado de Caja), contra la presentación de la respectiva cuenta de cobro con el cumplimiento de los requisitos para el pago de conformidad con el Manualde Pagos de la entidad, de la siguiente manera:

a) Pagos por facturar por concepto de obra por valor de $4.780.039.031,00 que corresponden a $3.341.744.464,00 pendientes por pagarcorrespondientes a la ejecución de obra realizada y $1.438.294.567,00 correspondientes a la amortización del anticipo entregado.

b) Pago Interventoría inicial de obra por valor de $33.517.527,00

3.1. FORMA DE PAGO POR CONCEPTO OBRA:

- *Pagos parciales por el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de cadauna de las viviendas que sean efectivamente entregadas a (…)* ***- OPERADOR ZONAL*** *hasta completar el número de inmuebles pactados, siempre que se encuentren terminados y recibidos a entera satisfacción por el interventor de obra y el responsable del contrato.*

  En cada uno de estos desembolsos se retendrá de manera proporcional al número de viviendas entregadas, la suma pendiente por amortizar delanticipo girado al contratista incumplido, equivalente a $1.438.294.567,00, de acuerdo con el cronograma de pagos yamortizaciones adjuntos.

  En todo caso el anticipo debe quedar totalmente amortizado, contra elrecibo físico de las viviendas.

- *El pago excedente, por el veinticinco por ciento (25%) del valor de las viviendas entregadas, cuando estén debidamente escrituradas y legalizadas en la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos a favor de cada uno de los beneficiarios del Proyecto, cuenten con el pago de las matrículas ante las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (E.S.P.D) registradas a nombre del beneficiario elegido por el FONDO ADAPTACIÓN, se hayan surtido todos los trámites que correspondan ante la autoridad ambiental competente y estén recibidas a conformidad por (…) y el FONDO ADAPTACIÓN*. (...)"

Así las cosas, los pagos realizados corresponden a los avances de obra efectivamente ejecutados en el marco del contrato derivado 2013-C-0002-20-V0159 y a las amortizaciones del anticipo hasta por la suma de $587.393.257, previa verificación del cumplimiento de lo previsto igualmente en el Manual de Pagos de laentidad, tal como se puede verificar en los archivos adjuntos a la presente comunicación.

En este sentido, los pagos realizados a la fecha son correspondientes con la formade pago acordada contractualmente según dicho anexo No. 3, del acta de Liquidación Parcial Bilateral 006 y no implican un desembolso injustificado o excesivo de recursos públicos. No puede perderse de vista que, entre las partes seacordó que el valor del anticipo iría siendo amortizado gradualmente con la presentación de cada una de las facturas presentadas en atención a avance efectivode la obra y entrega de las viviendas a los interesados hasta culminar el proyecto; habida cuenta que no se culminó el

proyecto, tampoco se logró amortizar 100% el anticipo. No obstante, en relación con el saldo del anticipo que no se alcanzó a amortizar, la entidad, dentro de los términos procesales (art. 164 CPACA) adelantarálas acciones judiciales necesarias y tendientes a su cobro así como los perjuicios aque haya lugar, en correlación con el incumplimiento que hasta el momento se ha evidenciado, sin embargo es importante reiterar que el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación han adelantado mesas de trabajo para explorar alternativas encaminadas al cumplimiento tardío de las obligaciones derivadas del contrato 002de 2013, teniendo en cuenta el interés mutuo de terminar las soluciones de vivienday por ende la entrega de las mismas a los beneficiarios del Programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas del fenómeno de la niña 2010-2011, lo cual permitiría concluir y cumplir con la finalidad de la contratación que no es otra que concretar el derecho a una vivienda digna a los beneficiarios del Fondo Adaptación por causa de haber sido víctimas de los efectos del fenómeno de la Niña 2010-2011.

En este sentido, de los acercamientos con la caja de compensación, se han planteado entre otros análisis para lograr la terminación de las viviendas, los siguientes:

A. "(...) *Hacer acercamiento con otros contratistas y/o inversionistas que cuenten con el músculo financiero que requiere la culminación de las obras: La Caja de Compensación informa que en este momento se encuentra haciendo gestiones con un posible inversionista, al cual le indicará que el Fondo Adaptación paga contra vivienda escriturada y registrada al beneficiario final, con el fin de que este verifique la pertinencia de hacer parte de la ejecución del proyecto.*
B. *Instruir a la Fiduciaria (patrimonio autónomo) de cambiar de fideicomitente yque sea que municipio de Plato – Magdalena quien tenga la titularidad delpredio, con el fin de poder firmar un convenio interadministrativo para queeste último culmine las obras pendientes: esta opción es viable, sin embargo, el tiempo que este proceso conlleva es demasiado largo.*
C. *Activación de las instancias judiciales por ambas partes (Fondo Adaptación o COMFA…) para la demanda de pretensiones, si así la situación loamerita".*

Estas opciones se encuentran en análisis por parte del Fondo Adaptación teniendo en cuenta como se ha mencionado, que se trata de buscar alternativas que conlleven al cumplimiento de los fines del estado, relacionados con la terminación y entrega de las viviendas a los beneficiarios del Programa Nacionalde reubicación y reconstrucción de viviendas del fenómeno de la niña 2010-2011, sin embargo, esto no conlleva un desistimiento para adelantar las acciones judiciales dentro de la oportunidad procesal respectiva en defensa de los interesesdel Estado en atención a los perjuicios causados por la caja de compensación.

Análisis de respuesta

En el texto de la respuesta la entidad reitera el incumplimiento entre las partes y no aporta elementos nuevos que permitan desvirtuar lo observado, por lo anteriorse valida como hallazgo en los mismos términos, Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria. La Entidad manifiesta que se encuentraadelantando los trámites sancionatorios, pero no aporta avances al respecto, teniendo en cuenta que el contrato terminó su ejecución el 14 de septiembre de 2022.

Hallazgo Nro. 14. Ejecución del Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).

Resumen

En el Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020 suscrito por el Fondo de Adaptación el 28/12/2020, se presentó incumplimiento del término estipulado de cinco (5) días para la entrega de la garantía exigida[9], requisito indispensable para el perfeccionamiento y ejecución del contrato, observando que las acciones adelantada por la Entidad para requerir al contratista no fueron eficaces y no se logró el perfeccionamiento del contrato y se dilató la toma de una decisión, hasta que el contratista realizó la cesión del contrato el 30/12/2021, es decir 1 año posterior a la suscripción, sin que se hiciera efectiva las disposiciones establecidasen el clausulado contractual o en las disposiciones legales por este incumplimientocon las consecuencias de la paralización y postergación del inicio de ejecución, viéndose afectados la Entidad en el cumplimiento de sus metas y directamente losbeneficiarios necesitados de la entrega de una solución de vivienda.

De otra parte, se observó que al vencimiento del plazo contractual el 24 de abril de2024, informa la Entidad, el contrato presenta un avance del 92%, quedando pendiente la entrega de 40 soluciones de una segunda etapa y por finalizar el proceso de escrituración.

Criterios y fuentes de criterios

Constitución Política de Colombia.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales yse desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía. Celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", en los artículos 51 y 53, establece lo siguiente:

Artículo 3.- 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 (…)

Artículo 4. – De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.

1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, igual

[9] Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020, Cláusula Vigésima Cuarta. Garantías

exigencia podrán hacer al garante.

4º. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidadcontra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

"Artículo 51º.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones enla actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley."

Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

Articulo 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes ala buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia,eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principiosanteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. PARÁGRAFO .- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganosde control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para laconsecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.Igual exigencia podrán hacer al garante.
(…)

Artículo 5o. De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización delos fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:
(…)
2. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que elobjeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse.
(…)

Decreto 1082 del 26/05/2015. *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"*

SECCIÓN 3. GARANTÍAS

Artículo 2.2.1.2.3.1.1. *Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación.* El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii)los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.

Artículo 2.2.1.2.3.1.4. ***Garantía del oferente plural.*** Cuando la oferta es presentada por un proponente plural, como unión temporal, consorcio o promesa desociedad futura, la garantía debe ser otorgada por todos sus integrantes.

Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer losmecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

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

Artículo 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 cargodel contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes,aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y seránresponsables 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.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:
No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridospor 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 ejecutadaa 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.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:
k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con 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.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir dela ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Resolución 182 de 2020 por la cual se Adopta el Manual de Contratación 8-GCT-M-01. Versión 1.0, julio de 2020

4.3.4 Cesión de los Contratos

Los contratos estatales son intuito personae y, en consecuencia, una vez celebradosno podrán cederse sin autorización previa, expresa y escrita de EL FONDO.

En caso de requerirse la cesión del contrato, el supervisor o interventor deberá informar de tal situación al Subgerente, Líder Sectorial o del Macroproyecto o Jefe de Oficina responsable de la contratación, indicando por escrito las razones de hecho y de derecho que la justifican y su recomendación acompañado de los soportes documentales respectivos.

Previo a la autorización de la cesión, EL FONDO deberá verificar que el cesionario propuesto cumpla con los requisitos habilitantes establecidos en el Pliego deCondiciones o Términos y Condiciones Contractuales que precedieron la contratación. Al efecto el área solicitante requerirá al Secretario/a General la designación del comité verificador respectivo. Tratándose de contratos cuya contratación original fue puesta a consideración y recomendación del Comité de Contratación, su cesión deberá ser recomendada por esta instancia.

Ley 1952 de 2019, Código Disciplinario Único

ARTÍCULO 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 manualesde 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 y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido delcargo o función.

Anexo No. 10. Anexo Técnico e Instructivo Documentación Requerida:

1. Cada contratista es autónomo para definir la estrategia de gestión inmobiliaria que usará para proveer las soluciones de vivienda. El Contratista presentará al beneficiario la oferta de vivienda, para que este elija la que más le convenga. Tratándose de reconstrucción, el Contratista presentará al beneficiario la tipología de vivienda. Esta gestión debe demostrarse mediante un documento deentendimiento suscrito por el beneficiario y el Contratista, en el que el primero se compromete a recibir la vivienda que ha elegido y el segundo a mantener las condiciones para proveerla.

2. Los Proyectos de reubicación presentados por los contratistas deben contar con los documentos soporte correspondientes a:

a) Estudio de títulos que establezca la propiedad plena del terreno en cabeza del contratista.

3. Licencia de Urbanismo y/o Construcción con sus documentos soporte.

b) Presupuesto de Obra para los proyectos en donde se tengan contratos de construcción de obra civil.

4. **Instructivo para la Provisión de Vivienda en La Modalidad Contractual de Compraventa de Vivienda Nueva. 4-GPY-I-15. Versión 1.0, junio 2020**

3 Selección de vivienda o proyecto

3.1.1 Viabilidad jurídica

Se deberán considerar, además de los requisitos jurídicos mínimos, aspectos comolos siguientes para el proponente y la propuesta de vivienda:

- Licencias de Obra y/o Urbanismo, aprobación y vigencia.
- Títulos de propiedad del predio o del lote: Certificados de tradición y libertad ydemás certificados.
- Constitución, representación legal y facultades para la negociación (condiciones fiduciarias, si aplica).
- Obligaciones tributarias y laborales (parafiscales).

La viabilidad jurídica quedará registrada en un documento y será generado por el equipo del Sector Vivienda (o el apoyo jurídico que la Entidad designe para tal fin). Dicho documento deberá tener como conclusión un concepto que corresponderá a: jurídicamente viable o jurídicamente no viable; caso último en el cual se deberá explicar la motivación de la no viabilidad.

Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020Cláusula Tercera. Plazo de ejecución

El plazo de ejecución del contrato será de DOCE (12) MESES, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato (…)

Cláusula Décima Cuarta. Cesión

EL CONTRATISTA no puede ceder parcial ni totalmente sus obligaciones o derechos derivados del presente contrato sin la autorización previa, expresa y escrita del FONDO, en todo caso el cesionario deberá cumplir las mismas condiciones de idoneidad exigidas al CONTRATISTA. Dicha cesión, de producirse, requerirá, para su eficacia, de la suscripción de un documento por parte del cedente,el cesionario y la aprobación expresa de EL FONDO, de acuerdo con el procedimiento interno del FONDO para tal efecto.

En caso de cesión de derechos económicos, EL CONTRATISTA deberá informar previamente por escrito al FONDO y obtener de éste también por escrito laaprobación de dicha cesión.

Cláusula Vigésima Cuarta. Garantías

EL CONTRATISTA deberá constituir a favor de EL FONDO ADAPTACIÓN en calidad de asegurado y beneficiario, en los términos establecidosen la normatividad vigente, una garantía que podrá consistir en una póliza de seguroexpedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia,correspondiente a la póliza de cumplimiento ANTE ENTIDADES ESTATALES o garantía bancaria expedida por un banco local y junto con ella deberá presentar el comprobante de pago de la prima, que incluya los siguientes amparos:

Tabla 37. Relación de Amparos

Amparos Exigidos	Valor mínimo asegurado	Vigencia mínima exigida
Cumplimiento	10% Valor del contrato	Plazo de ejecución y cuatro (4) meses más
Calidad y estabilidad de las viviendas	30% Valor del contrato	Dos (2) años a partir del recibo a satisfacción por EL FONDO

Fuente: Información suministrada por el FA

NOTA 1: EL CONTRATISTA garantizará la calidad y estabilidad de las viviendas construidas y entregadas al FONDO, en los términos estipulados en el artículo 2060 numeral 2 de Código Civil.

NOTA 2: Cuando las entregas de las viviendas se realicen por grupos (entrega poretapas o fases), el plazo de la garantía de calidad y estabilidad deberá serestablecido a partir de la entrega del último grupo o la última vivienda, en todo caso,se deberá verificar que cada grupo de viviendas entregadas cuente con unacobertura de calidad y estabilidad por el plazo establecido para esta garantía.
PARÁGRAFO PRIMERO: La aprobación de las garantías por parte del FONDO, es requisito previo para el inicio de la ejecución del contrato.

PARÁGRAFO SEGUNDO: TÉRMINO PARA ENTREGA DE LA PÓLIZA. EL CONTRATISTA entregará al FONDO, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del presente contrato, las garantías a las que se refierela presente cláusula y el comprobante de pago de las primas.
(…)

Cesión del Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020.

CLÁUSULA PRIMERA: EL CEDENTE transferirá a partir del perfeccionamiento del presente documento, todos los derechos y obligaciones derivados del contrato de compraventa No. FA-CD-I-S-230-2020, a favor de EL CESIONARIO, quien manifiesta expresamente que los asume a partir de esta fecha, en los mismos términos y condiciones que este estipula.

CLÁUSULA SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, EL CEDENTE se obliga a entregar a EL CESIONARIO dentro de los 30 días hábiles siguientes al perfeccionamiento del presente documento, el bien inmueble ubicado en la calle 6a# 28-50 LOTE 20A, identificado con número de matrícula inmobiliaria 015-83042 dela Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia (Antioquia), a suscribirdentro de este mismo término, la Escritura Pública respectiva y demás actos necesarios para la legalización de la transferencia del derecho dominio y propiedaddel bien inmueble objeto de intervención para el proyecto. Por su parte y dentro del mismo término, EL CESIONARIO se obliga, a actualizar la titularidad de Licencia deConstrucción respectiva, aceptando y asumiendo la responsabilidad de los diseños aprobados por Planeación Municipal de Caucásica adelantados por EL CEDENTE.

PARÁGRAFO. - EL CEDENTE deberá remitir a EL FONDO, el Certificado de tradición y libertad en donde conste la titularidad del predio donde se desarrollará el proyecto "URBANIZACIÓN LLUVIA DE ORO" en cabeza de EL CESIONARIO, así como la licencia de construcción respectiva debidamente actualizada y demás documentos que se requieran para el desarrollo del proyecto.

CLÁUSULA TERCERA- CONDICIÓN RESOLUTORIA: Cumplidos los 30 días hábiles siguientes al perfeccionamiento del presente documento de CESIÓN DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA sin que se hubiese realizado por parte de EL CEDENTE la transferencia del derecho dominio y propiedad del bien inmueble objeto de intervención para el proyecto a favor de EL CESIONARIO, así como el registro de dicho acto y, la actualización de la Licencia de Construcción respectiva por parte de este último, la CESIÓN del contrato de compraventa FA-CD-I-S-230-2020 quedará sin efectos, y por ende todos los derechos y obligaciones derivados del citado contrato seguirán sin modificación alguna en cabeza del CONSORCIO (…)

Condición

El Contrato de Compraventa FA-CD-I-S-230-2020 fue suscrito por el Fondo Adaptación el 28/12/2020, con el objeto de "Proveer soluciones de vivienda en el municipio de Caucasia departamento de Antioquia" estableciendo un alcance de 105 soluciones de vivienda que con el Otrosí No 1 del 02/09/2022 se amplió a 120 viviendas.

1. En la revisión documental se encontró que el Consorcio a quien se le adjudicó el contrato no entregó las garantías para el perfeccionamiento y ejecución del contratoen el plazo contractual establecido (5 días), es decir hasta el 05/01/2021, aspecto que ocasionó que el contrato estuviera paralizado hasta que se propuso como alternativa

de Cesión del contrato, la cual fue autorizada por El Fondo Adaptación yse suscribió el 30/12/2021, es decir transcurrió 1 año entre la suscripción y la cesión.

De otra parte, en el Anexo 10. Anexo Técnico e Instructivo que hace parte integral del contrato se estableció en las consideraciones para la selección de la vivienda oproyecto y en la evaluación de la viabilidad jurídica entre otros aspectos se deben tener en cuenta para el proponente y la propuesta de vivienda:

- Licencias de Obra y/o Urbanismo, aprobación y vigencia.
- Títulos de propiedad del predio o del lote: Certificados de tradición y libertad ydemás certificados.

En concordancia con lo anterior, en la Cláusula Tercera- Condición Resolutoria de la Cesión del contrato de compraventa FA-CD-I-S-230-2020, se estableció que el contratista Cedente realizara la transferencia del derecho dominio y propiedad del bien inmueble objeto de intervención para el proyecto a favor del Cesionario, así como el registro de dicho acto y, la actualización de la Licencia de Construcción, noobstante, uno de los requisitos de la selección del contratista para este tipo de contrato de compraventa es que cuente ya con un proyecto y licencias aprobadas ytenga la titularidad de un lote, en este caso de la cesión, estas actividades se dejaronpara que el cesionario las desarrollara con posterioridad y por ello se continuó dilatando la ejecución del proyecto, lo anterior teniendo en cuenta que el acta de inicio se suscribió hasta el 15/02/2022.

2. Finalmente, al vencimiento del plazo contractual, informa la Entidad que el proyecto tiene un avance físico de ejecución del 92%; el 5 de diciembre de 2023 se suscribieron las actas de habitabilidad y se entregaron 80 viviendas. De las 40 restantes está pendiente mínimos de obra como resanes en muros, limpieza de pisos y limpieza general del proyecto.

De la etapa de escrituración y registro informan que el contratista inició este proceso desde diciembre de 2023 y se ha dilatado siendo necesario la interposición de un recurso de reposición a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasiadando como resultado que a abril de 2024 no se cuente aun con los certificados registro de instrumentos públicos.

Causas

Falta de gestión de la Entidad para tomar decisiones frente al incumplimiento en la entrega de las garantías y lograr el perfeccionamiento del contrato y debilidades enlos mecanismos de seguimiento y control como es la Supervisión para que se cumplan los plazos y cronogramas contractuales.

Efectos

Se genera un impacto social negativo, pérdida de la credibilidad en las Institución, las demoras en la ejecución del proyecto ocasionan que se desplace la entrega delas viviendas a los beneficiarios impactados por una situación de emergencia y quellevan años esperando una solución de vivienda.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria por la inobservancia a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los artículos3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículos 2.2.1.2.3.1.1, 2.2.1.2.3.1.4 del Decreto 1082 de 2015, el artículo 38 numerales 1 y de la Ley 1952 de 2019 y el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, demás normas mencionadas y las que le son aplicables.

Respuesta de la Entidad

El Fondo Adaptación manifiesta que ha realizado las gestiones y acciones requeridas con el fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad de la contratación,correspondiente a la provisión de soluciones de vivienda en el municipio de Caucasia, departamento de Antioquia; mencionan que las gestiones adelantadas con miras a lograr el inicio y ejecución del contrato FA-CD-1-S-230-2020 se realizaron teniendo en cuenta la finalidad por la cual se creó el Fondo Adaptación, para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura, de entre otras, la vivienda en las zonas afectadas por el fenómeno de “la niña”, tal como se indica al tenor del artículo 1 del decreto No. 4819 del 29 de diciembre de 2010. En este sentido y como premisa fundamental del Fondo Adaptación, el garantizar los fines de la función pública, con las gestiones adelantadas y finalmente la cesión delcontrato en mención, buscó garantizar la finalidad de la contratación y salvaguardarlos fines de la misma.

Reiteran lo señalado en el oficio No. E-2024-001511 del 24 de abril de 2024, precisando que una vez suscrito el contrato FA-CD-1-S-230-2020, la entidad adelantó, a través de la supervisión designada, varios requerimientos al contratistaconminándolo al cumplimiento del requisito relacionado con la presentación de las garantías establecidas en la cláusula vigésima cuarta del clausulado contractual (correo electrónico del 6 y 13 de enero de 2021, Rad Nro. E-2021-000289; Rad. Nro.E-2021-000635; reunión del 4 de mayo de 2021, reunión del 1ro de junio de 2021, reunión del 17 de agosto de 2021) lo cual según sus distintas respuestas obedecieron a su vez a situaciones externas que le impidieron la consecución de éstas.

Dicha gestión se extendió en el tiempo, durante este período se adelantaron reuniones incluso con el sector asegurador en atención a la trazabilidad de gestiones manifestadas por el contratista en relación con la negativa a la obtenciónde las garantías.

Como parte de esa gestión en el sector asegurador, se planteó la posibilidad de hacer el estudio del consorcio con nuevo integrante y con ello, la posibilidad de replantear la expedición de las garantías correspondientes; esto conllevó al escenario de una “cesión” y de ahí el tiempo requerido en la consecución de los documentos para la posterior autorización por parte del Fondo Adaptación, tal y como lo prevé la cláusula décima cuarta del contrato, pues el contratista a su arbitriono puede ceder parcial ni totalmente sus obligaciones o derechos derivados del contrato sin la autorización previa, expresa y escrita de la entidad, previas validaciones y viabilidades del caso, en concordancia con el procedimiento interno establecido para tal efecto.

Mediante Radicado R-2021-012478 del 13 de septiembre de 2021, el contratista solicitó

la cesión del contrato al Consorcio Caucasia, sin embargo, dicha solicitud después de ser evaluada, arrojó el resultado desfavorable jurídica, técnica y financieramente. Posteriormente, mediante Radicados R-2021- 013688 y R-2021- 013654 de fecha 7 de octubre de 2021, el contratista solicitó nuevamente la cesióndel contrato con una nueva alternativa, la cual previas verificaciones del caso fueron expedidas las respectivas viabilidades en atención a lo previsto en el Instructivo para la Provisión de Vivienda en la Modalidad Contractual de Compraventa de Vivienda Nueva expedido por EL FONDO. La solicitud de cesión de la posición contractual fue presentada al comité de contratación de EL FONDO llevado a caboel 23 de noviembre de 2021, y finalmente suscrita el 30 de diciembre de 2021.

La alternativa de la CESIÓN del contrato, previa verificación jurídica de su procedencia se consideró necesaria para que en los términos del contrato FA-CD- 1-S-230-2020 se cumpliera la finalidad misma de la contratación que no es otra quela satisfacción del interés general, como lo ha definido la Corte Constitucional:

"El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es unode aquellos "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo,con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditadosal cumplimiento de los fines del Estado (...)

En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución delos altos objetivos del Estado". (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 713/09. Fecha: 07 de octubre de 2009. Exp.D-7663).

Respecto de la Cláusula Tercera Condición Resolutoria de la Cesión del contrato de compraventa FA-CD-I-S-230-2020, en correspondencia con el anexo técnico y el instructivo, vale la pena aclarar que con dicho condicionamiento no se estaba dilatando la ejecución del proyecto, pues tal y como se indica en el mismo documento de cesión "(...) la ejecución del proyecto de viviendas objeto del contratode compraventa FACD-I-S-230-2020, se encuentra en cabeza del contratista CONSORCIO (…), motivo por el cual, la obtención por parte delposible cesionario de la titularidad del lote, como la expedición <u>de una nueva licencia a nombre de este, previo a la suscripción de autorización de la posición contractual por parte del Fondo Adaptación, se convertiría en una obligación de imposible cumplimiento, pues jurídicamente se ha dicho que unnegocio de cesión de la posición contractual surte su efecto respecto del contratante cedido y de terceros, solamente desde la notificación o aceptacióndel mismo</u>, lo cual está en concordancia con lo establecido en la cláusula décimo cuarta del contrato 230 de 2020 (...)"

(...) en razón que el actual contratista CONSORCIO (…) ostentaa la fecha dentro del conjunto de obligaciones y derechos, la titularidad del predio, así como la licencia de

construcción (a través de la firma (…) quien es integrante del consorcio), esta no podría pasara otro constructor responsable del proyecto objeto del contrato hasta tanto no se suscriba por parte de la Entidad un documento de autorización que permita procedercon estos trámites.

De acuerdo con lo anterior, la inclusión de cláusula Tercera- Condición Resolutoriade la Cesión del contrato de Compraventa, deviene en efecto de la necesidad de garantizar la transferencia efectiva del derecho dominio y propiedad del bien inmueble objeto de intervención para el proyecto a favor del cesionario, así como elregistro de dicho acto y, la actualización de la Licencia de Construcción respectiva por parte de este último, so pena que la CESIÓN del contrato quedará sin efectos, y por ende todos los derechos y obligaciones derivados del citado contrato seguiríansin modificación alguna en cabeza del CONSORCIO (…)

Requerir o solicitar al cesionario el cumplimiento de tales gestiones sobre el lote, previo a la suscripción de autorización de la posición contractual por parte del FondoAdaptación, corresponde a una obligación de imposible cumplimiento por parte de aquel (y para cualquier otro que hubiese sido propuesto), pues jurídicamente la cesión de la posición contractual surte su efecto respecto del contratante cedido y de terceros, solamente desde la notificación o aceptación del mismo, y por ende esa partir de allí, que quien ostenta la calidad de cesionario se encuentra facultado y obligado, para adelantar los distintos trámites del predio incluyendo la actualizaciónde la licencia de construcción.

Vale la pena complementar que la supervisión del contrato, verificó el cumplimientode tales requisitos dentro del término establecido en la cesión, donde la titularidad se encuentra en cabeza de integrantes de la Unión Temporal (cesionario) sin ningúntipo de limitación al dominio y Resolución 0002 del 13 de enero de 2022 por la cualse aclara la resolución 0078 de septiembre de 01 de 2020 sobre la licencia de construcción (en los numerales de titularidad de dominio y constructor responsable)y se aprueban planos para propiedad horizontal del proyecto “Lluvia de oro”.

Aclaran en el sentido de señalar que el proyecto actualmente presenta un avance físico de ejecución del 96%, el cual consiste en la entrega de 80 apartamentos de los 120 contratados el día 5 de diciembre de 2023, los 40 apartamentos faltantes seencuentran terminados en su construcción al 100% y con acta de habitabilidad de fecha 22 de abril de 2024, la entrega de estos últimos se tiene previsto realizar en la segunda semana del mes de junio 2024.

Con respecto a la escrituración, desde el pasado mes de diciembre de 2023 el contratista Unión Temporal Viviendas Caucasia inició el trámite de escrituración de40 viviendas de las 80 inicialmente entregadas el pasado 5 de diciembre del mismoaño, sin embargo, para el mes de marzo de 2024 no se tenía respuesta por parte de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia, por lo que el contratista radicó un recurso de reposición y en subsidio de apelación contra las notas devolutivas interpuestas por dicha entidad mediante oficio No. UTVISCAU- 032 de fecha 5 de marzo de 2024, es así, que el Fondo Adaptación realizó apoyo ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia mediante oficio No. E-2024-000838 de fecha 8 de marzo de 2024 para lograr destrabar el proceso y poder llevar a cabo la escrituración de las viviendas entregadas,

recibiendo comorespuesta la Resolución No. 03 del 22 de marzo de 2024 en que resuelve el Recurso de Reposición del Expediente No. 015-ND-2024- 01, en el que ordena la inscripciónde las escrituras públicas del proyecto urbanización Lluvia de Oro.

Posteriormente, mediante oficio No. UTVISCAU-038 del 14 de abril de 2024 el contratista radicó 65 escrituras adicionales a las primeras 40 para un total de 105 escrituras radicadas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia, las 15 escrituras faltantes de las 120 viviendas contratadas se encuentran en proceso de numeración en la Notaría Primera de Barranquilla, es así, que el contratista está a la espera de respuesta para proceder con la liquidación y pago dederechos notariales y así mismo ser enviadas de manera física a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia.

A la fecha la Oficina de Registro de instrumentos Públicos ha expedido 37 certificados de registro de instrumentos públicos de las 105 viviendas radicadas, loscuales se encuentran remitidos al Fondo Adaptación.

No obstante, y de acuerdo con las gestiones adelantadas tanto por el contratista como por el Fondo en cuanto a la escrituración y registro de los 120 apartamentos,se está a la espera de la respuesta de la Oficina de Registro y de la Notaría Primerade Barranquilla, estas actividades están por ser resueltas con lo cual finaliza el proceso de Registro del Contrato y con ello la culminación del alcance contratado, por lo que no existe el riesgo, teniendo en cuenta que los beneficiarios no tengan latitularidad de su bien inmueble (ya que 80 familias recibieron y pudieron habitar desde el día de la entrega). Al respecto es importante aclarar que ya existe un actoadministrativo dando el título del bien inmueble al beneficiario y lo que resta es queel mismo sea registrado.
Se observó la diligencia en la remisión a registro en tiempo de las resoluciones de adjudicación o escrituras sin embargo por el manejodado por el tercero (ORIP Oficina de Registro de Instrumentos Públicos) en la calificación de las escrituras, tal proceso se ha visto afectado en los tiempos y cronograma establecido, más no en los resultados ni en el fin último de la contratación, por cuanto las viviendas fueron construidas, 80 de ellas entregadas asus beneficiarios y 40 se encuentran pendientes únicamente de la entrega física, mientras se surte el trámite de registro que depende de la acción de un tercero. Deacuerdo con lo anterior, esta actividad no recae exclusivamente en el actuar del contratista, sino en terceros.

Por todo lo anterior, la entidad a través de la supervisión del contrato FA-CD-I-S- 230-2020, ha adelantado las gestiones de seguimiento y control tendientes a que laterminación y entrega de las viviendas se de en los términos contractuales, sin embargo respecto de las actividades pendientes relacionadas con la escrituración yregistro a cargo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, se continúa requiriendo al contratista la culminación de ésta actividades, a sabiendas que luegode la radicación, los tiempos para adelantar el trámite están a cargo de un tercero.

Análisis de respuesta

La Entidad manifiesta que a través de la supervisión realizó la gestión y acciones requeridas con el fin garantizar el cumplimiento de la finalidad de la contratación, Sin

embargo, el hecho que el contrato no pueda perfeccionarse por la falta de la garantía, que es el instrumento que permite asegurar el cumplimiento de su objeto,es un indicio que dicho contratista no cumple con los requisitos habilitantes para ejecutar el contrato, por ende, ante la falta de contundencia en las decisiones de laEntidad, e inobservando los principios de la administración pública, se continuó en la espera de que el contratista pudiese obtener una garantía, actividad que finalmente no se dio y luego viene el proceso de la cesión del contrato, actividadesque sumaron tiempos muertos donde el contrato estuvo inactivo más de un año, sise toma la fecha de la cesión que se dio el 30/12/2021 y su inicio hasta el 15/02/2022, por ende, se dilató el desarrollo del contrato como es el suministro de viviendas para la población afectada del fenómeno de la niña, que justificó dicha contratación, es decir primaron los beneficios particulares que los generales.

Frente al cesionario, argumenta la Entidad que sólo hasta que se de la cesión se lepuede exigir que tenga Licencias de Obra y/o Urbanismo, y los títulos de propiedaddel predio o del lote: Certificados de tradición y libertad, aspecto que va en contravíade un proceso de selección, donde para aplicar a este tipo de contratación, el contratista debía cumplir con estos 2 requisitos, por tanto este proceso posterior a la cesión de lograr que se obtengan estos 2 requisitos necesarios para el inicio delcontrato, pudo incidir en que se dilata 1.5 meses el inicio del contrato.

Si bien explica la Entidad que el contratista a la finalización del plazo contractual tiene un avance del 92% del contrato y que las 40 viviendas pendientes ya puedenser habitables, lo observado es que no se logró cumplir con el cronograma establecido tanto para la entrega como para el proceso de escrituración, que son actividades que persigue el contrato.

Hallazgo Nro. 15. Etapa de Escrituración del Contrato FA-CD-I-S-177-2023. Administrativo (A).

Resumen:

El Contrato FA-CD-I-S-177-2023 finalizó su plazo de ejecución contractual el 7 de diciembre del 2023, y el 18 de octubre de 2023 se entregaron y recibieron las viviendas, sin embargo, a abril de 2024, no se había dado cumplimiento a la totalidad del objeto contractual, toda vez que no se ha finalizado el proceso de escrituración.

Criterios y Fuentes de Criterio:

Constitución Política de Colombia.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales yse desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía.

Celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación yla desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijarálas condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes devivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", en los artículos 51 y 53, establece lo siguiente:

Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendránen 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 (…)

Artículo 4. – De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.
1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, igual exigencia podrán hacer al garante.
4º. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutada, servicios prestados obienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidadcontra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

"Artículo 51º.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley."

"Artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. (Modificado por el art. 2 de la Ley 1882de 2018) Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría, o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuere imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría."

Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer losmecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", en los artículos 82, 83 y 84, establecelo siguiente:

"Artículo 82. Responsabilidad de los Interventores. Modifíquese el artículo 53 de laLey 80 de 1993, el cual quedará así:

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuerenimputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría,como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicioa las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría (…)"

"Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las 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.
(…)"

"Artículo 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 cargodel contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes,aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y seránresponsables 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.

Condición

El Contrato FA-CD-I-S-177-2023, suscrito por el Fondo Adaptación el 16/06/2023, con el objeto de "*Proveer soluciones de vivienda en el departamento de Nariño, municipio de San Pablo Fase I",* con un alcance de garantizar la entrega a título decompraventa de 6 soluciones de vivienda, donde se estableció un plazo de 2 mesespara la ejecución y entrega de las viviendas y 2 meses para el proceso deescrituración.

El contrato finalizó su plazo contractual el 7 de diciembre de 2023 y de acuerdo a la información reportada por la Entidad, se observa que el 18 de octubre de 2023 se realizó la entrega de las viviendas de interés prioritario – VIP a los 6 beneficiarios yse realizó el pago del 90% del valor de las mismas, quedando pendiente la escrituración, es así que al 15 de abril de 2024, informa la Entidad que *"Las Resoluciones (Escrituras) se encontraban con boleta de registro y matrícula inmobiliaria, pero tal y como lo relata, el municipio debe notificarse y adelantar los ajustes que sean pertinentes para proceder al registro de tales actos administrativosy con ello permitir que el titular de derecho real de dominio pase a los beneficiariosasignados a nuestro proyecto",* por tanto, no se ha finalizado el proceso de escrituración de las 6 viviendas.

Con lo identificado se observa que se venció el plazo contractual y no se ha cumplido con la totalidad del objeto que se mide con la entrega de las escrituras públicas de las unidades de viviendas a favor de los beneficiarios.

Causas

Lo anterior se genera por deficiencias en la definición de los plazos de la etapa de escrituración y registro que se establece en el contrato y que depende de la gestióny eficiencia de otros actores; así como por las deficiencias en los mecanismos establecidos por el Fondo para el seguimiento y control del proyecto a través de la supervisión.

Efectos

Esta situación ocasiona riesgo en la obtención de la titularidad y dominio del inmueble por parte del propietario y dilata la finalización financiera del contrato ya que está pendiente el pago del 10% del valor del contrato y su liquidación.

Respuesta de la Entidad

Reiteran que el proceso de escrituración de las viviendas que hacen parte del alcance del Contrato FA-CD-1-S-177-2023, se finalizó dentro del plazo contractual, esto tiene sustento en el hecho que el día 12 de octubre de 2023, dos meses antes de la finalización del plazo del contrato, ya se habían emitido las resoluciones administrativas por parte del municipio (Anexo 1), que dan traslado de la titularidaddel bien a los seis (6) beneficiarios.

Tal y como se explicó en el numeral 5to de nuestro oficio E-2024-001407 de 18 de abril de 2024, las escrituras fueron recibidas por la Entidad dentro del plazo contractual, sin embargo también se informó del inconveniente presentado con la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del municipio de la Cruz, Nariño, quien no sólo se tomó un tiempo considerable en el trámite de registro solicitado, sino que dentro de este proceso generaron hasta el 21 de marzo de 2024, nota devolutiva acada una de las Resoluciones, tal y como fue reportado por el contratista del FONDO en el informe del 15 de abril de 2024, en donde a tal fecha estaba pendientepor notificación el municipio y quienes no se habían acercado a esa fecha.

No obstante lo anterior y de acuerdo con las gestiones adelantadas tanto por el contratista como por el Fondo Adaptación hacia el municipio, el día 30 de abril de 2024, el municipio se notificó de tales devoluciones (Anexo 2) y como lo reporta el contratista en su informe de 13 de mayo de 2024 (Anexo 2) quienes manifiestan que en apoyo al municipio, ya se encuentran proyectadas las aclaraciones a las Resoluciones y que falta que sean suscritas y remitidas a Registro nuevamente, tal y como se desprende del siguiente aparte:

“(..,) En el momento se encuentran ya proyectadas las resoluciones de aclaración, pues es esta la forma en la que se debe proceder para subsanar los yerros y así con firma del alcalde, y su posterior inscripción en Instrumentos Públicos de La Cruz.(...)"

De acuerdo con tal situación, resultaba imprevisible por parte de la Entidad, no sólo que la oficina de Registro del municipio de la Cruz tomaría un tiempo considerable en razón a la temporada de festividades de fin de año del departamento de Nariño, de gran tradición y en donde desde mediados de diciembre de 2023 y hasta mediados de enero de 2024, no prestaron atención las oficinas públicas de Registroy adicionalmente, a que el Municipio tendría "yerros" en la emisión de los actos administrativos, que de acuerdo con las gestiones del contratista y del FONDO a través de su supervisión, están por terminar de ser resueltos, con lo que no existe el riesgo, tal y como lo establece el Ente de Control en su análisis, que los beneficiarios no tengan la titularidad de su bien inmueble (quienes ya recibieron y vienen habitando sus viviendas desde el día de la entrega), ya que, como se desprende de los informes del contratista, está próximo a radicarse en Registro las aclaraciones de las escrituras, con lo cual finaliza el proceso de Registro del Contrato y con ello la culminación del alcance contratado, permitiendo así el último cobro del 10% del valor de contrato mencionado y asignado a esta etapa de la ejecución del contrato.

Aclaran que ya existe el documento público que acredita la titularidad del derecho de dominio de cada uno de los beneficiarios, objeto de la contratación adelantada por la entidad, precisando que lo que resta es que el mismo sea registrado, trámite a cargo de un tercero que se ha visto afectado por causas imposibles de controlar tanto por el contratista como por el Fondo Adaptación.

Dentro del análisis realizado por la supervisión y tal y como se explicó en comunicado bajo radicado No. E-2024-001407 de 18 de abril de 2024, en el numeral séptimo, no resultaba procedente iniciarle un proceso administrativo sancionatorio al contratista, ya que éste obró con diligencia y remitió a registro en tiempo las resoluciones de adjudicación o escrituras. La demora en el adelantamiento del trámite ha estado de una parte, a cargo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nariño y de otra, por los yerros en la elaboración de las escrituras, situación que afectó el cronograma de entrega de los títulos de propiedad a los beneficiarios, mas no el objeto y fin de la contratación, que radica en la construcción, entrega y registro de las viviendas, habiéndose cumplido a cabalidad las dos primeras etapas a cargo del contratista y del Fondo Adaptación y encontrándose pendiente la tercera, a cargo de un tercero que no es dable controlar por el contratista o por el Fondo Adaptación. De acuerdo con lo anterior, no era posible conminar al contratista a una actividad que no recaía en sus actuar directamente, sino que dependía de terceros, como ya se explicó, por lo que no resultaba dable el obligarlo a un imposible, pues no le es dable a un contratista ordenar a un Registrador a hacer el trabajo que por ley le corresponde.

Una vez radicadas las aclaraciones de las Resoluciones el presente mes, se espera que la Oficina de Registro emita los correspondientes Certificados de Tradición y Libertad a la brevedad, con lo cual se podrá proceder al trámite del último pago pendiente hacia finales del mes de junio de 2024, y posteriormente, a la liquidación del contrato FA-CD-1-S-177-2023, habiéndose cumplido satisfactoriamente el fin de la contratación.

Análisis de respuesta

En este contrato de compraventa FA-CD-1-S-177-2023, con un alcance de proveer 6

soluciones de vivienda, siendo la misma Entidad quien estableció el plazo, el valor y unas condiciones para el pago, donde en el alcance del objeto se incluyó que además de la entrega de la vivienda y con la suscripción de las actas de habitabilidadse debe realizar el proceso de escrituración, proceso que está incluido en el valor del contrato.

Por tanto, al manifestar que las viviendas se entregaron y que el hecho que no se cuente con un certificado de tradición no impide su habitabilidad y disfrute.

Lo que se destaca, es que es el suministro de la vivienda tiene incluido su matrícula y su certificado de tradición, máxime cuando han transcurrido 3 meses desde su entrega, quedando contratos inconclusos, sin que de igual manera se pueda legalizar el pago del 10% del valor del contrato que se encuentrapendiente.

Por otra parte, se debe tener en cuenta la falta de efectividad por parte del Fondo Adaptación en la gestión para mantener vigente el contrato, y de esta manera hacer cumplir sus obligaciones, entre ellas la escrituración.

Hallazgo Nro. 16. Contrato 188-2016, Calidad de las Obras Ejecutadas y oportunidad para entrega del Proyecto de Vivienda San Benito Abad. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).

Resumen

El Contrato de Obra 188-2016 fue suscrito con el propósito de llevar a cabo las obras de reubicación de 309 viviendas distribuidas en los municipios de Caimito, San Benito Abad y San Marcos en el departamento de Sucre, específicamente en la Región de la Mojana Zona 1. El valor acordado para el contrato fue de $16.834.046.517, con un plazo de ejecución inicial de 15 meses. Sin embargo, debido a diversas suspensiones y prórrogas, este plazo se ha extendido. Durante una visita a los diferentes frentes de obra, se observaron problemas de índole constructiva y de calidad en los proyectos de vivienda en San Benito Abad y Caimito, Sucre. Actualmente El proyecto de San Benito Abad se encuentra suspendido porque el municipio aún no ha facilitado el punto de conexión necesario para enlazarla red de alcantarillado de aguas residuales del proyecto con la red municipal.

Fuentes de Criterio y Criterio:

Constitución Política de Colombia.

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía. Celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuacionespara el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la

Administración Pública", en los artículos 3, 4, 51 y 53, se establece lo siguiente:

Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. *Los servidorespúblicos 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 (…)*

Artículo 4. – De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.
(…)
1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objetocontratado, igual exigencia podrán hacer al garante.
(…)
4º. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutada, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan (…)
"Artículo 51º*.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y dela ley."*

"Artículo 53º*.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. (Modificado por el art.2 de la Ley 1882 de 2018) Los consultores, interventores y asesores externosresponderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría, o asesoría, como por loshechos u omisiones que les fuere imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría."*

Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", en los artículos 82, 83 y 84, establece lo siguiente:

*"**Artículo 82**. Responsabilidad de los Interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*
Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones queles fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les seanimputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría (…)"

*"**Artículo 83.** Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad*

administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicasestán 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 elcumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato supongaconocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidadlo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrácontratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídicodel 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 delsupervisor. (…)"

"Artículo 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 loshechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificadoscomo conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo elcumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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 normastécnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no hasido 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 sepresente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, conel siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con 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.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcialo total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

Los Manuales de "Lineamientos de Supervisión e Interventoría del Fondo Adaptación Códigos 4-GPY-L-01 -Versión 1.0 de septiembre de 2019, 4-GPY-L-01 - Versión 1.1 de diciembre de 2019 describe entre otrascosas lo siguiente:

"2 Vigilancia y Seguimiento a la Gestión Contractual(…)
a. La Supervisión Contractual(…)
i. Funciones generales(…)
Ejercer un control integral sobre el proyecto o contrato(…)
ii. Funciones específicas(…)
Administrativas (…)
Realizar la gestión integral al control de la ejecución del contrato, dando cumplimiento a las obligaciones de carácter técnico, ambiental,administrativo, contable, legal, financiero y de participación ciudadana, así como el seguimiento del cronograma de actividades en genera

- *Técnicas (…)*
- *Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad y especificaciones técnicas del objeto contratado, establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales.*
- *Verificar cuando corresponda, la articulación de planos, diseños, licencias, permisos, autorizaciones, estudios, cálculos y demás especificaciones técnicas necesarias para suscribir el acta de iniciación yla ejecución del objeto pactado.*

(…)

- *Exigir al contratista la corrección de proyectos, productos, o entregablesasociados que no cumplan con lo requerido en el contrato.*

2.4.1 (…)
2.4.2 La Interventoría Contractual (…)
2.4.3 2.2.2.1 Obligaciones generales (…)
- *Ejercer un control integral sobre el proyecto o contrato. (…)*

2.4.4 Responsabilidades (…)
2.4.5 Responsabilidad Fiscal

"Son responsables fiscales los supervisores e interventores cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre el contrato se ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal que, entre otros, puede ser consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual o en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidasen el contrato vigilado."
(…)

2.4.4 Responsabilidad Disciplinaria
"Para el caso específico de los supervisores e interventores, la responsabilidad disciplinaria se configura cuando: i) no se exigen la calidad de los bienes, obras y servicios contratados; ii) se certifica como recibida a satisfacción una obra, bien o servicio que no ha sido ejecutada a cabalidad;
iii) se omite el deber de informar a la Entidad Estatal contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento; iv) no verificar el pago de aportes a seguridad social; v) no se informa de la existencia de inhabilidades,incompatibilidades o conflictos de interés, y vi) en general, cuando se incumple cualquiera de las disposiciones en materia de supervisión e interventoría establecidos en las disposiciones normativas que regulan la materia5 , así como en los presentes lineamientos."

El Manual Lineamientos de Supervisión e Interventoría del Fondo Adaptación Código 4-GPY-L-01 -Versión 2.0, mayo de 2020, describe entre otras cosas lo siguiente:

- *"…2 Vigilancia y Seguimiento a la Gestión Contractual (…)*
- *La Supervisión Contractual (…)*
- *Calidades para ser Supervisor*
  (…)
- *Designación de los Supervisores (…)*
- *Funciones Generales (…)*
- *Velar por el cumplimiento del objeto misional asociado al contrato en términos de alcance, plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos asignados a el (los) proyecto(s) o producto(s) que hacenparte del contrato.*
- *Ejercer un control integral sobre (los) proyecto(s) o producto(s) que hacenparte del*

contrato.
(…)

- *Exigir la calidad de los bienes o servicios adquiridos por **EL FONDO** y losexigidos en el contrato y en las normas técnicas obligatorias que sean delcaso.*
- *Funciones específicas (…)*
- *Administrativas (…)*
- *Realizar la gestión integral de control sobre la ejecución del proyecto o producto, verificando que se dé cumplimiento a las obligaciones decarácter técnico, ambiental, administrativo, contable, legal, financiero, entre otras, así como el seguimiento del cronograma de actividades en general, verificando y controlando de igual manera la ejecución delcontrato y los ítems adicionales previstos en este.*
  (…)
- *Técnicas (…)*
- *Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las normas decalidad y especificaciones técnicas del objeto contratado, establecidas por la entidad, en el contrato y demás documentos contractuales.*
- *Verificar, cuando corresponda, la articulación en la elaboración de planos,diseños, estudios, cálculos y demás especificaciones técnicas, así como la obtención de licencias, permisos y autorizaciones, necesarias para suscribir el acta de inicio y la ejecución del objeto pactado.*
  (…)
- *Exigir al contratista la corrección de proyectos, productos, o entregables asociados que no cumplan con lo requerido en el contrato o sus documentos asociados (TCC, ANS, Estudios Previos, entre otros).*
  (…)
- *Verificar el buen estado y correcto funcionamiento de los bienes adquiridos durante el término de la garantía y en aquellos casos en que observe fallas en los mismos, requerir al contratista, por escrito, para que subsane la falla en el menor tiempo posible o para que reemplace el bien por uno nuevo en caso de ser necesario.*
  (…)
- *Financieras (…)*
- *Legales (…)*
- *Apoyo a la supervisión. (…)*
- *Responsabilidades de los Supervisores e interventores (…)*

2.4.1 Responsabilidad Fiscal
"Son responsables fiscales los supervisores e interventores cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre el contrato se ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal que, entre otros, puede ser consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractualo en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidasen el contrato vigilado."
(…)
2.4.4 Responsabilidad Disciplinaria
"Para el caso específico de los supervisores e interventores, la responsabilidad disciplinaria se configura cuando: i) no se exigen la calidad de los bienes, obras y servicios contratados; ii) se certifica como recibida a satisfacción una obra, bien o servicio que no ha sido ejecutada a cabalidad;

iii) se omite el deber de informar a la Entidad Estatal contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento; iv) no verificar el pago de aportes a seguridad social; v) no se informa de la existencia de inhabilidades,incompatibilidades o conflictos de interés, y vi) en general, cuando se incumple cualquiera de las disposiciones en materia de supervisión e interventoría establecidos en las disposiciones normativas que regulan la materia6, así como en los presentes lineamientos."

De Gestión: "(…) 3. Entregar las viviendas en condiciones de habitabilidad según los requerimientos técnicos de cada uno de los proyectos aprobados en cada plan de acción y las normas técnicas vigentes (…)"

Manual de Diseño de Pavimentos de Concreto para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito del Instituto Nacional de Vías - INVIAS.
Manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, de octubre de 2006, el cual establece entre otras disposiciones, las siguientes:

(…) ***2.1 GRIETAS***
En este manual las grietas de ancho menor a 0,03 mm se denominan fisuras,en la Figura 4 se muestra el ancho que define una grieta. Este grupo de deterioros incluye todas las discontinuidades y fracturas que afectan las losasde concreto.
(…)

2.1.1 Grietas de Esquina (GE). *Este tipo de deterioro genera un bloque de forma triangular en la losa; se presenta generalmente al interceptar las juntastransversal y longitudinal, describiendo un ángulo mayor que 45°, con respecto a la dirección del tránsito. La longitud de los lados del triángulo sobrela junta de la losa varía entre 0,3 m y la mitad del ancho de la losa. (Figura 5y Fotografía 2). Este tipo de daño se presenta en placas de concreto simple y en placas de concreto reforzado*
(…)
2.1.2 Grietas longitudinales (GL) *Grietas predominantemente paralelas aleje de la calzada o que se extienden desde una junta transversal hasta el borde de la losa, pero la intersección se produce a una distancia (L) mucho mayor que la mitad de la longitud de la losa (Figura 6 y Fotografía 3). Este tipo de daño se presenta en todos los tipos de pavimento rígido.*
(…)
2.1.3 Grietas transversales (GT) *Grietas que se presentan perpendicularesal eje de circulación de la vía (Figura 7 y Fotografía 4). Pueden extenderse desde la junta transversal hasta la junta longitudinal, siempre que la intersección con la junta transversal esté a una distancia del borde (T) mayorque la mitad del ancho de la losa y la intersección con la junta longitudinal seencuentra a una distancia inferior que la mitad del largo de la losa (L). Este tipo de daño se presenta en todos los tipos de pavimento rígido.*
(…)

- Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente - NSR-10.

Pólizas del Contrato

Términos y Condiciones Contractuales para la Reubicación de Viviendas en los municipios de Caimito, San Benito Abad y San Marcos – Sucre – Región de la Mojana Zona 1.

Contrato 188 de 2016 – Fondo Adaptación.

(…)
5.2. Obligaciones Específicas del Contratista
(…)
2. Garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en este TCC, en lo que tiene que ver: (i) Identificación de Beneficiarios; (ii) Normatividad dela Construcción; (iii) Gestión de riesgos (iv) Gestión Predial y (v) Gestión Social. EL CONTRATISTA debe garantizar el cumplimiento de por lo menoslas siguientes condiciones:
(…)

(ii) ***Normatividad de la Construcción.*** *Que toda la infraestructura generadacumpla con la normatividad vigente para la construcción de asentamientos de vivienda. Adicionalmente debe garantizar que toda la construcción cumpla los requerimientos establecidos por la normatividad vigente en lo que tiene que ver con los diseños estructurales y sismo resistencia (NSR-2010).*
(…)

Condición:

El Fondo Adaptación suscribió el Contrato de obra 188 de fecha 24/10/2016, contrato que fue cedido el 28/02/2018. El valor del contrato se pactó por la suma de $16.834.046.517, y tiene por objeto "*El Contratista Se Compromete a Ejecutar las Obras para la Reubicación de Viviendas en los Municipios de Caimito, San Benito Abad y San Marcos - Sucre - Región de la Mojana Zona 1.*"

El acta de inicio del contrato se suscribió el 1 de marzo de 2017 (Etapa Preconstrucción), con un plazo de ejecución inicial de quince (15) Meses y fecha determinación inicial de 1 de junio de 2018, ejecución que se ha visto afectada por diferentes situaciones que han obligado a que el contrato haya sido suspendido y prorrogado en diferentes ocasiones, afectando consigo el cronograma de ejecucióndel proyecto y la entrega de las viviendas en el pazo establecido.

Dentro del alcance Inicial del Contrato quedó establecido la construcción de 326 viviendas distribuidas entre los municipios de San Benito Abad, San Marcos y Caimito, como se relaciona en la Tabla. Ahora bien, mediante Otrosí 1 de fecha 30/08/18, se llevó a cabo una reducción de 17 viviendas en el municipio de San Benito, bajo la argumentación de que algunos de los beneficiarios fallecieron, vendieron el lote, no fueron ubicados o fueron atendidos en otro proyecto. En este sentido el número de viviendas a construir paso de ser 326 a 309, como se relacionaa continuación:

Tabla 38. Relación de Viviendas a construir por Municipio -contratadas

Municipio	No. Registro Contratados	No. Registro de Intervención
San Benito Abad	287	270
Caimito	35	35
San Marcos	4	4
TOTAL	326	309

Fuente: Información suministrada por la Entidad – Informe de Interventoría N°57

Con corte a 30 de abril de 2024, los 3 frentes del proyecto de vivienda presentan el siguiente estado:

Tabla 39. Relación de Viviendas a construir por Municipio -Avance Físico.

Municipio	% Avance Físico Ejecutado	Estado
San Benito Abad	97.12%	Suspendido - A la espera del punto de Conexión por parte del municipio para terminar las obras de la red de alcantarillado del proyecto, terminar y entregar las viviendas a los beneficiarios.
Caimito	100 %	Viviendas terminadas y entregadas a los beneficiarios el día 24 de marzo de2022.
San Marcos	100 %	Viviendas terminadas y entregadas a los beneficiarios el día 22 de diciembrede 2021.

Fuente: Información suministrada por la Entidad – Informe de Interventoría N°57

Ahora bien, como producto de la visita realizada en sitio por la CGR a los proyectosde vivienda de los municipios de San Benito Abad, Caimito y San marco en el departamento de Sucre, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. **Municipio de San Benito Abad:**

- En algunos puntos de las vías internas del proyecto se evidencian grietas enla estructura del pavimento. Las grietas observadas transversales o perpendiculares al eje de la vía, las cuales se podrían estar generando por asentamientos de la base o la Subrasante, juntas de contracción construidas de manera tardía o por problemas de drenaje, desconociendo así el cumplimiento de lo estipulado en el Manual de Diseño de Pavimentos de Concreto para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito del Instituto Nacional de Vías -INVIAS y el Manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, de octubre de 2006.

Imágen 11: Grietas en el Pavimento

Imágen 12: Grietas en el pavimento

Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- En algunos puntos de las vías internas del proyecto se observóempozamiento de aguas de escorrentía, situación que se podría estar presentando por deficiencias en el sistema de drenaje del pavimento.

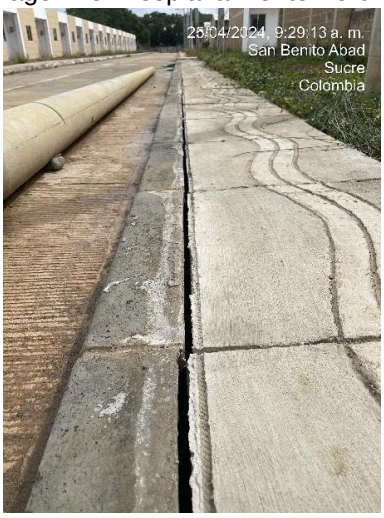
Imágen 13: Empozamiento de Agua

Imágen 14: Empozamiento de Agua

Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- Se evidenciaron daños en algunos tramos de andenes por desprendimiento o desplazamiento del bordillo, de igual manera la existencia de algunos tramos sin la instalación de bordillo, situación que conlleva a que las aguas de escorrentía se filtren y generen inestabilidad o socavación en la estructuradel pavimento y del andén.

Imágen 15: Desplazamiento Bordillo



Imágen 16: Desplazamiento Bordillo

Imágen 17: Anden sin Bordillo

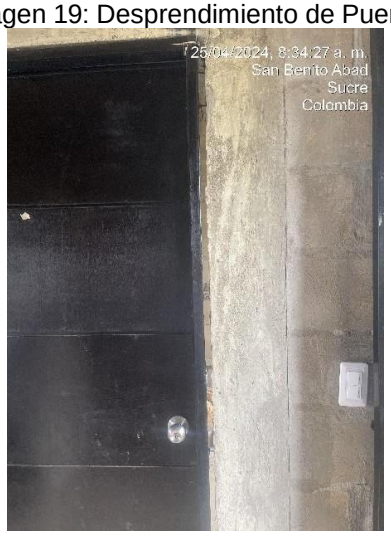
Imágen 18: Desplazamiento Bordillo

Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- Se evidenció desprendimiento de las puertas instaladas dentro de las viviendas construidas.

Imágen 19: Desprendimiento de Puertas

Imágen 19: Desprendimiento de Puertas



Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- La mayoría de las viviendas se deterioran en su fachada por los efectos de la humedad en sus muros; igual que se evidencian muchas viviendas con fisuras en los muros, principalmente en la zona de las ventanas.

Imágen 20: Fisuras en los muros

Imágen 21: Fisuras en los muros

Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- El contrato de obra ha estado suspendido desde el 18 de agosto de 2023. Esta suspensión se debe a que el municipio aún no ha proporcionado el punto de conexión necesario para vincular la red de alcantarillado de aguas residuales del proyecto con la red municipal. Esta situación se deriva de la falta de disponibilidad de redes de alcantarillado en la zona donde se lleva a cabo el proyecto. Como resultado, el contratista no ha podido finalizar el proyecto ni entregar las viviendas a los beneficiarios, la entrega de este punto de conexión por parte del municipio, está condicionada a la ejecución de obras de ampliación del sistema de alcantarillado, según lo comunicado por el Fondo Adaptación.

2. Municipio de Caimito Sucre:

- Se detectaron grietas en la estructura del pavimento de una de las vías internas del proyecto. Estas grietas, que se observan de manera transversalo perpendicular al eje de la vía, podrían estar siendo causadas por diversos factores, tales como asentamientos en la base o la subrasante, juntas de contracción que se pudieron construir de manera tardía, o problemas de drenaje. Esta situación implica incumplimiento de lo estipulado en el Manualde Diseño de Pavimentos de Concreto para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), así como en el Manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos del mismo instituto, ambos emitidos en octubre de 2006.

Imágen 22: Grietas en el Pavimento

Imágen 23: Grietas en el Pavimento

Imágen 24: Grietas en el Pavimento

Imágen 25: Grietas en el Pavimento

Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- Se observó deformación u ondulación en la estructura de los andenes de la vía, así como una separación entre el pavimento y el bordillo debido a un desplazamiento lateral. Esta situación facilita que el agua de escorrentía se infiltre a través de la estructura de los andenes, lo que a su vez provoca el lavado del material de base o subbase, socavación, inestabilidad y lo dañosen la estructura del pavimento.

Imágen 26 y 27 : Daños en el Andén

Imágen 28: Daños en el Andén

Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

Imágen 29: Daños en el Andén

Imágen 30: Daños en el Andén

Imágen 31: Daños en el Andén

Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- En algunos puntos de la vía se evidenció la separación y/o Desplazamiento entre el bordillo y el andén. Esta situación propicia que el agua de escorrentíase filtre, lo que a su vez ocasiona el lavado del material de base o subbase, socavación, inestabilidad y daños en la estructura tanto del andén como del bordillo.

Imágen 32: Desplaza. Bordillo Anden

Imágen 33: Desplaza. Bordillo Anden

Imágen 34: Desplaza. Bordillo Anden

Imágen 35: Desplaza. Bordillo Anden

Imágen 36: Desplaza. Bordillo Anden

Imágen 37: Desplaza. Bordillo Anden

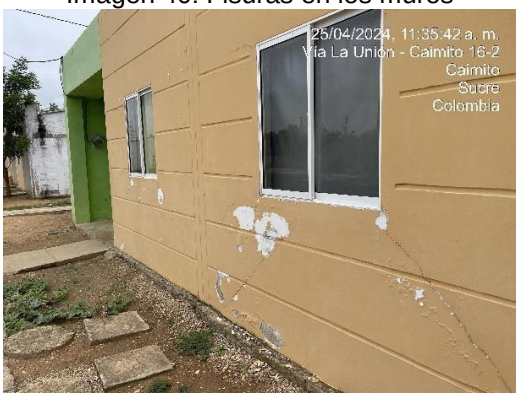
Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- Algunas viviendas muestran deterioro en sus fachadas debido a los efectos de la humedad en los muros. Asimismo, se pueden observar numerosas viviendas con fisuras en los muros, especialmente en la zona cercana a las ventanas.
-

Imágen 38: Fisuras en los muros

Imágen 39: Fisuras en los muros

Imágen 40: Fisuras en los muros



Imágen 41: Fisuras en los muros

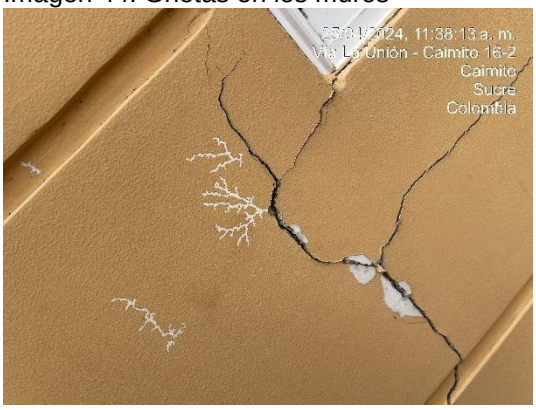
Fuente: Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

- Se detectaron grietas en los muros de dos viviendas, lo cual plantea dudas sobre la estabilidad estructural de las mismas, teniendo en cuenta lo estipulado dentro del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente - NSR-10.

Imágen 42: Grietas en los muros

Imágen 43: Grietas en los muros

Imágen 44: Grietas en los muros



Imágen 45: Grietas en los muros

Registro Fotográfico Visita Obra los días 25 y 26 de abril de 2024

Causas:

Estas situaciones se generan por:

- Deficiencia en la calidad de los procesos constructivos llevados a cabo por el Constructor del proyecto.
- Deficiencias en el desarrollo de las actividades de seguimiento y supervisión porparte del Fondo Adaptación y de la Interventoría del proyecto, al no conminar alcontratista que realice las correcciones o arreglos a los problemas correctivos presentados.
- Incumplimiento de los Diseños y de las Especiaciones técnicas de las actividades ejecutadas durante la ejecución del proyecto.
- Inadecuada planeación del proyecto, situación que conlleva a que presenten incumplimientos al cronograma de obra, modificaciones y/o Ajustes al contrato,por no haber contemplado de manera inicial todos los componentes u/o actividades que hacen parte integral del proyecto.

Efectos:

La ejecución de obras que no cumplen con los estándares de calidad establecidos en los estudios, diseños y especificaciones técnicas del proyecto puede acarrear problemas de deterioro a corto plazo. Esto tendría un impacto negativo significativoen la calidad de vida de los beneficiarios y residentes de los proyectos de vivienda.Para el caso del proyecto "Corales" en el municipio de San Benito Abad, si no se logra llevar a cabo la conexión de la red interna de alcantarillado a la red municipal,el proyecto no sería funcional y no cumpliría su propósito. Esto significaría que los beneficiarios no obtendrían viviendas dignas, lo que podría resultar en un detrimentoal patrimonio público debido a la falta de funcionalidad de las viviendas.

Inoportunidad en la entrega del proyecto

Por el presunto incumplimiento a los criterios y fuentes de criterios citados, entreotros, la observación administrativa tiene presunta incidencia disciplinaria

Respuesta Entidad

Mediante oficio con número de radicado E-2024-001861 con fecha de radicado y recibido del 17/05/2024, el Fondo Adaptación dio respuesta a lo comunicado a treves de la observación 21, manifestando entre otras cosas lo siguiente:
(…)

Respecto a las observaciones realizadas por el Ente de Control en el frente del municipio de San Benito Abad, debe hacerse nuevamente la precisión de que el contrato 2016-C-0188 en la actualidad se encuentra suspendido y las obras asociadas a las 270 unidades de vivienda de la urbanización Los Corales, no han sido recibidas por GNG Ingeniería SAS en su calidad de interventoría integral del contrato.
Dicha circunstancia permitirá realizar los correspondientes requerimientos y condicionamientos al momento en que se surta el recibo definitivo de las obras porparte de la interventoría, suscripción del acta de entrega y recibo final del objeto contractual previo a la entrega definitiva de las unidades de vivienda a la comunidadbeneficiaria y posterior liquidación del contrato.

En cuanto a lo observado por el Ente de Control para el frente del municipio de Caimito, igualmente es preciso advertir que, si bien las obras de las viviendas fueronentregadas a la comunidad beneficiaria desde marzo de 2022, a la fecha no ha sidorecibida en la Entidad queja u observación alguna. Sin embargo, con ocasión de lavisita del Ente de Control y la alerta generada, se procedió a dar traslado formal tanto al contratista ejecutor como a la interventoría (…), para que proceda con la evaluación de las observaciones realizadas con el fin de que se proceda con los ajustes, gestiones y acciones tendientes a su subsanación y cierre como requisito para suscribir el acta de entregay recibo final previo a la liquidación del contrato.

Respecto a lo expresado por el Ente de Control en lo relacionado con la "inoportunidad" en la entrega del proyecto, como se ha manifestado en las diferentesrespuestas emitidas a requerimientos previos, debe aclararse que la situación actualde la urbanización Los Corales del municipio de San Benito Abad corresponde a unhecho derivado de un accionar de terceros y una situación "Sui géneris" sobre la que se ha procedido en consecuencia con las actuaciones de dichos terceros (tanto la Corporación para el desarrollo de La Mojana y el San Jorge, así como el municipiode San Benito Abad).

Es por esto que con el objeto de garantizar que las condicionantes técnicas que deben surtirse para la entrega se cumplan en los tiempos, términos y plazos informados por el Ente Territorial, se realizó visita a campo el pasado 24 de abril delpresente año, por parte del Fondo Adaptación (copia del acta de reunión adjunta) en donde en conjunto con personal del contratista y la interventoría del contrato, selogró suscribir un acta en la que se deja por sentado que la fecha límite de provisióndel punto de conexión al alcantarillado será el próximo 20 de junio de 2024, fecha para la que se realizará la modificación contractual que permita al contratista ejecutar las actividades tendientes a realizar la conexión al alcantarillado municipaly de igual forma se atiendan las observaciones realizadas por el Ente de Control frente al estado de las obras en la visita realizada, así

como todas aquellas que a juicio de la interventoría el contratista deba atender, hechos que serán exigibles al momento de surtirse el recibo definitivo de las obras que deberán cumplir las condiciones técnicas y contractuales acordadas por las partes.

Ahora bien, frente a las causas de las observaciones y los efectos descritos es pertinente señalar:

Deficiencia en la calidad de los procesos constructivos llevados a cabo por el Constructor del proyecto.

Si bien es cierto que, se presentan deficiencias en la calidad de los procesos constructivos en algunas actividades conforme a lo evidenciado por el Ente de Control, también lo es el hecho de que las mismas pueden ser objeto de subsanación por parte del contratista ejecutor entendiendo que el contrato no ha agotado su ejecución física.

Deficiencias en el desarrollo de las actividades de seguimiento y supervisión por parte del Fondo Adaptación y de la Interventoría del proyecto, al no conminar al contratista que realice las correcciones o arreglos a los problemas correctivos presentados.

No puede hablarse de deficiencias en el desarrollo de actividades de seguimiento y supervisión, entendiendo que tal y como se ha expuesto, las obras del proyecto nohan sido recibidas en su totalidad y la formalización de la solicitud de ajustes y subsanaciones se hará en instancia de ejecución del contrato una vez reinicie y previo al recibo de las obras por parte de GNG Ingeniería SAS en su calidad de firma que ejerce la interventoría del contrato.

Incumplimiento de los Diseños y de las Especiaciones técnicas de las actividades ejecutadas durante la ejecución del proyecto.

Respecto a los diseños y especificaciones de las actividades ejecutadas, estas corresponden a las aprobadas en principio en la licencia de construcción y verificadas en campo por (…), como interventoría del contrato en etapa de preconstrucción del contrato. Aquellas pendientes de ser ejecutadas corresponden a los cambios surgidos con ocasión de las afectaciones por decisiones de terceros sobre las que se ha propendido gestionar y resolver con oportunidad entre los intervinientes.

Inadecuada planeación del proyecto, situación que conlleva a que presenten incumplimientos al cronograma de obra, modificaciones y/o Ajustes al contrato, porno haber contemplado de manera inicial todos los componentes u/o actividades quehacen parte integral del proyecto.

La Entidad se aparta del concepto mencionado toda vez que las afectaciones actuales del contrato y relacionadas con las actuaciones de terceros específicamente relacionadas con la disposición de aguas servidas inicialmente planteada y aprobada, se vio afectada de manera significativa por la negativa del vertimiento por parte de Corpomojana, situación que derivó en el escenario de depender de la ejecución de las obras de alcantarillado por parte del Ente Territorial,siendo esta una circunstancia que escapa de toda previsión y proceso de planeación, sin embargo la Entidad ha gestionado de manera

ingente y diligente lasolución que al día de hoy nos tiene en un escenario de trámite de prorroga final para reinicio de las actividades pendientes de ejecución y de ser el caso recibo definitivo para entrega a los beneficiarios del proyecto.

Ahora bien, en cuanto a los efectos descritos por el Ente de Control es dable nuevamente indicar que la instancia en la que se encuentra el contrato permite tomar los correctivos necesarios en pro de subsanar las observaciones realizadas,por lo que se requerirá de manera formal a GNG (…) como interventoría del contrato, adelantar las gestiones necesarias que deriven en la atención y cierrede las mismas, permitiendo así realizar el recibo final de las obras del contrato y entrega de las viviendas a las familias beneficiarias acorde con las condiciones de calidad e idoneidad técnica y plazos entregados por el municipio de San Benito Abad para la urbanización Los Corales como único frente pendiente.
(…)

Análisis de respuesta

Teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad a lo determinado por el equipo auditor en la observación comunicada, se determinó, que no se desvirtúa dicha observación, por las consideraciones que se mencionan a continuación:

Con relación al frente de Obra del municipio de Caimito –Sucre, la entidad no remiteningún soporte que permita desvirtuar lo evidenciado por la CGR en lo relacionado con las deficiencias en la calidad de los procesos constructivos llevados a cabo porel Constructor del proyecto y las Deficiencias en el desarrollo de las actividades de seguimiento y supervisión por parte del Fondo Adaptación y de la Interventoría del proyecto, al no conminar al contratista que realice las correcciones o arreglos a losproblemas correctivos presentados, por el contrario, manifiesta que con ocasión dela visita del Ente de Control procedió a dar traslado formal tanto al contratista de obra y a la interventoría, sin anexar copia de los requerimientos realizados.

En lo que concierne al frente de obra de la urbanización los Corales del municipio de San Benito Abad donde el Fondo Adaptación manifiesta entre otras cosas lo siguiente:
(…)
Respecto a lo expresado por el Ente de Control en lo relacionado con la "inoportunidad" en la entrega del proyecto, como se ha manifestado en las diferentesrespuestas emitidas a requerimientos previos, debe aclararse que la situación actual de la urbanización Los Corales del municipio de San Benito Abad corresponde a un hecho derivado de un accionar de terceros y una situación "Sui géneris" sobre la que se ha procedido en consecuencia con las actuaciones de dichos terceros (tanto la Corporación para el desarrollo de La Mojana y el San Jorge, así como el municipiode San Benito Abad).

Es por esto que con el objeto de garantizar que las condicionantes técnicas que deben surtirse para la entrega se cumplan en los tiempos, términos y plazos informados por el Ente Territorial, se realizó visita a campo el pasado 24 de abril delpresente año, por parte del Fondo Adaptación (copia del acta de reunión adjunta) en donde en conjunto con personal del contratista y la interventoría del contrato, selogró suscribir un acta en la que se deja por sentado que la fecha límite de provisióndel punto de conexión al alcantarillado

será el próximo 20 de junio de 2024, fecha para la que se realizará la modificación contractual que permita al contratista ejecutar las actividades tendientes a realizar la conexión al alcantarillado municipal y de igual forma se atiendan las observaciones realizadas por el Ente de Control frente al estado de las obras en la visita realizada, así como todas aquellas que a juicio de la interventoría el contratista deba atender, hechos que serán exigibles al momento de surtirse el recibo definitivo de las obras que deberán cumplir las condiciones técnicas y contractuales acordadas por las partes.
(…)
Respecto a los diseños y especificaciones de las actividades ejecutadas, estas corresponden a las aprobadas en principio en la licencia de construcción y verificadas en campo por GNG (…), como interventoría del contrato en etapa de preconstrucción del contrato. Aquellas pendientes de ser ejecutadas corresponden a los cambios surgidos con ocasión de las afectaciones por decisiones de terceros sobre las que se ha propendido gestionar y resolver con oportunidad entre los intervinientes.
(…)

La Entidad se aparta del concepto mencionado toda vez que las afectaciones actuales del contrato y relacionadas con las actuaciones de terceros específicamente relacionadas con la disposición de aguas servidas inicialmente planteada y aprobada, se vio afectada de manera significativa por la negativa del vertimiento por parte de Corpomojana, situación que derivó en el escenario de depender de la ejecución de las obras de alcantarillado por parte del Ente Territorial,siendo esta una circunstancia que escapa de toda previsión y proceso de planeación, sin embargo la Entidad ha gestionado de manera ingente y diligente lasolución que al día de hoy nos tiene en un escenario de trámite de prorroga final para reinicio de las actividades pendientes de ejecución y de ser el caso recibo definitivo para entrega a los beneficiarios del proyecto.
(…)

Para la CGR lo anteriormente mencionado no desvirtúa lo observado, toda vez queel Fondo Adaptación dentro de las obligaciones que le atañen, se encargó de viabilizar los recursos para la ejecución del proyecto de vivienda en el municipio deSan Benito Abad, desde las etapas de Identificación y estructuración del proyecto. En este sentido, una vez identificada la problemática derivada de la imposibilidad de implementar el sistema de tratamiento de aguas residuales inicialmente planteado por el contratista y ante la ausencia de un sistema convencional de alcantarillado en el sector, no se debió proceder con el inicio de la construcción delproyecto sin contar con la disponibilidad de servicios del sistema de alcantarillado. Esto habría evitado las situaciones que han conllevado a incumplimientos en el cronograma de obra, modificaciones y/o ajustes al contrato, e inoportunidad en la entrega de las viviendas por parte del contratista.

Hallazgo Nro. 17. Entrega de Centros educativos, Contrato FA-IC-I-S-115-2019. Administrativo (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D).

Resumen

Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-115-2019 con el propósito de construir dos (2) centros educativos en los municipios de Santa Ana en Magdalenay Chimichagua en Cesar, por $6.334.302.808.00 y adición de $3.562.275.850,22 con un plazo de 10 y 8

meses respectivamente; plazo de ejecución que se extendióhasta el 02 de marzo de 2024 y no se ha logrado la entrega y recibo de la infraestructura[10]; situación que fue corroborada en la inspección física llevada a caboel 25 y 26 de abril de 2024, donde se evidenció que la Sede Santa Ana está finalizada y la sede Chimichagua está en construcción, por tanto, no se encuentranen servicio, por razones de conexiones de los servicios públicos, entre otros. Situación que afecta disponer de una oportuna infraestructura para la prestación delservicio educativo a la comunidad a la cual va dirigido el respectivo proyecto, denotando las deficiencias en la estructuración del proyecto.

Criterios y fuentes de criterio.

Constitución Política de Colombia

Artículo 209. *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

ARTICULO 67. "*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura."*

Sentencia T-743-13. - **EDUCACION** - *Derecho y servicio público con función social.Corte Constitucional de Colombia. Reconoce que la educación es tanto un derechocomo un servicio público con función social.*

Ley 80 de 1993 – "*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación dela Administración Pública*", en los artículos 3, 4, 51 y 53, se establece losiguiente:

Artículo 3. *"**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. (…)"*

Artículo 4. – "De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.

1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado,igual exigencia podrán hacer al garante.
(…)
4º. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutada, servicios prestados obienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas

[10] Como lo registra el informe de interventoría 058 del periodo diciembre de 2023, a 31/12/2023 la **sede de Santa Ana** presenta un avance físico del 97.03% y la **Sede de Chimichagua** el 92.73%.

por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan."
(…)
"Artículo 51º.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley."
(…)
"Artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. (Modificado por el art. 2 de la Ley 1882de 2018) Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría, o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuere imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría."
(…)

Ley 610 de 2000 – "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

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 4°. *Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

Parágrafo 1°. *La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

Artículo 5°. *Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores. (Modificado por el At. 125 del Decreto 403 de 2020)*

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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producidapor una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de losfines 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 servidorespúblicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosao culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

Ley 498 de 1998 - Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Artículo 3°. *Principios de la función administrativa.* La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes ala buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia,eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principiosanteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuentapor los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluarel desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidadde la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4°. *Finalidades de la función administrativa.* La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.
Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

Decreto 4819 de 2010 – *"Por el cual se crea el Fondo Adaptación"*

ARTÍCULO 1°. Creación del Fondo. Créase el Fondo Adaptación, cuyo objeto serála recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por elfenómeno 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.

Contrato FA-IC-I-S-115-2019.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA DURANTE LA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN
(…)
6. Cumplir con las siguientes normas técnicas vigentes y con las demás que determine el FONDO:

a. Reglamento Colombiano de Normas Sismo Resistentes -NSR-10

(…)
Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE y RETILAP
Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, Resolución 1096 de 2000 – RAS 2000
13 Ejecutar la construcción de las obras a fin de garantizar al FONDO, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones de los aspectos técnicos (en calidad, cantidad y tiempo previsto), administrativos, financieros, contables, jurídicos y ambientales, contando para ello con todos los recursos de personal, equipos y materiales necesarios, de tal forma que se cumpla con la finalidad de la contratación.

Manual de contratación. INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROLDE CONTRATOS Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1 Bogotá D.C. febrero 2019 (…)

1.2 Principios que rigen las actividades de supervisión o interventoría

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

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

(…)
1.5 Obligaciones generales del supervisor o interventor
Sin perjuicio de las actividades específicamente señaladas en el contrato, serán Obligaciones generales de los Supervisores e Interventores, las siguientes:

A. Acciones que estime contribuyan a la mejor ejecución del contrato, y en general adoptar las medidas que propendan por la óptima ejecución del objeto contratado.

1.6 Obligaciones administrativas del supervisor o interventor
Serán Obligaciones de contenido administrativo de los Supervisores e Interventoresde los contratos del FONDO, las siguientes:
1.6.1 Supervisar y controlar la ejecución del contrato, en especial el cronograma de actividades y en general el adecuado cumplimiento de las obligaciones de carácter técnico, ambiental, administrativo, contable, legal yfinanciero, previsto según su naturaleza.

Ley 1952 de 2019

"ARTÍCULO 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 manualesde funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (…)

Condición

El Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-115-2019, por valor inicial de $6.334.302.808, con el objeto Construcción de la infraestructura educativa afectadapor el fenómeno de la niña 2010 - 2011, en los departamentos de Magdalena y César.

Tabla 40. Alcance Contrato FA-IC-I-S-115-2019, cifras en $

Centros Educativos	Valor ($)	Plazo (mes)
Municipio de Santa Ana departamento del Magdalena	$3.636.446.335	10
Municipio Chimichagua departamento del Cesar	$2.697.856.473	8

Fuente: Cláusula 02 Contrato FA-IC-I-S-115-2019

El Contrato fue adicionado como se registra en Acta de Suspensión 6 del 4 de mayode 2022 en $3.562.275.850,22.

A diciembre 31 de 2023 se presenta el siguiente de avance físico y financiero de losdos proyectos:

Tabla 41. Avance físico y financiero, Contrato FA-IC-I-S-115-2019, por centro educativo.

Departamento	Municipio	Estado	Avance físico	Avance financiero
Magdalena	Santa Ana	En ejecución	97,03%	97,94%
Cesar	Chimichagua	En ejecución	92,73%	90,09%

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicación E2024-000915 del 13/03/2024

Los plazos se han extendido hasta el 2 de marzo de 2024, de acuerdo con lo reportado en el Informe de Interventoría 58, donde se registra la fecha de reiniciación 11 es del 28 de diciembre y nueva fecha de terminación 11 es el 2 de marzo de 2024.

Teniendo en cuenta las prórrogas otorgadas, los plazos de ejecución, se incrementaron entre 8 y 10 meses, sin embargo, al contabilizar el tiempo real transcurrido incluido las suspensiones, se encuentra que los plazos de ejecución sehan incrementado cinco (5) veces, al pasar de 10 a 50 meses. Entre la justificaciónde estas demoras, se encuentra la cesión del contrato. El contratista inicial solicitó la Cesión del Contrato el 1 de julio de 2021 y el 3 de mayo de 2022 se realizó, iniciando el nuevo contratista, por tanto, 306 días estuvo el contrato suspendido, como se indica en el siguiente cuadro siguiente.

Tabla 42. Plazos Contrato FA-IC-I-S-115-2019

Departamento	Municipio	Plazo inicial en meses	Plazo actualizado en días	Plazo actualizado estimado en meses	Tiempo real transcurrido en días	Tiempo real estimado en meses
Magdalena	Santa Ana	10	549	18,3	1515	50,5
Cesar	Chimichagua	8	549	18,3	1515	50,5

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicación E2024-000915 del 13/03/2024

Respecto a las dos (2) sedes:

Sede educativa municipio de Santa Ana:

La construcción de la sede de Santa Ana, con corte a 31/12/2023 y de acuerdo conel informe de interventoría presenta un avance físico de 97,03%.

En la inspección física efectuada por al CGR el día 25 de abril de 2024 al centro educativo ubicado en el corregimiento de Jaraba a 15 km de la cabecera municipal se pudo establecer que no estaba en servicio la sede educativa construida con el proyecto. Los estudiantes estaban asistiendo a clases en unas instalaciones deterioradas y afectadas por las inundaciones, con problemas de iluminación y daños en la cubierta. Esta sede no cuenta con un restaurante o con una batería sanitarias.

Registro Fotográfico #1 – Estado de la Sede Educativa Santa Ana, Sempegua, Contrato FA-IC-I-S-115-2019

Imágen 46. Estado de aulas.

Aulas con marcas de la inundación	Interior del aula de preescolar

Fuente: Registro Fotográfico CGR del 25/04/2024

- Las nuevas instalaciones se encuentran finalizadas y según acta de entregay recibo del marzo 2 de 2024 se cumplió con la totalidad de los ítems contractuales. En la visita realizada por la CGR se pudo evidenciar las aulas,laboratorio, biblioteca, restaurante y baterías sanitarias, tanque de reserva subterráneo con su equipo hidroneumático y una PTAR, iluminación y ventilación, zonas verdes y cancha múltiple.

  Sin embargo, la infraestructura construida no estaba siendo utilizada porque no se cuenta con la conexión de los servicios públicos a energía y acueducto y según el Fondo es responsabilidad del municipio de Santa Ana, así como de la visita de Corpomagdalena para el manejo de la PTAR; aspectos que han impedido la entregay el recibo de la infraestructura por el Fondo Adaptación. Los servicios públicos fueron solicitados desde la etapa de proconstrucción.

  En abril 19 de 2023 se realizó una entrega final del contratista a la Interventoría, lacual quedó con observaciones las cuales fueron resueltas con la construcción de obras complementarias para el manejo de las aguas lluvias superficiales.

Imágen 47. Registro Fotográfico #2 – Sede Educativa Nueva Santa Ana, Sempegua, Contrato FA-IC-I-S-115-2019

Fuente: Registro Fotográfico CGR del 25 de abril de 2024

Finalmente, en marzo 2 de 2024 se realizó la entrega final a satisfacción a la interventoría, quedando pendiente el recibo por parte del Fondo Adaptación.

Tabla 43. Situación del suministro de los servicios públicos

Entes y empresas territoriales y los servicios públicos	Santa Ana – Jaraba
Conexión energía	Pendiente – Cambio de operador de ELECTROCARIBE a AFINIA – Solicitud realizada por el contratista del diseño del Centro Educativo.
Conexión acueducto	Pendiente - Solicitud realizada por el contratista del diseño del Centro Educativo
Licencia PTAR	Pendiente – CORPMAGDALENA

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicación E2024-000915 del 13/03/2024.

Respecto a la Sede educativa municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar ubicada en el corregimiento de Sempegua, a 21 km del casco urbano del municipio.

Con corte a 31/12/2023 y según informe de Interventoría[11] el avance físico era del 92,73%. En la inspección física efectuada por al CGR el 26 de abril de 2024, se observó que se están adelantando ítems de acabados y remates, cableados y pruebas, instalación de puertas y de calados, pulida de piso, obras exteriores e Instalación de tanques de reserva. Se implementó un plan de contingencia y la fechaprevista de entrega es el 20 de mayo de 2024.
El conjunto está compuesto de dos (2) bloques, articulados por la circulación la cualfinaliza en la cancha múltiple y la zona verde, se puede acceder por escaleras y porrampa a la derecha. El bloque de la izquierda contiene el Centro Integral de Recursos Educativos – CIRE, el cual incluye una zona de comedor de uso múltiple,con vistas a las zonas verdes y a la cancha múltiple.

Imágen 48. Registro Fotográfico #3 – Chimichagua, Sempegua

Fuente: Registro fotográfico CGR del 26/04/2024, de la inspección física.

[11] Informe No 58 del periodo diciembre de 2023

El bloque derecho, de dos (2) pisos, contiene la zona administrativa de la institución educativa, las aulas y el laboratorio, las baterías de baño, bloque de escaleras, la rampa de acceso y gabinete del sistema contra incendio el cual se encuentra terminado.

Imágen 49. Registro Fotográfico #4 – Chimichagua, Sempegua

Fuente: Registro fotográfico CGR del 26/04/2024, de la inspección física.

Adicional a finalizar los ítems contractuales, no se ha realizado la conexión de los servicios públicos de parte del municipio de Chimichagua y de las empresas de servicios públicos de la región[12] y el acueducto lo relacionado con las bombas de lostanques de reserva.

Tabla 44. Situación del suministro de los servicios públicos

Entes y empresas territoriales y los servicios públicos	Chimichagua – Sempegua
Conexión energía	Pendiente – Cambio de operador de ELECTROCARIBE a AFINIA – Solicitud realizada por el contratista del diseño del Centro Educativo
Conexión acueducto	Pendiente - Solicitud realizada por el contratista del diseño del Centro Educativo
Licencia PTAR	Pendiente - CORPMAGDALENA

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicaciónE2024-000915 del 13/03/2024

- Así las cosas, la infraestructura contratada a través del Contrato FA-IC-I-S- 115-2019 con el propósito de construir dos (2) centros educativos en los municipios de Santa Ana en Magdalena y Chimichagua en Cesar y a pesar de sus prórrogas a 31/12/2023, se encontraban con un avance físico del 97,03% y 92,73%, respectivamente , encontrándose pendiente la entrega y recibo por el Fondo Adaptación y por tanto, no habían sido entregadas a losmunicipios para su puesta en servicio, lo que representa que los recursos del presupuesto nacional ejecutados en el proyecto no prestan el servicio para el cual fueron previsto.

[12] El municipio de Chimichagua tiene pendiente resolver la mora con la empresa de energía.

Causas

- Deficiente planeación y ejecución contractual que ha llevado a la extensión de los plazos, por modificaciones, ampliaciones, suspensiones (11 adiciones) y a que una obra prevista para ser realizada en 10 meses, después de haber transcurrido 50 meses aún no se ha obtenido las sedes educativas finalizadas.

- Deficiente articulación y/o coordinación entre el Fondo Adaptación y las correspondientes entidades territoriales y/o empresas

- Falta de servicios públicos.

- Debilidades en el seguimiento y control reflejado también en la dilación de lacesión contractual y las 11 modificaciones de los plazos de ejecución que suman 549 días.

- Debilidades en la gestión y coordinación con las autoridades locales para elsuministro oportuno de los servicios públicos

- Falta de gestión efectiva para superar las situaciones para la puesta en funcionamiento y/o de las instalaciones que fueron objeto del citado contrato

Efectos

No disposición y/o uso oportuno de la infraestructura para la prestación del servicio educativo a la comunidad a la cual va dirigido el respectivo proyecto

Inoportunidad en el cumplimiento del objeto del proyecto.

Dado a que la población a la cual va dirigida el proyecto no contó con las instalaciones ello condujo a uso de sitios o instalaciones diferentes a las previstas, espacios no apropiados para actividades educativas.

Incremento de los precios de la construcción, lo cual se evidencia en el Acta de Suspensión 6, en el cual el cesionario solicita ajustes en los precios unitarios, lo cualle fue aprobado. Las prórrogas generaron el incremento del valor del contrato, por cuanto el contratista en mayo de 2022 solicitó un ajuste de los precios de los ítemscontractuales, que fue avalado por la interventoría y aprobado por el Fondo.

Presunta vulneración el derecho a la educación de las comunidades beneficiarias, contemplado en el artículo 67 y al artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, al artículo 3 de la Ley 80 en su artículo 3; (principios de celeridad, economía, eficacia y eficiencia) al Decreto 4819 de 2010 respecto a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña",objeto de la creación del Fondo Adaptación y demás criterios y fuentes de criteriosestablecidos en el presente hallazgo.

Por lo expuesto, se presenta este Hallazgo Administrativo (A) con presunta incidencia

Disciplinaria (D)

A continuación, se registra información sobre el Contrato FA-IC-I-S-115-2019 y cadauna de las dos (2) sedes educativas y otros aspectos del mismo.

Tabla 45. Ficha técnica Contrato FA-IC-I-S-115-2019

Contrato	FA-IC-I-S-115-2019
Fecha de suscripción	17 de mayo de 2019
Objeto	Construir dos (2) centros educativos en los municipios de Santa Ana en Magdalena y Chimichagua en Cesar
Fecha de suscripción	17 de mayo de 2019
Acta de inicio	8 de enero de 2020
Valor inicial	$6.334.302.808.00
Forma de pago	Hasta el cien por ciento (100%) del valor del contrato, se cancelará contra actas parciales de ejecución de obra. (…) Nota 1. De cada factura se realizará una retención en garantía del 10% calculada sobre el subtotal antes de IVA (…)
Adición	$3.562.275.850,22
Valor final	$9.896.578.658,22
Plazo de ejecución inicial	10 meses
Plazo de ejecución final después de modificaciones	549 días (18.3 meses)
Estado a 31/12/2023	En ejecución

Fuente: Información suministrada por la Entidad e informe de Interventoría No 58

Tabla 46. Ficha técnica proyecto centro educativo departamental rural de Jaraba AntonioBrujes Carmona, Municipio de Santa Ana departamento del Magdalena

Departamento, Municipio, Vereda o corregimiento	Magdalena / Santa Ana / Jaraba
Acta inicio obra	Enero 8 de 2020
Valor del contrato	$6.334.302.808
Valor del proyecto	$3.636.446.335
Plazo inicial	Diez (10) meses
Fecha de inicio	Enero 8 de 2020
Fecha de terminación inicial	Noviembre 7 de 2020
Estado del contrato	En ejecución
Avance Físico:	97,03%
Avance Financiero:	97,94%
Nueva fecha de terminación 11:	2 de marzo de 2024
Plazo actualizado nuevo:	549 DIAS

Plazo transcurrido nuevo:	512 DIAS
Valor inicial:	$3.636.446.335
Valor adición(es):	$1.636.413.748
Valor actualizado:	$5.272.860.083
Valor pagado:	$5.103.327.381

Fuente: Información suministrada por la Entidad e informe de Interventoría No 58

Tabla 47. Ficha técnica proyecto centro educativo Nuestra Señora del Carmen, municipio de Chimichagua departamento del Cesar

Proyecto	CENTRO EDUCATIVO NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN
Departamento, Municipio, Vereda o corregimiento	Cesar / Chimichagua / Sempegua
Acta de inicio	Enero 8 de 2020
Valor del contrato	$6.334.302.808,00
Valor del proyecto	$2.697.856.473,00
Plazo inicial	Ocho (8) meses
Avance Físico a diciembre 31 de 2023	93,00%
Avance Financiero a diciembre 31 de 2023	90.00%
Estado del contrato	En ejecución, finalizando obras según Plan de Contingencia.
Nueva fecha de terminación 11:	2 de marzo 2024
Plazo actualizado nuevo:	549 días
Plazo transcurrido nuevo:	512 días
Valor inicial:	$ 2.697.856.473,00
Valor adición	$ 1.925.862.101,92
Valor actualizado:	$ 4.623.718.574,92
Valor pagado:	$ 4.140.196.120,80

Fuente: Información suministrada por la Entidad e informe de Interventoría No 58

Tabla 48. Plazos adicionados Contrato FA-IC-I-S-115-2019

Tipo de plazo	Santa Ana – Jaraba	Chimichagua - Sempegua
Plazo inicial	10 meses	8 meses
Plazo actualizado	10 meses 79 días	8 meses 69 días
Plazo actualizado	79 días	463 días
Nuevo plazo adicional	7 meses	7 meses
Plazo actualizado nuevo	549 días	549 días
Fecha actual de finalización	2 de marzo de 2024	2 de marzo de 2024

Fuente: Elaboración CGR, con la información suministrada por la Entidad. comunicación E2024-000915 del 13/03/2024

Respuesta de la Entidad

Con oficio 2024ER0110901 el Fondo Adaptación presenta antecedentes contractuales que incluyen información del primer contratista, las suspensiones, modificaciones de los

plazos e incumplimientos, así como el proceso de cesión al segundo contratista.
Explican que al momento de realizar esta cesión, el nivel de avance en las dos obrasfue el siguiente *(…) Municipio de Chimichagua avance de ejecución de obra del 13,63% Municipio de Santa Ana un avance de ejecución de obra del 13,41%. (…)*
Se hace referencia a las adiciones y prórrogas, así como de la entrega de la sede de Santa Ana - Magdalena, de las obras complementarias y del Acta de terminaciónde 24 de abril de 2024. También presentó lo relacionado con la sede de Chimichagua y su entrega el 20 de mayo de 2024.
Hace un recuento de la situación de la conexión de los servicios públicos. Sin embargo, ninguna de las dos sedes ha sido entregada a los beneficiarios.

Análisis de respuesta

Al revisar la respuesta de la Entidad y sus soportes, se identificaron las siguientes actas: para el proyecto de Santa Ana un Acta de terminación (2 de marzo de 2024)y una de Entrega y Recibo Final del Objeto Contractual (6 de marzo de 2024). Parael proyecto de Chimichagua un Acta de terminación (2 de marzo de 2024). Aunque, las obras las obras están terminadas, en ninguno de los dos (2) casos se ha suscritolas Actas de Entrega Final.

Por otro lado, se allega información sobre el suministro de los servicios públicos, estos aún siguen pendientes, a excepción de la conexión de media tensión en Chimichagua

Por lo anterior, se concluye que, pese a estar terminados los dos (2) proyectos, nose han entregado a los beneficiarios finales, por lo que las condiciones iniciales se mantienen.

Por lo expuesto, se presenta este Hallazgo Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D)

Hallazgo Nro. 18. Entrega de estructuras educativas, Contrato FA-IC-I-S-108- 2019. Administrativo (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D)

Resumen

El Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-108-2019 con el propósito de **terminar** la construcción de tres (3) centros educativos en los municipios deConcordia, Pedraza y Plato en el departamento del Magdalena, por un valor total inicial por $10.813.007.917.00 y adición por $9.091.511.565,63 con un plazo de ejecución de obra inicial de 5.5, 5.5 y 4.5 meses respectivamente. Las sedes de Pedraza y Plato cuentan con acta de entrega final del 28 de diciembre de 2021 y 2de junio de 2022. Según el Otrosí 5 suscrito en noviembre de 2021 el valor adicionado en $6.662.755.458,36 fue para la sede ERM 1 – ERM Bellavista del municipio de Concordia para la cual identificaron situaciones técnicas y normativasque dieron origen a la necesidad de incluir ítems no previstos (como adelantar la demolición total de cinco (5) unidades estructurales y la demolición parcial de otras4 estructuras) y balanceo de cantidades a ejecuta.

Es importante resaltar que los diseños y construcción de las sedes en mención habían sido contratas a través del *contrato 106 de 2013, al cual el FONDO declaró*la caducidad

del contrato 106 de 2013, mediante la Resolución 1028 del 19 de septiembre de 2017, por lo cual fueron retomadas a través del contrato del 108 de 2019.

A pesar de su prolongación en el tiempo la Sede del Municipio de Concordia se encuentra en ejecución, con un avance en la ejecución del 97.53%, según el informede interventoría 37, con una fecha de terminación del contrato al 27 de marzo de 2024 ; según la trazabilidad registrada en el Otrosí 5 suscrito en el 2021, esa sedehizo parte de los diseños y construcción contratadas a través del Contratos 106 de2013 al cual se le declaró la caducidad por parte del Fondo Adaptación, quedando las obras sin terminar, lo cual también incidió para la extensión en el tiempo de su terminación y entrega y ha generado, entre otros, que no se haya dispuesto oportunamente de la infraestructura para la prestación del servicio educativo a la comunidad a la cual va dirigido y por ende que no se hay cumplido cabalmente conel objetivo del proyecto

Criterios y Fuentes de criterio:

Constitución Política de Colombia

Artículo 209. *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."
ARTICULO 67. "*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura."*
Sentencia T-743-13. - **EDUCACION** - *Derecho y servicio público con función social.Corte Constitucional de Colombia. Reconoce que la educación es tanto un derechocomo un servicio público con función social.*
Ley 80 de 1993 – "*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación dela Administración Pública*", en los artículos 3, 4, 51 y 53, se establece lo siguiente:
Artículo 3. *"**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. (…)"*

Artículo 4. – "De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.
1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, igual exigencia podrán hacer al garante.
(…)
4º. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutada, servicios prestados obienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidadcontra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan."
(…)

"Artículo 51º.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley."
(…)
"Artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. (Modificado por el art. 2 de la Ley 1882de 2018) Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría, o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuere imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría."
(…)

Ley 610 de 2000 – "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

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 4°. *Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

Parágrafo 1°. *La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiendesin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

Artículo 5°. *Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuiblea una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexocausal entre los dos elementos anteriores. (Modificado por el At. 125 del Decreto 403 de 2020)*

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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producidapor una gestión*

fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de losfines 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 servidorespúblicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosao culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.
El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

Ley 498 de 1998 - Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Artículo 3°. *Principios de la función administrativa.* La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes ala buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia,eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principiosanteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuentapor los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluarel desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidadde la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4°. *Finalidades de la función administrativa.* La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.
Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

Decreto 4819 de 2010 – *"Por el cual se crea el Fondo Adaptación"*
(…)

ARTÍCULO 1°. Creación del Fondo. Créase el Fondo Adaptación, cuyo objeto serála recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por elfenómeno 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.

(…)

Manual de contratación. INSTRUCTIVO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROLDE CONTRATOS Código 4-GPY-I-03. Versión 3.1 Bogotá D.C. febrero 2019 (…)

Principios que rigen las actividades de supervisión o interventoría

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

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

(…)

1.5 Obligaciones generales del supervisor o interventor
Sin perjuicio de las actividades específicamente señaladas en el contrato, serán Obligaciones generales de los Supervisores e Interventores, las siguientes:

a. Acciones que estime contribuyan a la mejor ejecución del contrato, y en general adoptar las medidas que propendan por la óptima ejecución del objeto contratado.

1.6 Obligaciones administrativas del supervisor o interventor
Serán Obligaciones de contenido administrativo de los Supervisores e Interventoresde los contratos del FONDO, las siguientes:
b. Supervisar y controlar la ejecución del contrato, en especial el cronograma de actividades y en general el adecuado cumplimiento de las obligaciones de carácter técnico, ambiental, administrativo, contable, legal y financiero, previsto según su naturaleza.

Ley 1952 de 2019

“ARTÍCULO 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 manualesde funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente(…

CONTRATO 106 DE 2013
Cláusula 2. Alcance del objeto

Cláusula 3. Obligaciones del contratista
(…)
CONTRATO FA-IC-I-S – 108 -2019

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA DURANTE LA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN

(…)
6. Cumplir con las siguientes normas técnicas vigentes y con las demás que determine el FONDO:
(…)
13 Ejecutar la construcción de las obras a fin de garantizar al FONDO, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones de los aspectos técnicos (encalidad, cantidad y tiempo previsto), administrativos, financieros, contables, jurídicos y ambientales, contando para ello con todos los recursos de personal, equipos y materiales necesarios, de tal forma que se cumpla con lafinalidad de la contratación.

(…)

Condición

El Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-108-2019 con el propósito de terminar la construcción de tres (3) centros educativos en los municipios deConcordia, Pedraza y Plato en el departamento del Magdalena, por un valor total inicial por $10.813.007.917.00 y adición por $9.091.511.565,63 con un plazo de ejecución de obra inicial de 5.5, 5.5 y 4.5 meses respectivamente. Las sedes de Pedraza y Plato cuentan con acta de entrega final del 28 de diciembre de 2021 y 2de junio de 2022.

Dentro de las modificaciones a ese contrato de encuentra el Otrosí 6, suscrito en noviembre de 2021 y el valor adicionado en $6.662.755.458,36 fue para la sede ERM 1 – ERM Bellavista del municipio de Concordia, que de acuerdo con ese Otrosípara esa sede identificaron situaciones técnicas y normativas que dieron origen a lanecesidad de incluir ítems no previstos (como adelantar la demolición total de cinco (5) unidades estructurales y la demolición parcial de otras 4 estructuras) y balanceode cantidades a ejecuta. Es importante resaltar que los diseños y construcción de las sedes en mención habían sido contratas a través del *contrato 106 de 2013, al cual el FONDO declaró* la caducidad del contrato 106 de 2013, mediante laResolución 1028 del 19 de septiembre de 2017, por lo cual fueron retomadas a través del contrato del 108 de 2019.

A pesar de su prolongación en el tiempo la Sede del Municipio de Concordia se encuentra

en ejecución, con un avance en la ejecución del 97.53%, según el informede interventoría 37, con una fecha de terminación del contrato al 27 de marzo de 2024 ; según la trazabilidad registrada en el Otrosí 5 suscrito en el 2021, esa sedehizo parte de los diseños y construcción contratadas a través del Contratos 106 de2013 al cual se le declaró la caducidad por parte del Fondo Adaptación, quedando las obras sin terminar, lo cual también incidió para la extensión en el tiempo de su terminación y entrega, lo cual ha generado que no se haya dispuesto oportunamente de la infraestructura para la prestación del servicio educativo a la comunidad a la cual va dirigido y por ende que no se hay cumplido cabalmente conel objetivo del proyecto

Causas

Incumplimiento del Contrato 106 de 2013.

Revisión, ajustes y recálculos en diseños y obras para la Sede del Municipio de Concordia

Deficiente planeación y ejecución contractual que ha llevado a la extensión de los plazos, por modificaciones, ampliaciones, suspensiones (14 adiciones) ha llevado aque una obra prevista para ser realizada en 9.5 meses transcurran 58.16 meses y aun no se ha obtenido una de las sedes educativas finalizadas.

Demoras en la ejecución del contrato obra

Obras inconclusas de contrato anterior 106 de 2013Problemas de calidad y de tipo de suelo

Efectos

Obras inconclusas: El estado las obras inconclusas encontradas, implicó la realización de varias actividades (estudio de suelos, mejoramiento del terreno y demoliciones, ajustes de precios por el IPC) lo cual condujo a mayores costos al proyecto.

Las prórrogas generaron el incremento del valor del contrato, por cuanto el contratista solicitó un ajuste de los precios de los ítems contractuales, que fue avalado por la interventoría y aprobado por el Fondo.

Situación que no ha permitido disponer oportunamente de infraestructura para la prestación del servicio educativo a la comunidad a la cual va dirigido el respectivo proyecto, sede del municipio de Concordia

Inoportunidad en el cumplimiento del objeto del proyecto.

Mayores costos del proyecto, por actualización de estos, en especial la Sede del Municipio de Concordia

Mayores costos para la construcción de la Sede del Municipio de Concordia

Presunta vulneración el derecho a la educación de las comunidades beneficiarias,

contemplado en el artículo 67; el no adecuado cumplimiento de los fines del Estado, contemplado en el artículo 209; el no cumplimiento de los fines de la contratación estatal, contemplado en la Ley 80 en su artículo 3; el no cumplimiento de los principios de la función administrativa de celeridad, economía, eficacia y eficiencia y finalmente, no se está cumpliendo a cabalidad con la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", objeto de la creación del Fondo Adaptación, Decreto 4819 de 2010, Artículo primero y demás criterios y fuentes de criterios establecidos en al presente observación

Por lo expuesto, se constituye el hallazgo Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D)

Lo anterior como se detalla de la siguiente manera:

Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-108-2019 con el propósito de TERMINAR la construcción de tres (3) centros educativos en los municipios de Concordia, Pedraza y Plato en el departamento del Magdalena, por un valor total inicial por $10.813.007.917.00 y adición por $9.091.511.565,63.

Se adjudicó los Contratos 106 y 108 de 2013 a una firma contratista (contratista inicial), diferente a la que actualmente tiene en ejecución en contrato FA-IC-I-S-108-2019, cuyo objeto era la elaboración de los diseños y la construcción de las obras, las cuales iniciaron sus actividades el 8 de agosto de 2013. Sin embargo a raíz de distintos atrasos durante la ejecución de los proyectos, el día 28 de septiembre de 2017 el FONDO declaró la caducidad del contrato 106 de 2013, mediante la Resolución 1028 del 19 de septiembre de 2017 "dicho acto administrativo fue confirmado mediante Resolución 1056 del 28 de septiembre de 2017 " *Las obras objeto del contrato 106 de 2013, … claramente sin terminar, razón por la cual, y en virtud de que uno de los objetivos del FONDO es estructurar proyectos de construcción educativos integrales, aptos e idóneos para la atención a la primera infancia, abiertos para uso de toda la comunidad, el FONDO ADAPTACIÓN adelantóla*s siguientes acciones:

En vista de la imposibilidad de lograr la liquidación bilateral del contrato 106 de 2013,el FONDO presentó acción de controversias contractuales contra el contratista inicial y su garante, con lo cual se pretende, entre otros, la declaratoria de incumplimiento del contrato, cobro de perjuicios, liquidación de los mismos en instancia judicial y cruce de cuentas entre el Fondo y el contratista, que incluye la devolución de los recursos del anticipo que no fueron amortizados, cruce de cuentas, así como el reconocimiento de perjuicios por el Daño Emergente y Daño Moral.

El 28 de diciembre de 2018, se publicó la invitación Cerrada FA-IC-045-2018, cuyoobjeto consistió en contratar la terminación de la construcción de la infraestructura educativa afectada por el fenómeno de La Niña 2010 -2011, en el departamento deMagdalena, grupo 3. Producto de esta invitación se adjudicó y suscribió entre el FONDO ADAPTACIÓN y el actual contratista, **el Contrato No. FA-IC-I-S-108-2019.**

El 18 de julio del 2019, se dio inicio a la etapa 1 preliminares de construcción con la suscripción del acta de inicio, a fin que el contratista con base en los estudios y diseños

entregados por el FONDO, y los cuales fueron elaborados por el contratistainicial, en el marco del contrato 106 de 2013, adelantó la actualización de los mismos, acorde con los cambios de las normas técnicas vigentes.

-

En este contexto, la Etapa 1 Preliminares de Construcción culminó el 5 de septiembre de 2020, donde como resultado de los informes de patología y las recomendaciones de dicha etapa para la sede ERM NRO 1-ERM BELLAVISTA, se identificaron asentamientos diferenciales en varios puntos de las estructuras construidas en el proyecto, lo que implicó a que dentro del desarrollo de la etapa elcontratista verificará y actualizará el estudio de suelos elaborado en el año 2014 porel contratista inicial, para lo cual debió ejecutar nuevos sondeos en el sitio de las obras, tomar muestras de suelo, ensayos de laboratorio y demás acciones técnicas.
(..)

el interventor mediante oficio FA-MAG-266-264- 2018 informó al FONDO que frutode la etapa 1 preliminares de construcción y del proceso de aceptación de los estudios y diseños por parte del contratista, para la sede INSTITUCIÓN EDUCATIVA DEPARTAMENTAL LUZ MARINA CABALLERO SEDE ERM **NRO 1 – ERM BELLAVISTA, MUNICIPIO CONCORDIA,** identificaron situaciones técnicas y normativas que dieron origen a la necesidad de incluir ítems no previstos (como adelantar la demolición total de cinco (5) unidades estructurales y la demolición parcial de otras 4 estructuras) y balanceo de cantidades a ejecutar.

En *la cláusula Quinta del Otrosí el Contrato de Obra FA-IC-I-S-108-2019 se prorroga en nueve (9) meses la etapa de construcción, de la sede ERM nro. 1 – ERM Bellavista del Municipio de Concordia y se adiciona al valor del contrato de obra en $6.662.755.458,36) incluido IVA sobre utilidad, para la sede ERM nro. 1 –ERM Bellavista del municipio de Concordia … para el desarrollo de la Etapa II De Construcción. IV) Incluir 89 ítems no previstos al Contrato de Obra No. FA-ICI- S- 108-2019, de acuerdo al acta de mayores, menores cantidades e ítems no previstos suscrita entre el contratista de obra y el interventor, para la sede ERM nro. 1 – ERMBellavista del municipio de Concordia.*

Tabla 49. Balance Etapa Preconstrucción.Cifras en $

Posible adicional	**$ 6.662.755.458,36**
Demoliciones	$ 372.028.001,04
Incremento Acero	$ 262.549.682,00
Mejoramiento del terreno	$ 2.910.230.539,92
TRANSPORTE	$ 654.719.857,37
NP MUROS DE CONTENCION	$ 359.868.241,59
NP HIDROSANITARIO	$167.615.367,65
NP ELECTRICO	$ 526.650.236,53
NP VARIOS	$ 412.771.926,56
Mayores y menores	$ 996.321.605,70

Nota: valores incluyen AIU, ajuste IPC y demás impuestos aplicables.
Fuente. OTROSI 6 DE 2021 AL CONTRATO 108 DE 2019

Tomando como referencia el flujo de inversión previsto en el numeral 2.3 para la solicitud del otorgamiento de un anticipo del OTROSI 6, el cual cubre los valores demejoramiento del terreno y demolición:

Tabla 50. Costos mejoramiento del terreno y demoliciones, cifras en $

Mejoramiento del terreno		
Equipos		
1	De rotación y desplazamiento hidráulico,tubería perforada, martillo de fondo, equipo neumático, brocas	939.188.712
2	Bombas de inyección de alta presión	304.666.992
3	Transporte de equipos	25.000.000
Insumos		
1	Cal y agua	189.109.000
Total mejoramiento del terreno		1.457.964.704
Demoliciones		
NP1	Parcial controlada	2.352.174
NP2	Placa de piso < 10 cm	59.399.942
NP3	Muros de mampostería estructural	13.337.280
NP4	Vigas aéreas < 40 cm	18.789.888
NP5	Total de la infraestructura aérea	14.596.701
NP6	Total de mampostería y losas de piso	102.221.143
NP7	Transporte y retiro de demoliciones	85.409.489
Transporte de equipos para demoliciones		17.000.000
Total demoliciones		313.106.617
Total recursos requeridos		1.771.071.321

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO comunicación E2024-000915 y E2024-001703 y la interventoría en informe 37

Respecto al alcance Contrato FA-IC-I-S-108-2019:

El Fondo Adaptación suscribió el Contrato FA-IC-I-S-108-2019, por un valor inicial de $10.813.007.917.00 con el objeto de terminar la construcción de la infraestructura educativa afectada por el fenómeno de la niña 2010 -2011, en el departamento de Magdalena - Grupo 3, con el siguiente alcance;

Tabla 51. Alcance Contrato FA-IC-I-S-108-2019, valor en $

Departamento del Magdalena		Plazos en meses			
Centros Educativos	**Valor ($)**	**Total**	**Pre-construcción**	**Construcción**	**Entrega**

Concordia /Bellavista	5.668.711.760,00	9,5	4	5	0,5
Pedraza	3.229.970.151,00	9,5	4	5	0,5
Plato	1.904.326.006,00	8,5	4	4	0,5

Fuente: Contrato FA-IC-I-S-108-2019

Este contrato fue adicionado en $9.091.511.565,63 para un valor final de $19.904.519.482,63 y se encontraba en ejecución al 31 de diciembre de 2023,según el Informe de Interventoría No 37.

A diciembre 31 de 2023 se presenta el siguiente de avance físico y financiero de lostres proyectos:

Tabla 52. Avance físico y financiero

Departamento	Municipio	Estado	Avance físico	Avance financiero	Acta de entrega final comunidad
Magdalena	Concordia	En ejecución	97,53%	97,83%	n/a
Magdalena	Pedraza	Finalizado	100:00%	100:00%	28 -12- 2021
Magdalena	Plato	Finalizado	100:00%	100:00%	02 -06-2022

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO comunicación E2024-000915 y E2024-001703 y la interventoría en informe 37

Sin embargo, en el caso del municipio de Concordia[13], en ejecución a diciembre 31 de 2023, estos plazos se han extendido debido a varias suspensiones y prórrogas,

Teniendo en cuenta las dos (2) ampliaciones[14] y las 14 suspensiones otorgadas[15], elplazo de ejecución se incrementó en 13 meses. Sin embargo, al contabilizar el tiempo real transcurrido incluido en las suspensiones, se encuentra que el plazo deejecución se ha incrementado más de cinco veces, al pasar de 9.5 a 58.16 meses.

Tabla 53. Plazos

Departamento	Municipio	Plazo inicialen meses	Plazo actualizadoen días	Plazo actualizado estimado en meses	Tiempo real transcurrido en días	Tiempo real estimadoen meses
Magdalena	Concordia	9.5 (4+5+0.5)	675	22.5	1.745	58.16

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO comunicación E2024-000915 y E2024-001703

[13] El estado inicial de la obra, evidenciado por contratista al iniciar la obra encontró abundante vegetación y un suelo expansivo que afectaron la estructura existente, con fisuras en pórticos de las esquinas. (tomado del informe de interventoría No 37).
[14] Otro si 1, 2 y 6
[15] Informe de interventoría No 37

Finalmente, y de acuerdo a comunicación del FONDO[16] se informa sobre la finalización del plazo contractual el 27 de marzo de 2024 y que el 17 de abril de 2024 el interventor radicó[17] al FONDO ADAPTACIÓN el acta de terminación de estasede. La entrega final no se ha podido realizar debido a según manifiesta el contratista a *(…) la existencia de alteraciones de orden público en la zona, alteraciones que obligó al retiro del personal de la obra (…)*[18]

Por otro lado, el contratista y el interventor *(…) identificaron la necesidad de incluir actividades de obra y mitigación complementarias alcance del proyecto, (…)* que fueron propuestas para mejorar las condiciones de calidad, estabilidad y durabilidad de la infraestructura.

Sin embargo, el contratista reportó dificultades para la actualización de la Póliza de Todo Riesgo de Construcción No 310-86-994000000059 expedida por Aseguradora Solidaria de Colombia, quienes informaron no poder continuar con la actualización de esta, debido a la terminación del reaseguro que lo respaldaba y a lo que ella consideraba *"(…) la excesiva prolongación del tiempo de ejecución que ya superaba los cuatro años (…)".*

Lo anterior implicó que los contratos de obra e interventoría se encuentre suspendidos mientras se logra obtener el documento equivalente (La presentación de Garantías Bancarias, dentro de la búsqueda de una solución amigable al impedimento para la obtención presentado por las aseguradoras).

A continuación, se registra información sobre el Contrato FA-IC-I-S-108-2019 y cadauna de las tres sedes educativas:

Tabla 54. Ficha técnica Contrato FA-IC-I-S-108-2019

item	Valor
Número de contrato de obra	FA-IC-I-S-108-2019
Número de contrato de interventoría	FA-IC-I-S-266-2018
Objeto del contrato	Terminación de la construcción de la infraestructura educativa afectada por el fenómeno de la niña 2010 -2011, en el departamento de Magdalena - Grupo 3.
Valor del contrato	$10.813.007.917,00
Valor adición 1	$2.070.816.912,00
Valor adición 2	$357.939.195,27
Valor adición 3	$6.662.755.458,36
Valor final del contrato	$19.904.519.482,63
Plazo total de ejecución	Nueve meses y quince días. (9,5)
Plazo de ejecución Etapa 1	Etapa pre-construcción cuatro (4) meses

[16] Respuesta E-2024-001703 a requerimiento AG8-1-44
[17] Radicado de la interventoría al FONDO # R-2024-002969
[18] Ibid. No 3

Plazo de ejecución Etapa 2	Etapa construcción cinco (5) meses
Plazo recibo de obras	Etapa recibo de obras quince días (0,5)
Fecha de suscripción	08 de mayo de 2019
Fecha de inicio	Julio 18 de 2019
Fecha de intervención	Mayo 02 de 2020
Fecha de terminación final	22 de enero de 2024
Estado del contrato	Vigente hasta el 22 de enero de 2024
Estado del contrato	Suspendido hasta el 20 de marzo de 2024
Pagado	$17.814.602.721,90

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicaciónE2024-000915 del 13/03/2024

Tabla 55. Ficha técnica proyecto Institución educativa departamental Luz Marina Caballero. Sede ERM Nro. 1-ERM Bellavista

Área en M2	2879
No matrícula	647
Departamento, Municipio, Vereda o corregimiento	Magdalena / Concordia / Bellavista
Acta inicio obra Centro Educativo Nuestra Señora del Carmen	Julio 18 de 2019
Valor del proyecto u obra	$5.668.711.760
Valor Final del proyecto	$12.154.592.806
Plazo	Nueve meses y quince días. (9,5)
Fecha de inicio	Julio 18 de 2019
Fecha de terminación	Mayo 02 de 2020
Avance Físico:	97,53%
Avance Financiero:	92,83%
Fecha estimada de entrega del proyecto	Tercer trimestre de 2024

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicaciónE2024-000915 del 13/03/2024

Tabla 56. Ficha técnica proyecto Centro Básico Ampliado - Sede Centro Educativo BásicoAmpliado la Bomba

Área	1501
No matrícula	347
Departamento, Municipio, Vereda o corregimiento	Magdalena / Pedraza /
Acta inicio obra Centro Educativo Nuestra Señora del Carmen	Julio 18 de 2019
Valor del proyecto u obra	$3.229.970.151,00
Valor final del contrato - Sede	$4.750.708.178,27
Plazo	Nueve meses y quince días. (9,5)
Fecha de inicio	Julio 18 de 2019
Fecha de terminación	Mayo 02 de 2020
Fecha de Acta de entrega y recibo	28 de diciembre de 2021
Avance Físico:	100,00

Avance Financiero:	100,00

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicación E2024-000915 del 13/03/2024

Tabla 57. Ficha técnica proyecto Institución educativa departamental Gabriel Escobar Ballestas - SedeEUM Policarpa Salavarrieta

Area	854
No matrícula	155
Departamento, Municipio, Vereda o corregimiento	Magdalena/ Plato /
Acta inicio obra Centro Educativo Nuestra Señora del Carmen	Julio 18 de 2019
Valor del proyecto u obra	1.904.326.006,00
	2.937.165.176,36
Plazo	ocho meses y quince días (8,5)
Fecha de inicio	Julio 18 de 2019
Fecha de terminación	abril 02 de 2020
Avance Físico:	100,00%
Avance Financiero:	100,00%
Acta de entrega final	28 de febrero de 2021

Fuente: Elaboración CGR con información suministrada por el FONDO y la interventoría en comunicación E2024-000915 del 13/03/2024

Por lo expuesto, se presenta este Hallazgo Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D), entre otros por los presuntos incumplimientos a los criterios y fuentes de criterio indicados

Respuesta de la Entidad

Durante el fenómeno de "La Niña" 2010-2011, se vieron afectadas varias instituciones educativas en La Guajira, Magdalena y Cesar. El FONDO ADAPTACIÓN adjudicó contratos al Primer Contratista para la construcción de 10 sedes educativas, incluyendo el proyecto ERM Bellavista en Concordia. Sin embargo, debido a retrasos, el FONDO declaró la caducidad del contrato con este Contratista en 2017. Los avances de obra en los contratos originales oscilaban entreel 20% y el 40%.

La Entidad manifiesta que se iniciaron acciones de controversias contractuales contra este contratista y su garante para: Declarar el incumplimiento del contrato; cobrar perjuicios; liquidar los contratos ante instancia judicial; cruce de cuentas entre el FONDO y el contratista incluyendo la devolución de anticipos y *(…), por elDaño Emergente y Daño Moral radicados en el Tribunal Administrativo del Magdalena bajo los números de proceso* ***47001233300020190007600*** *y* ***47001233300020180025200****. (…)*

Se publicaron nuevas licitaciones para la terminación de las obras inconclusas.

Se logró la terminación y entrega de 7 de las 10 sedes educativas a la población beneficiaria.

Resumen del Antecedentes Particulares

El proyecto inició en julio de 2019 y se completó en marzo de 2024. Se identificaron problemas con la construcción original, lo que requirió la inyección de solución de cal en el suelo, muros de contención, obras de aguas lluvias, movimientos de tierray demolición parcial de estructuras. Estos trabajos adicionales excedieron el presupuesto original del contrato. *(…) la Entidad suscribió el otrosí no 6 al contrato de obra FA-IC-I-S-108-2019 el 5 de noviembre de 2021, mediante el cual se adicionaron recursos al proyecto ERM Bellavista por la suma de $6.662.755.458,36, incluyendo 90 ítems no previstos y prorrogando el plazo de ejecución del proyecto en 9 meses, quedando el proyectoERM Bellavista con un valor total de $12.200.326.624, condiciones con las cuales hoy el proyecto se encuentra terminado según acta suscrita el* ***27 de marzo de 2024****, con una ejecución del 100% según acta de terminación de la misma fecha aportada por la interventoría según radicado del FONDO R-2024-002969 del 17 de abril de 2024. (…)*.
Además, la Respuesta se refiere a reuniones internas interdisciplinarios del FONDO, mesas de trabajo realizadas con el alcalde de Concordia y el FONDO; solicitudes de recursos al Ministerio de Hacienda, comunicaciones a la Gobernacióndel Magdalena y su Secretaría de Educación.

También hace un recuento de las diferentes suspensiones y de los trámites realizados para la conexión de los servicios públicos.
Concluye el FONDO su respuesta: *"el Fondo Adaptación ha sido diligente en sus actuaciones, (...). (…) teniendo en cuenta que las obras se encuentran terminadas al 100% pendiente del trámite de conexión definitiva de energía solo para una de ellas, se evaluará con las entidades beneficiarias Municipio y Secretaria EducaciónDepartamental así como con la interventoría y contratista, la condición de funcionalidad de la institución educativa ERM Bellavista construida para el alistamiento de la infraestructura y puesta en funcionamiento para restablecer el servicio de educación mientras se culminan los trámites administrativos de conexióna cargo del Municipio de Concordia. (…)*

Análisis de respuesta

La Entidad hace mención sobre la suscripción del acta de terminación de lainstitución educativa para el municipio de Concordia, sobre que el proyecto está terminado, sin embargo, no hay un acta de entrega final a los beneficiarios finales.

De otra parte, las instalaciones educativas aún no cuentan con la totalidad de las conexiones a los servicios públicos, lo cual no permite su uso.

El Fondo Adaptación realiza gestión para obtener estos servicios y ha finalizado las obras en su totalidad, pero aún no pueden utilizarse.

Por lo anterior, se concluye que, pese a estar terminado el proyecto, no se ha entregado a los beneficiarios finales.

Por lo expuesto, se presenta este Hallazgo Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).

ANEXO 2. Matriz de Hallazgos.

Resumen de hallazgos, Auditoría Financiera 2023 al Fondo Adaptación.

DESCRIPCIÓN	A	F	D	P	IP	B	CUANTÍA
Hallazgo 1. Anticipos. – Administrativo (A).	X						
Hallazgo 2. Cuentas por pagar proyectos de inversión - Contrato FA-CD-I-S-067-2020-VIVIENDA – Administrativo (A).	X						
Hallazgo 3. Cuentas por pagar proyectos de inversión Contrato FA- CD-I-S-152-2021-VIVIENDA– Administrativo (A).	X						
Hallazgo 4. Recursos de Acreedores reintegrados a Tesorería – Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).	X		X				
Hallazgo 5. Registro de la provisión contable de procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).	X		X				
Hallazgo 6. Ejecución del Presupuesto del Rubro de Licencias de Maternidad y Paternidad Vigencia 2023-Expedición CDP. Administrativo (A).	X						
Hallazgo 7. Reserva presupuestal no ejecutada en el 2023, constituida en el 2022 para el Contrato 249 del 2022. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).	X		X				
Hallazgo 8. Proyecto BPIN 2019011000191 Reconstrucción de zonas e infraestructuras afectadas por la ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010-2011. Productos 1303010 Infraestructura hospitalaria de nivel 1 construida y dotada, 1303007 Servicio de restauración de ecosistemas y 1303013 Viviendas de Interés Social urbanas construidas. Administrativo (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D)	X		X				
Hallazgo 9. Pago de Multas y Sanciones, Administrativo (A) y Fiscal (F).	X	X					$ 15.904.500,00
Hallazgo 10. Anticipo del Contrato 2015-C-0076. Administrativo (A) con incidencia Fiscal (F) y presunta incidencia disciplinaria (D).	X	X	X				$ 6.640.771.076,31
Hallazgo 11. Amortización Anticipo Contrato 3553 de 2015 derivado del Convenio 061 de2013. Administrativo (A) e Indagación Preliminar (IP).	X				X		
Hallazgo 12. Consistencia de la información registrada en el formato de Control de Recursos Contratados-CRC, Convenio FA-I-S- CV-013-2021 – Administrativa (A).	X						
Hallazgo 13. Anticipo del Contrato 2013-C-0002-20-V0159, derivado del Contrato 002 de 2013. Administrativa (A) con presunta incidencia Fiscal (F) y Disciplinaria (D).	X	X	X				$ 2.643.415.946,00
Hallazgo 14. Ejecución del Contrato de Compraventa FA-CD-I- S-230-2020. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).	X		X				

Hallazgo 15. Etapa de Escrituración del Contrato FA-CD-I-S-177-2023. Administrativo (A).	X						
Hallazgo 16. Contrato 188-2016, Calidad de las Obras Ejecutadas y oportunidad para entrega del Proyecto de Vivienda San Benito Abad. Administrativo (A) con presunta incidencia Disciplinaria (D).	X		X				
Hallazgo 17. Entrega de Centros educativos, Contrato FA-IC-I-S-115- 2019. Administrativa (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D).	X		X				
Hallazgo 18. Entrega de estructuras educativas, Contrato FA-IC-I-S-108- 2019. Administrativa (A) con presunta Incidencia Disciplinaria (D)	X		X				
TOTAL	**18**	**3**	**10**		**1**		**$ 9.300.091.522,31**

Fuente: Informe de Auditoría Financiera Vigencia 2023 – FA.

A: Hallazgo administrativo
F: Hallazgo administrativo con incidencia fiscalIP: Indagación Preliminar
D: Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria
B: Beneficios identificado en el proceso auditor

ANEXO 3. ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS.

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

FONDO ADAPTACION
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023
(Cifras expresadas en pesos colombianos)

Fondo Adaptación

	Nota	DICIEMBRE 2023	DICIEMBRE 2022
ACTIVOS			
Activo Corriente		**1.552.744.327.090,73**	**1.153.024.029.831,98**
Efectivo Y Equivalentes Al Efectivo	(5)	**2.218.205.647,00**	**314.370.853,00**
Caja		0,00	0,00
Depósitos En Instituciones Financieras		2.218.205.647,00	314.370.853,00
Cuentas Por Cobrar	(7)	**875.229.094.123,93**	**333.500.722.279,75**
Otras Cuentas Por Cobrar		875.229.094.123,93	333.500.722.279,75
Inventarios	(9)	**518.173.022.737,73**	**547.458.707.058,90**
Bienes Producidos		3.896.627.256,67	0,00
Productos En Proceso		513.366.225.638,95	546.523.181.120,92
Mercancías En Existencia		892.702.280,28	914.155.761,28
Materiales Y Suministros		17.467.561,83	21.370.176,70
Otros Activos	(16)	**157.124.004.582,07**	**271.750.229.640,33**
Bienes Y Servicios Pagados Por Anticipado		279.666.092,01	648.862,08
Avances Y Anticipos Entregados		47.004.400.117,51	57.420.497.831,96
Recursos Entregados En Administración		5.156.112.550,55	10.065.144.230,42
Derechos En Fideicomiso		104.683.825.822,00	204.263.938.715,87
Activo no corriente		**1.009.181.373,28**	**1.952.946.310,48**
Propiedades, Planta Y Equipo	(10)	**426.221.009,34**	**581.291.205,72**
Propiedades, Planta Y Equipo No Explotados		164.819.400,14	158.651.426,51
Maquinaria Y Equipo		29.971.493,00	8.134.155,00
Muebles, Enseres Y Equipo De Oficina		36.504.045,92	77.172.193,45
Equipos De Comunicación Y Computación		889.366.492,24	917.946.104,10
Equipos De Transporte, Tracción Y Elevación		70.000.000,00	70.000.000,00
Depreciación Acumulada De Propiedades, Planta Y Equipo (Cr)		-764.440.421,96	-650.612.673,34
Otros Activos	(14)	**582.960.363,94**	**1.371.655.104,76**
Activos Intangibles		2.690.821.426,96	2.454.141.702,07
Amortización Acumulada Act Intangibles (CR)		-2.107.861.063,02	-1.082.486.597,31
TOTAL ACTIVO		**1.553.753.508.464,01**	**1.154.976.976.142,46**
PASIVOS			
Pasivo corriente		**104.976.028.190,02**	**81.051.882.747,61**
Cuentas Por Pagar	(21)	**60.949.432.241,13**	**34.690.769.915,24**
Adquisicion De Bienes Y Servicios Nacionales		43.220.487.546,89	13.617.932.526,88
Recursos a Favor de Terceros		0,00	0,00
Descuentos De Nómina		82.782.592,00	73.414.714,00
Retención En La Fuente E Impuesto De Timbre		394.797.180,45	370.994.010,45
Impuestos, Contribuciones Y Tasas		0,00	548.248.427,00
Creditos Judiciales		2.640.311.584,00	0,00
Otras Cuentas Por Pagar		14.611.053.337,79	20.080.180.236,91
Beneficios A Los Empleados	(22)	**1.231.746.063,40**	**1.257.444.349,40**
Beneficios A Los Empleados A Corto Plazo		1.231.746.063,40	1.257.444.349,40
Provisiones	(23)	**4.855.396.299,00**	**2.592.484.149,94**
Litigios Y Demandas		4.855.396.299,00	2.592.484.149,94
Otros Pasivos	(24)	**37.939.453.586,49**	**42.511.184.333,03**
Depósitos recibidos en garantía		37.939.453.586,49	42.511.184.333,03
TOTAL PASIVO		**104.976.028.190,02**	**81.051.882.747,61**
PATRIMONIO			

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

FONDO ADAPTACION
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023
(Cifras expresadas en pesos colombianos)

Fondo Adaptación

	Nota	DICIEMBRE 2023	DICIEMBRE 2022
Patrimonio De Las Entidades De Gobierno	**(27)**		
Capital Fiscal		371.985.916.923,24	371.985.916.923,24
Capital fiscal		371.985.916.923,24	371.985.916.923,24
Resultado de Ejercicios Anteriores		692.900.280.204,18	496.692.136.455,10
Utilidad o excedentes acumulados		923.032.859.624,21	726.824.715.875,13
Pérdidas o déficits acumulados		-230.132.579.420,03	-230.132.579.420,03
Resultado del ejercicio		383.891.283.146,57	205.247.040.016,51
TOTAL PATRIMONIO		**1.448.777.480.273,99**	**1.073.925.093.394,85**
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		**1.553.753.508.464,01**	**1.154.976.976.142,46**

CUENTAS DE ORDEN

CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS		**0,00**	**0,00**
Activos Contingentes	**(25)**	**826.057.561.918,00**	**831.377.542.654,00**
Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos		826.057.561.918,00	831.377.542.654,00
Deudoras De Control	**(26)**	**428.040,00**	**71.306.146.134,55**
Bienes y derechos retirados		428.040,00	0,00
CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS POR CONTRA		**-826.057.989.958,00**	**-902.683.688.788,55**
Deudoras Por Contra (Cr)		**-826.057.989.958,00**	**-902.683.688.788,55**
Activos Contingentes por Contra (Cr)		-826.057.561.918,00	-831.377.542.654,00
Deudoras De Control Por Contra (Cr)		-428.040,00	-71.306.146.134,55
CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS		**0,00**	**0,00**
Pasivos Contingentes	**(25)**	**566.079.097.814,61**	**407.477.390.865,00**
Litigios Y Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos		566.079.097.814,61	407.477.390.865,00
Acreedoras De Control	**(26)**	**24.022.110.218,08**	**194.146.051.012,25**
Recursos Administrados En Nombre De Terceros		24.022.110.218,08	27.110.055.892,57
CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS POR CONTRA.		**-590.101.208.032,69**	**-601.623.441.877,25**
Acreedoras Por Contra (Db)		**-590.101.208.032,69**	**-601.623.441.877,25**
Pasivos Contingentes Por Contra (Db)		-566.079.097.814,61	-407.477.390.865,00
Acreedoras De Control Por Contra (Db)		-24.022.110.218,08	-194.146.051.012,25

HELGA MARIA RIVAS ARDILA
Representante Legal (E)
CC 39.787.965

MIRELLA SANDRA CAMELO QUIMBAYO
Contadora Pública (E)
CC 51.945.965
TP 40308-T

VoBo. Diana Paola Pérez Lozano
Secretaria General (E)

Fondo Adaptación
Dirección: Avenida Calle 26 57-83 Torre R - Piso 8, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 4325400
www.fondoadaptacion.gov.co

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

FONDO ADAPTACION
ESTADO DE RESULTADOS
DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023
(Cifras expresadas en pesos colombianos)

Fondo Adaptación

	Nota	1 ENERO - 31 DE DICIEMBRE DE 2023	1 ENERO - 31 DE DICIEMBRE DE 2022
INGRESOS			
Ingresos Operacionales		620.489.410.898,10	628.709.821.259,82
Operaciones Interistitucionales	(28)	620.489.410.898,10	628.709.821.259,82
Fondos Recibidos		42.525.191.712,10	205.875.621.581,31
Operaciones sin flujo de efectivo		577.964.219.184,00	320.833.999.678,01
GASTOS			
Gastos Operacionales		261.044.524.140,88	337.701.199.781,86
De Administración Y Operación	(29)	29.260.786.211,42	47.689.847.294,27
Sueldos Y Salarios		12.778.171.410,00	14.388.205.001,00
Contribuciones Efectivas		2.592.044.000,00	2.905.988.641,00
Aportes Sobre La Nómina		551.485.000,00	589.354.700,00
Prestaciones Sociales		3.586.772.001,00	3.895.855.539,00
Gastos de personal diversos		-	-
Generales		6.477.040.958,42	24.419.450.570,27
Impuestos, Contribuciones y Tasas		264.449.842,00	1.340.292.843,00
Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones Y Provisiones	(29)	10.320.330.979,38	2.742.538.072,84
Depreciación De Propiedades, Planta Y Equipo		195.903.272,25	156.878.107,68
Amortización de Activos Intangibles		1.401.672.327,98	1.034.639.201,96
Provision Litigios y Demandas		11.632.755.376,15	1.551.018.763,00
Transferencias y subvenciones	(29)	93.240.994.921,06	166.588.029.432,11
Otras Transferencias		63.742.752.210,76	127.128.499.819,40
Subvenciones		29.498.242.710,30	39.439.526.612,71
			-
Gasto Público Social	(29)	128.220.242.478,80	120.793.839.679,46
Educación		413.164.093,19	-
Salud		780.596.312,41	-
Agua Potable Y Saneamiento Básico		514.750.910,17	-
Vivienda		92.198.184.800,17	120.793.839.679,46
Desarrollo Comunitario Y Bienestar Social		5.903.683.204,30	-
Medio Ambiente		28.409.863.147,56	-
			-
Operaciones Interinstitucionales	(29)	12.192.555,00	59.150.283,47
Operaciones de Enlace		12.192.555,00	59.150.283,47
EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL		**359.444.886.755,44**	**189.008.421.497,37**
NO OPERACIONALES			
Ingresos no operacionales	(28)	32.088.645.262,92	17.216.088.698,77
Contribuciones, tasas e ingresos no tributarios		5.387.118,00	32.667.295,00
Donaciones		-	-
Financieros		-	-
Ingresos Diversos		30.750.022.548,68	17.182.371.238,77
Reversión de provisiones		1.333.133.596,24	-
Gastos no operacionales	(29)	7.642.148.881,79	978.420.014,86
Comisiones		742.901.268,86	674.359.632,72
Pérdida en derechos en fideicomiso		173.000,00	-
Gastos diversos		6.899.072.592,93	302.060.381,91
EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL		**24.446.396.391,13**	**16.238.618.519,14**
EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO		**383.891.283.146,57**	**205.247.040.016,51**

HELGA MARIA RIVAS ARDILA
Representante Legal (E)
CC 39.787.965

MIRELLA SANDRA CAMELO QUIMBAYO
Contadora Pública (E)
CC 51.945.965
TP 40308-T

VoBo. ' Diana Paola Paez Lozano
Secretaria General (E)

Fondo Adaptación
Dirección: Avenida Calle 26 57-83 Torre B - Piso 8. Bogotá D.C., Colombia

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

FONDO ADAPTACION
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023
(Cifras expresadas en pesos colombianos)

Fondo Adaptación

SALDO DEL PATRIMONIO A	**Diciembre 2022**	**1.073.925.093.394,85**
Variaciones Patrimoniales		374.852.386.879,14
SALDO DEL PATRIMONIO A	**Diciembre 2023**	**1.448.777.480.273,99**

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

INCREMENTOS	374.852.386.879,14
Capital fiscal	-
Resultado ejercicios anteriores	196.208.143.749,08
Resultado del ejercicio	178.644.243.130,06
Impactos por la transicion al nuevo marco de la regulacion	-
DISMINUCIONES	-
Capital fiscal	-
Resultado ejercicios anteriores	-
Resultado del ejercicio	-
Impactos por la transicion al nuevo marco de la regulacion	-
VARIACIONES	374.852.386.879,14

HELGA MARIA RIVAS ARDILA
Representante Legal (E)
CC 39.787.965

MIRELLA SANDRA CAMELO QUIMBAYO
Contadora Pública (E)
CC 51.945.965
TP 40308-T

VoBo. Diana Paola Paez Lozano
Secretaria General (E)

ANEXO 4. SEGUIMIENTO PLAN MEJORAMIENTO

Seguimiento y Evaluación del Plan de Mejoramiento a 31 de diciembre de 2023.

Codificación Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Es efectiva (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
3	Notas a los Estados Contables: Administrativo con presunta connotación disciplinaria. En las notas especificas a los Estados Contables persisten deficiencias, que afectan uno de los objetivos de las mismas que es el de revelar información adicional sobre las transacciones, hechos y operaciones que permitan obtener elementos sobre el tratamiento o movimiento contable(...)	NO	No	En la presente auditoría se presentaron los hallazgos 9, 10 y 11
3	Notas a los Estados Contables: Administrativo con presunta connotación disciplinaria. En las notas especificas a los Estados Contables persisten deficiencias, que afectan uno de los objetivos de las mismas que es el de revelar información adicional sobre las transacciones, hechos y operaciones que permitan obtener elementos sobre el tratamiento o movimiento contable(...)	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
15	Administrativo. Oportunidad en el desarrollo de actividades correspondientes al proyecto de inversión. Analizando el grado de cumplimiento de las metas y utilización del presupuesto para cada una de las metas que se relacionan en el CONPES 3776 de 2013; se determinó que el grado de avance no es significativo para algunos de los productos propuestos en los sectores y macroproyectos.	SI	No	El Hallazgo persiste y esta soportado en el hallazgo # 8 de la vigencia 2023.
2	Revelación información en las notas a los Estados Financieros (EF). a 31-12-2020. Administrativo. Presunto incumplimiento del Marco Normativo de las Entidades de Gobierno al no describir en las notas a los E.F. a 31-12-2020 del Fondo Adaptación las revelaciones mínimas establecidas para cada una de las cuentas de los estados financieros en la Resolución 425 de 2019 y 193 de 2020.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo

6	Registro contable Pagos Construcción Infraestructura. Administrativo. Subestimación de la cuenta contable 152002-CONSTRUCCIONES por $216.872.190.483,60 en los estados financieros del Fondo Adaptación a 31 de diciembre de 2020.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
1	Estados Financieros 2021-Subestimaciones periodo anterior. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. A diciembre 31 de 2021, la cuenta del activo 152002-Inventarios-Construcciones se encuentra afectada por la no corrección contable de algunas subestimaciones detectadas por la CGR y reportadas a la entidad en su informe de auditoría financiera de la vigencia 2020.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
2	Cuenta 152002-Inventarios-Productos en Proceso. Diferencia de saldos entre fuentes de Información. Diferencias en los movimientos Débito y Crédito en el periodo contable 2021 presentadas entre las diferentes fuentes de información consultadas para el análisis de la cuenta 152002, reportadas por la entidad a la CGR.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
3	Cuenta 249090-Otras Cuentas por Pagar. Saldos de contratos liquidados en vigencias anteriores. Administrativo. Se observo que esta cuenta presenta saldos originados en contratos liquidados en vigencias anteriores al 2021 que totalizan $900.503.959 sobre los cuales no se evidencia gestión de la entidad para depurar y/o liquidar el saldo correspondiente.	NO	Si	La entidad anexa soportes contables de los ajustes realizados en el SIIF, por lo anterior se considera cumplida la acción y subsana lo observado.
3	Cuenta 249090-Otras Cuentas por Pagar. Saldos de contratos liquidados en vigencias anteriores. Administrativo. Se observo que esta cuenta presenta saldos originados en contratos liquidados en vigencias anteriores al 2021 que totalizan $900.503.959 sobre los cuales no se evidencia gestión de la entidad para depurar y/o liquidar el saldo correspondiente.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
4	Notas a los Estados Financieros: Las notas a los estados contables del Fondo Adaptación a diciembre 31 de 2021, no contemplan de forma clara y detallada toda la información complementaria sobre todas las transacciones, hechos y operaciones financieras de la entidad.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
1	Hallazgo 01. Cuenta 152002 Inventarios – Productos en Proceso, registro actas de entrega de vigencia 2019.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
2	Hallazgo 02. Cuenta 152002 Inventarios - Productos en Proceso – Construcciones - subestimación.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo

3	Hallazgo 03. Cuenta 152002 Inventarios - Productos en Proceso – Construcciones - sobreestimación. Administrativo.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
4	Hallazgo 04. Cuenta 190604 Otros Activos - Avances y Anticipos Entregados - Anticipo para adquisición de bienes y servicios.	SI	No	Se generaron nuevas observaciones - Ver Hallazgos No 1, 10, 11 y 13
5	Hallazgo 05. Diferencias SIIF versus Información Fiduciarias. Cta. 192603.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
7	Hallazgo 07. Actas Entrega de Obra a otras entidades Cta. 542307.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
9	Hallazgo 09. Principio de Devengo. Causación de la obligación de gastos y pasivos que no cumple el principio de devengo.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
10	Hallazgo 10. Corrección de errores - Re-expresión de estados financieros.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
11	Hallazgo 11. Revelación - Notas a los Estados Financieros. Debilidades de revelación en las Notas explicativas de los estados financieros.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
12	Hallazgo 12. Operaciones Reciprocas por Conciliar.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
15	Hallazgo 15. Contrato 107 de 2013, Institución Educativa Departamental Mitsilou Campbell y anticipo.	NO APLICA	No	Hallazgo en proceso fiscal por incumplimiento
13	Hallazgo 13. Constitución de Reservas Presupuestales vigencia 2022.	NO	Si	Se cumplieron las actividades y se subsana la deficiencia del periodo
5	Diferencias en los Informes Semestrales de Austeridad del Gasto en Registro de Categorías de Austeridad. Administrativo.	NO	Si	No se presentaron hallazgos en la vigencia 2022 y 2023

Fuente: Elaboración Equipo auditor CGR.