



Contraloría General de la República :: SGD 18-12-2017 17:20
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0153494 Fol:1 Anex:1 FA:120
ORIGEN 88111-CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTION PUBLICA / MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
DESTINO ALEJANDRA CORCHUELO MARMOLEJO
ASUNTO INFORME FINAL FONADE
OBS

2017EE0153494



88111
Bogotá D.C.

Doctor
ALEJANDRA CORCHUELO MARMOLEJO
Gerente General (E)
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE
Calle 26 N°13-19
Bogotá D.C.

Asunto: Informe de Auditoría de Cumplimiento a FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO -FONADE

Respetada doctora Alejandra:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría, para su conocimiento y fines pertinentes remito el Informe de auditoría de cumplimiento a FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO -FONADE-.

Sobre los hallazgos consignados en el presente informe, FONADE debe elaborar un Plan de mejoramiento dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes —SIRECI, le solicito remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@Contraloria.gov.co; jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,



Sistema de Gestión - DifeoGp



No 2017-430-072044-2
Asunto: 1TOMO - INFORME DE AUDITO
Fecha Radicado: 21/12/2017 13:36:30 - Radicador ACIFUENTI
Destino ASESORIA DE CONTROL INTERNO- Remitente CIU CONTRALOR
Bogota D.C. Calle 26 No 13-19. Tel. 57(1)5840407
CONSULTE EL ESTADO DE SU RADICADO EN
<http://www.fonade.gov.co/orfeo/consultaWeb>

MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
Contralora Delegada
Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Anexo: Lo enunciado en 215 folios
Revisó: María Cristina Quintero Quintero
Proyectó: Gloria Azucena Carrillo Urrego
Archivo: TRD 88112-270 Comunicaciones Oficiales



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE
ANTICIPOS PENDIENTES DE LEGALIZACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2016**

**CGR-CDGPIF No. 037
Diciembre 2017**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE
ANTICIPOS PENDIENTES DE LEGALIZACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2016**

Contralor General	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor Encargado	Gloria Azucena Carrillo Urrego
Líder de Auditoría	Elvira Rincón Salcedo
Auditores	Yaneth Castillejo Díaz José E. Piraquive Sierra Lilia Inés Acero Chávez Asnaryn Romero Alape José Salvador Junco García Fabio Enrique Ladino Héctor Hernán Pinzón López
	Apoyos Liliana del Carmen Díaz D. Andrey Fernando Torres Gaona Margarita Rosa Doria Hernández

TABLA DE CONTENIDO

CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	5
1.1.1. Objetivo General.....	5
1.1.2. Objetivos Específicos.....	5
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	6
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	16
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	18
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	18
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	19
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	19
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	21
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	21
2.1.1. RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES.....	21
2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS Nos. 1 y 3.....	22
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	211
2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	212
2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	213
2.6. BENEFICIO PROCESO AUDITOR.....	214

88111

Bogotá D.C.,

Doctora
ALEJANDRA CORCHUELO MARMOLEJO
Gerente General (E)
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONADE

Respetada doctora Alejandra:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoría de cumplimiento a la entrega, manejo, control e inversión de anticipos de contratos, en aquellos casos que presentan saldo pendiente de amortizar a 31 de diciembre de 2016, en el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (en adelante FONADE).

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la entrega, manejo, control e inversión de los anticipos en FONADE, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría establecidos en la Resolución Orgánica 12 del 24 de marzo de 2017 y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017 de la CGR.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, los cuales fueron remitidos por las entidades consultadas y vinculadas en la

ejecución de los convenios; especialmente FONADE y los Entes Territoriales, como ejecutores de procesos de contratación.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

La auditoría se adelantó en FONADE. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2016 y abarcó el periodo comprendido entre las vigencias 2010 y 2016.

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

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento del marco normativo y reglamentario aplicable a la entrega, manejo, control e inversión de los anticipos en la contratación derivada de los convenios celebrados por FONADE, en los casos que presentan saldos de anticipos pendientes de legalización, a 31 de diciembre de 2016.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar el cumplimiento del marco normativo y reglamentario aplicable a la entrega, manejo, control e inversión de los anticipos, desde las perspectivas contractual, contable, presupuestal y financiera.
2. Evaluar la adopción y cumplimiento de políticas, disposiciones y actividades de FONADE, tendientes a la recuperación de los recursos entregados en calidad de anticipo en la contratación derivada que finalizó de manera anticipada y/o se encuentra en proceso judicial, litigio o controversia con los contratistas.
3. Determinar el cumplimiento y efectividad del requisito de constitución de pólizas para amparar los anticipos otorgados en la contratación derivada de FONADE y del proceso de reclamación en caso de siniestros.
4. Evaluar el control interno aplicado a la entrega, manejo, control e inversión de los anticipos en la contratación derivada de los convenios celebrados por FONADE.
5. Atender las denuncias relacionadas con el objeto de auditoría que sean asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

A efectos de establecer las normas aplicables al asunto a auditar, se tuvo en consideración la existencia de dos escenarios contractuales:

- ✓ Anticipos pactados en los contratos derivados celebrados por FONADE en el marco de régimen privado (Estatuto de Contratación de FONADE).
- ✓ Anticipos pactados en contratos celebrados por entidades territoriales, en el marco de contratos interadministrativos derivados suscritos entre FONADE y Entidades Territoriales; caso en el que se impone la observancia del estatuto de contratación pública.

En tal virtud, los criterios identificados para la materia a auditar, (sin descartar otros reconocidos y/o aplicados en contratos específicos de la muestra), fueron:

- a. La ejecución de los recursos entregados en calidad de anticipo en los contratos derivados celebrados por FONADE debe cumplir los principios de eficacia y celeridad, es decir, contribuir a que el objeto de los contratos se realice bajo los términos y condiciones pactados contractualmente, y que los resultados se logren de manera adecuada y oportuna, en concordancia con los objetivos y metas previstos para el beneficio de la población objetivo.

Este criterio se fundamenta, para ambos escenarios de contratación, en el artículo 209 de la Constitución Política, que establece:

“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”.

También se sustenta en lo establecido en el Manual de Gerencia de Proyectos¹, numeral 6.1 relativo a la Definición de la línea de Gerencia, según el cual:

“La Gerencia de Proyectos se define como aquella línea mediante la cual FONADE ofrece al sector público y privado un servicio idóneo y bajo principios orientados a hacer el mejor uso de los recursos disponibles para alcanzar exitosamente la ejecución de sus proyectos y la entrega oportuna de los resultados esperados”.

¹ Consultar el manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30/12/2005,31/12/2010, 13/04/2011, 26/04/2013 y 20/02/2015 respectivamente



Así mismo en el numeral 6.7.1 relativo al Objetivo General de la línea de Gerencia de Proyectos de FONADE según el cual a través de esta línea busca *“contribuir a que las entidades dirijan sus mayores esfuerzos a la planeación y diseño de políticas propias de su función social, trasladando a FONADE la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera para el desarrollo de sus programas y proyectos”*, y lo establecido en los numerales 6.10.1 que establece objetivos específicos de la línea de Gerencia y 6.10.3 que define los principios básicos de la línea, así:

Objetivos Específicos:

- Lograr la calidad técnica del proyecto
- Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido
- Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto
- Coordinar con los agentes que participan de la ejecución
- Asegurar la puesta en marcha y operación

Principios básicos:

- Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto
- Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios
- Generar y/o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado
- Que el cliente y/o usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto.

Adicionalmente se sustenta en lo estipulado en el numeral 6.5 del Manual de Gerencia, relativo a los recursos para la ejecución de los proyectos según el cual *“... FONADE brinda un servicio de gerencia de proyectos ejecutando los recursos con responsabilidad de resultado y asumiendo el riesgo durante la ejecución del proyecto”*.

- b. La entrega, manejo, control, e inversión de los anticipos otorgados por FONADE debe observar los criterios estipulados en cuanto al porcentaje del valor del contrato a reconocer en tal calidad, la constitución de mecanismos irrevocables para su manejo, la destinación específica de los recursos a los fines acordados en condiciones pre-establecidas, y cumplir las condiciones pactadas para su amortización y legalización.

Este criterio se fundamenta, para ambos escenarios de contratación en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, relativo a anticipos que dispone:

“En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía. El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista”.

Para el caso del escenario de contratación que se rige por Estatuto General de Contratación Pública, en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que reza:

“En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

Para el escenario de contratos suscritos por FONADE en el marco de régimen privado, el fundamento corresponderá al artículo 28 del Estatuto de Contratación de FONADE², que se ocupa de definir y regular el pacto, justificación, manejo, amparos y amortización de los anticipos en los siguientes términos:

“Artículo 28. Anticipos y Pagos Anticipados

FONADE podrá pactar pagos anticipados y la entrega de Anticipos, en aquellos Contratos en que previa justificación contenida en el documento de Estudios y Documentos Previos, así se determine como conveniente, pero en ningún caso el Pago Anticipado o el Anticipo o su combinación, podrá superar el treinta por ciento (30%) del valor inicial del Contrato. (...).

Los dineros provenientes del Anticipo deben ser empleados o aplicados de acuerdo con el programa de inversiones debidamente aprobado por el supervisor o interventor del Contrato. Dichos dineros no pueden destinarse a fines distintos a los relacionados con la ejecución y el cumplimiento del Contrato, y tienen la condición de fondos públicos hasta el momento que sean amortizados, por lo cual, su manejo inadecuado, el cambio de su destinación o su apropiación dará lugar a las responsabilidades correspondientes.

La amortización del Anticipo es el porcentaje que descuenta FONADE al Contratista del valor que reciba en cada pago, con el fin de compensar el valor entregado por ésta en calidad de Anticipo. Para el giro también es requisito la aprobación del programa de inversión por parte de FONADE y/o del interventor del Contrato.

En caso de otorgarse Anticipo, el interventor o el supervisor, deberá exigir la apertura de una cuenta bancaria para el manejo del Anticipo del Contrato, la cual deberá ser manejada en conjunto (Contratista – Interventor) y deberá ser independiente de sus cuentas particulares o societarias.

El Contratista deberá constituir un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de Anticipo, siempre que el valor del presupuesto oficial estimado supere los mil (1000) SMLMV con el fin de garantizar

² Acorde con el Código del manual de contratación MD1008 versiones 01,02 y 02 A del 05/08/2003, 11/08/2009 y 26/02/2015 respectivamente.

que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del Contrato correspondiente, lo cual se determinará en el estudio de necesidad.

En el manejo o inversión de los recursos públicos entregados en calidad de Anticipos se aplicará el régimen previsto en el Decreto 1525 de 2008, modificado por el artículo 1, Decreto Nacional 4866 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto Nacional 600 de 2013 o las normas que lo complementen, sustituyan o modifiquen.

El costo de la comisión fiduciaria y los gastos que se generen de la fiducia serán asumidos por el Contratista y en ningún caso podrán ser trasladados con cargo al Contrato que celebre con FONADE”.

Otra fuente de criterio relevante para ambos escenarios la constituyen tanto los estudios previos como las cláusulas contractuales, ya que allí se concretan y precisan aspectos relativos al contrato, al anticipo y la forma como éste será amortizado. Usualmente la amortización se efectúa en consonancia con lo estipulado respecto a la forma de pago del contrato, la cual debe acatar las disposiciones contenidas en el Instructivo de pagos de FONADE. (Depende las condiciones y/o especificidad de cada contrato a evaluar).

En ese orden, de manera general, en los contratos celebrados por FONADE, se establece que el valor entregado como anticipo, se amortiza con los pagos correspondientes a las actas parciales de obra, en las condiciones acordadas en el contrato.

En consonancia con lo anterior, el numeral 4.1 del Instructivo de pagos de FONADE, respecto del pago por concepto de anticipo, establece que “se deben realizar las amortizaciones mensuales del porcentaje establecido por concepto del anticipo a cada una de las actas de obra parcial, lo que corresponde al mismo porcentaje del anticipo”.

- c. La ejecución de los recursos entregados en calidad de anticipo debe ser objeto de seguimiento y control con el fin de garantizar su correcta inversión y buen manejo.

Para ambos escenarios de contratación, la fuente de criterio corresponde a la estipulada en la Ley 1474 de 2011 que define en su artículo 82 la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores e interventores:

El Art. 82, de la Ley 1474 de 2011 establece: “Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) 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 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...)

Los criterios encuentran sustento adicional en el Manual de Interventoría MMI002 versión 7, adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013³ que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad. En su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor:

6.1.1 Obligaciones generales: 1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social. 2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato. 3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales. 4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación. 5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos. 6. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas. 7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE. 8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias. 9. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente. 10. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales: 1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo. 2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuará las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato. 3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.

Así mismo, en la Actividad 6: Verificar y aprobar informe de inversión y buen manejo del anticipo, que se inserta en el Subcomponente 4.2: Informes de ejecución, seguimiento y

³ De igual manera consultar las versiones 07 A y 08 del 12/06/2015

control, correspondiente al Manual de Supervisión e Interventoría de FONADE, que precisa al respecto:

“Interventor: verificar y aprobar o reprobado (según el caso) mensualmente los informes de buen manejo del anticipo presentado por el contratista, los cuales deben elaborarse en el formato FMI042 Informe de inversión y buen manejo del anticipo y remitirlos al Supervisor de FONADE o al supervisor del ente territorial (cuando aplique).”

Los informes mensuales de buen manejo del anticipo deben estar soportados como mínimo por los siguientes documentos:

- *Extracto bancario o de la fiduciaria.*
- *Conciliación bancaria.*
- *Plan de inversión vigente.*
- *Fotocopia del cheque girado, debidamente diligenciado, anexando el número de la cédula de ciudadanía o NIT del beneficiario, el concepto de pago y relación de los descuentos tributarios.*

Los comprobantes de egresos deben estar debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir lo establecido por la ley. Los recibos de pago deben tener los mismos requisitos que la factura. Cuando son de nómina y/o planillas de jornales, se deben firmar por los beneficiarios, consignando el número de identificación, nombre y cargo.

Informe de ítems y cantidades y valores ejecutados con el anticipo, en el cual la interventoría conceptúe sobre la calidad de los mismos, el balance de la correcta inversión del anticipo o la recomendación de aplicar la garantía de buen manejo del anticipo.

No se deben crear cajas menores con los recursos del anticipo, ni girar directamente los recursos a la cuenta del contratista. Todo esto debe ser documentado de manera adecuada dentro del informe mensual de buen manejo del anticipo.

Verificar que no haya diferencia entre los saldos que se registren en el extracto, con el registro de gastos o el plan de inversión del anticipo. En el caso en que se compruebe que el contratista dio a los dineros provenientes del anticipo una destinación diferente a la autorizada, es causal para hacer efectiva la garantía de buen manejo y correcta inversión del mismo, de la cual se debe informar inmediatamente a la Subgerencia de Contratación de FONADE y al Supervisor. La garantía puede ser reclamada sin ser liquidado el contrato.

Garantizar que se lleve a cabo la amortización del anticipo en las cuentas presentadas por el Contratista, así mismo que el Contratista transfiera a FONADE

de acuerdo al procedimiento establecido para ello, los rendimientos financieros generados por el anticipo.

El Informe del Interventor respecto al buen manejo del anticipo, termina certificando con la firma del contador, abogado o representante legal de la Interventoría que el manejo del anticipo ha sido conforme a este Manual, al contrato y la Ley y que los movimientos y saldos que se presentan son ciertos y han sido verificados por la Interventoría.

Supervisor FONADE: verificar en los casos que aplique que el Interventor cumpla con los requisitos exigidos por FONADE para la entrega del anticipo pactado y constatar su correcta inversión. Para este efecto debe exigir al Interventor la entrega de la programación de los trabajos, el flujo de inversión del contrato y el plan de inversión del mismo debidamente aprobado.

Verificar que el Interventor entregue los informes mensuales de buen manejo del anticipo remitidos por el Contratista.

Indicar a la Interventoría y al Contratista, el trámite para la transferencia de rendimientos financieros del anticipo a FONADE y verificar que los mismos hayan sido consignados en la cuenta estipulada por FONADE para ello”.

- d. Los recursos otorgados en calidad de anticipo deben estar amparados a través de garantías que cubran en debida forma su buen manejo y correcta inversión, amparando los montos y vigencias acorde a los términos contractuales. En caso de incumplimiento FONADE debe efectuar oportunamente las gestiones pertinentes para adelantar las reclamaciones que permitan la devolución o recuperación de los recursos no amortizados o legalizados.

Para ambos escenarios de contratación, el Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE establece en su numeral 7.2.2.2 b) relativo al seguimiento a la vigencia de las pólizas y cobertura de riesgos, la responsabilidad de control y ejecución de los contratos que compete a supervisores y/o interventores, quienes deben *“informar a FONADE, el vencimiento de cada amparo contenido en las pólizas, por lo menos un mes antes de su ocurrencia, a efectos de adelantar los requerimientos y acciones que la situación amerite”.*

En lo que respecta a la reclamación de los seguros que amparan el manejo e inversión del anticipo, se tendrá como referente las siguientes normas, cuya aplicación dependerá del escenario contractual configurado:

- 1) En el marco del Estatuto General de Contratación Pública

Numerales 1, 2, 4 y 6 del artículo 4º de la Ley 80 de 1993:

"Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución 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.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

(...)

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 responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

(...)

6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado".

Artículos 7 y 17 de la Ley 1150 de 2007:

"Artículo 7º. De las garantías en la contratación.

Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

(...)

Artículo 17. Del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

Parágrafo. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

Parágrafo transitorio. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas”.

Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

(...)

Para el régimen de contratación privada de FONADE

Artículos 1592, 1594, 1596 y 1600 del Código Civil:

“ARTICULO 1592. DEFINICION DE CLAUSULA PENAL La cláusula penal es aquella en



que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal.

(...)

ARTICULO 1594. TRATAMIENTO DE LA OBLIGACION PRINCIPAL Y DE LA PENA POR MORA. Antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal; ni constituido el deudor en mora, puede el acreedor pedir a un tiempo el cumplimiento de la obligación principal y la pena, sino cualquiera de las dos cosas a su arbitrio; a menos que aparezca haberse estipulado la pena por el simple retardo, o a menos que se haya estipulado que por el pago de la pena no se entienda extinguida la obligación principal.

(...)

ARTICULO 1596. REBAJA DE PENA POR CUMPLIMIENTO PARCIAL. Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal.

(...)

ARTICULO 1600. PENA E INDEMNIZACION DE PERJUICIOS. No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena”.

Artículos 867, 1075, 1077, 1079, 1080, 1084 y 1088 del Código de Comercio:

“ARTÍCULO 867. CLÁUSULA PENAL. Cuando se estipule el pago de una prestación determinada para el caso de incumplimiento, o de mora; se entenderá que las partes no pueden retractarse.

Cuando la prestación principal esté determinada o sea determinable en una suma cierta de dinero la pena no podrá ser superior al monto de aquella.

Cuando la prestación principal no esté determinada ni sea determinable en una suma cierta de dinero, podrá el juez reducir equitativamente la pena, si la considera manifiestamente excesiva habida cuenta del interés que tenga el acreedor en que se cumpla la obligación. Lo mismo hará cuando la obligación principal se haya cumplido en parte.

Lo anterior, se complementará con los lineamientos plasmados en la Guía para la Reclamación de Pólizas adoptada por FONADE”.

(...)

ARTÍCULO 1075. AVISO DE LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO. El asegurado o el beneficiario estarán obligados a dar noticia al asegurador de la ocurrencia del siniestro, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que lo hayan conocido o debido conocer. Este término podrá ampliarse, mas no reducirse por las partes.

El asegurador no podrá alegar el retardo o la omisión si, dentro del mismo plazo, interviene en las operaciones de salvamento o de comprobación del siniestro.

(...)

ARTÍCULO 1077. CARGA DE LA PRUEBA. Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso.

El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad.

(...)

ARTÍCULO 1079. RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA. El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074.

ARTÍCULO 1080. PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN E INTERESES MORATORIOS. Inciso modificado por el párrafo del Artículo 111, Ley 510 de 1999. El nuevo texto es el siguiente: El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077. Vencido este plazo, el asegurador reconocerá y pagará al asegurado o beneficiario, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, un interés moratorio igual al certificado como bancario corriente por la Superintendencia Bancaria aumentado en la mitad.

El contrato de reaseguro no varía el contrato de seguro celebrado entre tomador y asegurador, y la oportunidad en el pago de éste, en caso de siniestro, no podrá diferirse a pretexto del reaseguro.

El asegurado o el beneficiario tendrán derecho a demandar, en lugar de los intereses a que se refiere el inciso anterior, la indemnización de perjuicios causados por la mora del asegurador.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Se partió de un universo de 44 convenios y 183 contratos Interadministrativos derivados, que a 31 de diciembre de 2016 tenían saldo pendiente de amortizar, correspondiente a anticipos entregados por FONADE.

De los 183 contratos, se entregaron en calidad de anticipo \$173.953.1 millones; de los cuales, a cierre de la vigencia 2016, quedaron pendientes de amortizar \$77.690.9 millones que corresponde al 45%.

Los anteriores contratos derivados involucran dos escenarios contractuales: Contratos suscritos por FONADE bajo su Estatuto de Contratación (privado) y contratos suscritos con alcaldías y gobernaciones (Ley 80 de 1993) para que sean éstos entes, quienes contraten a los proveedores de los bienes y servicios. El siguiente cuadro muestra la distribución de los anticipos por legalizar de acuerdo al estado de los contratos:

Cuadro No. 1

ESTADO DE LOS CONTRATOS A 31/12/2016					
Total Contratos	Estado del Contrato	Valor Anticipo	% do Anticipo	Anticipo por Legalizar	% anticipo por Legalizar
5	En Ejecución	27.989.260.872	16%	27.567.733.601	35%
45	En Liquidación	32.414.634.348	19%	8.806.153.211	11%
10	Liquidados	13.195.029.487	8%	914.354.043	1%
6	Suspendidos	2.195.221.583	1%	1.267.048.723	2%
86	Terminados	68.480.868.018	39%	22.741.211.590	29%
31	Vigentes	29.678.107.831	17%	16.394.358.824	21%
183		173.953.122.139	100%	77.690.859.992	100%
Fuente: FONADE		Preparó: Equipo Auditor			

Para la evaluación se determinó adoptar una base cualitativa y se consideraron materiales aquellos casos que presentaron las siguientes situaciones:

- Contratos que fueron objeto de giro de anticipo sin que a la fecha de corte se lograra el cumplimiento del objeto contractual y por ende la satisfacción de la necesidad de los beneficiarios.
- Contratos en los que se giró el anticipo y aunque hay cumplimiento de avances físicos en porcentajes cercanos o iguales al 100%, no hay amortización de los recursos otorgados en tal calidad.
- Contratos en proceso judicial o litigio y con dificultad para la recuperación, legalización o devolución de los recursos otorgados en calidad de anticipo.

La determinación de la muestra tuvo un enfoque cualitativo, partiendo de los siguientes criterios de manera individual o combinada:

- Periodo de tiempo transcurrido desde el giro del anticipo (oscila entre uno y diez años atrás).
- Monto del saldo pendiente de legalizar.
- Estado del contrato.
- Avance de obra.
- Riesgo identificado para la ejecución oportuna y/o recuperación de los recursos entregados en calidad de anticipo.

La muestra incluyó contratos suscritos por FONADE de manera directa y/o a través de Entidades Territoriales y que, a 31 de diciembre de 2016, tenían saldos de anticipos pendientes de amortizar.

Tales contratos incluyeron diferentes categorías del estado contractual: en ejecución, vigentes, terminados, en liquidación, liquidados o suspendidos. Es de precisar que, de la muestra tomada para análisis, se seleccionaron once (11) contratos, a los cuales se les

aplicó prueba de campo, con el fin de verificar en obra la inversión de los anticipos entregados y el estado actual de las mismas; a los demás contratos seleccionados en la muestra, se les realizó pruebas sustantivas y de controles, acorde con la información suministrada por FONADE.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría, se presentaron dificultades para el suministro de la información, por cuanto ésta no fue completa; no obstante, esta situación no afectó la emisión del concepto, ni la representatividad de la muestra.

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Con fundamento en los procedimientos realizados en la auditoría de cumplimiento, la CGR emite concepto de incumplimiento material **Adverso**.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR concluye que la gestión realizada por FONADE en la entrega, manejo, control e inversión de los anticipos; en los casos que presentan saldos pendientes de amortización, no resulta conforme con los criterios aplicados.

Lo anterior, debido a que la ejecución de los recursos entregados en calidad de anticipo en los contratos derivados celebrados por FONADE no cumple los principios de eficacia y celeridad prescritos en la Constitución Política; en tanto los resultados no se logran de manera apropiada y oportuna en concordancia con los objetivos y metas previstas para el beneficio de la población objetivo, y en consonancia con la responsabilidad que FONADE asume al suscribir contratos y convenios a través de la línea de Gerencia de Proyectos.

Se evidenciaron obras inconclusas, obras cuya ejecución implica periodos de tiempo superiores a los estimados, obras pendientes de entrega y recibo a las entidades territoriales, y recursos otorgados en calidad de anticipo que aunque no han sido ejecutados o invertidos, se encuentran en poder de contratistas y proveedores.

Adicionalmente, las deficiencias identificadas en los proyectos objeto de visita, en materia de cantidad y calidad de las obras, y las reiteradas situaciones de suspensión de la ejecución de los mismos, dan cuenta de debilidades e incumplimiento de una efectiva labor de seguimiento y control, de tal forma que se garantice la adecuada y oportuna ejecución de los recursos entregados en calidad de anticipo.

Finalmente, se observó la ausencia de efectividad de la constitución de garantías para cubrir el buen manejo e inversión de anticipos, dada la existencia de proyectos en que se omite prorrogar las pólizas destinadas a esta finalidad, o porque no se adelantan oportunamente o en debida forma las gestiones para declarar los incumplimientos y gestionar la reclamación que permita la devolución o recuperación de los recursos no amortizados.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó diecinueve 19 hallazgos; de los cuales, trece (13) tienen incidencia fiscal por valor de \$20.218.572.858,80, y dieciocho (18) con presunta incidencia disciplinaria. Así mismo, se presentó un posible beneficio de auditoría por valor de \$33.788.775.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

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

Cordialmente,



MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
Contralora Delegada para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Aprobado: Comité Técnico No.59 del 4 de diciembre de 2017
Revisó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal
Gloria Azucena Carrillo - Supervisora

Elaborado por: Líder Auditoría: Elvira Inés Rincón Salcedo
Auditores: Yaneth Castillo Díaz, José E. Piraquive Sierra, Lilia Inés Acero, Asnaryn Romero Alape
José Salvador Junco, Fabio Enrique Ladino, Héctor Hernán Pinzón,
Apoyos: Liliana del Carmen Díaz, Andrey Fernando Torres, Margarita Rosa Dorla



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

2.1.1. RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

En el Plan de Mejoramiento a 31 de diciembre de 2016, FONADE no tiene observaciones relacionadas con la materia a Auditar.

Como resultado de la Auditoría para la vigencia 2016 realizada a FONADE, la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras consideró procedente adelantar proceso de control fiscal a la entrega, manejo, control e inversión de los anticipos otorgados en la contratación derivada suscrita por FONADE teniendo en cuenta aspectos específicos del informe en los que se indica: Los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2016, registran en la *"subcuenta 211675 – Depósitos para la Ejecución de Proyectos, un saldo por \$1.014.856.8 millones, valor que corresponde a los recursos recibidos de terceros en el marco de la línea de Gerencia Integral de Proyectos para desarrollar las actividades propias de cada proyecto ejecutadas a largo plazo"*

Durante el proceso de ejecución de los convenios, FONADE desembolsó anticipos a los contratistas (especialmente de obra pública) producto de la contratación derivada; según informe de auditoría realizado en el primer semestre del 2017, la cifra de *"\$81.319,4 millones⁴ pendientes de legalización; monto que representa derechos para FONADE y obligaciones para los contratistas, hecho que no se refleja contablemente dado que FONADE los disminuye de las cuentas 111505 Bancos Nacionales y 211675 Depósitos para la Ejecución de proyectos, sin que exista ejecución real del objeto contractual, ni mecanismo que permita el registro contable que dé cuenta del estado de amortización de dichos anticipos, de tal forma que se refleje en debida forma, la realidad económica de los proyectos."*

Así mismo; y de acuerdo con información suministrada por FONADE (Informe de Auditoría, vigencia 2016), *"la entidad efectuó desembolsos por valor de \$174.705 millones en calidad de anticipo, de los cuales se han amortizado \$93.385 millones y existe saldo pendiente de amortización por valor de \$81.319.4 millones."*

⁴ Este valor difiere del reportado en el numeral 1.3 en razón a que durante el 2017 se han realizado amortizaciones que reducen el monto pendiente de amortizar.

2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS Nos. 1 y 3

OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1 y 3
Evaluar el cumplimiento del marco normativo y reglamentario aplicable a la entrega, manejo, control e inversión de los anticipos, desde las perspectivas contractual, contable, presupuestal y financiera.
Determinar el cumplimiento y efectividad del requisito de constitución de pólizas para amparar los anticipos otorgados en la contratación derivada de FONADE y del proceso de reclamación en caso de siniestros.

Una vez evaluado el proceso de manejo e inversión de los anticipos en los convenios interadministrativos, partiendo de los escenarios donde FONADE contrata directamente la obra (*Manual de contratación interna*) y donde la contratación de las obras la realiza el Ente territorial (Ley 80 de 1993), y haber realizado once (11) visitas a proyectos en la Guajira, Atlántico, Córdoba, Valle del Cauca y Magdalena, se concluye que una de las principales causas que genera la no amortización del anticipo y el incumplimiento del objeto de los proyectos, es la deficiencia en estudios y diseños, lo cual afecta los presupuestos inicialmente establecidos para las obras; así como el alcance de las mismas, sumado a lo anterior, la falta de un seguimiento efectivo por parte de FONADE a los contratos derivados y suscritos por los entes territoriales, situaciones que impiden en algunos casos, la continuidad de las obras.

Del análisis se concluye que existen deficiencias de control respecto al cumplimiento de los requisitos de desembolso y posterior legalización del anticipo por parte de los contratistas, situaciones que afectan la efectividad del plan de manejo e inversión del anticipo, en tanto existen casos donde se modifican los montos o conceptos a ejecutar, sin haber sometido tales modificaciones a los procedimientos para su aprobación, o los desembolsos no cuentan con los soportes correspondientes; no obstante, los mismos son autorizados, evidenciando así que la labor de supervisión e interventoría no resulta efectiva como mecanismo de control.

En la mayoría de los casos, se evidenció que FONADE no dispone de la información de la ejecución del plan de manejo e inversión del anticipo.

Otra situación identificada, se relaciona con la constitución de pólizas o garantías para el caso de la contratación a través de entidades territoriales, pues en tales ocasiones, no se incluye a FONADE como beneficiario o asegurado de las mismas, condición que le impide adelantar las gestiones necesarias para solicitar la devolución o recuperación de los recursos en caso de incumplimiento de los contratistas. Tal gestión recae en las entidades territoriales; sin embargo, se observó que en su mayoría no se inician las gestiones o estas resultan tardías.



Como resultado de la auditoría, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

HALLAZGO No.1 Contrato de obra No. 2151220 del 25 de mayo de 2015, FONADE - Consorcio AB-014 – Construcción sede ESAP Neiva -Huila (F y D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2.b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en el Art. 28 del Estatuto de Contratación de FONADE, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

En el marco del Convenio Interadministrativo No. 213064, suscrito entre La Escuela Superior de Administración Pública (en adelante ESAP) y FONADE el 27 de diciembre de 2013, "FONADE se compromete con la ESAP a desarrollar la Gerencia Integral de Proyectos para la construcción de la sede territorial de la ESAP en la ciudad de Neiva, departamento del Huila", con un plazo inicial de siete (7) meses; es decir, hasta el 31 de julio de 2014. Sin embargo, y de acuerdo con la prórroga No. 7 del 31 de marzo de 2017 la fecha final del convenio se pactó hasta el 31 de julio de 2018. El valor inicial del convenio ascendió a \$7.600.000.000, siendo adicionado el 23 de diciembre de 2015 en la suma de \$877.943.367, para un nuevo valor de \$8.477.943.367.

Producto del convenio antes mencionado, FONADE suscribió con el Consorcio AB-014 el Contrato de Obra Derivado No. 2151220 el 25 de mayo de 2015, cuyo objeto correspondió a: "Construcción de la primera etapa de la sede territorial de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- en la ciudad de Neiva Huila", por \$6.392.564.973 con un plazo inicial de siete (7) meses. El contrato fue objeto de varias suspensiones, con el Acta No. 5 se prorrogó la suspensión No. 1 hasta el 01 de diciembre de 2016. Actualmente el contrato se encuentra en proceso de liquidación.

En las consideraciones de la prórroga No. 7 del Convenio marco, se describe: "18) Que el día 29 de marzo de 2017, en Comité Operativo del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 213064 (FONADE) —069 (ESÁP), realizado en la Dirección Nacional de la Escuela de Administración Pública ESAP, FONADE manifestó a la ESAP, que en el proceso de conciliación para la actualización de precios con el Contratista de Obra no fue posible llegar a un acuerdo, razón por la cual se pactó con el Contratista de Obra iniciar el trámite de liquidación del Contrato de Obra No. 2151220 y en consecuencia el Contrato de Interventoría No. 2151201". A la fecha de elaboración del presente informe, aún no se han liquidado dichos contratos.

Según Acta de Suspensión No.1 del 4 de diciembre de 2015, la causa que originó las prórrogas del convenio interadministrativo, así como las suspensiones del contrato de obra se describe a continuación: "Durante la ejecución del contrato de obra No. 2151220 se han realizado algunas aclaraciones por parte del diseñador, a observaciones presentadas sobre los

diseños estructurales. En reunión del 27 de noviembre de 2015 realizada en la ciudad de Neiva, acogiendo inquietudes de las ESAP, se reiteraron observaciones en relación con el cumplimiento de la Norma NSR10, por lo cual se decidió realizar una reunión el 4 de diciembre de 2015 en la ciudad de Bogotá con el Consultor, Interventor de Diseños, el asesor estructural de la ESAP, Contratista e interventoría de obra, sus asesores estructurales y FONADE, con el fin de resolver de manera satisfactoria las observaciones; sin embargo, en dicha reunión no se entregó la totalidad de la información, ni las aclaraciones necesarias que permitieran continuar con el normal desarrollo de la obra”.

Aunado a lo anterior, se tiene como antecedente el informe de auditoría la Delegada del Sector Social de la CGR para la vigencia 2015 a la ESAP, en donde se determinó un hallazgo con incidencia fiscal con ocasión de los Estudios y Diseños contratados por FONADE para la nueva sede de la ESAP- de la territorial Huila – Neiva⁵.

En desarrollo del contrato de obra, FONADE desembolsó en calidad de anticipo al contratista \$1.278.512.994; de estos, \$63.925.649 corresponden al impuesto de guerra, a la fecha se encuentran pendiente de amortizar \$892.763.04, como se evidencia en el siguiente cuadro:

⁵ **Visita Técnica de obra – Neiva**

“En la visita realizada entre el 14 y el 18 de marzo de 2016, por la CGR, a la obra de la Sede Neiva, la cual se construye en desarrollo del convenio interadministrativo No. 069 de 2013, se evidenció que el proyecto se encontraba suspendido con un avance de ejecución del 30%, dado que el contratista evidenció inconsistencia del diseño en relación con la NSR 2010 (realizado con el Convenio 052/11), al determinar que la separación de los bloques de edificios apenas alcanzaba 5 cm, cuando según lo exigido en la Norma debía ser de 20 cm., y de no subsanarse el problema la obra continuaría expuesta a daños de asentamientos ocasionados por la cercanía de los bloques, además de hacerse insegura ante el riesgo de sismos.

Similar deficiencia se registró con el despiece de los aceros de refuerzo, debido a que el diseñador los presentó para una estructura tipificada como DMO y la misma es DES (conceptos dados por la NSR 2010 en el título A).

(...)

El 18 de marzo de 2016, mediante acta de visita se encontraron las siguientes observaciones en la calidad de los procesos constructivos de la estructura en concreto:

- Hormigueos
- Abombamiento
- Líneas de separación entre fraguado de concretos
- Agrietamiento en sector de la placa de entre piso por la falta de hidratación en el curado del concreto
- Hierros a la intemperie sin limpiar adecuadamente antes del reinicio de obra”.

Cuadro No. 2

PAGOS REALIZADOS CONTRATO 2151220						
Estado al 24 de julio de 2017						
No. Comprobante de Egreso	Fecha del giro	Concepto	Valor facturado	Valor girado	Valor amortizado	Saldo por amortizar
21908	30/06/2015	Anticipo	1.278.512.994	1.214.587.345		1.278.512.994
24715	24/07/2015	Pago actas parciales de obra	104.125.033	83.300.026	20.825.007	1.257.687.987
27385	13/08/2015		263.863.414	211.090.731	52.772.683	1.204.915.304
32720	25/09/2015		276.966.099	221.572.079	55.393.220	1.149.522.084
37493	04/11/2015		373.950.193	299.160.154	74.790.039	1.074.732.045
40026	20/11/2015		538.113.603	430.490.882	107.622.721	967.108.324
45902	28/12/2015		371.731.412	297.385.130	74.346.282	892.763.042
TOTAL GIRADO				2.57.587.147		

Fuente: Balance Económico Contrato 2151220
Elaboró: Equipo Auditor

Para el manejo del anticipo, el contratista celebró contrato de fiducia con Credicorp Capital Fiduciaria S.A, quien fue la encargada de administrar dichos recursos de acuerdo con el Plan de Manejo e Inversión aprobado. Para el mes de octubre de 2015, la fiduciaria envió acta final de ejecución de los recursos depositados para tal propósito, situación que indica que los recursos pendientes de amortizar, se encuentran en poder del contratista.

De acuerdo con la información de la ejecución de los recursos del anticipo, se evidenció que existen \$19.732.613 sin soporte de legalización, y algunos de los montos legalizados no cuentan con los soportes o evidencias adecuados para tal fin (cotización, comprobante de egreso y orden de compra).

Para el contrato de obra, el contratista constituyó la póliza No. NB 100043870 expedida el 29 de mayo de 2015, con Seguros Mundial; la última modificación evidenciada corresponde a la aprobada el 19 de diciembre de 2016, mostrando vencimiento de los amparos de cumplimiento, prestaciones sociales y buen manejo del anticipo, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3

Amparo	Vigencia	Vr. Asegurado
Cumplimiento	01/02/2017	1.917.769.491,90
Prestaciones sociales	04/06/2017	319.628.248,65
Estabilidad de la obra	04/06/2019	3.196.282.486,50
Buen manejo del anticipo	04/02/2017	1.278.512.994,60

Por otro lado, para el seguimiento a la ejecución del contrato de obra 2151220, se suscribió el contrato de interventoría No. 2151201 con el Consorcio Constructores Asociados, por \$324.028.600, de los cuales se efectuaron pagos por \$97.953.846, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4

PAGOS REALIZADOS AL CONTRATO DE INTERVENTORIA No. 2151201			
Concepto	No. Comprobante de Egreso	Fecha	Valor
Pago honorarios interventoría	30189	03/09/2015	18.696.450
	32853	28/09/2015	14.062.841
	37495	04/11/2015	18.988.076
	45508	23/12/2015	27.348.014
	3073	03/02/2016	18.858.465
TOTAL GIRADO			97.953.846
Fuente: Comprobantes de egreso elaborados por FONADE			
Elaboró: Equipo Auditor			

De acuerdo con información relacionada en los avances de obra, el proyecto se encuentra ejecutado en un 30%. Las condiciones por las cuales se suspendió la obra, obedecen a deficiencias en los estudios y diseños⁶ que fueron contratados por FONADE, y que "(...) en reunión del Comité Operativo de fecha 19 de agosto 2017 se solicitó por parte de la ESAP, la terminación bilateral anticipada del convenio 213064 FONADE/ESAP y de sus contratos derivados (obra e interventoría), a lo que FONADE accedió".

FONADE no dio cumplimiento a lo establecido en su Manual de Gerencia de Proyectos, dado que su responsabilidad es garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios; situación que no se logró, en razón a que el proyecto sólo alcanzó un avance del 30%, porcentaje que no permitió satisfacer la necesidad planteada, la cual consistía en "contar con unas instalaciones con las especificaciones y calidad óptimas tanto tecnológicas como de espacialidad y confort, con el fin no sólo de brindar las condiciones físicas apropiadas para la implementación y desarrollo de los programas que ofrece la entidad en desarrollo de su misión, sino así mismo crecer en la oferta de servicios y capacidad de atención a usuarios".

Por otro lado, se evidenció el incumplimiento del seguimiento y control a la correcta inversión del anticipo de acuerdo al plan acordado para tal fin, y el incumplimiento de la obligación de ampliación de la vigencia de las pólizas.

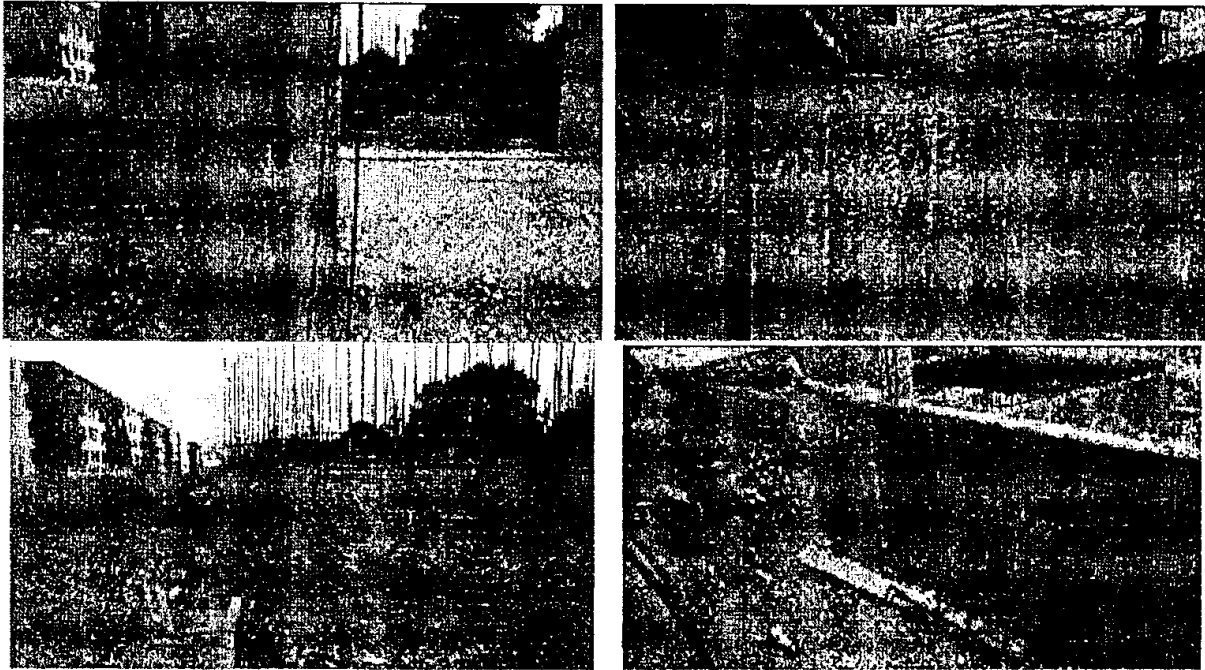
Como resultado de lo anterior, se evidenció que tras dos años de suspensión y haberse acordado por las partes la terminación anticipada del proyecto, el objeto del Contrato de obra no se cumplió y por ende no se satisfizo la necesidad que le dio origen; generando por tanto un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6⁷ de la

⁶ Para el desarrollo de las obras, se debe sustentar en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10), Título C, concreto estructural, referente al diseño y construcción de elementos de concreto estructural. Así mismo, en el Capítulo C7 detalles del refuerzo, numeral C.7.7 protección de concreto para el refuerzo, numeral C7.7.1 (Concreto construido en sitio no preesforzado), se encuentra lo establecido para recubrimiento de concreto.

⁷ "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, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u

Ley 610 de 2000, en cuantía de \$2.855.540.993; que corresponden a los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo \$1.214.587.345⁸, pagos por avances de obra \$1.542.999.802 y honorarios pagados al interventor \$97.953.846, recursos que no cumplen con la finalidad para la cual fueron invertidos. Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84⁹ de la Ley 1474 de 2011.

El siguiente registro fotográfico, tomado del informe técnico de la visita realizada por la Delegada del Sector Social, evidencia el estado en que quedaron las obras:



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"

⁸ Descontado el 5% del impuesto de guerra (\$63.925.649)

⁹ **"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."

Respuesta de FONADE

(...)

¿En cuanto a la visita técnica realizada entre el 14 y el 18 de marzo de 2016 por la CGR? Se tienen las siguientes observaciones: La CGR, enuncia que la separación de los edificios debe ser de 20 cm y la obra tan sólo alcanza 5 cm, hay que aclarar que la norma NSR-10 NO establece este tipo de separaciones para edificaciones de la misma construcción, como lo es en este caso y la norma NSR-10 lo indica en el numeral A.6.5.1 que dice:

A.6.5.1 — DENTRO DE LA MISMA CONSTRUCCIÓN — Todas las partes de la estructura deben diseñarse y construirse para que actúen como una unidad integral para efectos de resistir las fuerzas sísmicas, a menos que se separen una distancia suficiente para evitar la colisión nociva entre las partes. Para determinar la distancia mínima de separación debe sumarse el valor absoluto de los desplazamientos horizontales totales obtenidos en A.6.2.1 para cada una de las porciones de la edificación en la dirección perpendicular a la junta que las separe, a menos que se tomen medidas para que no se presente daño a la estructura al utilizar una distancia menor.

Caso distinto, y es el que a lo mejor la CGR hace referencia son las edificaciones vecinas o colindantes que no hacen parte de la misma construcción y esas, si tienen un tratamiento especial en la NSR-10 numeral A.6.5.2.

Respecto al despiece de los aceros de refuerzo, en el que la CGR, indica que el diseñador los presentó para una estructura tipificada como DMO (Disipación de energía moderada) siendo DES (Disipación de energía especial). Según el título A.

En relación a esto, se manifiesta que el proyecto fue diseñado como DES (Disipación de energía especial) contrario a lo que afirma la CGR además es el capítulo C.21 Requisitos de Diseño Sismo resistente la que establece estas características y no el título A como lo indica la CGR. El Reglamento NSR-10 define limitaciones en el empleo de los sistemas estructurales de resistencia sísmica en función de la zona de amenaza sísmica donde se encuentre localizada la edificación, del tipo de material estructural empleado (concreto estructural, estructura metálica, mampostería estructural o madera), de la forma misma como se disponga el material en los elementos estructurales según esté en posibilidad de responder adecuadamente ante movimientos sísmicos como los esperados por medio de su capacidad de disipación de energía, la cual puede ser especial (DES), moderada (DMO) o mínima (DMI); de la altura de la edificación y su grado de irregularidad. La Capacidad de Disipación de Energía se define para un sistema estructural, un elemento estructural o una sección estructural, para trabajar dentro del rango inelástico de respuesta sin perder su resistencia. La capacidad de disipar energía se deriva del fenómeno de ductilidad o capacidad de un material para deformarse dentro del rango inelástico sin romperse.

El diseño presentado se lleva a cabo de acuerdo con los requisitos del sistema de resistencia sísmica y del material estructural utilizado tipo DES con lo que se garantiza que la estructura en caso de un sismo, responderá con los objetivos de las normas sismo resistentes.

Los diseños entregados por el ing. Consultor José Hilario Benavides ya fueron entregados a la CGR según oficio FONADE No 20172100247841 de fecha 25 de septiembre del 2017.

(...)

¿En cuanto a la calidad de los procesos constructivos de la estructura de concreto?

La CGR no especifica en que elementos se presentan los defectos enunciados para poder informar su origen y su posible corrección, no obstante, tal como lo menciona las observaciones a la calidad, son subsanables por medio de productos especializados para tal fin y no ofrecen peligro para la estabilidad de la obra. Respecto a los hierros a la intemperie, tal como lo indica, se procederá a su limpieza antes de su utilización en el momento del reinicio de obra.

¿En relación al pago del anticipo al contratista CONSORCIO AB 014?

En primer lugar se ha revisado cuidadosamente la totalidad de los soportes de pago, y solicitados nuevos informes tanto al contratista de la obra como al interventor de la misma, quienes han enviado la documentación que para dichos efectos se encuentran en sus oficinas, y al realizar la confrontación de los desembolsos con los informes de inversión y buen manejo de anticipo, las cuentas de cobro, facturas y demás documentos que soportan la amortización de las cantidades que hasta ahora se han legalizado, se ha podido concluir que presuntamente entre los soportes que tiene la entidad y los enviados por la interventoría Consorcio Constructores Asociados, se presenta un faltante por valor de \$19.733.092,00 por lo que la Entidad ha solicitado a la fiducia, CREDICORP CAPITAL, que envíe un estado financiero de los manejos de los recursos y los giros realizados al contratista de obra CONSORCIO AB 014, con sus respectivos soportes; por tal razón una vez estos sean allegados a la entidad serán enviados a La CGR de manera inmediata.

Igualmente, el saldo pendiente de Amortizar por parte del contratista será recuperado en el proceso de liquidación del contrato de obra No. 2151220 con el CONSORCIO AB 014, proceso que se encuentra en trámite por parte de la Entidad, de lo contrario FONADE iniciará las acciones legales en contra del contratista para recuperar los recursos pagados.(...)

¿Respecto a la información relacionada en los avances de obra, el proyecto se encuentra desarrollado en un 30% (...)?

La obra se suspendió para hacer las respectivas correcciones a los diseños iniciales y ajustarlo a lo ejecutado para dar cumplimiento a la norma sismo resistente NSR -10, el ajuste en los diseños presentado por el consultor externo de FONADE ing. José Hilario Benavides, complementa lo ejecutado dando así cumplimiento a lo contratado por el cliente y en concordancia con la norma, lo cual evitará un detrimento a los recursos públicos.

En razón que el cronograma presentado por FONADE a la ESAP para el reinicio y desarrollo de la obra sobrepasa la vigencia del contrato interadministrativo 213064 y de las expectativas de la ESAP en cuanto a su plan de crecimiento institucional, decide que se debe terminar anticipadamente el contrato interadministrativo y los contratos derivados del mismo, y que ellos adelantarán por su cuenta la ejecución de las obras con los diseños ajustados, en lo cual FONADE está comprometido a entregar y realizar la devolución de los recursos no ejecutados.

Si bien es cierto que sólo hay un avance de ejecución de obra del 30%, estas obras están realizadas de manera satisfactoria, es decir la interventoría superviso su ejecución en cuanto a la calidad de los concretos y aceros, y así mismo avaló sus pagos.

FONADE siempre propende por realizar un seguimiento o vigilancia estricta y efectiva orientada a realizar el mejor uso de los recursos disponibles para alcanzar exitosamente la realización de sus proyectos; razón por la que no vulnera los manuales y normas que rigen el efectivo cumplimiento de su actividad misional.

Análisis de respuesta

FONADE se pronuncia frente a las deficiencias técnicas de los estudios y diseños del contrato de obra en cuestión, evidenciadas en el informe de auditoría de la vigencia 2016 emitido por la Contraloría Delegada para el Sector Social de la CGR; no obstante, se precisa que el citado informe se tomó como punto de referencia o antecedente del presente hallazgo para resaltar las inconsistencias en los diseños contratados por FONADE y que, a la postre, conllevaron a la suspensión por más de 2 años de un contrato de obra que debía ser ejecutado en 7 meses, cuyo avance de ejecución es del 30%, y a la fecha no se ha liquidado.

Debe resaltarse que el contrato interadministrativo entre la ESAP y FONADE para la construcción de la sede de la ESAP en Neiva se suscribió por la línea de la Gerencia de Proyectos, en virtud de la cual FONADE se compromete a ejecutar el proyecto con la mejor calidad técnica, conforme el presupuesto definido y dentro de los plazos previstos, compromisos o logros que en el presente caso no han sido alcanzados, por cuanto la obra debió ser terminada a satisfacción en la vigencia 2015, pero fue suspendida en numerosas oportunidades, derivado de las deficiencias técnicas de los diseños contratados precisamente por FONADE.

Lo anterior indica que FONADE no logró los objetivos de la gerencia de proyectos, dado que pese a las falencias de los diseños continuó con la ejecución del contrato de obra y realizó pagos al contratista, aun de forma posterior a haberle sido puesto en su conocimiento las deficiencias por parte de la ESAP. Valga señalar que las deficiencias de los diseños fueron no solo evidenciadas por la Contraloría Delegada para el Sector Social, sino también por el mismo cliente, esto es, la ESAP, entidad que desde agosto de 2015 remitió observaciones a FONADE surgidas de la revisión de los diseños por parte de su asesor estructural y le requirió para que hiciera entrega de los diseños estructurales ajustados. Pese a dichos requerimientos, las respuestas y aclaraciones de FONADE no fueron satisfactorias y no fue posible continuar con el desarrollo normal de las obras, hasta el punto que la ESAP en la vigencia 2107 solicitó la terminación anticipada del convenio y decidió adelantar por su cuenta y riesgo la ejecución de las obras, lo que corrobora que la gestión de FONADE no fue eficiente ni logró el cumplimiento de los fines estatales.

Ahora bien, señala FONADE que el monto del anticipo pendiente de amortizar será recuperado en el proceso de liquidación del contrato de obra; que las obras realizadas fueron debidamente aprobadas por la interventoría y que el ajuste en los diseños presentados por el consultor externo no ponen en riesgo los recursos invertidos; frente a lo cual es pertinente indicar que en este aspecto igualmente se evidencia la falta de gestión de FONADE, pues no obstante que, en Comité Operativo del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos realizado el 29 de marzo de 2017, se decidió liquidar el contrato de obra y de interventoría, a la fecha dicha liquidación no ha sido efectuada y, por tanto, no se han recuperado los recursos del anticipo pendientes de amortizar los cuales se encuentran en manos del contratista, que es precisamente lo que se cuestiona por la CGR.

Así mismo, si bien es cierto el Ingeniero Consultor entregó una alternativa de diseño estructural solicitada por FONADE, que fuera "*menos invasiva en obra, más corta en tiempo y más favorable en costos*¹⁰" que la presentada con anterioridad por la firma DAIMCO SAS; la nueva alternativa de diseño no fue aceptada por el contratista de obra aduciendo que los precios unitarios no son favorables¹¹; situación que generó la terminación de los contratos derivados de obra e interventoría y el consecuente proceso de liquidación del convenio interadministrativo.

En cuanto a la diferencia observada por \$19.733.092 correspondiente a la legalización del anticipo sin los soportes debidos, FONADE reconoce que después de una revisión cuidadosa de los soportes de pago y una vez solicitados informes al contratista e interventor sí existe dicho faltante, por lo que se encuentra en proceso de recolección de la información, situación que corrobora las deficiencias en la gestión de FONADE, ya que dicho faltante debió evidenciarlo oportunamente y no como consecuencia de la observación de la CGR. Resulta cuestionable que FONADE no haya ejercido la vigilancia debida del proyecto y no se hubiera percatado en su momento de esta situación, por lo cual no es cierto, como lo indica en su respuesta, que realiza "*un seguimiento o vigilancia estricta y efectiva orientada a realizar el mejor uso de los recursos disponibles para alcanzar exitosamente la realización de sus proyectos*", en la medida que de su misma respuesta se desprenden las fallas en su labor de supervisión y de gerente del proyecto.

De lo expuesto en precedencia se tiene que FONADE no dio cumplimiento a las obligaciones de resultado adquiridas para la ejecución del proyecto a través de la línea de Gerencia de Proyectos, especialmente, en relación con los principios básicos de la gerencia de proyectos, los cuales indican:

"6.10.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS

El modelo de Gerencia de Proyectos, se fundamenta en el abordaje y cumplimiento integral de 4 principios básicos:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y/o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto".*

Tampoco dio cumplimiento a los Objetivos Específicos que se persiguen a través de esta línea:

- Lograr la calidad técnica del proyecto
- Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido
- Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto

¹⁰ Oficio del 17 de agosto de 2017 No. 20172100175813 suscrito por el Gerente del convenio 213064

¹¹ *Ibidem*, p. 2-3

- Coordinar con los agentes que participan de la ejecución
- Asegurar la puesta en marcha y operación.

En concordancia con el incumplimiento del objetivo de la operación de la sede de la ESAP, es preciso señalar que se iniciaron obras con diseños que presentaban falencias tal como lo describió en su momento la interventoría y la ESAP lo cual fue ratificado por los nuevos estudios realizados por FONADE y por la interventoría de los estudios iniciales, en los cuales se evidencia que los mismos no cumplían con lo especificado en la NSR 10, lo que conlleva a que lo ejecutado hasta la fecha no reúne los requisitos técnicos aludidos necesarios para la continuación de la obra.

Es por ello que el hallazgo se valida, y se determina un detrimento al patrimonio en cuantía de \$2.855.540.993 teniendo en cuenta que si bien la obra tuvo un avance del 30%, el proyecto está paralizado desde el año 2015 y finalmente quedó inconcluso, sin que se diera cumplimiento al objeto contractual lo que derivó en la no satisfacción de la necesidad planteada y en la inversión de recursos públicos que no cumplen con la finalidad para la cual fueron destinados.

HALLAZGO No.2 Convenio 200842 del 30 de diciembre de 2008, entre FONADE y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina — CORALINA (D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2.b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en el Art. 28 del Estatuto de Contratación de FONADE, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

FONADE y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina — CORALINA, suscribieron el convenio 200842 el 30 de diciembre de 2008, el cual tenía por objeto la *“Terminación de la construcción de la sede de CORALINA en San Andrés, Isla.”*

En la siguiente tabla se muestran los recursos ingresados a FONADE producto del convenio:

Cuadro No. 5

RECURSOS CONVENIO CORALINA			
Concepto	Fecha	Valor	Total
Valor giro	21-ene-09	\$ 960.818.672,00	
Valor giro	30-sep-09	\$ 350.000.000,00	
Valor giro	04-nov-10	\$ 650.000.000,00	
Valor giro	03-nov-10	\$ 20.000.000,00	
Valor giro	24-dic-10	\$ 700.000.000,00	
Recursos Ingresados a FONADE			\$ 2.680.818.672,00
Recursos no Ejecutados en poder de FONADE			\$ 1.209.366.111,00
Saldo no ingresado a FONADE			\$ (388.845.600,00)
Valor del Convenio			\$ 3.069.664.272,00

Fuente: Fonade

Elaboró: Equipo Auditor

El Convenio Interadministrativo No. 200842 de 2008, tenía un plazo inicial de 13 meses; es decir, una terminación para enero de 2010.

Mediante el Contrato No. 2101100 del 2 de junio de 2010 FONADE contrató la construcción de la obra con el CONSORCIO GO; mientras que la interventoría del contrato de obra fue adjudicada al CONSORCIO CORALINA mediante el Contrato No. 2101084 del 25 de mayo de 2010.

El contrato de obra fue objeto de múltiples suspensiones, prórrogas y aún no se ha liquidado. Presentó un avance de obra del 28.28%¹² según documento con radicado No. 20125000144981 del 21 de Junio de 2012. La última póliza suscrita por el contratista a favor de FONADE corresponde a la No. 75-44-101023943-7 del 22 de diciembre de 2011 vigente hasta el 15 de junio de 2015. El siguiente cuadro muestra el valor del contrato, adiciones, el anticipo otorgado así como las amortizaciones efectuadas al mismo:

¹² El contratista, según IC Gerencia de Unidad de FONADE ejecutó parcialmente el contrato, existen obras ejecutadas que fueron reconocidas por la interventoría; FONADE las verifica y luego de la revisión y evaluación estas son reconocidas hasta la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS CON CINCUENTA Y TRES CENTAVOS \$364.455. 426,53 cifra que corresponde a una ejecución del 28.28% frente a la totalidad del valor del contrato. Adicionalmente existe un valor CIENTO CUATRO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON DIECISEIS CENTAVOS (\$104.941.989,16), que representa un porcentaje del 8.35% que, según la Gerencia de Unidad, corresponde a incumplimiento (mayores y menores cantidades verificadas), para un total de incumplimiento del 36.63%

Cuadro No. 6

Contrato de Obra No. 2101100-2010	
Concepto	Valor
Valor Inicial	\$ 982.228.928,00
Adición, prórroga 2	\$ 306.668.473,93
Valor Anticipo	\$ 294.668.678,00
Valor Amortizado	\$ 114.585.921,67
Valor Anticipo por Amortizar	\$ 180.082.756,33
Fuente: fonade	
Elaboró: Equipo Auditor	

Al contratista le realizaron los siguientes desembolsos:

Cuadro No. 7

DESEMBOLSOS CONTRATO 2101100	
Anticipo	294.668.678,00
Desembolso 1	111.594.356,00
Desembolso 2	155.772.794,00
TOTAL	562.035.828,00
Fuente: fonade	
Elaboró: Equipo Auditor	

Dentro de los pliegos de la licitación, se establecieron las siguientes Etapas para la ejecución del proyecto:

Etapas 1: Construcción de la primera etapa sede de Coralina en la isla de San Andrés. (Preliminares, cimentación, columnas de primer y segundo piso, placa de contrapiso, incluye salidas hidrosanitarias, salidas eléctricas, placa de entrepiso en concreto, vigas y viguetas, vigas de cubierta en concreto).

Etapas 2: Terminación del proyecto de la construcción de la sede de Coralina en San Andrés (mampostería, instalaciones eléctricas, telefónica, cableado estructurado, seguridad y sonido, comunicación, hidrosanitarias, red contra incendios y acometidas, aéreas exteriores y cubierta).

Etapas 3: Suministro e instalación del sistema de sonido y seguridad, acabados, pisos, aire acondicionado.

Seguros del Estado expidió la póliza No. 75-44-101023937 cuyo tomador fue el consorcio GO contratista de obra, para asegurar los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones adjudicadas por el afianzado, conforme al contrato 2101100 del 2012 cuyo objeto era la construcción de la segunda etapa de la sede la CORALINA en San Andrés isla.

FONADE con el propósito de superar las dificultades derivadas del reiterado incumplimiento por parte del contratista, el 21 de junio de 2012 requirió y citó en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 del 2011 al CONSORCIO GO (Contratista) a

audiencia por el presunto incumplimiento en la ejecución del contrato 2101100. Como resultado de lo anterior, el contratista se comprometió a terminar las actividades pendientes dentro del plazo de ejecución, compromiso que no fue honrado, al no darse cumplimiento en los términos acordados.

No obstante la gestión adelantada por FONADE, no se evidenció la efectividad frente a la reclamación y recuperación de los recursos.

De otra parte, el 30 de noviembre de 2012 se suscribió acta de terminación del contrato: "El Acta de terminación del contrato de fecha 30 de noviembre de 2012, a folio 8 señala "(...) no cumplió con el objeto contratado en el plazo establecido (...) "identifica todos los ítems contractuales y el porcentaje de ejecución del mismo, al respecto se puede evidenciar actividades que tienen una ejecución correspondiente al 0% e incluyen la correspondiente observación".

Adicionalmente, con base en informe patológico¹³ que indicó que la demolición de lo construido era inminente; FONADE informó a la Junta Directiva de CORALINA el 6 de diciembre de 2015 lo siguiente: "(...) **era inminente la demolición total por los problemas estructurales producto de las obras adelantadas en la FASE I y en la FASE II. se les informó que con recursos propios y previa la afectación del rubro de contingencias, FONADE respondería por las obligaciones pactadas en los Convenios No. 195085 y No. 200842, quedando pendiente terminar la construcción de la sede toda vez que a la fecha no se ha suscrito convenio alguno para adelantar la FASE III (...).**" (Resaltado fuera de texto).

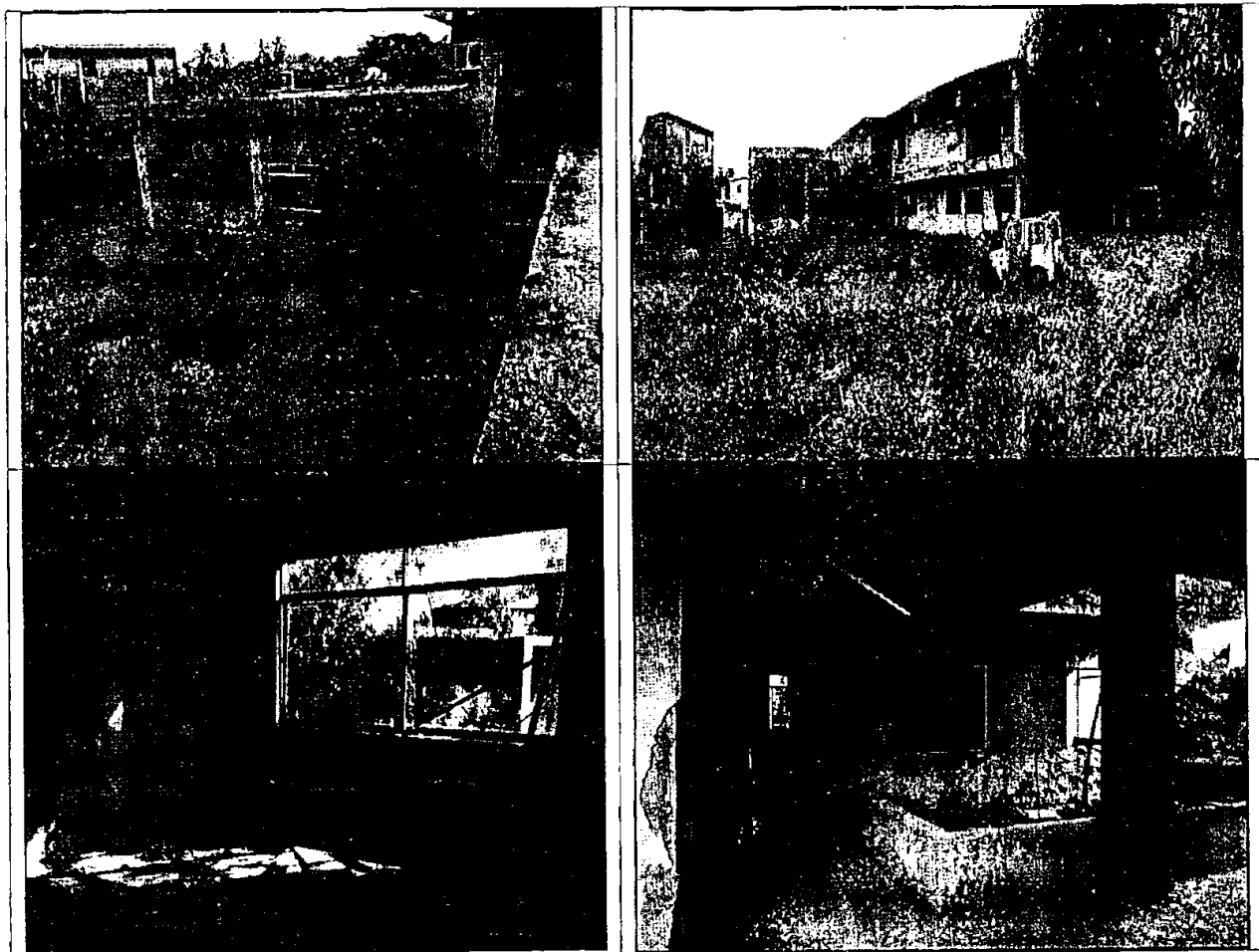
La concurrencia de los problemas en los estudios y diseños, el avance de obra con fallas estructurales (según concepto patológico era inminente la demolición), la deficiente gestión de FONADE en la implementación de los controles en el proceso de ejecución de obra, la aprobación de pagos por parte de la interventoría a obras con problemas técnicos y la no aplicación de las cláusulas Séptima Multas¹⁴ y la cláusula Octava Penal Pecuniaria¹⁵ pactadas en el contrato; generó que los recursos invertidos no cumplieran con el objeto de construir la sede de la CORALINA en la Isla de San Andrés.

El estado de la obra se muestra en el siguiente registro fotográfico:

¹³ Realizado en abril de 2015 por la Sociedad Colombiana de Ingenieros (en adelante SCI)

¹⁴ "CLÁUSULA SEPTIMA: MULTAS. En caso de mora por parte EL CONTRATISTA en la ejecución de la programación del contrato o en cumplimiento de sus obligaciones durante la ejecución del contrato, EL CONTRATISTA cancelará a FONADE por cada semana de retraso, el 1.0 % del valor de la etapa que se incumpla del contrato, sin exceder el 20% del valor de la misma".

¹⁵ CLÁUSULA OCTAVA-CLAUSULA PENAL PECUNIARIA. En caso de incumplimiento parcial o definitivo de la ejecución del contrato y de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA o de declaratoria de caducidad del contrato, FONADE podrá hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, por un monto equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, suma que se estipula como estimación anticipada y parcial de los perjuicios que se le causen, sin perjuicio del derecho a obtener de EL CONTRATISTA y/o de su garante el pago de la indemnización correspondiente a los demás perjuicios que con dicho incumplimiento se le hayan irrogado. (...).



Fuente: FONADE

El incumplimiento de FONADE del convenio 200842, ha generado gastos adicionales para la CORALINA¹⁶, por cuanto desde el año 2012 ha tenido que pagar cánones de arrendamiento de la sede necesaria para su funcionamiento, con base en los contratos y valores que se discriminan a continuación:

¹⁶ La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) es una entidad pública con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Está integrada por las entidades territoriales de su jurisdicción. Fue creada por el Artículo 37 de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 para administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible del Departamento Archipiélago.

Cuadro No. 8

ARRENDAMIENTO SEDE LA CORALINA		
ITEMS	CONTRATO	VALOR
1	Contrato No. 85 de 2012	\$ 64.000.000,00
2	Adición 1	\$ 32.000.000,00
3	Contrato 235 de 2012	\$ 145.200.000,00
4	Adición 1	\$ 54.216.217,00
5	Contrato No. 270 de 2013	\$ 152.750.818,00
6	Contrato 145 de 2014	\$ 200.203.300,00
7	Adición 1	\$ 52.685.079,00
8	Contrato 160 de 2014	\$ 11.250.000,00
9	Contrato No. 222 de 2015	\$ 84.296.126,00
10	Adición 1	\$ 42.148.063,00
11	Contrato 001 de 2015	\$ 15.000.000,00
12	Contrato 127 de 2015	\$ 21.000.000,00
13	Contrato 075/2016	\$ 15.000.000,00
14	Contrato No. 109 de 2016	\$ 113.664.546,00
	Total	\$ 1.003.414.149,00

Fuente: fonade
Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior, es resultado de deficiencias en la planeación¹⁷ necesaria para cumplir a cabalidad los fines del objeto contratado: "Terminación de la construcción de la sede de CORALINA en San Andrés, Isla."

La Corte Constitucional Colombiana, lo ha expresado de la siguiente manera: "El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos. (Corte Constitucional colombiana, C-300/2012, p. 45).

La etapa de planeación implica que la gestión contractual del Estado, debe realizar y desarrollar los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar, con el objeto de satisfacer la necesidad que motiva la contratación en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible. Situación no evidenciada para la ejecución del proyecto de construcción de la sede la CORALINA en San Andrés Isla, situación que conllevó a que el objeto del contrato no se cumpliera y no se beneficiara la población objeto del mismo, generando costos adicionales a la Corporación referente a cánones de arrendamiento por valor de \$1.033.414.149 a 31 de Diciembre de 2016.

Los hechos descritos implican incumplimiento de los principios de la función administrativa, de las obligaciones que FONADE adquiere en el marco de la línea de Gerencia de Proyectos, de la labor de supervisión e interventoría, de los términos y cláusulas pactados en el contrato, de los mecanismos para conminar a contratistas a

¹⁷ el principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

cumplir las obligaciones adquiridas, y de la obligación de acudir a las garantías en caso de incumplimiento, de tal forma que se garantice la recuperación de los recursos¹⁸.

Estas situaciones configuran una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta de FONADE

FONADE realiza un análisis cronológico de lo sucedido con el proyecto de la CORALINA, el cual inició con la suscripción del convenio 195085 del 29 de Diciembre de 2005.

Sin concluir la FASE 1, se suscribe el convenio 200842 el 30 de Diciembre de 2008, con el objeto de realizar la terminación de la construcción de la sede de la CORALINA en San Andrés-Isla.

Referente a la observación FONADE argumenta:

"FONADE fue diligente en la planificación y ejecución de los proyectos de la sede coralina, que para eso contrató una consultoría que realizara los diseños, que solo se podían detectar falencias en el desarrollo de la construcción de la obra, basado en ese principio de planificación contrata las interventorías quienes debieron de poner en conocimiento de la entidad los problemas presentados en diseños y estructuras, sin embargo actuando de mala fe reciben las obras a satisfacción conllevando al Contratante a cometer errores, por esto no es de recibo para la entidad lo aseverado por la Contraloría General, en relación a la planificación.

La actuación y gestión de FONADE en busca de mecanismos o herramientas técnicas y jurídicas las cuales permitan resolver o dar solución a todos los problemas contractuales presentado en desarrollo del convenio No. 200842 por el incumplimiento de los contratistas derivados de la etapa uno y dos, en especial por la mala fe con que actuaron los interventores de la etapa uno y dos.

El cliente CORALINA ha tenido pleno conocimiento de todas las actuaciones en desarrollo del convenio y ha avalado tales decisiones, como prueba de ello, son los alcances y modificaciones suscritas entre las partes, materializadas en el marco del manual de contratación, manual de supervisión e interventoría, por lo que se demuestra o se justifica porque el convenio 200842 no se ejecutó dentro del término contractual, es decir, los 13 meses a que hace mención el oficio de la CGR.

FONADE ha utilizado todas la herramientas técnicas y jurídicas para salvaguardar los intereses del cliente, por esa misma razón fue que acudió a los estudios y conceptos de expertos en materia de estructural para conocer de primera mano el estado de la estructura en construcción, debido al incumplimiento, malos procedimientos y mala fe de los interventores contratados, referenciados anteriormente."

¹⁸ La Contraloría General de la República adelanta proceso de responsabilidad fiscal, referente a la construcción de la sede administrativa de la Coralina, según informe de la Delegada para el Medio Ambiente, vigencia 2013, razón por la cual no se considera connotación fiscal al presente hallazgo.

Referente a la amortización del anticipo, FONADE menciona:

“Los anticipos realizados a los contratistas de obra e interventoría se realizaron conforme a la normatividad vigente en la entidad para la época de los hechos, por tal razón estaba permitido hacer anticipos hasta el 30%, lo que se hizo amparado en la norma aplicable y el manual de contratación, como a la fecha se presentan unos perjuicios en contra de FONADE, la recuperación del pago realizado al contratista, bajo la discriminación de anticipo, se adelantará mediante demanda judicial, en la que se incluirá como pretensión, que los contratistas devuelvan los recursos pagados.”

De igual forma contractualmente se pactó la amortización del anticipo, el cual se recuperó hasta los pagos parciales realizados; como es mayor el monto a recuperar, FONADE iniciara acciones jurídicas en contra de los contratistas de obra e interventoría por el incumplimiento demostrado en la ejecución de este proyecto, con el fin de recuperar todos los perjuicios causados por una ineficiente ejecución contractual.”

Análisis de Respuesta

Respecto a la afirmación de FONADE de considerar factible darle continuidad al proyecto, los argumentos presentados resultan contrarios al concepto técnico emitido por la SCI según el cual es inminente la demolición de lo construido. Los hechos descritos evidencian el incumplimiento del objeto del contrato de obra No. 2101100 suscrito el 2 de junio de 2010 lo cual implica que FONADE no ha dado solución efectiva a la necesidad de contar con una sede para la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina — CORALINA.

Así mismo, es pertinente indicar que las gestiones adelantadas por FONADE para afectar la póliza en razón al incumplimiento del contratista no fueron efectivas. Adicionalmente, FONADE manifiesta que iniciará las acciones jurídicas en contra de los contratistas de obra e interventoría por el presunto incumplimiento de los contratos; al respecto es preciso señalar que las acciones contractuales ya caducaron, en la medida en que los contratos terminaron ejecución en el año 2012, de tal forma que los 2 años para presentar la demanda, conforme al artículo 164 de la Ley 1437 de 2011¹⁹ que regula la oportunidad para presentarla, vencieron en la vigencia 2015, por lo cual ya no es posible iniciar acción legal alguna.

En cuanto al argumento de FONADE de que la planificación y ejecución del proyecto fue diligente, es preciso destacar que la planeación no implica dar solución a situaciones

¹⁹ “En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: (...) v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;”

encontradas en la ejecución de las obras; sino prevenir los problemas e inconvenientes con el objeto de satisfacer la necesidad que motivó la contratación en un tiempo establecido y con la calidad contratada, condiciones que no resultan evidentes en la ejecución del proyecto.

Respecto a la amortización del anticipo, la CGR en ningún momento objetó que este anticipo se pactara por fuera de las normas establecidas para tal fin, lo que cuestiona es la falta de gestión de FONADE para la recuperación de unos recursos (anticipo y pagos de actas parciales), los cuales no cumplieron con el objeto del convenio suscrito con la CORALINA.

Así mismo, se cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 del Manual de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto”.*

Igualmente, no se cumplió con los objetivos de la línea de Gerencia de Proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE:

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación.*

Lo argumentado tampoco controvierte el incumplimiento de los artículos 82 y 84 de la Ley 1474 de 2011, referente a las obligaciones de la interventoría y supervisor de los contratos estatales, en tanto avalaron los pagos de actas de obra que no cumplían las condiciones técnicas, y no realizaron las gestiones pertinentes y efectivas para las reclamaciones ante la aseguradora.

HALLAZGO No.3 Contrato de obra No. 2151046 del 17 de abril de 2015, FONADE - Consorcio San Antonio – Construcción Institución Educativa - Buenaventura (F y D)

Hallazgo sustentado en los siguientes criterios: Art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2.b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en el Art. 28 del Estatuto de Contratación de FONADE, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

Otro criterio corresponde al contrato de obra No. 2151046, que establece: **“CLAUSULA NOVENA.- CLAUSULA PENAL PECUNIARIA”** señala: *“En ejercicio de la autonomía de su voluntad, las partes acuerdan libre, expresa e irrevocablemente la causación y efectividad de la cláusula penal pecuniaria en caso de incumplimiento parcial o definitivo en la ejecución oportuna del contrato o de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA después de terminado el plazo de ejecución, FONADE podrá hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, a título de pena, por un monto equivalente hasta por el treinta por ciento (30%) valor total del contrato. El pago del valor acá señalado a título de cláusula penal pecuniaria se considera como indemnización parcial y no definitiva de los perjuicios causados por el incumplimiento del CONTRATISTA, razón por la cual, FONADE tendrá derecho a obtener de EL CONTRATISTA el pago de la indemnización correspondiente a los demás perjuicios que con dicho incumplimiento se le hayan irrogado. EL CONTRATISTA autoriza a FONADE a descontar y compensar de los saldos presentes o futuros a su favor, los valores correspondientes a la pena pecuniaria aquí estipulada. De no existir tales deudas o de no resultar suficientes para cubrir la totalidad de su valor, FONADE podrá obtener el pago de la pena pecuniaria haciendo efectiva la garantía de cumplimiento para lo cual seguirá el procedimiento indicado en la cláusula Décima Primera o mediante el ejercicio de las acciones legales a que haya lugar. El valor de la pena pecuniaria pactada se calculará sobre el valor total del contrato, incluidas las modificaciones al valor de mismo, sin perjuicio de lo previsto en el Art. 1596 del Código Civil”.*

FONADE y el Ministerio de Educación Nacional –MEN suscribieron el 20 de diciembre de 2007, el Convenio No. 197060; con el siguiente objeto: *“Asesoría, asistencia, gerencia y ejecución administrativa, técnica, jurídica y financiera por parte de FONADE de los proyectos de inversión destinados a la construcción y dotación de una nueva infraestructura educativa (treinta y ocho establecimientos educativos) para ser entregada en concesión en zonas rurales y urbano marginales, determinadas y aprobadas por el ministerio”.*

FONADE también suscribió el 04 de junio de 2015 con el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura- Valle del Cauca el Convenio marco No. 215009 mediante el cual *“FONADE se compromete con el Distrito a ejecutar la gerencia integral de proyectos, correspondiente a la ejecución de las obras preliminares para la construcción de una infraestructura educativa tipo b (doble), denominada San Antonio en el Distrito de Buenaventura. / Derivado del convenio 197060”*

En virtud de los convenios mencionados, el 17 de abril de 2015 FONADE suscribió con el CONSORCIO SAN ANTONIO el Contrato de Obra No. 2151046 mediante el cual el Contratista se obligó con FONADE a: *“Realizar la actualización, ajuste y/o complementación de los estudios y diseños eléctricos (sistemas de sonido, tv, iluminación, normal, regulado, apantallamiento, puesta a tierra, diseño de cableado estructurado para voz y datos) y ejecución de obras para la construcción de la Institución Educativa San Antonio en el Distrito de Buenaventura, Departamento del Valle del Cauca”.*

El valor del contrato se estableció en la suma de \$22.979.704.282, con una duración de 20 meses, distribuido en dos etapas:

Etapa 1: \$35.389.350, realizar la actualización, ajuste y/o complementación de los estudios y diseños eléctricos, (sistemas de sonido, tv, iluminación, normal, regulado, apantallamiento, puesta a tierra, diseño de cableado estructurado para voz y datos) con una duración inicial de 15 días.

Etapa 2: \$22.944.314.932, ejecución de obras para la construcción de la Institución Educativa San Antonio en el Distrito de Buenaventura, Departamento del Valle del Cauca, con una duración de 20 meses, contados a partir del 04 de junio de 2015, fecha en que se suscribió el acta de inicio.

El valor del contrato se discrimina así por fuentes de financiación:

Cuadro No. 9

DESCRIPCIÓN		CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD			REGISTRO No.		
CONVENIO	CLIENTE	CDP No. y/o VF	FECHA	No.	FECHA	VIGENCIA	VALDR INICIAL
197060	MINISTERIO EDUCACION NACIONAL	7590	12-feb-15	7882	17-ene-15	2015	26.389.350
197060	MINISTERIO EDUCACION NACIONAL	7591	12-feb-15	7883	17-ene-15	2015	19.064.005.236
215009	DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL, PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURISTICO DE BUENAVENTURA VALLE DEL CAUCA	8303	18-jun-15	8500	9-jul-15	2015	3.880.309.698
TOTAL							22.979.704.282

Fuente: Información FONADE
Elaboró: Equipo Auditor

En la Cláusula Cuarta, Parágrafo Quinto del contrato 2151046 celebrado entre FONADE y Consorcio San Antonio, se pactó un valor de anticipo en los siguientes términos: "FONADE desembolsará a EL CONTRATISTA, a título de anticipo, el veinte por ciento (20) % del valor de la etapa 2^{da}".

En cumplimiento de la indicada cláusula, FONADE entregó al Contratista \$4.588.862.986 por concepto de anticipo; de los cuales se han amortizado \$2.131.593.061, y existe un saldo por amortizar por \$2.457.269.925.

El 3 de octubre de 2017 FONADE suscribió acta de liquidación unilateral del contrato de obra, especificando los siguientes conceptos respecto al valor ejecutado del contrato y amortización del anticipo:

²⁰, "Parágrafo Sexto, Cláusula Cuarta: Amortización del anticipo: el valor entregado como anticipo será amortizado con cada cuenta correspondiente o a las actas parciales de obra, en un porcentaje igual al entregado a título de anticipo, pero en todo caso, su amortización total deberá realizarse en la última acta parcial mensual de obra, lo anterior significa que para el pago del acta final de obra ya debe haberse amortizado la totalidad del anticipo entregado. El contratista podrá amortizar en las actas parciales mensuales de obra un porcentaje mayor al acordado".

Cuadro No. 10

DESCRIPCIÓN	VALOR	PORCENTAJE
Valor Etapa No. 1 "Actualización de Diseños Electricos"	35.389.350	0,15
Valor Etapa No. 2 "Ejecución de Obra"	22.944.314.932	99,85
Valor total Contrato de Obra No. 2151046	22.979.704.282	100,00%
Valor Ejecutado Etapa No. 1 (Formato FM027)	35.389.350	
Valor Ejecutado Etapa No. 2 (Formato FM027)	11.286.009.289	49,11
Valor Total Ejecutado Contrato de Obra No. 2151046 (Formato FM027)	11.321.398.639	49,27
Saldo No Ejecutado del Contrato	11.658.305.643	50,73
Anticipo desembolsado por FONADE	4.588.862.986	100%
Anticipo amortizado a la fecha	- 2.131.591.841	- 46,45
Saldo por amortizar del anticipo	2.457.271.145	53,55
Menos valor acta de avance parcial No. 19	628.050.088	13,69
Menos valor de retención en Garantía	1.065.525.921	23,22
Saldo por amortizar del anticipo en la liquidación	763.695.136	16,64
Fuente: Información FONADE		
Elaboro: Equipo auditor.		

De acuerdo con las cifras reportadas, FONADE realizó la retención en garantía²¹ por \$1.065.796.53, monto que fue descontado del saldo por amortizar. Así mismo, teniendo en cuenta que el contrato de obra 2151046 finalizó por agotamiento del plazo el 04 de febrero de 2017 y estaba pendiente de pago el acta No. 19, se efectuó una compensación (pactada en el Parágrafo de la Cláusula Décima Primera del Contrato de Obra) entre los saldos adeudados por el contratista por amortización del anticipo y el pago del acta pendiente (19). El valor del acta No. 19 es de \$ 628.050.088, así las cosas, al descontarla del saldo por amortizar, el saldo definitivo pendiente de amortización es de \$763.695.136; cifra que se presenta en el balance económico de la liquidación unilateral del contrato de obra.

La liquidación unilateral se efectuó el 3 de octubre de 2017, porque en la mencionada fecha se perdía la competencia para liquidar unilateralmente la contratación derivada de conformidad con lo estipulado en la cláusula décima séptima del contrato de obra²².

La referida liquidación unilateral se realizó por el vencimiento del término contractual, además por las siguientes causales (según acta de liquidación): atraso reiterativo en la

²¹ Valor que se descuenta de cada uno de los desembolsos y que corresponde al 10%, que se pagarán al contratista al momento de la liquidación.

²² La CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO, señala lo siguiente: "(.) Las partes acuerdan que, si EL CONTRATISTA no se presenta a la liquidación o no se llega a acuerdo sobre el contenido de la misma, ésta podrá ser practicada directa y unilateralmente por FONADE a través de documento escrito. La liquidación unilateral se realizará dentro del término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo para liquidar el contrato de común acuerdo; lo anterior no obsta para que dentro de este plazo las partes lleguen a un acuerdo sobre la liquidación"

terminación de la obra, imposibilidad de llegar a un acuerdo con el contratista por diferencias en las cantidades de obra ejecutadas entre lo validado por el interventor y lo manifestado por el contratista, entre otras.

De acuerdo a la distribución por recursos por fuente de financiación, el saldo por amortizar presenta el siguiente comportamiento:

Cuadro No. 11

CONVENIO No.	APORTE SEGÚN CONVENIO	ANTICIPO	AMORTIZADO	SALDO POR AMORTIZAR
197060	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	3.812.801.047	1.355.529.902	2.457.271.145
215009	DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL, PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURISTICO DE BUENAVENTURA - VALLE DEL CAUCA.	776.061.939	776.061.939	-
	TOTAL ANTICIPO	4.588.862.986	2.131.591.841	2.457.271.145
ACTA 19	Valor acta parcial de avance de obra.		- 628.050.088	1.829.221.057
	Retención en garantía		-1.065.525.921	763.695.136
	TOTAL ANTICIPO POR AMORTIZAR			763.695.136

Según lo expuesto por la Gerencia del Convenio No. 197060, en el informe técnico para la liquidación del contrato derivado, las causas que originaron que las obligaciones contractuales no se cumplieran en los términos y condiciones pactadas fueron entre otras, las que se resumen a continuación:

"1. Revisión y apropiación de los estudios y diseños entregados por Fonade: a). Etapa pre construcción del proyecto. b) Complementación y/o ajustes y/o cambio de especificaciones técnicas de los estudios y diseños del proyecto. (Durante el plazo de ejecución de/proyecto, es decir 20 meses).

2. Variación de cantidades y especificaciones técnicas en el 3. Deficiencias técnicas, administrativas y de control presupuestal durante la ejecución de las obras, (...) 3.5. Controversias de cantidades de excavaciones y rellenos, por descuentos de estas actividades en el acta de avance parcial n° 18 (con corte a noviembre de 2016) 3.6. Falta de conciliación de las cantidades de las actas de avance parcial de obra N°19 y N°20, no desembolsadas por FONADE (...). 4. Reclamación de proveedores del Consorcio San Antonio. 5. Solicitud de prórroga del contrato de obra N° 2151046 (11 de enero de 2017). 6. No presentación de los Formatos FM1026 "Acta de Terminación" y FM1027 "Acta de Recibo y Entrega del Objeto Contractual" 7. No atención de reparaciones de concretos, aceros y mampostería ejecutadas. 8. La no actualización del amparo de estabilidad en la póliza de cumplimiento del contrato de obra No 2151046, suscrito con el Consorcio San Antonio".

Con base en las anteriores consideraciones y por la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el contratista, FONADE de conformidad con lo establecido en la CLAUSULA DECIMA SEPTIMA del contrato, procedió a efectuar la liquidación unilateral del contrato de obra suscrito el 17 de abril de 2015 entre FONADE y el CONSORCIO SAN ANTONIO, así:

Cuadro No. 12

Literal	CONCEPTO	VALOR
a	Valor Etapa 1	35.389.350
b	Valor Etapa 2	22.944.314.932
c	Valor total del Contrato (a+b)	22.979.704.282
d	Valor Desembolsado al Contratista a título de anticipo (197060)	3.812.801.047
e	Valor Desembolsado al Contratista a título de anticipo (215009)	776.061.939
f	Valor Desembolsado al Contratista a título de anticipo (d+e)	4.588.862.986
g	Valor amortizado del Anticipo (197060)	1.392.688.947
h	Valor amortizado del Anticipo (215009)	738.902.894
i	Valor Total del Anticipo Amortizado por el Contratista (g+h)	2.131.591.841
j	Valor Anticipo pendiente por amortizar (197060)	2.420.112.100
k	Valor Anticipo pendiente por amortizar (215009)	37.159.045
l	Valor Total del Anticipo pendiente de amortizar por el Contratista (j+k)	2.457.271.145
m	Valor Ejecutado (197060)	7.626.884.169
n	Valor Ejecutado (215009)	3.694.514.470
ñ	Valor Total Ejecutado por el Contratista (m+n)	11.321.398.639
o	Valor facturado por el Contratista	15.282.211.537
p	Valor retención en Garantía (197060)	696.344.475
q	Valor retención en Garantía (215009)	369.181.446
r	Valor Retención en Garantía (p+q)	1.065.525.921
s	Valor desembolsado por FONADE al Contratista (o-i-r)	12.085.093.775
t	Valor a reintegrar por el Contratista por concepto de movimiento de tierra (excavaciones y rellenos)	239.791.972
u	Valor a reintegrar por el Contratista por concepto de capítulos de preliminares, estructuras de concreto, aceros de refuerzo, estructura metálica para cubiertas, mampostería, redes eléctricas, redes hidrosanitarias entre otras	48.273.232
v	Valor a Compensar de las sumas a favor del Contratista por concepto de anticipo pendiente por amortizar.	1.693.576.009
w	Valor pendiente por recuperar del Anticipo (o-l-h-r)	763.695.136
x	Valor a reintegrar por el Contratista a FONADE (t+u+w)	1.061.760.340
y	Valor no Ejecutado a Reintegrar al Convenio No. 197060 (c-m)-(3.880.309.696)	11.472.510.417
z	Valor no Ejecutado a Reintegrar al Convenio No. 215009 (3.880.309.696) (n)	185.795.226
aa	Valor Total no Ejecutado del Contrato (o-ñ)	11.658.305.643

Fuente: Información FONADE
 Elaboró: Grupo auditor

El acta de liquidación incluye valores a reintegrar por el Consorcio San Antonio, por concepto de cantidades no ejecutadas en el contrato de obra No 2151046 por valor total de \$288.065.204,30, de los cuales: a) \$239.791.972,00, corresponden a actividades relacionadas con los movimientos de tierra (excavaciones y rellenos) del proyecto; y b) \$48.273.232,30, corresponden a actividades de los capítulos de preliminares, estructuras de concreto, aceros de refuerzo, estructura metálica para cubiertas, mampostería, redes eléctricas, redes hidrosanitarias, entre otras.

Tales valores se obtuvieron a partir de las cantidades relacionadas por EMPROCIV LTDA, empresa con quien FONADE suscribió el Contrato No. 2171522, con el objeto de realizar el "Estudio topográfico que determine, valide y avale las cantidades ejecutadas en las actividades de excavaciones y rellenos del proyecto en la Institución Educativa San Antonio (Buenaventura)", en marco del contrato de obra No, 2151046, suscrito entre FONADE y el Consorcio San Antonio.

El valor total facturado por el contratista fue la suma de \$ 15.282.211.537, del cual se descontaron \$2.131.591.841 por la amortización del anticipo y \$1.065.625.921 por

concepto de retención por garantía; es decir, que el desembolso realizado por FONADE al contratista fue la suma \$12.085.093.775, tal como se muestra en el cuadro precedente.

Del valor total desembolsado \$8.390.579.305 corresponden al convenio 197060 y \$3.694.514.470 corresponden al convenio 215009.

Del total de los recursos invertidos por FONADE, en virtud del contrato de obra No. 2151046, por \$ 12.085.093.775 y de acuerdo a la verificación del estado de construcción de la obra, la inversión refleja incumplimiento del objeto contractual en perjuicio de la población objeto del mismo; que en este caso son los niños del barrio San Antonio del municipio de Buenaventura, por no contar con la institución educativa, debido a que la misma no ha sido terminada, el plazo del contrato de obra terminó y la ejecución del proyecto se encuentra paralizada desde hace 9 meses.

La inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión del contrato, al momento de verificar y cuantificar las cantidades de obra físicamente ejecutadas y el suscribir los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin verificar que el contenido de los mismos correspondiera a la realidad, contribuyeron a que el objeto contractual no se cumpliera en los términos y condiciones pactadas.

FONADE, como entidad asesora, encargada de la asistencia, gerencia y ejecución administrativa, técnica, jurídica y financiera del proyecto de inversión para la construcción y dotación de la infraestructura educativa; es la responsable de la gestión y ejecución del proyecto, cuyo objeto no se cumplió, razón por la cual los recursos puestos a su disposición no cumplieron con el objeto para el cual fueron asignados, el plazo contractual se encuentra finalizado, la obra se halla paralizada con un porcentaje de ejecución del 46.53%, y no hay certeza de la fecha de terminación de la misma.

Así mismo, en el acta de liquidación unilateral suscrita por FONADE el día 3 de octubre de 2017, entre las "obligaciones pendientes", se encuentra que: "5. FONADE reintegrará al Convenio No. 197060 la suma de ONCE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL CUATROCIENTOS DIEZ Y SIETE PESOS M/CTE., (\$11.472.510.417,00), por concepto del valor no ejecutado, una vez la presente Acta de Liquidación se encuentre suscrita". En caso de realizarse dicho reintegro, el proyecto no contaría con recursos para financiar su culminación, evento en el cual no se podrá dar continuidad al proyecto.

Adicionalmente, como consecuencia de la paralización de la obra, FONADE contrató los servicios de vigilancia privada armada por valor de \$29.107.128, tal como consta en el acta de liquidación unilateral en la disposición cuarta numeral 2 y en el oficio con radicado No. 20172200202323 del 2 de octubre de 2017²³.

²³ en donde se señala: "3. Este dato se obtiene a partir del memorando interno No. 20175100187103 del 6 de septiembre de 2017, mediante el cual el Área de Planeación Contractual, elaboró el Estudio de Precios de Mercado del Servicio de Vigilancia Privada Armada (Actualizado). Así mismo, se calcula el GMF (4/1000), sobre el valor del Servicio de Vigilancia

Por otra parte, se presentaron desacuerdos en las cantidades de obra entre el contratista de obra y la interventoría, en las cantidades de movimientos de tierra y otros conceptos, razón por la cual FONADE contrató los servicios de la firma EMPROCIV Ltda., para "la validación de las cantidades de actividades de preliminares tales como: movimientos de tierra, estructuras de concreto, aceros de refuerzo, estructura metálica para cubiertas, mampostería, redes eléctricas, redes hidrosanitarias, entre otras..." contrato cuyo valor ascendió a \$86.594.040,00.

Los pagos por vigilancia y consultoría representan valores adicionales a los estimados inicialmente, que se generan en razón al incumplimiento del contratista y la necesidad de validar obras o intervenciones realizadas, montos que generan un gasto adicional del contrato en cuantía de \$115.701.168.

Sumado a lo mencionado, en el acta de liquidación unilateral, al realizar el balance económico del contrato se determinó que quedan pendientes de amortizar por parte del contratista recursos en cuantía de \$763.695.136.

Así mismo, del procedimiento de verificación de cantidades de obra, resultado de la visita efectuada por la comisión de auditoría de la CGR, se determinó diferencia por faltante respecto a las indicadas en el acta de entrega y recibo final del objeto contractual de febrero 28 de 2017, en los ítems relacionados en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 13

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDADES	CANTIDADES	DIFERENCIA
			EJECUTADAS/PAGADAS ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DEL OBJETO CONTRACTUAL- (Feb/28/2017)	MEDIDAS EN EL SITIO	CALCULADA
			CANT.	CANT.	CANT.
5.1.1	MUROS EN BLOQUE DE CONCRETO LISO B= 0.12 mts, H=0.19 mts L= 0.39 Mts	M2	849,02	686,97	162,05
5.1.2	MUROS EN BLOQUE DE CONCRETO TIPO PIEDRA B = 0,14 Mts, H=0.09 Mts L= 0.39 Mts	M2	964,31	722,70	241,61
INP066	PLACA CONTRAPISO DE 10 4000 PSI	M2	3465,32	2717,64	687,68

Fuente: Visita al sitio de la obra, acta de entrega y recibo final del objeto contractual y respuesta de FONADE.
 Elaboró: Equipo Auditor.

No obstante lo mencionado anteriormente acerca de las diferencias en cantidades de obra encontradas en el sitio, lo cual denota deficiencias en la gestión de los intervinientes

Privada Armada (\$ 29.107.128,00)". Es preciso anotar, que durante la visita al sitio de la obra se evidenció la prestación del servicio de vigilancia por parte de personal uniformado.

en el proceso contractual; es preciso señalar, que la totalidad de los recursos invertidos a través del contrato No.2151046 por un monto de \$12.085.093.775 no se ven reflejados en la satisfacción de la necesidad que generó la suscripción del mencionado contrato, que es la construcción de la institución educativa en el barrio San Antonio. Ello debido a que el contrato se encuentra liquidado sin haberse terminado la obra, y a que las actuaciones administrativas adelantadas por FONADE, a la fecha no se ven plasmadas en la continuación, culminación y entrega al ente territorial para prestar el servicio requerido por la comunidad.

Una vez culminado el proceso de análisis, seguimiento y verificación en el sitio objeto de la visita, se encontró que la ejecución de la obra para la construcción de la institución educativa en el municipio de Buenaventura en el Departamento del Valle del Cauca, no está terminada producto del incumplimiento continuo por parte del contratista de obra (de conformidad con lo manifestado por la interventoría en sus informes y actas de seguimiento de contrato) y del vencimiento del contrato de obra No. 2151046 el 4 de febrero de 2017, el cual fue suscrito el 17 abril de 2015 entre FONADE y el Consorcio San Antonio, además en visita se evidenció presencia de maleza, material sobrante de la obra, deterioro del hierro de refuerzo (oxidación), moho en los muros en bloque y muro de contención.

Por otra parte, no se evidencia la aplicación de multas al contratista por concepto de incumplimiento, a pesar de que la Interventoría manifestó este hecho, transgrediendo lo establecido en el clausulado del contrato de obra para conminar al cumplimiento de las obligaciones.

A continuación, se presenta lo observado en la visita realizada por el equipo auditor, durante la semana del 18 al 20 de octubre de 2017²⁴ a las obras ejecutadas a través del Contrato de Obra No. 2151046.

Estado Actual de Institución Educativa San Antonio:

En el sitio de ejecución de la obra, se encontraron cinco (5) estructuras de dos (2) plantas, donde se localizarán los sectores de básica primaria, secundaria y media (según planos de diseño); una estructura de dos (2) pisos, donde se localizará el sector denominado Cire (según planos de diseño); y una estructura de dos pisos, para la utilización del área de preescolar. Así mismo, se evidenciaron estructuras comunicadas a los bloques de dos

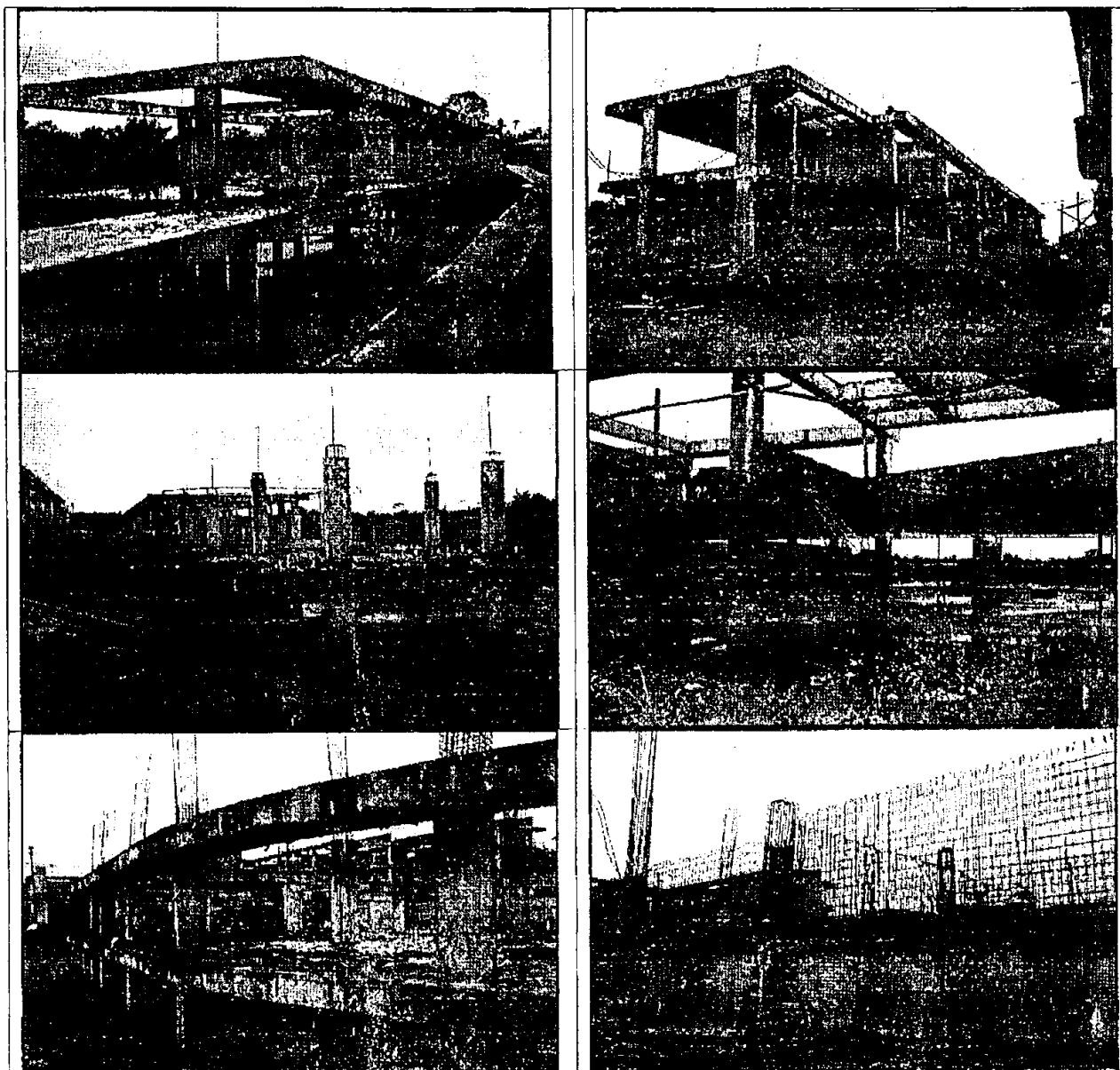
²⁴ En la visita se contó con el acompañamiento de funcionarias delegadas por parte de FONADE, de la Gobernación y del ICBF, además de un delegado de la interventoría y uno del contratista de la obra.

En el sitio se realizó verificación de las obras ejecutadas, mediante inspección ocular y el uso de equipos y herramientas de medición, entre otras una cinta métrica de 20mt y flexómetro de 8mt; así mismo, se dejó registro fotográfico de las actividades adelantadas y el estado actual de la ejecución. Las actividades que en la actualidad no están a la vista por efectos de la construcción, como excavaciones, movimientos de tierra, vigas de cimentación, zapatas, acero de refuerzo, tuberías hidrosanitarias, no fue posible la verificación en sitio.



plantas, para la ubicación de las aulas polivalentes; también se evidenció placa de fondo y varillas de tanque de almacenamiento de agua.

En el siguiente registro fotográfico se muestra el estado de cada uno de las estructuras que conforman la institución educativa San Antonio





Del análisis del soporte documental y la verificación en la visita al sitio de la obra, se observa inadecuada gestión de la interventoría y supervisión²⁵ por falta de control y seguimiento oportuno al contrato de obra; debido a que se validó y suscribió el acta de entrega y recibo final sin haber cumplido el deber de verificar las cantidades físicamente construidas y suscribir los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin verificar que el contenido de los mismos correspondiera a la cantidad y calidad pactadas. Así mismo, se evidencia incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra.

Los hechos descritos no evidencian la gestión necesaria orientada a la ejecución efectiva del proyecto, a la reclamación de las garantías constituidas para tal fin, a la recuperación de los recursos entregados como anticipo, ni el cumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE, en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos.

²⁵ La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84 sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: "El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 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."



Con base en lo expuesto la CGR concluye que la inversión realizada en el proyecto representa una obra inconclusa que no cumple con el objeto contractual previsto, lo que genera un hallazgo con incidencia fiscal por valor de \$12.200.794.943, monto que incluye los desembolsos realizados al contratista, los pagos por concepto de consultorías para validar el alcance de las intervenciones realizadas, y el servicio de vigilancia de la obra, situación que genera un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

El valor del hallazgo fiscal, se discrimina a continuación:

Cuadro No. 14

VALOR DEL HALLAZGO FISCAL	VALOR
TOTAL PAGOS REALIZADOS AL CONTRATISTA	12.085.093.775
Pagos realizados con cargo al convenio 197060	8.390.579.305
Pagos realizados con cargo al convenio 215009	3.694.514.470
PAGOS REALIZADOS POR CONCEPTO DE VIGILANCIA	29.107.128
PAGOS REALIZADOS POR CONCEPTO DE CONSULTORIAS	86.594.040
Contrato de topografía suscrito por FONADE para la validación de movimientos de tierra (excavaciones y rellenos)	17.836.310
Contrato suscrito por FONADE para la validación de cantidades de capitulos preliminares, estructuras de concreto, aceros de refuerzo, estructura metálica para cubiertas, mampostería, redes eléctricas, redes hidrosanitarias, entre otras	68.757.730
VALOR TOTAL	12.200.794.943

Fuente: Información FONADE

Elaboró: Equipo auditor

Respuesta de la entidad:

FONADE comunica que quien tenía la obligación de verificar y cuantificar las cantidades físicamente ejecutadas por el Consorcio San Antonio, era la interventoría contratada por FONADE, lo que constituía una obligación específica a cargo de la misma y concluye que: "La inobservancia al cumplimiento de las obligaciones contractuales y la falta de control presupuestal, son situaciones atribuibles a la responsabilidad del Consorcio San Antonio; ya que FONADE le proporcionó las condiciones técnicas, económicas, de plazo y de personal, requeridas para dar cumplimiento al objeto del contrato, en las condiciones pactadas inicialmente entre las partes".

FONADE, informa que "2.10. (...) recurrió a otros medios para validar y aclarar las controversias presentadas entre el contratista de obra y la interventoría; lo cual fue conocido por FONADE en los últimos meses de ejecución del proyecto; y corroborado durante el proceso de liquidación del contrato de obra No 2151046". (Subrayado fuera de texto).

"... en consideración a las grandes diferencias que existían entre los balances económicos elaborados respectivamente por el constructor y la interventoría, y a fin de garantizar transparencia y claridad en el reconocimiento de las cantidades realmente ejecutadas por el Consorcio San

Antonio; en el marco del proceso de liquidación del contrato de obra No 2151046, la Entidad contrató dos (2) consultorías técnicas, a fin de que fueran revisadas, validadas y avaladas todas las cantidades de las actividades; que luego de la fecha de vencimiento del contrato de obra, se había identificado por parte de la supervisión designada por FONADE, presentaban diferencias entre el constructor y la interventoría para su recibo. Por lo anterior, precisamos que los valores reflejados en el acta de liquidación unilateral del contrato de obra No 2151046, específicamente para estas actividades, correspondieron a los de las cantidades validadas por la consultoría externa contratada por FONADE y no a los reportados por la interventoría a través del formato FMI027 "Acta de entrega y recibo final del objeto contractual".

Al respecto FONADE manifiesta: "2. El saldo no ejecutado del contrato de obra No 2151046, se encuentra en custodia de FONADE; y será liberado contra acta de liquidación unilateral de dicho contrato de obra; en este sentido, informamos que dichos recursos serán nuevamente comprometidos, a través del contrato de obra que se derive el nuevo proceso de contratación para la terminación del proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura), el cual proyecta iniciar FONADE a finales del mes de noviembre de 2017"

Aclara que: "(...) si bien la obra ha estado paralizada desde el mes de febrero de 2017, por la infortunada situación presentada con el Consorcio San Antonio; (...) se dio como consecuencia de las circunstancias generadas por el mismo constructor, y que son de entera responsabilidad de este; aclaramos que FONADE ya tiene certeza respecto a la fecha de terminación del proyecto, teniendo en cuenta su obligación de resultado con el distrito de Buenaventura y el Ministerio de Educación Nacional, la cual corresponde a hacer entrega de una Infraestructura Educativa terminada y dotada en la vigencia 2018."

De igual manera FONADE en su respuesta indica que:

"5. (...) ya inició las acciones conducentes a lograr la terminación de las obras del proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura), para que esta Infraestructura Educativa pueda entrar en operación a partir de la vigencia 2018. A su vez, informamos que el Ministerio de Educación Nacional, es conocedor de la controversia contractual presentada con el Consorcio San Antonio; y por gestiones adelantadas por FONADE en el mes de octubre de 2017, ha considerado viable la solicitud de prórroga del Convenio Interadministrativo No 197060, por el termino de doce (12) meses, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2018, a fin de contar con el tiempo suficiente para la terminación y entrega del (...) proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura).

6. Así las cosas, indicamos que el estado de avance de los nuevos procesos de contratación derivada para la terminación del proyecto en la I.E San Antonio (Buenaventura), corresponde a:

Proceso de selección para contratar la interventoría para la terminación del proyecto	El 2 de noviembre de 2017, FONADE inició el proceso de selección por la modalidad de convocatoria privada, para contratar la interventoría de la terminación del proyecto. Acorde con el cronograma de dicho proceso de selección, los oferentes debían presentar sus ofertas el 15 de noviembre de 2017; y la expectativa de adjudicación del contrato es en la primera semana del mes de diciembre de 2017.
Proceso de selección para contratar al constructor para	En la actualidad, el Área de Planeación Contractual de FONADE, se encuentra en proceso de elaboración del

la terminación del proyecto	estudio previo requerido para el inicio del proceso de selección para las obras de terminación del proyecto. Por su parte; nos encontramos en trámite de solicitud de los certificados de disponibilidad presupuestal que respaldaran dicho proceso de contratación. Por lo anterior, se espera iniciar el correspondiente proceso de selección en la última semana del mes de noviembre de 2017.
-----------------------------	---

En virtud de todo lo anteriormente descrito, indicamos que frente a la situación acontecida con el proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura), la entidad, en su calidad de Gerente Integral del Proyecto, ha iniciado todas las acciones necesarias que permitan continuar con la ejecución del mismo”.

“Con relación al saldo no ejecutado del contrato de obra No 2151046, por valor de \$11.946.370.847,30, indicamos que este será liberado contra el acta de liquidación unilateral de dicho contrato de obra, suscrita por Fonade el 3 de octubre de 2017. Al respecto, indicamos que el Consorcio San Antonio, presentó documento de inconformidades contra el Acta de Liquidación Unilateral, documento que tiene que ser contestado por FONADE, previa liberación de los recursos del saldo no ejecutado del contrato de obra.

En consecuencia, informamos que la respuesta a las inconformidades del acta, se encuentran en proceso de elaboración por parte de la Subgerencia de Contratación de FONADE, y se proyecta su radicación al Consorcio San Antonio, antes de que finalice el mes de noviembre de 2017; para de esta manera, proceder con la liberación de los recursos, que serán empleados en su totalidad, para respaldar presupuestalmente el nuevo proceso de contratación para la selección del constructor.

Así mismo, indicamos que el Convenio No 197060, suscrito con el Ministerio de Educación Nacional; en la actualidad tiene un saldo en caja, por valor de \$5.296.938.150,00, el cual está disponible para la dotación del proyecto de Buenaventura; así como, la adición de recursos requerida para la terminación del proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura), en las condiciones acordadas con el Ministerio de Educación Nacional. En este sentido, y en virtud de todo lo anterior, aclaramos que no compartimos lo manifestado por el grupo de auditoría de la CGR, ya que FONADE tiene absoluta certeza frente a:

- ✓ *La liberación de los recursos del saldo no ejecutado del contrato de obra No 2151046.*
- ✓ *La disponibilidad de recursos con los que cuenta para financiar la culminación del proyecto de Infraestructura Educativa.*
- ✓ *FONADE tiene total certidumbre frente a la continuación y terminación de las obras de este proyecto.*
- ✓ *No existe detrimento al patrimonio público, ya que lo invertido hasta la fecha, para el proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura), corresponde a lo ejecutado por el Consorcio San Antonio, con ocasión del contrato de obra No 2151046; sin perjuicio, de la situación de presunto incumplimiento presentada con ese contrato.*
- ✓ *No existe detrimento al patrimonio público, ya que el proyecto de ninguna manera quedará inconcluso, ya que este cuenta con la disponibilidad presupuestal para su terminación, y FONADE ya ha emprendido las acciones tendientes a contratar su terminación, así como a recuperar los recursos adicionales invertidos como perjuicios directos, generados por el presunto incumplimiento del contrato de obra No 2151046.”*

“...las cantidades que sustentan la diferencia por valor de \$215.900.243,01, indicadas por el grupo auditor de la CGR, no están ajustadas a la realidad de ejecución del proyecto; en atención a que la CGR, está comparando en su totalidad las cuatro actividades que sustentan el valor en mención, con las cantidades reportadas por la interventoría el proyecto, a través del FMI027 “Acta de entrega y recibo final del objeto contractual”; lo cual no es adecuado, si se tiene en cuenta, que algunas de las cantidades referenciadas por la CGR, fueron reconocidas por FONADE, a partir de la información presentada por la consultoría externa contratada por la Entidad, y que es resultado del proceso de validación contratado; y no a partir de la información reportada por la interventoría (...).

Con relación a las diferencias presentadas entre las cantidades reportadas por la CGR y las de la consultoría externa contratada por FONADE, debemos indicar que no podremos emitir un pronunciamiento técnico al respecto, ya que desconocemos las memorias de cálculo que sustentan los valores reportados por el grupo auditor de la CGR; sin perjuicio de lo anterior, informamos que la consultoría externa contratada por FONADE, en el mes de septiembre de 2017, realizó un riguroso trabajo de campo durante 8 días, el cual contó con acompañamiento de personal de apoyo, que conocía la ejecución del proyecto. Por lo anterior, ponemos en consideración del grupo auditor de la CGR, las memorias de cálculo con las que fueron determinadas las cantidades producto de esta consultoría; para que, desde el criterio técnico, sean estudiadas, analizadas y tenidas en cuenta como sustento fáctico de las cantidades ejecutadas en los ítems 5.1.1. y 5.1.2., relacionados con la mampostería del proyecto.

Con relación a los ítems INP65 E INP66, ponemos en consideración del grupo auditor de la CGR, las memorias de cálculo presentadas por la interventoría, y que dan sustento a lo determinado en el formato FMI027 “Acta de entrega y recibo final del objeto contractual”; para que, desde el criterio técnico, sean estudiadas, analizadas y tenidas en cuenta como sustento fáctico de las cantidades ejecutadas en los ítems INP65 E INP66, relacionados con las placas de concreto del proyecto.

“Por tal razón, la Subgerencia de Contratación de Fonade, mediante la comunicación No 20165400290621 del 26 de octubre de 2016 y luego de surtir el trámite de rigor, notificó a Nacional de Seguros S.A. - Compañía de Seguros Generales, el aviso de Siniestro de la Póliza de Seguro de Cumplimiento ante Entidades Públicas con Régimen Privado de Contratación No 400001391, en el amparo de cumplimiento (Contrato de Obra No 2151046, suscrito entre Fonade y el Consorcio San Antonio); lo cual fue tasado por valor de \$2.297.970.428,00.

Como resultado del proceso iniciado por FONADE, Nacional de Seguros S.A. - Compañía de Seguros Generales, mediante la comunicación NASE-JUR-2016-218 del 1 de diciembre de 2016, radicada en FONADE bajo el No 2016-430072941-2 del 5 de diciembre de 2016, **objeto el pago**, considerando los siguientes argumentos: (resaltado fuera de texto).

“(...) La falta de acompañamiento por parte de la interventoría al momento de realizar la medición de obra reflejadas en las notas de bitácora 31, 42 48. 52. 53 y 56, ya que la medición de la interventoría se ha basado en cantidades contractuales que no reúnen la totalidad de la información, sin que puedan evidenciar la situación de a algunos ítems críticos como son: la excavación mecánica, rellenos con material seleccionado e instalación de recebo, placas, acero de refuerzo. (Lo subrayado es nuestro).

De igual forma, los Apus no contemplados en el presupuesto por falta de diseños claros y concisos así mismo, los numerosos ítems no previstos que no ha sido posible comenzar por falta de incorporación de los precios al contrato, siendo los más significativos los correspondientes a partes de la estructura y mampostería de las fachadas y muros. (Lo subrayado es nuestro).

Hasta el momento no se ha incorporado al proyecto las falencias a los diseños, la ejecución de actividades mayores a lo contratado que conllevan a un mayor tiempo en la ejecución. (Lo subrayado es nuestro).

(...) por las razones anteriormente expuestas Nacional de Seguros S.A, objetó formalmente la reclamación en los términos de ley (...)"

"Teniendo en cuenta que en el proceso de liquidación del contrato de obra No 2151046, FONADE ratificó el incumplimiento de algunas de las obligaciones a cargo del contratista de obra, el Área Técnica de FONADE, mediante el memorando interno No. 20172200183183 del 30 de agosto de 2017, complementado mediante los memorandos internos No 20172200186663 del 5 de septiembre de 2017 y No 20172200194283 del 19 de septiembre de 2017, solicitó a la Subgerencia de Contratación, el inicio del proceso de reclamación para la afectación del amparo de cumplimiento de la Póliza N° 400001391 del contrato de obra No 2151046, suscrito con el Consorcio San Antonio; memorandos a través de los cuales, se solicitó hacer efectivo a favor de FONADE, el amparo de cumplimiento de la póliza, en la proporcionalidad del valor tasado como cláusula penal pecuniaria del contrato de obra No 2151046.

En consideración de lo anterior, y acorde a lo establecido en el procedimiento para declarar el incumplimiento contractual, se debía realizar una audiencia en la que se presenten las circunstancias de hecho que motivan la actuación contractual, los presuntos incumplimientos contractuales atribuidos al CONTRATISTA, las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para EL CONTRATISTA, según las estipulaciones contractuales; en virtud de lo anterior, indicamos que dicha audiencia se inició el día 19 de septiembre de 2017, la cual fue suspendida por petición del Consorcio San Antonio, y se ha programado su reanudación para el próximo 28 de noviembre de 2017".

"(...). Adicional a lo anterior, vale la pena aclarar que la obra construida, se encuentra en las condiciones técnicas necesarias, para continuar con la construcción de la Institución Educativa".

"Así las cosas, entendiendo que daño contractual es la aminoración que sufre el Estado en su patrimonio con ocasión de la gestión de un contrato estatal, no consideramos que este sea el caso, teniendo en cuenta que, aunque hubo retrasos en la ejecución del proyecto, los recursos destinados para tal fin, no se han visto menoscabados".

"Con relación a esta manifestación del grupo auditor de la CGR, y tal como lo hemos documentado a lo largo de la presente comunicación, indicamos que FONADE, desde el mismo vencimiento del contrato de obra No 2151046, ha adelantado acciones buscando lograr la ejecución efectiva del proyecto, el acceso a las garantías constituidas para el contrato de obra, la recuperación de los recursos entregados como anticipo, y el cumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos; prueba de ello es que a la fecha ha realizado de manera contundente las acciones que relacionamos a continuación:

Iniciar el proceso de controversia | Este proceso fue solicitado por el Área Técnica de Fonade, |

contractual, por el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No 2151068	mediante el memorando interno No 20172200160293 del 31 de julio de 2017. Dicho proceso de reclamación ante la compañía de seguro que ampara el contrato de interventoría, se encuentra en curso.
Iniciar el proceso de controversia contractual, por el presunto incumplimiento del contrato de obra No 2151046	Este proceso fue solicitado por el Área Técnica de Fonade, mediante el memorando interno No.20172200183183 del 30 de agosto de 2017. Dicho proceso de reclamación ante la compañía de seguro que ampara el contrato de obra, se encuentra en curso y se reanudará el 28 de noviembre de 2017.
Agotar el trámite de liquidación bilateral de los contratos derivados; de ser necesario, proceder con la liquidación unilateral de los contratos derivados	Contrato de obra No 2151046 , indicamos que el 3 de octubre de 2017, la Subgerencia de contratación de la Entidad, suscribió el Acta de Liquidación Unilateral. Contrato de Interventoría No 2151068 , indicamos que se encuentra en trámite de revisión por parte de Serinco Colombia, el proyecto de acta de liquidación bilateral, elaborada por la Subgerencia de contratación de la Entidad; por lo que se espera su suscripción, durante el mes de noviembre de 2017
Iniciar nuevos procesos de contratación derivada para la terminación de la I.E San Antonio, localizado en el Distrito de Buenaventura, departamento del Valle de Cauca	El 2 de noviembre de 2017, FONADE inició el proceso de selección para contratar la interventoría de la terminación del proyecto. Por su parte, el Área de Planeación Contractual de FONADE, se encuentra en proceso de elaboración del estudio previo requerido para el inicio del proceso de selección para las obras de terminación del proyecto. A su vez, el Área Técnica de FONADE se encuentra en trámite de expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal que respaldaran dicho proceso de contratación. Se prevé iniciar el proceso de selección antes de que finalice el mes de noviembre de 2017.

“Con relación al valor indicado por el grupo auditor de la CGR, relacionado con la observación con incidencia fiscal por el valor total de los desembolsos realizados con cargo al proyecto con cargo a recursos del presupuesto nacional, quisiéramos precisar:

Pagos realizados al contrato No 2151046, con recurso del convenio No 197060	8.390.579.305,00	Este es el valor correspondiente a los desembolsos por las cantidades ejecutadas por el Consorcio San Antonio, a través del contrato de obra No 2151046; y en nuestra consideración, no genera detrimento al patrimonio, ya que los recursos se encuentran invertidos en el proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura)
Contrato de Vigilancia	29.107.128,00	El valor de este contrato, está incluido para ser recuperado a través del proceso iniciado ante la compañía de seguros que ampara el contrato de obra No 2151046, con ocasión de la reclamación de la cláusula penal pecuniaria, por valor de \$3.497.281.194,68.
Contrato de Validación de movimientos de tierra (Excavaciones y Rellenos)	17.836.310,00	El valor de este contrato, está incluido para ser recuperado a través del proceso iniciado ante la compañía de seguros que ampara el contrato de obra No 2151046, con ocasión de la reclamación de la cláusula penal pecuniaria, por valor de \$3.497.281.194,68.



Contrato de Validación de cantidades de los capítulos de preliminares, estructuras de concreto, aceros de refuerzo, estructura metálica para cubiertas, mampostería, redes eléctricas, redes hidrosanitarias, entre otras	68.757.730,00	El valor de este contrato, está incluido para ser recuperado a través del proceso iniciado ante la compañía de seguros que ampara el contrato de obra No 2151046, con ocasión de la reclamación de la cláusula penal pecuniaria, por valor de \$3.497.281.194,68.
Totales	8.506.280.473,00	

Por lo anterior, manifestamos que los recursos relacionado por el grupo auditor de la CGR, tienen una expectativa de recuperación a través de la compañía de seguros que amparó el contrato de obra No 2151046, razón por la cual, no consideramos que se deba dejar una observación con incidencia fiscal, en atención a que FONADE ha implementado los mecanismos contractuales; y de ser necesario, los judiciales, para la recuperación de los recursos, relativos a los perjuicios directos ocasionados por el presunto incumplimiento del contrato de obra No 2151046."

Análisis de la respuesta:

En lo manifestado por la entidad respecto al incumplimiento de las obligaciones contractuales, FONADE responsabiliza a la firma SERINCO Colombia como Interventor en lo relacionado con la parte Técnica, Administrativa y de Control Presupuestal del proyecto y al Consorcio San Antonio en su calidad de constructor cuando afirma: *"La inobservancia al cumplimiento de las obligaciones contractuales y la falta de control presupuestal, son situaciones atribuibles a la responsabilidad del Consorcio San Antonio..."*.

Al respecto es preciso destacar que FONADE desconoce en su respuesta la responsabilidad adquirida con el MEN y el Distrito de Buenaventura, con la suscripción de los convenios a través de la línea de gerencia de proyectos.

Así mismo, desconoce los roles y funciones atribuidas al supervisor del proyecto cuando indica, haciendo alusión a las controversias entre contratista e interventor: *"... lo cual fue conocido por FONADE en los últimos meses de ejecución del proyecto..."*, afirmación que permite observar la falta de comunicación entre los responsables de llevar a cabo el objeto contratado; es decir, la interventoría, la supervisión y el contratista, situación que repercutió en el estado de avance de ejecución actual del proyecto, 49.27% del total del contrato de obra al concluir el plazo final del mismo, cuando las controversias presentadas se venían mostrando desde los inicios de la ejecución de la obra.

Respecto a lo mencionado por FONADE *"... en consideración a las grandes diferencias que existían entre los balances económicos elaborados respectivamente por el constructor y la interventoría, y a fin de garantizar transparencia y claridad en el reconocimiento de las cantidades realmente ejecutadas por el Consorcio San Antonio; en el marco del proceso de liquidación del contrato de obra No 2151046, la Entidad contrató dos (2) consultorías técnicas, a fin de que fueran revisadas, validadas y avaladas todas las cantidades de las actividades..."*, se evidencia que faltó control y seguimiento por parte del Interventor a las actividades realizadas por el contratista y debilidades de supervisión al verificar el cumplimiento de las obligaciones por

parte de la interventoría; lo que le generó gastos adicionales por la contratación de dos (2) consultorías técnicas para que revisaran, validaran y avalaran las cantidades de las actividades reportadas por constructor e interventoría, las cuales presentaban grandes diferencias.

De conformidad con lo expuesto por FONADE: "5. (...) *ya inició las acciones conducentes a lograr la terminación de las obras del proyecto en la I.E. San Antonio (Buenaventura), para que esta Infraestructura Educativa pueda entrar en operación a partir de la vigencia 2018*", se evidencia que no se adjuntaron los documentos soportes que evidencien las actuaciones referidas y que muestren reinicio y continuidad de la obra, lo cual fue corroborado en visita al sitio; excepto la ampliación del término del Convenio Interadministrativo No.197060.

Hasta la fecha no se cuenta con soluciones concretas, debido a que no se adjuntaron los documentos que demuestren y garanticen la continuidad de la obra ni los recursos necesarios para llevarla a cabo (CDP), lo cual implica que el proyecto aún no tiene los recursos para financiar su culminación, más cuando en el acta de liquidación se estipula que el saldo no ejecutado del contrato de obra 2151046 será reintegrado al convenio marco. A ello es necesario agregar que el hecho de tener que iniciar una nueva contratación para la finalización de las obras, pone en evidencia la falta de efectividad de la gestión adelantada por FONADE y la afectación de los principios de eficacia y celeridad que debe regir la contratación con recursos públicos.

Es de resaltar que desde el vencimiento del contrato de obra (04 de febrero de 2017) no se han adelantado actuaciones administrativas efectivas para el reinicio de las obras y posterior culminación de la Institución Educativa; mientras tanto la infraestructura construida continua expuesta al deterioro por encontrarse a la intemperie, con presencia de maleza, material sobrante de la obra, deterioro del hierro de refuerzo (oxidación), y moho en los muros en bloque y muro de contención.

La demora en la ejecución y/o no terminación oportuna de las obras de esta Infraestructura Educativa, producto del incumplimiento del objeto contractual, impide garantizar la educación a la población en edad escolar de este sector, al no subsanar en forma adecuada el déficit de cobertura educativa que tiene el Distrito de Buenaventura, especialmente en el sector de San Antonio.

En relación con la liquidación, llama la atención de la CGR el hecho de que se haya liquidado el contrato sin haber culminado el procedimiento de incumplimiento del contratista, como quiera que el plazo con que cuentan las entidades para declarar el incumplimiento es en cualquier momento antes de la liquidación del contrato estatal y en el presente caso la liquidación ya se efectuó.

Frente al hecho de no haberse liberado los recursos en forma oportuna para la continuación de la obra; FONADE plantea la posibilidad de hacer uso de los recursos de contingencias para la culminación del proyecto.

En este orden de ideas, en documento entregado a la comisión de la CGR²⁶ y con respecto al uso de recursos de contingencia, FONADE se ha pronunciado de la siguiente manera: "es preciso indicar que el Área de Infraestructura Social de Fonade, ha realizado el ejercicio de los posibles escenarios de solicitud de las contingencias, encontrando dos posibles situaciones:

Escenario Optimista: Solicitar recursos de contingencias por un valor aproximado de \$3.100.000.000,00 en el evento que sea posible liquidar rápidamente la contratación derivada del proyecto, de esta manera proceder con la liberación del recurso no ejecutado.

Escenario Pesimista: Solicitar recursos de contingencias por un valor aproximado de \$15.000.000.000,00, en el evento que NO sea posible liquidar rápidamente la contratación derivada del proyecto, y, por ende, no sea posible proceder con la liberación de los recursos no ejecutados".

Como se puede apreciar, a la fecha no se han concretado acciones reales que garanticen la continuidad de la obra, por lo tanto, los recursos invertidos a través del contrato 2151046, los cuales están representados en una obra inconclusa, a la intemperie, con presencia de maleza, material sobrante de la obra, deterioro del hierro de refuerzo (oxidación), moho en los muros en bloque y muro de contención; no cumplen con el objeto contratado, es decir, no satisfacen la necesidad que originó la suscripción del contrato, lo que genera un daño al patrimonio público en cuantía de \$12.200.794.943.

Lo manifestado por la entidad respecto a que las cantidades que sustentan la diferencia calculada por la CGR, en virtud de la visita al sitio de la obra, no debieron ser comparadas con las cantidades certificadas por la interventoría a través del formato FMI027 "Acta de entrega y recibo final del objeto contractual"; es desacertado, debido a que el mencionado formato FMI027, que fue avalado por la interventoría, es el documento idóneo en donde se cuantifican y se verifican las actividades ejecutadas por parte del contratista, para el respectivo pago por parte del contratante.

En consonancia con lo anterior, se debe agregar que la figura de interventoría tiene la finalidad de verificar y certificar a través de los formatos oficialmente adoptados por la entidad, las cantidades de obra ejecutadas por el contratista, función que está contemplada en el contrato celebrado para tal fin; así las cosas, los documentos que este suscriba - FMI027 (Acta de entrega y recibo final del objeto contractual), constituyen la fuente idónea para establecer las cantidades físicamente ejecutadas por el contratista de obra.

Por otra parte, de acuerdo a la cláusula primera del contrato de interventoría, el objeto de la misma es: "EL CONTRATISTA se obliga con FONADE a REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y DE CONTROL PRESUPUESTAL A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS ELÉCTRICOS (...) Y A LA CONSTRUCCIÓN DE LA INSITUCCIÓN EDUCATIVA SAN ANTONIO EN EL DISTRITO DE BUENAVENTUR (...)" (negrilla y subrayado fuera de texto).

²⁶ Memorando 20172200183183 del 30 de agosto de 2017.

De igual forma, en las funciones contempladas en el manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en los numerales 6.1.2 "*Obligaciones administrativas*" y 6.1.3 "*Obligaciones técnicas*", establecen entre otras, las siguientes obligaciones de los interventores:

"6.1.2.2 Durante la ejecución del contrato objeto de la interventoría

De seguimiento

8. Elaborar, revisar, suscribir y radicar las actas y demás documentos necesarios para la ejecución del contrato.

(...)

11. Suscribir las actas de inicio, recibo parcial, seguimiento a los contratos, suspensión, reinicio, terminación, entrega y recibo final.

(...)

6.1.3.2 Durante la ejecución del contrato objeto de la interventoría

(...)

2. Medir y verificar oportuna y permanentemente los ítems y las cantidades establecidas en el contrato (...)."

Como resultado de la normativa antes mencionada, se tiene que la facultad expresa de la suscripción de las actas parciales y de recibo final, está en cabeza de la interventoría, además en el acta de liquidación unilateral suscrita el 3 de octubre de 2017, FONADE asumió como el valor total ejecutado por el contratista las cantidades reconocidas por el interventor en el formato FMI027 "Acta de entrega y recibo final del objeto contractual" para el balance económico del contrato, por lo tanto, la comisión auditora reitera que la comparación de lo verificado en el sitio de la obra se realiza con los datos plasmados por el interventor en el acta de entrega y recibo final del objeto contractual, suscrita en el formato FMI027 el 28 de febrero de 2017 que fue lo efectivamente pagado al contratista.

En cuanto a lo manifestado por FONADE, respecto a la medición de cantidades realizada por la consultoría externa, contratada para resolver las controversias presentadas entre la interventoría y el contratista de obra en lo concerniente a las cantidades ejecutadas; es preciso señalar que el resultado arrojado por el referido consultor fue incluido en el acta de liquidación unilateral en el punto primero de las disposiciones, inciso "u" como "*Vr a reintegrar por el Contratista por concepto de capítulos de preliminares, estructuras de concreto, aceros de refuerzo, estructura metálica para cubiertas, mampostería (...)*" (negrilla fuera de texto), sin embargo, dicho resultado no fue incluido en el formato FMI 027, en el cual se encuentran consignadas las medidas realizadas por la interventoría del contrato. Con base en lo anterior, se reitera que el documento oficial para la CGR es el acta de entrega y recibo final del objeto contractual – FMI027- en donde se encuentran plasmadas las cantidades validadas y pagadas al contratista.



En cuanto al ítem INP 065 "Placa aérea entrepiso e: .12 cm 4000 PSI", en las memorias incluyen 1. 127,67 M2 de placa cubierta, área que en visita no se tuvo en cuenta, debido a que no existen planos récord de lo ejecutado hasta la fecha y además, esta placa no fue considerada por parte del supervisor de campo de FONADE como parte del ítem verificado. Por lo tanto, se retira la diferencia calculada por este ítem.

En relación con las memorias de cálculo allegadas que fueron realizadas por la interventoría de los ítems INP 065 "Placa aérea entrepiso e: .12 cm 4000 PSI" y INP 066 "Placa contrapiso de 10 4000 PSI", al revisarla se evidencia que existe una cantidad en el ítem INP 066 validada por la interventoría que no especifica a que edificación pertenece, por lo tanto, no debería haberse tenido en cuenta para la totalización del ítem, así:

LOCALIZACIÓN	CANTIDAD EJECUTADO	UNIDAD	TOTAL ACUMULADO
<i>PLACA DE CONTRAPISO .10</i>			
<i>cire nivel 1</i>	441,36	M2	441,36
<i>cire nivel 2</i>		M2	626,10
<i>cire nivel 3</i>		M2	252,85
<i>preescolar</i>	806,45	M2	806,45
<i>polivalentes nivel 3</i>	199,25	M2	199,25
<i>polivalentes nivel 4</i>	214,17	M2	214,17
<i>polivalentes nivel 5</i>	368,30	M2	368,3
	497,04	M2	497,04

En consideración al estado en el que se encontraba uno de los niveles de la zona en donde se inició la construcción del área denominada "Cire", con empozamiento de agua por las lluvias presentadas durante la visita, la medida de este nivel fue realizada por fuera de la zona, por tanto, se valida la cantidad calculada por la interventoría en el área de "Cire", la cual es de 1.320,11 M2.

En consecuencia, del análisis de la respuesta de la entidad, se revisaron y se recalcularon las áreas tomadas en el sitio de la obra, arrojando los mismos resultado que fueron comunicados en la tabla denominada "Diferencias en cantidades de obra" en los ítems 5.1.1: Muros en bloque de concreto liso E= 0.12 mts. H=0.19 mts L= 0.39 Mts, 5.1.2: Muros en bloque de concreto tipo piedra E = 0,14 Mts, H=0.09 Mts L= 0.39 Mts, y el INP065 Placa aérea entrepiso E: .12 CM 4000 PSI.

El análisis realizado sobre las diferencias en cantidades en los ítems relacionados anteriormente, que fueron calculadas por la CGR en virtud de la visita realizada, ratifica la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría, más cuando el consultor externo evidenció que el contratista debía reintegrar a FONADE valores correspondientes a obras no ejecutadas.

Todo lo descrito permite concluir que en la ejecución del proyecto resulta evidente el incumplimiento del objeto del contrato No. 2151046 del 17 de abril de 2015, teniendo en cuenta la paralización de la construcción de la institución educativa con un porcentaje de

ejecución del 46.53%, inactividad de más de 9 meses en la continuación de la obra, vencimiento del contrato de obra desde el 04 de febrero de 2017, deterioro en los elementos ejecutados y falta de actuaciones administrativas pertinentes por parte de FONADE para la culminación del proyecto, conllevan a que la totalidad de los recursos invertidos no cumplan con la finalidad para la cual se suscribió el contrato y se genere un detrimento al patrimonio público por un valor de \$12.200.794.943.

Respecto a la reclamación ante la Nacional de Seguros S.A. - Compañía de Seguros Generales, FONADE no obtuvo los resultados esperados, por lo que la entidad plantea la posibilidad de adelantar demanda por la vía judicial con las consecuencias que esta situación genera para el desarrollo del proyecto.

De otra parte, FONADE en su respuesta señala que *"... la obra construida, se encuentra en las condiciones técnicas necesarias, para continuar con la construcción de la Institución Educativa..."*; esta afirmación contradice lo consignado por FONADE a través del Área Técnica, en el documento denominado *"Alcance liquidación"*, en el que se indica que: *"...para el nuevo proceso de selección, ha tenido que determinar de manera aproximada algunas cantidades relacionadas con actividades de reparación de las obras ejecutadas por el Consorcio san Antonio; y que probablemente requerirán intervención del nuevo contratista, previo a iniciar la ejecución de las obras para la terminación del proyecto. En este sentido, para dar apertura al nuevo proceso de contratación el constructor tendrá que solicitar un certificado de disponibilidad presupuestal por el rubro de contingencia..."*.

En la visita realizada por la comisión auditora, se evidenció la necesidad de las reparaciones a las que hace alusión FONADE, debido al deterioro que presentan algunos elementos construidos. Por otra parte, en lo concerniente a la contratación de un nuevo contratista de obra por parte de FONADE para la terminación de la institución educativa, es preciso señalar que al momento de la visita dicha contratación no se había realizado, y no hay certeza de la fecha en que se va a realizar la misma para la continuación y posterior terminación de la obra, lo cual conlleva a la presencia de mayor número de reparaciones a realizar debido a que la infraestructura continúa a la intemperie, expuesta a los efectos climáticos. Las situaciones anteriores conllevan a que a la fecha y en el momento de retomar actividades, la obra no se encuentre en condiciones técnicas necesarias (subrayado fuera de texto), tal como lo afirmó FONADE.

Respecto a la aseveración de FONADE de que los recursos invertidos hasta la fecha de la visita en la institución educativa *"...no se han visto menoscabados..."*, es preciso anotar que aun cuando los recursos están invertidos en la obra, a la fecha de la visita la necesidad que dio origen a la contratación no ha sido satisfecha, toda vez que la infraestructura no está terminada, presenta deterioro en algunas de las actividades ejecutadas, no se evidencian actuaciones administrativas encaminadas a garantizar la continuidad y posterior culminación de la institución educativa, además, se deben adelantar trabajos adicionales de reparación para poder continuar con la misma, lo cual genera una mayor inversión (sobrecosto).



De conformidad con las acciones que ha adelantado FONADE en busca de lograr la ejecución efectiva del proyecto, en lo concerniente a los "nuevos procesos de contratación derivada para la terminación de la I.E San Antonio, localizado en el Distrito de Buenaventura, departamento del Valle de Cauca" no se cuenta con documentos que evidencien la continuidad real de la obra contratada. Situación se hubiera podido evitar de haber tomado medidas eficaces y oportunas en la ejecución del proyecto.

Dado que no fue efectiva la reclamación de las pólizas de cumplimiento y manejo del anticipo, FONADE argumenta que iniciará acciones vía judicial, situación que configura una mera expectativa que no garantiza la recuperación de los recursos pendientes de amortización.

Aunque FONADE informa que cuenta con la disponibilidad de recursos "para financiar la culminación del proyecto de Infraestructura Educativa y tiene total certidumbre frente a la continuación y terminación de las obras de este proyecto", no adjunta los documentos soportes que así lo comprueben; adicionalmente, con base en la visita al sitio de la obra, no se están realizando actividades para la continuación y terminación de la obra contratada, en consecuencia, la inversión realizada representa una obra inconclusa, a la intemperie, con presencia de maleza, material sobrante de la obra, deterioro del hierro de refuerzo (oxidación), moho en los muros en bloque y muro de contención, condiciones que van en perjuicio de los estudiantes del municipio de Buenaventura, y de la posibilidad de incrementar cobertura la cual configuró la necesidad que dio origen a la suscripción del contrato No. 2151046. Por lo tanto, el hallazgo continúa por la suma de \$12.200.794.943 producto de los recursos invertidos a la fecha en la ejecución de las obras y gastos adicionales generados por el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista de obra.

Al respecto es pertinente remitirse al capítulo siete (7) de los estudios previos, que establece en las obligaciones específicas del contratista en el numeral 7.5.1: "Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada de acuerdo con los criterios de calidad exigibles", así como también por el incumplimiento por parte del interventor y del supervisor de FONADE, en cuanto a lo establecido en el manual de Interventoría MM1002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013²⁷ que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad, como se muestra a continuación:

Obligaciones de la interventoría:

"6.1.1 Obligaciones generales:

1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.
2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato.

²⁷ De igual manera consultar las versiones 07 A y 08 del 12/06/2015

3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales.

(...)

6. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas.

(...)

9. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.

10. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual

Funciones del supervisor:

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales: 1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo. 2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuará las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato. 3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.

HALLAZGO No.4 Contrato Interadministrativo No. 2131675 FONADE Gobernación de La Guajira - Centros de Desarrollo Infantil (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

FONADE suscribió el convenio marco 212081 del 28 de Diciembre de 2012²⁸ con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF" y la Federación Nacional de Departamentos "FND", cuyo objeto era: "Aunar esfuerzos para adelantar la **Gerencia Integral** para la realización de estudios, diseños, construcción e interventoría de Centros de Desarrollo infantil", (Resaltado fuera de texto).

Derivado de este convenio, el 28 de Junio de 2013 FONADE suscribió el contrato interadministrativo No. 2131675 de apoyo financiero de Proyectos, con el Departamento de La Guajira, cuyo objeto fue: "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar la ejecución del proyecto de construcción de Centros de Desarrollo Infantil en los Municipios seleccionados por el ente territorial, en el marco del Proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la Primera Infancia – Estrategia de Cero a Siempre", por valor de \$ 2.011.815.726,92²⁹ y una duración de 8 meses³⁰. La cláusula vigésima primera del contrato, establece la constitución de Garantías Estatales³¹.

²⁸ Inició su ejecución el 31/12/2012, según acta de inicio suscrita en la misma fecha y plazo de ejecución hasta 30/05/2014.

²⁹ Con cargo a los recursos del convenio marco 212081 de 2012, respaldado según certificados Disponibilidad Presupuestal No. 9509, 9510, 9447 y 9448 del 8/05/2013. La Forma de Pago establece: (...) "FONADE efectuará los

En desarrollo del contrato Interadministrativo 2131675 de 2013, el Departamento de la Guajira suscribió con el Consorcio Educación Innovadora, el contrato de obra No. 502 del 9 de Septiembre de 2014³², cuyo objeto fue "Implantación de los diseños y construcción de dos centros de desarrollo infantil en los municipios de Dibulla y Uribia, departamento de La Guajira en el marco del proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la primera infancia, estrategia de cero a siempre", por un valor de \$2.455.382.162,92 distribuido en dos etapas:

Etapa I \$76.951.641,04 implantación de los diseños, con una duración de 20 días
Etapa II \$2.378.430.521,88 construcción de obra y una duración de 3 Meses.

La cláusula cuarta del contrato de obra, establece que la ejecución del proyecto tendrá aportes del Departamento por valor de \$443.556.436 "los cuales se harán efectivos en una sola acta parcial, lo que significa que el contratista deberá presentar una de las actas por el valor del aporte del Departamento, más el valor que debe amortizarse por concepto de anticipo" (Resaltado fuera de texto).

Contrario a lo estipulado anteriormente, el aporte del departamento fue pagado contra Acta No.2 de fecha diciembre 22 de 2015 y en la misma no se efectuó amortización alguna (el valor del desembolso incluyó la adición del aporte de la Gobernación).

El valor del contrato discriminado por fuentes de financiación y los pagos realizados al contratista, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 15 Contrato de Obra 502/2014

PAGOS REALIZADOS CON CARGO AL CONTRATO DE OBRA			
Aportes según contrato	FONADE	GUAJIRA	VALOR TOTAL
Contrato Interadministrativo 2131675 de 2013	\$ 2.011.815.726,92	\$ 443.556.436,00	\$ 2.455.372.162,92
Aportes Realizados			
Valor anticipo 50% del valor total del contrato (- impuestos) 28/05/2015	\$ 1.129.754.498,00		
Acta No. 1, 100% de la Etapa de implementación y diseño. Comprobante egreso 1247 del 26/04/2016	\$ 76.951.641,00		
Términos contrato 502/2014		\$ 443.556.436,00	
Adición No. 1 Aporte de la Guajira 30/04/2015		\$ 342.485.976,00	
Total Aportes	\$ 1.206.706.139,00	\$ 786.042.412,00	\$ 1.992.748.551,00
Valor pendiente de Amortización Anticipo	\$ 1.129.754.498,00		

Elaboró: Equipo Auditor

Fuente: Fonade y contrato de obra 502/2014

pagos que afecten estos recursos, directamente a los contratistas que ejecutaran las obras para el cumplimiento del objeto del presente contrato interadministrativo derivado del apoyo financiero, de acuerdo con la forma de pago pactada en los respectivos contratos, previa aprobación de la interventoría y el visto bueno del Departamento".

³⁰ Acta de Inicio 30/09/2013

³¹ El Departamento deberá constituir en forma conjunta a favor de FONADE, ICBF y la FND garantía única a favor de entidades estatales que consistirá en una póliza de seguro expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, que incluya el siguiente amparo: De cumplimiento: Por un monto equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato interadministrativo

³² Con Acta de inicio 12/09/2014

Como se observa en la tabla anterior, el valor total girado al contratista, incluida la adición es de \$1.992.748.551; de los cuales \$786.042.412 fueron aportados por la Gobernación de La Guajira, \$1.129.754.498 fueron girados por FONADE en calidad de anticipo y desembolsado por la fiduciaria (valor que a la fecha de visita 22 de septiembre de 2017, el contratista no había amortizado) y \$76.951.641 corresponden a la cancelación de la primera etapa de implementación y diseño.

Los desembolsos realizados por el Fideicomiso al contratista de obra, correspondientes al anticipo fueron:

Cuadro No. 16

MOVIMIENTOS FIDEICOMISO		
CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL GUAJIRA CDI		
CONTRATO DE OBRA 502-2014		
FECHA	VALOR	CONCEPTO
06/07/2015	\$ 577.014.808,00	Compra de materiales
06/07/2015	\$ 196.430.573,00	Compra de materiales
26/08/2015	\$ 293.000.770,00	Pago de salarios
26/08/2015	\$ 40.791.586,00	Compra de equipo
15/03/2016	\$ 22.131.671,00	Compra de equipos y repuestos
14/04/2016	\$ 386.069,11	Liquidación Fiducia
TOTAL	\$ 1.129.766.476,11	

Fuente: Informes Interventoría y FONADE
Elaboró: Equipo Auditor

Una vez culminado el proceso de análisis, seguimiento y verificación en el sitio de las obras objeto de visitas por parte de la CGR, se encontró que los CDI³³ ubicados en los municipios de Uribia y Dibulla en el Departamento de la Guajira, se encuentran abandonados, no están terminados y presentan deterioro (*especialmente el CDI del municipio de Dibulla*). Lo anterior, producto del incumplimiento continuo por parte del contratista de obra (soportado en los informes y actas de interventoría³⁴ y supervisión³⁵ del contrato).

Lo anterior se soporta; además, en los siguientes ítems observados en la visita realizada por el equipo auditor durante la semana del 18 al 22 de septiembre de 2017³⁶ a las obras ejecutadas a través del contrato No. 502-2014³⁷:

³³ Centros de Desarrollo Infantil.

³⁴ Informes mensuales de interventoría No. 019 de Uribia y Dibulla período del 1 al 30 de abril de 2016 e informe mensual de interventoría No. 015 de Dibulla período del 1 al 30 de noviembre de 2015.

³⁵ Informes de supervisión de mayo 24 de 2015 y mayo 5 de 2016.

³⁶ En la visita se contó con el acompañamiento de funcionarias delegadas por parte de FONADE, de la Gobernación y del ICBF, además de un delegado de la interventoría y uno del contratista de la obra.

En el sitio se realizó verificación de las obras ejecutadas, mediante inspección ocular y el uso de equipos y herramientas de medición, entre otras una cinta métrica de 20mt y flexómetro de 8mt; así mismo, se dejó registro fotográfico de las actividades adelantadas y el estado actual de la ejecución. Las actividades que en la actualidad no están a la vista por efectos de la construcción, como excavaciones, movimientos de tierra, vigas de cimentación, zapatas, acero de refuerzo, tuberías hidrosanitarias, no fue posible la verificación en sitio.

³⁷ suscrito por la Gobernación de la Guajira con el Consorcio Educación Innovadora, cuyo objeto era la *"Implantación de los diseños prototipo y la construcción de dos centros de desarrollo infantil, con capacidad de 95 niños y niñas cada uno en los municipios seleccionados por EL DEPARTAMENTO"*.

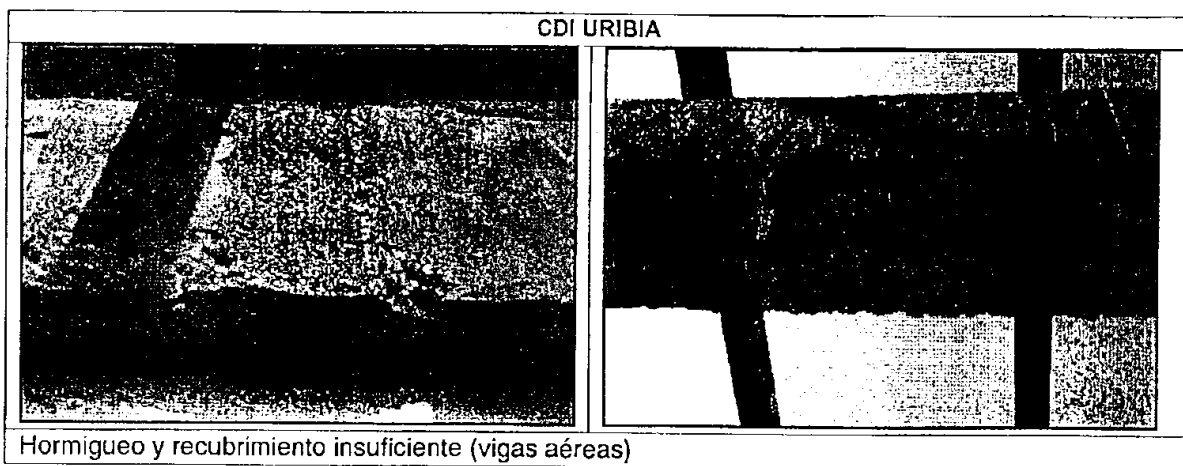


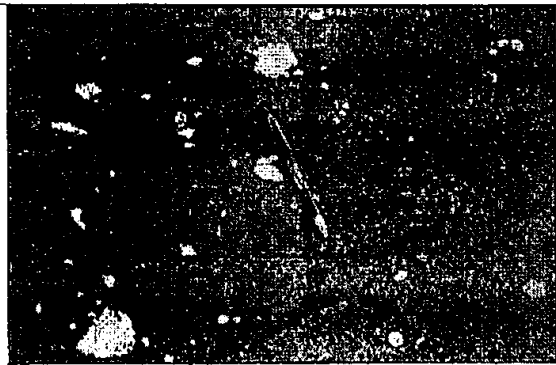
1. La resistencia de las columnas y vigas aéreas construidas en los CDI, no cumple con lo pactado en el presupuesto contractual y en los planos de diseño, por cuanto es menor a la contratada y diseñada. Al respecto se precisa, que la resistencia requerida en el diseño de estructuras, que debe soportar la carga muerta y viva, es la que utiliza el diseñador estructural como base para calcular el dimensionamiento y el refuerzo de los diferentes elementos de una obra. Cuando en la obra se obtenga una resistencia menor que la especificada, se disminuirá el factor de seguridad de la estructura. Así mismo, para el desarrollo de las obras, se debe sustentar en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10), Título C, concreto estructural, referente al diseño y construcción de elementos de concreto estructural.
2. El ítem 10.01.16: "Cerramiento en malla eslabonada Calibre 10 de ojo 21/4"x21/4", con marco en Angulo 11/2"x31/16", pisamalla en platina 1/2x1/8", tubería galvanizada Φ 2" Cal 0.70 cada 2.50m como postes y refuerzo cada 20m; incluye 1 mano de anticorrosivo + 2 manos de pintura en esmalte tipo intemperie en tubería y ángulos", no cumple con las especificaciones técnicas pactadas en el presupuesto contractual. (A la fecha de la visita, este ítem no ha sido cobrado y pagado al contratista).
3. Los ítems 03.04.01: "Correas Lam. Delgada PHR -C-220x80x1.5mm, HR -C-120x60x2.5mm (dobles), incluye pintura en anticorrosiva y en esmalte tipo 1 tres manos las necesarias" y 03.04.02: "Tubería estructural, de 100x150x6, tipo colmena o de características equivalentes, Calidad ASTM A500 Grado C, incluye pintura en anticorrosiva y esmalte tipo 1 tres manos las necesarias"; no cumplen con las especificaciones técnicas pactadas en el presupuesto contractual. (A la fecha de la visita, este ítem no ha sido cobrado y pagado al contratista).
4. En la revisión y análisis de la documentación allegada por FONADE al equipo auditor, no se evidenció modificadorio o documento firmado por la interventoría, FONADE y/o la Gobernación de La Guajira, en donde se avale y autorice el cambio de las especificaciones técnicas de los ítems 02.02.03 (Vigas de cimentación) – 03.01.01 (Columnas en concreto) - 03.04.01 (Correas lámina delgada) – 03.04.02 (Tubería estructural) y 10.01.16 (Cerramiento en malla eslabonada).
5. En la información y/o documentación entregada por FONADE, no se evidenció concepto y análisis estructural de los concretos por parte del diseñador estructural, con el fin de establecer si la disminución en la resistencia del concreto de las vigas de cimentación y columna, afectará o no la durabilidad de la estructura.
6. Los detalles evidenciados durante la visita de obra, en lo referente a las vigas aéreas, que presentan hormigueros en el concreto y refuerzo con recubrimiento insuficiente, son ocasionados por procedimiento constructivo inadecuado y son condiciones que pueden comprometer la estabilidad del elemento desde el punto de vista estructural y afectar su durabilidad.

7. El recubrimiento del refuerzo de las vigas aéreas, es contrario a lo establecido en el Capítulo C7 detalles del refuerzo, numeral C.7.7 protección de concreto para el refuerzo, numeral C7.7.1 (Concreto construido en sitio no preesforzado), Título C, concreto estructural del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10). Como se señaló en el numeral anterior, esta situación puede comprometer la estabilidad del elemento desde el punto de vista estructural y afectar su durabilidad.
8. En el informe de interventoría No. 19 del CDI de Uribia, se encontró un oficio remitido por la interventoría a la Gobernación con fecha marzo 23 de 2016, en donde solicitó a la Gobernación de La Guajira iniciar un proceso jurídico de imposición de multas, debido a los constantes incumplimientos y atrasos del contratista.

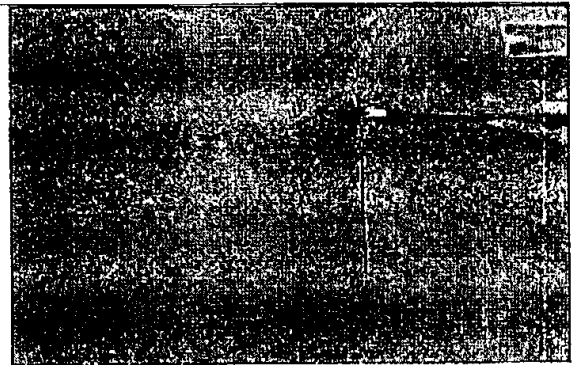
Así mismo manifestó incumplimiento de calidad en los siguientes términos "(...) una vez revisada la documentación remitida, se observa que los concretos de las columnas y de las vigas de cimentación no cumplen con las especificaciones técnicas propuestas para el desarrollo del proyecto, ya que las columnas deben ser de un concreto a la rotura de 4000 PSI, el resto de elementos estructurales de 3500 PSI, y los resultado de los ensayos aportados dan como resultado que estos concretos son de 3000 PSI. Por lo que se solicitó al especialista en estructuras reevalúe las condiciones estructurales de la edificación con la información obtenida de los resultados de los concretos".

Lo expuesto en los numerales anteriores, se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

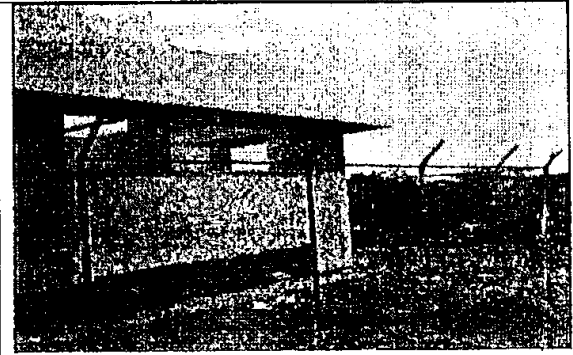




Fisuras en placas de contrapiso

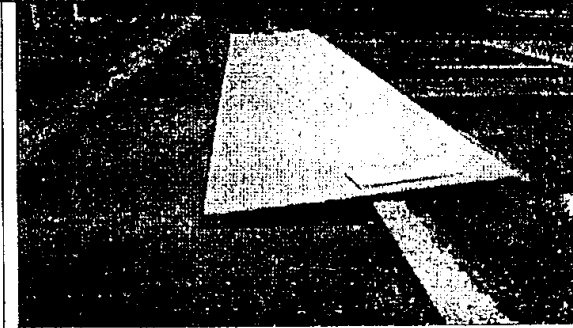
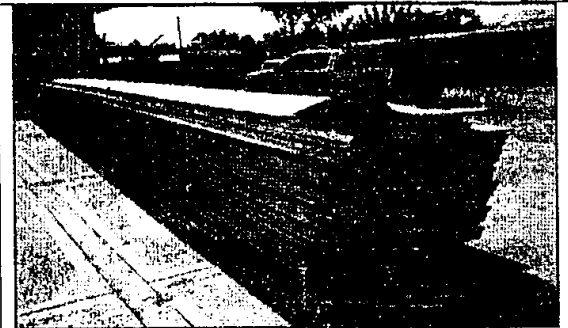


Fisuras en muros y/o pañetes

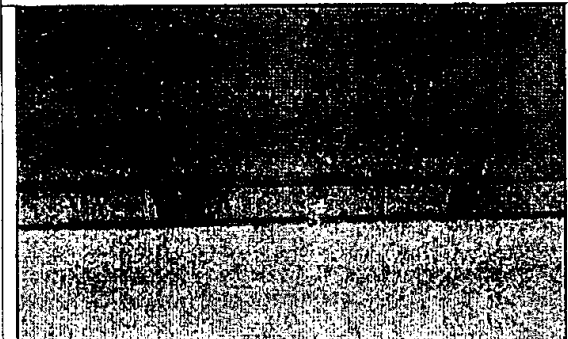


Cerramiento en malla eslabonada (sin marco en ángulo y pisamalla en platina)
CDI DIBULLA

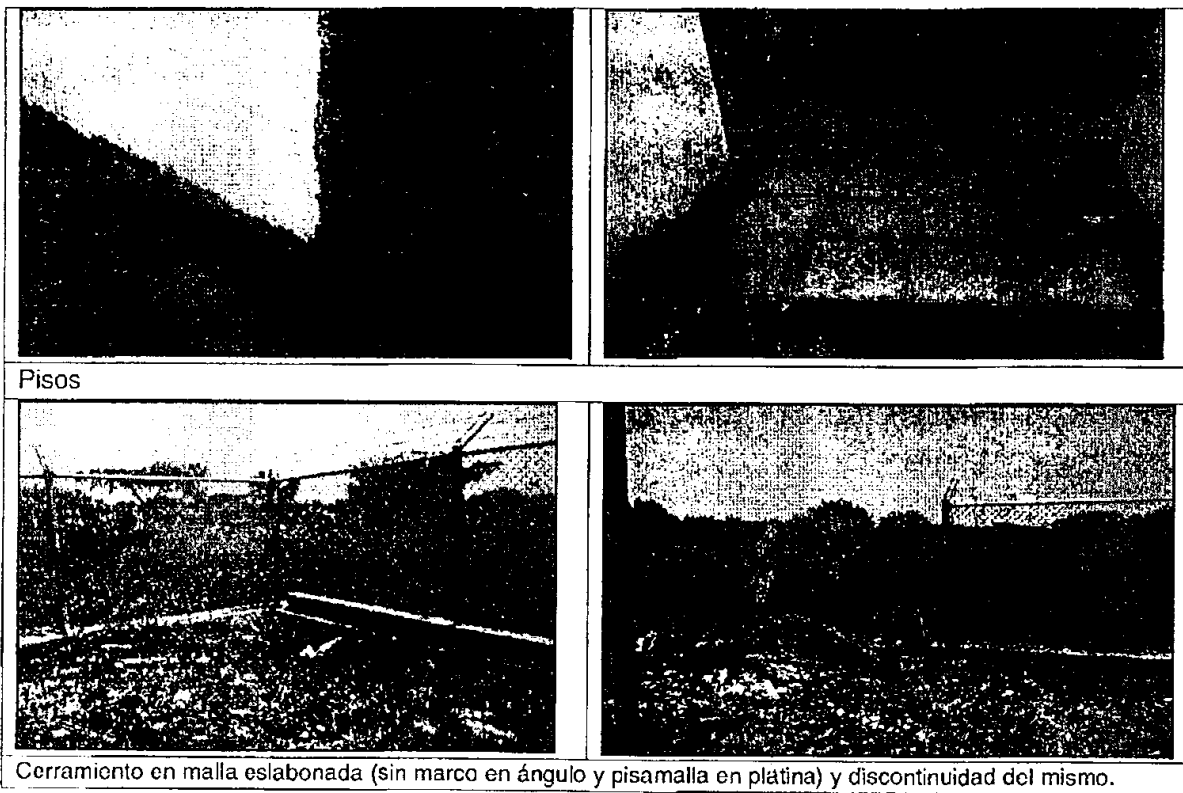
Estructuras metálicas soporte de cubierta y de cielo raso y cubierta



Cubierta a la intemperie (almacenamiento inadecuado)



Hormigqueo y humedad en vigas aéreas



9. Del análisis del soporte documental y la verificación en la visita al sitio de la obra, se observó inadecuada gestión de la interventoría y supervisión³⁸ al contrato de obra; debido a que se validó y suscribió el acta parcial de recibo de obra No. 2 del 22 de diciembre de 2015, la cual fue avalada por la interventoría y pagada por la Gobernación de La Guajira el 30 de diciembre de 2015, sin el cumplimiento del deber de verificar las cantidades físicamente construidas y el cumplimiento de lo pactado en formato FMI 039 del 11 de agosto de 2015, en el que se pactó el nuevo precio unitario de los ítems que se muestra en los siguientes cuadros:

³⁸ La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84 sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: "El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 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."

Cuadro No. 17

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o actividades contratadas)	UNID.	CANTIDAD EJECUTADA/ PAGADA ACTA No. 2 (Diciembre 22/2015)	CANTIDAD MEDIDA EN EL SITIO	DIFERENCIA CALCULADA	OBSERVACIONES
	CDI URIBIA		CANT.	CANT.	CANT.	
03.01.01	Columnas en hormigón 28 Mpa de secciones variables a la vista, incluye bocales. "Concreto Fabricado en obra"	MP	23,05	21,42	1,63	Medida realizada en el sitio de la obra y planos Nos. ET 03 - 08 - 13 y 18 allegados por FONADE, que contienen diseño estructural.
	CDI DIBULLA					
03.01.01	Columnas en hormigón 28 Mpa de secciones variables a la vista, incluye bocales. "Concreto Fabricado en obra"	MP	23,05	21,52	1,53	Medida realizada en el sitio de la obra y planos Nos. ET 03 - 08 - 13 y 18 allegados por FONADE, que contienen diseño estructural.

Fuente: Acta parcial No.2, visita al sitio de la obra y respuesta de FONADE y La Gobernación

Elaboró: Equipo auditor

Cuadro No. 18

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o actividades contratadas)	UN	VR. PRECIO UNITARIO PAGADO EN ACTA PARCIAL No. 2 (Dic 22/2015)	VR. PRECIO UNITARIO PACTADO EN FORMATO FMI 039 (11/08/2015)	DIFERENCIA CALCULADA
	CDI URIBIA				
02.02.03	Vigas de cimentación en Hormigón de 24.5 Mpa, incluye formaleta donde se requiera. "Concreto Fabricado en obra"	MP	\$556.849	\$398.593	\$158.256
03.01.01	Columnas en hormigón 28 Mpa de secciones variables a la vista, incluye bocales. "Concreto Fabricado en obra"	MP	\$755.110	\$599.813	\$155.297
	CDI DIBULLA				
02.02.03	Vigas de cimentación en Hormigón de 24.5 Mpa, incluye formaleta donde se requiera. "Concreto Fabricado en obra"	MP	\$556.849	\$398.593	\$158.256
03.01.01	Columnas en hormigón 28 Mpa de secciones variables a la vista, incluye bocales. "Concreto Fabricado en obra"	MP	\$755.110	\$599.813	\$155.297

Fuente: Acta parcial No.2, y formato FMI039

Elaboró: Equipo auditor

Estos hechos denotan incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra previstas en las normas y los contratos anteriormente mencionados; refleja falta de control y seguimiento oportuno por la interventoría y supervisión del contrato al momento de verificar y cuantificar las cantidades de obra físicamente ejecutadas y al suscribir los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin verificar que el contenido de los mismos correspondiera a la cantidad y calidad pactadas.

Los hechos descritos, no evidencian la gestión necesaria orientada a la ejecución efectiva del proyecto, a la recuperación de los recursos entregados como anticipo, ni el cumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos.

Así mismo, se encontró que el convenio marco No. 212081 de 2012 y el contrato interadministrativo derivado No. 2131675 de 2013³⁹ suscrito entre FONADE y la Gobernación de la Guajira **se encuentran vencidos** y el contrato de obra 502/2014 está suspendido desde el 30 de Abril de 2016 y no presenta novedad o decisión adicional alguna respecto a su estado.

Con base en la revisión documental se determinó que en los pagos efectuados al contratista, no se realizó la amortización correspondiente. Por otro lado, no se cumplió con el objeto contractual, situación que impide la prestación del servicio a la comunidad, debido a que la obra no ha sido terminada y se encuentra suspendida indefinidamente. Estos pagos que fueron realizados por FONADE y la Gobernación de La Guajira, suman \$1.992.748.551, como se muestra en los cuadros Nos.15 y 16.

Adicionalmente, FONADE no realizó los trámites respectivos para hacer efectiva la póliza de cumplimiento, según la cláusula vigésima primera del contrato Interadministrativo 2131675 de 2013 suscrito con la Gobernación de La Guajira. Igualmente, la Gobernación no realizó el procedimiento respectivo para hacer efectivas las pólizas suscritas en la cláusula décimo sexta⁴⁰ del contrato de obra.

Así mismo, no se evidencia la aplicación de multas por parte del contratante; en este caso la Gobernación de La Guajira, pactadas en el contrato en la cláusula décima tercera-multas⁴¹.

Las situaciones descritas evidencian incumplimiento del objeto del contrato, lo cual impide beneficiar a la población objeto del mismo como son los niños de los municipios mencionados, e incumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE a través de la línea de gerencia de proyectos, generándose un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6⁴² de la Ley 610 de 2000; por valor de **\$1.129.754.498**, correspondientes al valor del anticipo, el cual no fue amortizado. Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

³⁹ Prórroga No.8, hasta el 30/08/2016.

⁴⁰ "Garantías. El contratista debe presentar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del siguiente contrato una garantía de cumplimiento a favor del Departamento de La Guajira, para cubrir los siguientes riesgos: a) Cumplimiento: en cuantía equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, con vigencia igual al mismo y seis (6) meses más. (...)"

⁴¹ "En caso de incumplimiento a las obligaciones del Contratista derivadas del presente Contrato, El Departamento De La Guajira puede adelantar el procedimiento establecido en la ley e imponer las siguientes multas: equivalente al uno por ciento (1%) diario del valor total del contrato, sin que estas sobrepasen el diez por ciento (10%) del valor del mismo. (...)"

⁴² "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, 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.



Lo anterior, originado de una gestión fiscal ineficaz; hecho que vulnera el principio de responsabilidad consagrado en los numerales 1, 2 y 4⁴³ del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que en materia contractual cobija las actuaciones de los servidores públicos.

También se dará traslado a la Contraloría Departamental para lo de su competencia, relacionado con el aporte de la Gobernación de La Guajira por \$786.042.412, valor que fue pagado al contratista sin tener en cuenta el incumplimiento de las condiciones de calidad y cantidad de obra, y sin que se incluyera el monto de amortización correspondiente.

Respuesta de FONADE:

"(...) el contratista remitió comunicación con concepto técnico del especialista estructural, donde manifiesta "(...) la durabilidad de los elementos en concreto reforzado de los Centros de Desarrollo Infantil CDI Mingueo y Uribia, los cuales fueron construidos con una resistencia a la compresión $f'c = 21$ MPa (ver anexo), CUMPLEN las condiciones mínimas de durabilidad ante la severidad de exposición ambiental y climática de la zona". (Se anexa copia digital de la comunicación en 2 folios).

El contratista presentó a la interventoría la propuesta para el cambio de especificación del ítem de cerramiento el día 17 de febrero de 2015. La actividad no tiene cambio en el valor presentado en la propuesta y en el presupuesto resultado de la etapa de ajuste a los diseños (\$124.960,00). Al hacer la verificación en obra se evidenció que la malla suministrada por el contratista no cumple con la especificación, nueva, razón por la cual la interventoría oficia al contratista mediante comunicación con radicado No. CF09-1049-15, expresando su preocupación por estos cambios. (Se anexa copia digital de la comunicación en 2 folios).

El contratista presentó el 13 de octubre de 2014, la memoria de cálculo de CORPACERO para la estructura usando el perfil 2P-150-14 de $A = 15$ cm, $B = 5$ cm, $C = 0.2$ cm, en el cual se hace el análisis dimensional de la estructura. (Se anexa copia digital de la ficha técnica en 5 folios).

La interventoría mediante oficio N° CF09-1257-15, envía a la Gobernación de la Guajira la solicitud de aprobación de los precios de las zapatas, vigas, columnas, muro de contención con el cambio de la especificación de la calidad del concreto, pasando de 4000 psi a 3000 psi para las columnas y el cambio de la especificación del concreto de las zapatas y columnas. Además, se hace la solicitud de la consideración del cambio de la especificación de la tubería de la estructura metálica de la cubierta. (Se anexa copia digital de la comunicación en 65 folios).

El contratista remitió comunicación con concepto técnico del especialista estructural, donde manifiesta "(...) la durabilidad de los elementos en concreto reforzado de los Centros de Desarrollo

⁴³ Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

Infantil CDI Minguero y Uribia, los cuales fueron construidos con una resistencia a la compresión $f'c = 21$ MPa (ver anexo), CUMPLEN las condiciones mínimas de durabilidad ante la severidad de exposición ambiental y climática de la zona". (Se anexa copia digital de la comunicación en 2 folios).

(...) la interventoría radico en FONADE el informe solicitado en la fecha acordada..., el cual fue revisado por la Gerencia del Convenio No. 212081, quien remitió observaciones vía correo electrónico el día 4 de octubre de 2017, recibiendo respuesta por parte de la interventoría el día 6 de octubre de 2017 y aún así FONADE insistió por medio de comunicación ... de fecha 9 de octubre de 2017 y de igual forma por correo electrónico el mismo día, que el informe fuera ajustado y ampliado en cuanto a las actividades que el contratista debe presentar dentro del plan de mejoramiento, la propuesta de un cronograma de ejecución y el balance que permita conocer el valor ejecutado. A la fecha la interventoría no ha entregado el informe final ajustado para ser remitido a la Gobernación (...).

Referente a los problemas de recubrimiento de concreto con hierros a la vista, la interventoría manifiesta que el contratista deberá presentar el método que utilizará para escarificar el concreto, limpiar el hierro que se encuentre a la vista y anexar el método constructivo que empleará para realizar el recubrimiento final del hierro y así cumplir con lo requerido por la norma sismo resistente (NSR-10)".

(...) el ingeniero CARLOS COLMENARES ARGUELLES define (...) "lo anterior nos permite concluir que la durabilidad de los elementos en concreto reforzado de los Centros de desarrollo Infantil CDI Minguero y Uribia, los cuales fueron construidos con una resistencia de 21 MPa, CUMPLE, con las condiciones mínimas de durabilidad ante la severidad de exposición ambiental y climáticas de la zona".

(...)

Así las cosas, y de acuerdo con lo expuesto en la respuesta del punto No. 6 del presente documento, el contratista deberá realizar el plan de mejoramiento a fin de que la interventoría pueda recibir a satisfacción las obras ejecutadas.

FONADE mediante comunicación... de fecha 13 de julio de 2016 y de acuerdo con los compromisos adquiridos en la visita realizada a la Gobernación de la Guajira el día 29 de junio de 2016, se solicitó informar sobre el estado del trámite del proceso de incumplimiento y las decisiones que tomará la Gobernación sobre la terminación de los proyectos. (...). Dicha solicitud fue reiterada mediante comunicaciones... de fecha 22 de agosto y 02 de septiembre de 2016 respectivamente. (...).

Conforme a lo pactado en la visita del 29 de junio, solo hasta el 19 de septiembre, mediante comunicación..., la Gobernación de la Guajira solicitó a FONADE el acompañamiento para el proceso de liquidación del contrato derivado de obra No. 502 de 2014, entendiéndose como la no terminación de las obras. (...).

Si bien la supervisión realiza la revisión de los desembolsos de los contratistas de obra, es la interventoría quien tiene la obligación y competencia de validar técnicamente las cantidades de obra reportadas en las memorias, las cuales deben coincidir con las cantidades reales ejecutadas en campo. Así mismo, como entidad contratante la Gobernación tiene la obligación de revisar y avalar las cuentas presentadas por el contratista, teniendo en cuenta que el pago se realizaría con recursos aportados directamente por la entidad territorial".

Respuesta de la Gobernación:

"Se anexa el último **ESTUDIO ESTRUCTURAL EDIFICO CENTRO DE DESARROLLO INFANTIL CDI MINGUEO – LA GUAJIRA- Folio 26**, que según el análisis realizado por el Ing. CARLOS COLMENARES ARGUELLES, las vigas y losas de concreto Reforzado, para el bloque uno del Centro diagnóstico Infantil CDI de Mingueo, donde en su conclusión, manifiesta que **NO** presenta ninguna inestabilidad estructural, si la resistencia a la compresión del concreto es de 210 Kg/m², y cumpla con las características Geométricas y de refuerzo presentadas en el diseño, (...).

El estudio y diseño del proyecto inicial, se concibió con el prototipo inicial de los centros de desarrollo infantil, enviado por **FONADE**, luego al realizarse la implantación de los diseños (ajuste a cada centro específico), **ESTE ÍTEM CAMBIO**, en diseño y por ende la especificación, como se encuentra diseñado y aprobado en el plano **DETALLE DE CERRAMIENTO IH 01/01**, razón por la cual el contratista ejecuto parte de esta actividad, con las nuevas especificaciones dadas. (...):

Existe acta de cambio de especificaciones FMI 040 entre el contratista y la interventoría para el ítem 03.04.02, descripción tubería estructural.... Se adjunta **ACTA DE CAMBIO DE ESPECIFICACIONES FMI 040**.

El ítem 03.04.01: "Correas Lam, el contratista presento la **MEMORIA DE CORPACERO**, donde se realizó el análisis estructural, para la estructura usando un perfil 2P-150-14 DE A= 15 CM, B= 5 CM, C= 0,20 CM.

Mediante oficio **Appus CF09-1456-16**, de fecha 28 de diciembre de 2015 la interventoría remitió a la Gobernación de la Guajira, para su legalización la aprobación de los APUs correspondiente a los ítem no previstos con el formato FMI 039 – Comparación y Fijación de precios no prevista del Contrato de Obra, No. 502 de 2014.

En este ítem 5, su respuesta obedece a la dada en el ítem 1, la cual ya fue subsanada.

Esta observación ya fue detectada en visita técnica realizada el 12 de Noviembre de 2015 en el CDI del Municipio de Uribia Contratista, Interventoría, Funcionarios Fonade e ICBF y se acordó realizar correcciones mediante la aplicación de aditivos para mejorar el recubrimiento de las vigas. (...).

El Departamento de manera telefónica se comunicó con la funcionaria responsable de FONADE, que de acuerdo a los compromisos adquiridos, en vista realizada por la Contraloría General de la República los días 18 al 22 de septiembre de 2017, debía entregar al **DEPARTAMENTO**, el día 06 de octubre del año en curso, el informe detallado de las actividades ejecutadas de los Dos (2) **CDI URIBIA Y MINGUEO**, entregado por la Interventoría, con sus respectivas observaciones, y avalado por FONADE, y a la fecha **NO SE HA CUMPLIDO**, para que el **DEPARTAMENTO**, requiera al **CONTRATISTA**, **EL PLAN DE MEJORAMIENTO, CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN** y **ASI** obtener el balance de lo ejecutado, Y proceder la **ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL**, en la toma de decisiones, para e el fin de acometer el proceso de liquidación del Convenio Interadministrativo **DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA – FONADE** y el cumplimiento de las obras objeto del **CONTRATO DE OBRA No 502 DE 2015**.

Esta observación ya fue detectada en visita técnica realizada el 12 de Noviembre de 2015 en el CDI del Municipio de Uribe Contratista, Interventoría, Funcionarios Fonade e ICBF y se acordó realizar correcciones mediante la aplicación de aditivos para mejorar el recubrimiento de las vigas. (...)

Con respecto al recubrimiento de concreto el **CONTRATISTA**, deberá presentar una propuesta del método a utilizar, para tratar el concreto y limpiar el acero de refuerzo, teniendo en cuenta el concreto estructural de acuerdo a la norma Colombiana de Construcción Sismo Resistente (NSR-10). Que se tendrán en cuenta en la **RESPUESTA DEL ÍTEM 6**, venir inmersas dentro del **PLAN DE MENORAMIENTO**, a fin de que la **INTERVENTORÍA**, reciba a entera satisfacción las obras ejecutadas.

A la fecha no se logró evidencia en los archivos del Contrato de Obra, sobre documentación alguna, del trámite de la **SECRETARÍA DE OBRAS** a la Oficina de **CONTRATACION ESTATAL**, para el inicio del posible proceso por **INCUMPLIMIENTOS CONTRACTUAL** del **CONTRATISTA** y **solicitados por la INTERVENTORÍA a la Gobernación de La Guajira**.

Se presume que el **CONTRATISTA** Y EL **INTERVENTOR**, toman medidas de lo construido para realizar el pago respectivo, y la **INTERVENTORIA**, tiene la función de validar técnicamente estas cantidades verificando nuevamente en campo la certeza que las cantidades pagadas sean realmente las ejecutadas y plasmados en las memorias de cantidades de obra. Así mismo, la entidad Contratante **GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA**, dentro de sus funciones con Supervisor, revisara los documentos técnicos entregados por la **INTERVENTORIA**, y las cuentas de pagos, para su aval y posterior orden de pago."

Análisis de respuesta:

En tanto la respuesta de FONADE hace alusión a la durabilidad del concreto y la disminución de la resistencia de columnas y vigas, se aclara que estos aspectos no fueron los objetados por la CGR, lo objetado fue que la resistencia del concreto con el que se ejecutaron las columnas y vigas aéreas, no es la pactada contractualmente, es menor a la contratada y diseñada; lo cual se pudo establecer en la visita realizada a la obra y en la documentación allegada por FONADE, especialmente en los ensayos realizados por el laboratorio "J.G. Laboratorio de suelos y concretos"⁴⁴.

En lo referente al ítem "10.01.16: "Cerramiento en malla eslabonada Calibre 10 de ojo 21/4"x21/4", con marco en Angulo 11/2"x31/16", pisamalla en platina 1/2x1/8", el cual no cumple con las especificaciones técnicas pactadas en el presupuesto contractual, entre los soportes allegados en la respuesta de la observación se evidencia el documento señalado por FONADE y por la Gobernación, plano en formato pdf No. IH 01 de 01 del 17 de febrero de 2015 denominado "DETALLE DE CONSTRUCCIÓN MALLA DE CERRAMIENTO" sin embargo, no está firmado por la interventoría y, además, no se encuentra acta de cambio de especificaciones o modificadorio legalizado en donde se efectúe dicho cambio de especificación, por lo tanto, se reitera lo pertinente en el hallazgo.

⁴⁴. Resultados del laboratorio sobre la resistencia de concreto de las vigas de cimentación fundidas en los cuatro (4) bloques del CDI: Bloque 1= Resistencia de 3196 PSI, Bloque 2= Resistencia de 3266 PSI, Bloque 3= Resistencia de 3110 PSI y Bloque 4= Resistencia de 3112 PSI. Resistencia de las columnas: 4.061 PSI

La respuesta de FONADE en lo referente a que los ítems 03.04.01: "Correas Lam. Delgada PHR -C-220x80x1.5mm, HR -C-120x60x2.5mm (dobles)..." y 03.04.02: "Tubería estructural, de 100x150x6, tipo colmena o de características equivalentes (...)" no cumplen con las especificaciones técnicas pactadas en el presupuesto contractual, no desvirtúa lo señalado por la CGR. En cuanto a lo manifestado por la Gobernación en la respuesta sobre el mismo punto, se evidencia el documento relacionado, sin embargo, el mismo no tiene fecha, por lo tanto, no hay certeza si fue suscrito durante la ejecución de la obra o suscrito en virtud de la observación de la CGR. Esta última situación, implicaría que la estructura soporte de la cubierta fue instalada sin la legalización del cambio de especificación. Con base en lo anterior, se reitera lo pertinente en el hallazgo.

La respuesta de FONADE, en lo correspondiente a que no se evidenció modificadorio en donde se autorice el cambio de las especificaciones técnicas de los ítems de vigas de cimentación, columnas en concreto, correas lámina delgada, tubería estructural y cerramiento en malla eslabonada, no anexa soportes que desvirtúen lo señalado por la CGR. Sin embargo, en los soportes allegados por la Gobernación en su respuesta, se evidencian los formatos FMI 040 "Acta de cambio de especificaciones" en donde se cambia la especificación técnica de los ítems mencionados, los cuales se encuentran suscritos por el contratista de obra y la interventoría; por otro lado, los ítems referentes a las vigas de cimentación y columnas fueron pagados mediante el acta parcial No. 2 con un precio unitario mayor al acordado en el formato FMI 040, razón por la cual se ajusta el hallazgo y se adiciona lo referente a la diferencia en el valor del precio unitario en los referidos ítems por haberse pagado por un valor mayor al pactado en el formato FMI 040.

En los documentos allegados por FONADE y la Gobernación en su respectiva respuesta a la observación, referente al concepto y análisis del especialista estructural, se encuentra un concepto emitido el 15 de julio de 2015 por el profesional que realizó el ajuste a los diseños, sin embargo, no se evidencia concepto por el especialista que realizó el diseño inicial, del cual fueron tomadas las especificaciones para el proceso contractual.

Lo manifestado por la FONADE y la Gobernación acerca de "Los detalles evidenciados durante la visita de obra, en lo referente a las vigas aéreas, que presentan hormigueros en el concreto y refuerzo con recubrimiento insuficiente, son ocasionados por procedimiento constructivo inadecuado (...)", no desvirtúa lo comunicado por la CGR, teniendo en cuenta que FONADE, la interventoría y la Gobernación, solamente hacen alusión a lo que se debe realizar para reparar estas condiciones presentadas en el proceso constructivo, pero no se hace un compromiso con fecha establecida para resarcir dicha deficiencia.

La primera parte de la respuesta por parte de FONADE en lo referente a que "El recubrimiento del refuerzo de las vigas aéreas, es contrario a lo establecido en el Capítulo C7 detalles del refuerzo (...)", no es concordante con la observación de la CGR, la cual hace referencia al incumplimiento de la norma en la ejecución de las vigas aéreas y no a la resistencia con la que fueron ejecutados los elementos estructurales. De igual forma, tanto FONADE como la Gobernación, reiteran que el contratista deberá resarcir las deficiencias en el plan de mejoramiento, sin embargo, como se había dicho anteriormente,

no se hace un compromiso con fecha establecida para el inicio de las actividades con el fin de subsanarlas.

Finalmente es preciso señalar que la esencia del hallazgo se orienta a destacar que el contrato no ha cumplido con el objeto para el cual fue suscrito, debido a que los CDI ubicados en los municipios de Uribia y Dibulla no están terminados; por lo tanto, no satisfacen la necesidad que le dio origen. Aunado a lo anterior, el convenio marco entre el ICBF, la FND y FONADE, y el contrato interadministrativo suscrito entre FONADE y la Gobernación de La Guajira, se encuentran vencidos, lo cual impide la continuación y posterior terminación de los CDI.

De acuerdo a la respuesta de la Gobernación, se evidencia que ésta hizo caso omiso a las sugerencias realizadas por la interventoría, respecto a la imposición de multas al contratista de obra, por el recurrente incumplimiento en las obligaciones contractuales; con base en lo anterior se ratifica lo comunicado por la CGR.

La respuesta de FONADE respecto a la inadecuada gestión de la interventoría y la supervisión no desvirtúa lo planteado por la CGR, teniendo en cuenta que la responsabilidad del aspecto técnico no es solamente competencia de la interventoría, sino también del supervisor, tal como lo establece la cláusula sexta del contrato de interventoría: *"De conformidad con lo establecido en el numeral 7.6 del estudio previo, la supervisión la efectuará el Gerente del Convenio Interadministrativo No. 197060 y/o quien FONADE designe, **quien deberá realizar de manera permanente el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato, verificando además la correcta ejecución del objeto contratado**"* (Negrilla fuera de texto). Lo planteado por la Gobernación reafirma lo comunicado por la CGR, de conformidad con la cláusula señalada y lo establecido en la Ley 1474 de 2011 en el artículo 82.

Así mismo, resultado del análisis a la ejecución de los CDI se cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 del Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto".*

Igualmente, el incumplimiento de los objetivos de la línea de Gerencia de Proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE que los describe así:

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*

- Asegurar la puesta en marcha y operación.

Los análisis precedentes ratifican el daño al patrimonio público por valor de **\$1.129.754.498**, monto correspondiente al anticipo girado para obras inconclusas en la que no se ha cumplido el objeto del contrato, condición que impide alcanzar los beneficios esperado para los niños del Departamento de la Guajira.

HALLAZGO No.5 Convenio Interadministrativo No. 2133894 FONADE - Candelaria Valle del Cauca – Redes acueducto Carmelo y San Joaquín (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

En el marco del convenio Interadministrativo No. 212080⁴⁵, suscrito entre el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la paz y FONADE el 27 de diciembre de 2012, *"FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la Gerencia Integral de los proyectos entregados por éste"*.

Derivado del convenio mencionado, FONADE suscribió con el Municipio de Candelaria en el Departamento Valle del Cauca, el Convenio Interadministrativo No. 2133894 de fecha 8 de noviembre de 2013, cuyo objeto se estableció así: *"Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos con el fin de contribuir a la ejecución de obras en el Municipio de Candelaria departamento del Valle del Cauca, de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva del proyecto No. 339; así como los estudios y diseños que suministre FONADE, los cuales hacen parte integral del Convenio Interadministrativo"*, contrato suscrito por \$1.274.100.000 y un plazo hasta el 31 de julio de 2014⁴⁶.

Los Estudios Previos, elaborados por la entidad territorial, señalaron que el valor del contrato a celebrar se estimó en la suma de \$1.441.477.216.

En cuanto a la Forma de pago indicó: *"El Municipio de Candelaria pagará al contratista el valor del contrato de la siguiente manera: se dará un anticipo del 30% del valor del contrato, un 60% del valor del contrato en actas parciales equivalente al avance de ejecución contractual, según actas debidamente aprobadas por la interventoría, aval de la supervisión del contrato y verificación de Fonade y el ultimo 10% del valor del contrato al finalizar la obra previo recibido a satisfacción de la interventoría, aval de la supervisión del contrato y verificación de Fonade"*.

Con base en los estudios previos se identificó que la necesidad a satisfacer correspondió a *"un mejor servicio de recolección, transporte y disposición de aguas servidas (...) Por lo tanto, se*

⁴⁵ Convenio Marco que vence el 31/12/2017, según la cláusula cuarta de la Prorroga No.5 suscrita entre las partes el 17/11/2016

⁴⁶ El convenio Interadministrativo, acorde con la prórroga No. 6 cláusula primera, suscrita el 31/08/2017vence el 31/12/2017,

prevé que esta obra generará la posibilidad de nuevos proyectos de vivienda para la gente más necesitada del municipio y en especial de este sector”.

El proyecto fue viabilizado técnicamente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el valor total del proyecto fue \$ 1.471.867.355⁴⁷:

Cuadro No. 19

VALOR Y ACTIVIDADES DEL PROYECTO	
Descripción	Valor total
Obras civiles	
Acueducto Corregimiento el Carmelo	216.272.710
Acueducto Corregimiento San Joaquín	619.548.932
Total Costos Directos	835.821.642
Administración 24.50%	204.776.302
Imprevistos 1%	8.358.216
Utilidad 6%	50.149.299
Interventoría 7%	76.937.382
Valor Total Presupuesto de Obra Civil	1.099.105.459
Suministros	284.446.648
Administración 24.50%	65.975.445
Interventoría Obras Civiles 7%	76.937.382
Interventoría Suministros 4%	11.377.866
Valor Total del Proyecto	1.471.867.355
Fuente: FONADE - Estudios Previos Preparó: Equipo Auditor	

En cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo 2133894, el 10 de julio de 2015 el municipio de Candelaria Valle del Cauca suscribió el contrato de Obra No. 203-13-05-016⁴⁸, con la firma TL INGEAMBIENTE cuyo objeto⁴⁹ fue: “EL CONTRATISTA se obliga para con el Municipio de Candelaria, a ejecutar a precios unitarios fijos en los términos del presente contrato, OPTIMIZACIÓN REDES DE DISTRIBUCIÓN DE ACUEDUCTO CORREGIMIENTO CARMELO Y SAN JOAQUIN DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA-VALLE DEL CAUCA. De conformidad con los términos señalados en los pliegos de condiciones y la propuesta presentada por el Contratista en la licitación pública 025 de 2015, los cuales forman parte integral del presente contrato, de acuerdo con las especificaciones suministradas por el MUNICIPIO”.

La Cláusula Segunda del contrato PLAZO EJECUCIÓN DE LA OBRA⁵⁰ señaló: “El plazo para la realización de la obra, es de ciento veinte (120) días. Este término empezará a contarse una vez suscrita el acta de inicio del contrato, de acuerdo con las especificaciones suministradas por el MUNICIPIO.”⁵¹

⁴⁷ Fuente memorando bajo el radicado No.: 20142400184613 del 06/06/2014 emanado de la Gerencia del proyecto No. 212080 de FONADE

⁴⁸ Contrato de Obra que ha tenido una (1) suspensión y seis (6) prórrogas a la suspensión No. 1y dónde; con la prórroga No. 6 a la suspensión No. 1 del contrato, acordaron entre el municipio y el contratista lo siguiente “prorrogar de común acuerdo la suspensión del contrato 203-13-05-016 de 2015, a partir del 18 de agosto de 2017 por un término de 60 días o hasta que se superen los motivos que dieron origen a la suspensión. Entiéndase esto como la prórroga No. 6 a la suspensión No. 1”. Se aclara que esta prórroga no fue avalada por la Interventoría.

⁴⁹ Clausula Primera del Contrato de Obra

⁵⁰ El acta de inicio del contrato fue suscrita el 27/04/2016

⁵¹ Plazo que no se cumplió, por cuanto, el contrato se encuentra suspendido desde el 18/08/2016, según acta de suspensión No. 1; acta que ha tenido seis (6) prórrogas.



La interventoría al contrato de obra, fue contratada, el 19 de febrero del 2015, con la firma Consorcio Fabricas MMC-030⁵², bajo el contrato No. 2150609 con el objeto de "EJECUTAR FABRICAS No. 5 DE INTERVENTORÍA DE OBRA Y DISEÑOS Y ESTUDIOS TÉCNICOS, REQUERIDOS POR FONADE, EN EL DESARROLLO DE SUS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA", el plazo inicial fue por doce (12) meses, contados a partir del acta de inicio suscrita el 10 de marzo de 2015".

Con relación al contrato de Fiducia para la administración del anticipo⁵³, se observó que con la Resolución No. 006 del 05 de enero de 2016 emanada del municipio, fue aprobado y acorde con los movimientos, presentó el siguiente escenario financiero:

Cuadro No. 20

Anticipo 30% del Valor del Contrato	Descuento impuesto de Guerra (5% del anticipo)	Valor Consignado al Patrimonio
432.441.295	21.622.065	410.819.230
Desembolsos Efectuados al Contratista		
Tarjeta de Operación No.	Fecha de la Operación	Valor desembolsado
1	02/05/2016	65.372.480
2	02/05/2016	52.297.985
3	02/05/2016	262.472.844
2	24/05/2016	30.675.921
Total Desembolsos al Contratista		410.819.230

Las actas de seguimiento del contrato Formato FMI020 de la Gerencia de proyectos⁵⁴ señalan, entre otros aspectos, que el proyecto del municipio de Candelaria presenta ejecución del 11% aproximadamente, que el contrato se encuentra suspendido desde el 18 de agosto del 2016 y la supervisión del contrato manifiesta "Que ante la solicitud de la interventoría de entregar el proyecto, se iniciará trámite ante Prosperidad Social para solicitar la cancelación del proyecto, basado en los anteriores argumentos⁵⁵".

De igual manera las actas señalaron: "El proyecto no contempló etapa de pre construcción, se dio inicio a etapa de obra sin contar con diseños estructurales funcionales del tanque de almacenamiento que contempla el objeto del proyecto, que incluye dos fases: 1. Rehabilitación de redes de acueducto en el corregimiento el Carmelo y San Joaquín y 2. La Construcción de un tanque de almacenamiento en el corregimiento de San Joaquín..." Así mismo en última acta de seguimiento del 01 de agosto de 2017 menciona: "Finalmente, la INTERVENTORÍA hace salvedad de no dar continuidad al proceso y acompañamiento a este proyecto, por lo anterior recomendarán

52 El contrato de interventoría está vigente hasta el 31/12/2017, según la prórroga No. 5 firmada entre las partes el 31 de julio de 2017, y acorde con oficio de respuesta, bajo el radicado No. 20172700253541 del 28/09/2017, el Gerente del Convenio 212080, manifiesta que no se han realizado pagos a la interventoría.

53 Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable No. 3158173 del 20/11/2015, para la administración de los recursos recibidos a título de anticipo, celebrado entre FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A y TLINGEAMBIENTE S.A.S. El contrato se encuentra liquidado.

54 Ver Actas de seguimiento de Contrato Formato FMI020, suscritas por la Interventoría y la Supervisión de FONADE de fechas: 28/03, 29/06, 28/07 y 01/08 del año 2017 respectivamente.

55 Los argumentos son: Balance financiero real del proyecto, ajustes a los diseños, documentación para el pago de mayor permanencia de interventoría; subsanación a observaciones emitidas por la interventoría para tramitar ítems no previstos con sus respectivos soportes y definición de ajustes de precios contractuales.

al municipio proceder con la liquidación del contrato y de igual forma solicitarán se informe el estado de los procesos administrativos a que dieron lugar...”

El informe de interventoría del 15 de junio de 2017 hace mención al estado actual del contrato, así: “Como es de su conocimiento y teniendo en cuenta los diferentes requerimientos realizados por ésta interventoría al MUNICIPIO DE CANDELARIA y al contratista T.L INGEAMBIENTE, a la fecha no se ha podido dar reinicio del contrato de la referencia, el cual se encuentra suspendido desde el 18 de agosto de 2016 por la falta de definición inicialmente en la aprobación de los ajustes a los diseños del tanque, los cuales a la fecha ya están avalados por la Interventoría, sin embargo no se ha definido el tema presupuestal del mismo...”

Adicionalmente el informe puso en conocimiento del municipio lo siguiente: “...A pesar de la gestión y múltiples misivas realizadas por esta interventoría, a la fecha el curso del contrato es incierto ya que no se han legalizado las novedades contractuales (esto teniendo en cuenta que la última prórroga realizada a la suspensión No. 1 vence el 18 de junio de 2017), a pesar de que el contrato ya cuenta con unos diseños definitivos para la construcción del tanque, no se tiene claro el tiempo a prorrogar el contrato para la ejecución de las actividades faltantes. Así mismo cabe aclarar que el porcentaje ejecutado en obra por el contratista TL INGEAMBIENTE, lo cual corresponde a redes del Carmelo, nunca fueron recibidas a satisfacción por parte de ésta interventoría teniendo en cuenta que éstas no son funcionales...” (Subrayas fuera del texto)

En cuanto al manejo e inversión del anticipo⁵⁶, se observó lo siguiente:

Cuadro No. 21

PLANE DE INVERSIÓN DEL ANTICIPO Neto (PIA) POR \$418,819,238 Avalado por Interventoría				APLICACIÓN DEL ANTICIPO EN PODER DEL CONTRATISTA				
No.	Descripción	Valor (\$)	Porcentaje	Fecha de la Operación	Tarjeta de Operación No.	Aplicación del Anticipo	Porcentaje	Diferencia (PIA) aprobado y Aplicado
1	PAGO DE SALARIOS Y JORNALES	109.122.898	27%	24/05/2016	No. 3158175824-DV/4	30.675.920,67	7%	78.446.977,11
2	COMPRA DE EQUIPOS Y REPUESTOS	21.790.827	5%			0	0%	21.790.826,98
3	TRANSPORTE Y ALQUILER DE MAQUINARIA	18.415.582	4%			0	0%	18.415.582,14
4	COMPRA MATERIALES Y ACCESORIOS	261.489.923	64%	02/05/2016	No. 3158175824-DV/1	65.372.480	93%	380.143.309
				02/05/2016	No. 3158175824-DV/2	52.297.985		
				02/05/2016	No. 3158175324-DV-3	262.472.844		
TOTALES		410.819.230	100%	TOTALES		410.819.238	108%	
Fuente: FONADE - Plan de Inversión del Anticipo		Preparó: Equipo Auditor						

El anticipo neto por \$410.819.230, fue autorizado por la interventoría para ser girado al contratista con base en documentos que corresponden, entre otros, a: carta de cobro donde se señala que debe a Mexichen Colombia SAS la suma de \$65.372.480 por concepto de anticipo por el suministro de acero para la obra; documento de cotización de fecha 27 de abril de 2016 de Siderúrgica del Occidente SAS por valor neto de \$52.303.765 y cuenta de cobro No. 1 del 28 de abril de 2016, donde señala que se debe a Tecnologías

⁵⁶ FONADE desembolsó el anticipo del 30%, el 13/05/2016.

Constructivas de Colombia SAS, TCC-SAS, la suma de \$262.472.844⁵⁷ por concepto de Anticipo del 30% contrato No. CSJ-001 de cuyo Objeto es "Obras de Instalación de tuberías, accesorios, válvulas y domiciliarias, movimientos de tierras, demoliciones y roturas construcción y suministro de concreto del tanque de San Joaquín Municipio de Candelaria, valle del Cauca" de fecha 28 de abril de 2016.

De acuerdo con el análisis de los soportes los desembolsos del anticipo autorizados por la interventoría y la entidad territorial para su retiro de la fiducia, no corresponden a los ítems y montos previstos en el plan de inversión del anticipo⁵⁸. De otra parte "no se cuenta con informe de inversión y buen manejo del anticipo FMI 042, ya que este no fue remitido por el contratista o la interventoría. No obstante. Se anexan requerimientos realizados por la supervisión⁵⁹."

De la información suministrada en relación con la ejecución del anticipo, especialmente se destaca el desembolso a favor de Tecnologías Constructivas de Colombia, soportado en un contrato cuyo objeto corresponde a: "Obras de Instalación de tuberías, accesorios, válvulas y domiciliarias, movimientos de tierras, demoliciones y roturas construcción y suministro de concreto del tanque de San Joaquín Municipio de Candelaria, valle del Cauca", cuando el monto desembolsado para este ítem correspondía a compra de materiales y accesorios.

También se destaca el desembolso por \$52.303.765 soportado en una cotización expedida por Siderúrgica de Occidente, documento que no garantiza la entrega efectiva de los insumos o bienes presuntamente adquiridos.

Por otra parte, a octubre de 2017, según la información del balance económico del contrato, del valor girado en calidad de anticipo no se ha efectuado amortización alguna, por cuanto el contratista no ha anexado soportes relacionados con la inversión del anticipo entregado a pesar de los diferentes requerimientos efectuados por la interventoría. El valor del anticipo se encuentra en su totalidad, pendiente de amortización.

De otro lado, el contrato de obra suscrito entre el municipio de Candelaria y el contratista TL INGEAMBIENTE SAS, estableció inicialmente un plazo de 120 días de ejecución - (4) meses; fue suspendido con acta No. 1 desde el 18 de agosto de 2016, en principio por sesenta (60) días y a la fecha de la auditoría se observa que esta suspensión ha tenido seis (6) prórrogas y el contrato aún continúa en estado suspendido.

⁵⁷ Los documentos expedidos por el contratista TL INGEAMBIENTES SAS, del documento de contrato de Obra Civil, suscrito entre TL INGEAMBIENTE SAS y tecnologías Constructivas de Colombia SAS fue por \$656,182,110,68 y en la forma de pago señala que el contratante entregará al contratista por concepto de anticipo la suma de \$262.472.844 que corresponde al 30% del valor total del contrato, el contrato fue firmado el 27 de abril del año 2016 entre el representante Legal de TL INGEAMBIENTE SAS Y EL REPRESENTANTE LEGAL DE TECNOLOGÍAS CONSTRUCTIVAS DE COLOMBIA SAS.

⁵⁸ Desembolso efectuado, acorde con las obligaciones de la Fiduciaria cláusula 10 del contrato de Fiducia, numeral 10.2 donde indicó: "Efectuar los Desembolsos ordenados por el Fideicomitente aprobados por el interventor y/o Supervisor del Contrato Estatal, exclusivamente con base en lo establecido en el plan de Inversión y Utilización del Anticipo"

⁵⁹ Fuente: oficio de respuesta bajo el radicado No. 20172700253541 del 28/09/2017.

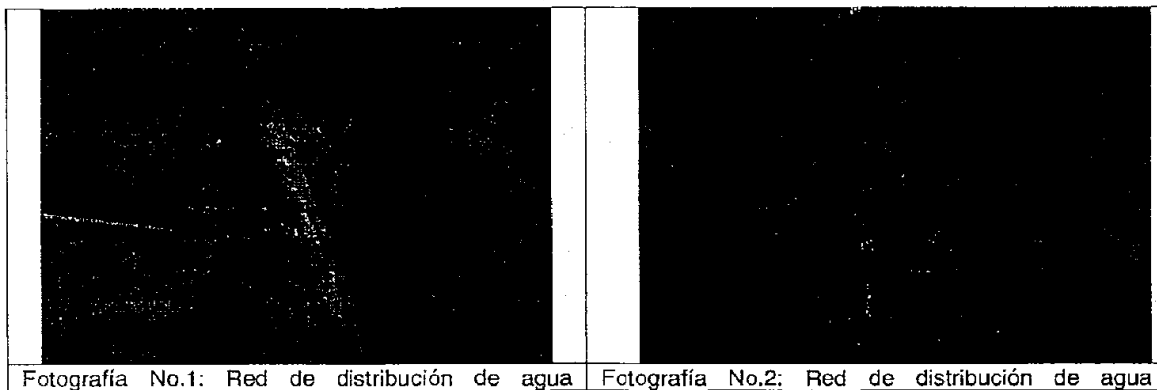
Las situaciones descritas anteriormente, evidencian deficiencias de la etapa de estudios y diseños, especialmente en lo relacionado con el tanque de almacenamiento. Adicionalmente reflejan deficiencias en el seguimiento y control de los documentos soportes anexados por el contratista y avalados por la interventoría para el retiro de los recursos de la fiducia, que en algunos casos no corresponden con lo establecido en el Plan de Inversión y manejo del anticipo.

Cuadro No. 22 Escenario de las Pólizas


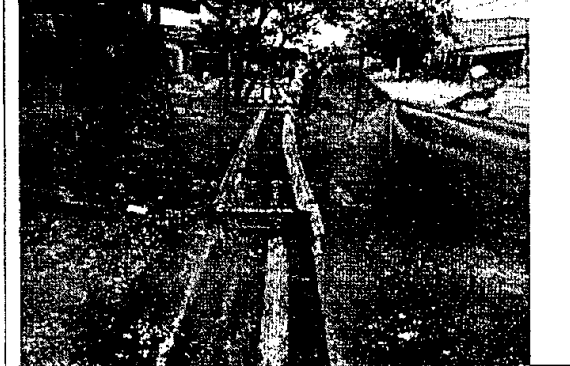
Póliza	No. De póliza	Valor Asegurado	Vigencia		Tomador de la Póliza	Asegurado y Beneficiario
			Desde	Hasta		
Contrato Interadministrativo						
Garantía Única de Seguros de Cumplimiento a Favor de Entidades estatales	GU055877	288.295.443	31/12/2016	01/03/2018	TL INGEAMBIENTE	Municipio de Candelaria
Póliza Contrato de Obra a favor de Entidades Estatales:						
	256/391				TL INGEAMBIENTE	Municipio de Candelaria
Cumplimiento del Contrato		44.47.099	27/04/2016	18/04/2016		
Buen manejo de Anticipo		432.441.295	27/04/2016	18/04/2016		
Estabilidad de la Obra		720.735.492	27/04/2016	28/04/2021		
Salarios y Prestaciones Sociales		72.073.550	27/04/2016	18/10/2020		
Extrac contractual Derivada de Cumplimiento:	554810		27/04/2016	18/10/2017	TL INGEAMBIENTE	Terceros y Afectados
Propios Labores y Operaciones		83.305.000				
Contratistas y Subcontratistas		38.661.000				
Vehículos propios y no propios		38.661.000				
Responsabilidad civil patronal		38.661.000				

En cuanto a las garantías, se observó que están vigentes, sin embargo, con relación al contrato de obra, FONADE, con oficio de respuesta bajo el radicado No. 20172700253541 del 28/09/2017 señaló: "Se aclara que no se anexa la póliza correspondiente a la prórroga No. 6 suscrita el pasado 31 de agosto de 2017, ya que el municipio se encuentra adelantando el trámite para su expedición".

Registro fotográfico de la obra⁶⁰



⁶⁰ Fuente Fotografías suministradas, a través de correo electrónico de fecha 06/12/2017 por el supervisor Desarrollo Territorial de FONADE.

potable.	potable.
Fuente: FONADE	Fuente: FONADE
	
Fotografía No.3: Red de distribución de agua potable. Fuente: FONADE	Fotografía No. 4: Red de distribución de agua potable. Fuente: FONADE

El análisis a la ejecución del proyecto evidencia escaso avance físico de las obras, deficiencias técnicas de lo ejecutado que impiden su aprobación por parte de la interventoría, autorización de desembolso del anticipo de la fiducia desde mayo de 2016 sin cumplir los requisitos, finalidades y destinación previstas, aunado a la petición formal de solicitar la cancelación del proyecto, y ausencia de gestión para exigir el cumplimiento del objeto contractual y recuperar los montos desembolsados.

De otra parte, en acta de seguimiento de 01 de agosto de 2017, la Interventoría hace salvedad de no dar continuidad al proceso y acompañamiento a este proyecto y recomendó al municipio proceder con la liquidación del contrato.

En consecuencia, los recursos entregados como anticipo por valor de \$410.819.230, no han sido amortizados. En respuesta emitida por el municipio de Candelaria, informa que estos recursos se encuentran en poder de terceros, sumado a esto, los informes de interventoría y actas de seguimiento del contrato, dejan ver en el Formato FMI020 un avance del 11% aproximadamente⁶¹.

Así mismo, se cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 del Manual de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto".*

⁶¹ Porcentaje que no fue avalado por la interventoría.

Igualmente, no se cumplió con los objetivos de la línea de proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE:

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación.*

Por consiguiente, se configura detrimento de los recursos públicos por valor de **\$410.819.230** de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; por cuanto se giró este monto en calidad de anticipo, sin embargo, la ejecución de estos recursos no guarda correspondencia con el porcentaje de ejecución física de la obra, en tanto no se ha cumplido el objeto del contrato y por ende la satisfacción de la necesidad que le dio origen.

Lo anterior debido a que el contrato se encuentra suspendido desde el 18 de agosto de 2016, sin que FONADE haya tomado las determinaciones conducentes para la solución de los inconvenientes presupuestales asociados a la financiación para la construcción del tanque de almacenamiento. Tampoco ha adelantado las gestiones necesarias respecto a la continuidad o designación de la interventoría. Adicionalmente, no se han recuperado los recursos entregados como anticipo; hechos que evidencian el incumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos.

Lo anterior, originado por una gestión fiscal ineficaz; hecho que vulnera el principio de responsabilidad, consagrado en los numerales 1, 2 y 4⁶² del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que en materia contractual cobija las actuaciones de los servidores públicos.

En razón con lo observado también se estima una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta del municipio y FONADE

"Con relación al tema del Convenio Interadministrativo No. 2133894 suscrito entre FONADE y el municipio de candelaria Valle del Cauca, con relación al proyecto *"Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos con el fin de contribuir a la ejecución de obras en el Municipio de Candelaria departamento del Valle del Cauca, de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva del proyecto No. 339, así como los estudios y diseños que suministre FONADE, los cuales hacen parte integral del Convenio Interadministrativo"*. Tanto el municipio como FONADE emitieron respuesta, bajo los radicados Nos. 225-10-

⁶² Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

01-729 y .20172700270151 del 11 y 17 de octubre respectivamente y del tema relacionado con el anticipo, el municipio señaló:

"Con respecto a lo que corresponde a la amortización del anticipo, la misma como sabemos no se ha podido realizar por cuanto el contrato está suspendido y aunque interventoría realizó un corte de obra con sus respectivas cantidades de obra y ejecución presupuestal, por desacuerdo interventoría-contratista no se legalizó la respectiva acta parcial No. 1 y en consecuencia no se ha podido realizar la primera amortización de anticipo..."

Con respecto a la Forma de Pago, la misma se realizó de acuerdo a los parámetros del contrato Interadministrativo Municipio-Fonade en el que el anticipo se pagó según lo pactado en dicho contrato y este fue exclusivamente autorizado por Interventoría, entendiendo nosotros como municipio que todo estaba conforme.

En lo que manifiestan sobre las actas de seguimiento del contrato Formato FMI020 realizadas por la interventoría, y en la cual presentan un avance del 11% aproximadamente, efectivamente las mismas llegaron a ese porcentaje como quiera que el contrato debió suspenderse por que al llegar a la ejecución del tanque, se encontró que los diseños inicialmente planteados para el tanque debían ser ajustados como quiera que se determinó en terreno que las condiciones del área de cimentación hacían necesario un ajuste a los diseños. Cabe resaltar que los diseños iniciales fueron viabilizados por el Ministerio de Vivienda, Territorio y Desarrollo, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social y Fonade que es quien acepta hacer la coordinación total del proyecto, soportes con los cuales el Municipio desarrolla el proceso de Contratación de las obras...

Con respecto al acta de seguimiento de 01 de agosto de 2017 en que citan. Finalmente, la INTERVENTORÍA hace salvedad de no dar continuidad el proceso y acompañamiento a este proyecto, por lo anterior recomendarán al municipio proceder con la liquidación del contrato... 'Hasta el momento no hemos recibido de manera oficial la directriz o recomendación de la interventoría o de Fonade de proceder a liquidar el contrato interadministrativo y contrato de obra, y por el contrario el ente territorial en las diversas reuniones sostenidas con las partes y a través de oficios ha manifestado su voluntad de superar las situaciones que dieron origen a la suspensión y reiniciar el contrato.

Con respecto al informe de interventoría con fecha 15 de junio de 2017 en cuanto a la solicitud que dice la interventoría ha realizado al municipio para reiniciar el contrato, es importante aclarar que como entidad territorial se han realizado todas las acciones y se ha enviado la información pertinente a Fonade de los ajustes presupuestales de los diseños definitivos a la vez que se han solicitado directrices y el aval de los mismos sin que hasta el momento de haya recibido respuesta positiva o negativa...

En cuanto al manejo e inversión del anticipo, precisamos lo siguiente: Como se ha manifestado en este oficio, el pago del anticipo obedeció al procedimiento establecido en el contrato y fue exclusivamente autorizado por la interventoría, por lo tanto el municipio no tuvo injerencia ni conocimiento de los documentos necesarios para el desembolso.

Cabe precisar por lo manifestado por la CGR aparte que transcribimos: "Como se observa, los desembolsos del anticipo autorizados por la interventoría y la entidad territorial para su retiro de la fiducia, no corresponden a los ítems y montos previstos en el plan de inversión del anticipo. De otra parte "no se cuenta con informe de inversión y buen manejo del anticipo FMI 042, ya que este no fue remitido por el contratista o la interventoría. No obstante. Se anexan requerimientos realizados por la supervisión" que se encuentran en un error por cuanto la entidad territorial no autorizo ningún desembolso del anticipo como quiera que no era de su competencia.

Con respecto a los desembolsos correspondientes al anticipo, estos fueron aprobados y autorizados exclusivamente por la interventoría como quiera que no era competencia de la entidad territorial.

Por otra parte se reitera que con respecto a la amortización no se ha efectuado como quiera que el contrato se encuentra suspendido.

No estamos de acuerdo en cuanto a la afirmación de que el proyecto tenía deficiencia en la etapa de Estudios y Diseños, como quiera que el mismo contaba con todos los elementos y requerimientos en lo que corresponde a documentación exigida y debidamente viabilizado por el Ministerio de Vivienda, Territorio y Desarrollo, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social y Fonade que es quien acepta hacer la coordinación total del proyecto, soportes con los cuales el Municipio desarrolla el proceso de Contratación de las obras...

Finalmente reiteramos la disposición como municipio de salvar estas situaciones y poder según lo manifestado por el contratista, continuar con el desarrollo del proyecto en pro de la comunidad que tanto lo necesita, como prueba de ello, el municipio le ha manifestado a Fonade y a la interventoría la apropiación de recursos propios para el pago de los ajustes presupuestales que se generen de la revisión y aprobación que debe realizar Fonade, de lo cual anexamos copia; y que hasta el momento no hemos recibido".

FONADE por su parte, señala:

"En mesa de trabajo realizada el día 12 de octubre de 2017, en el municipio de Candelaria, de la que se anexa copia del acta (**Anexo 4**), en la que asistieron: En representación de FONADE la abogada Yeimi Tatiana Osorio y el Supervisor Jose David Rodriguez; por parte del municipio de Candelaria el Supervisor del Convenio Interadministrativo designado por la Entidad territorial y del contrato de obra, Arquitecto Wilson Betancourt y el Asesor Jurídico del despacho de la alcaldía, Arley Jesus Valencia y en representación del contratista de obra los ingenieros Andres Ospina y Adrián Daza, se pusieron de presente las razones por las cuales no se ha dado el reinicio de la obra, no se ha amortizado el anticipo y no se ha surtido los procesos de incumplimientos solicitados por la interventoría y la supervisión del contrato interadministrativo derivado, a lo cual el ente territorial y contratista, manifestaron lo siguiente:

Motivos de la suspensión: El contratista manifiesta que se generaron debido a la necesidad de realizar un ajuste a los diseños aprobados por el Minvivienda, respecto del tanque, así: "(...) estos ajustes de diseños correspondían a los diseños de cimentación del tanque, debido a que el estudio de suelo no correspondía a las condiciones actuales, por lo cual se debía realizar ajustes a los CAISER los cuales inicialmente eran de 1.2 mts, y no contaban con datos de amarre entre la cimentación y la base del tanque...

APUs no previstos, reajuste de precios, mayor permanencia de interventoría: Para que se den estos supuestos, el ente territorial y el contratista manifestaron "(...) Los ítems no previstos se generan por los ajustes de los diseños, dichos ítems fueron suministrados en su momento a la interventoría MMC-030, a fin de ser validados y aprobados para dar trámite ante FONADE, para su posterior adición. (...)" A la fecha estos no han sido avalados por la interventoría.

Manejo e inversión del Anticipo: El contratista aportó copia de soportes en donde se evidencia que la FIDUCIARIA BOGOTÁ realizó los pagos directamente a los proveedores y los cuales fueron realizados previa aprobación de la interventoría...

Novedades Contractuales: "El contrato de obra, no presenta adición de recursos ni de plazos a la fecha. El Municipio se compromete a remitir las novedades contractuales del contrato de obra, a la fecha. El ente territorial ha comunicado a FONADE la intención de cofinanciar mayores costos en obra e interventoría, ya tienen los CDP vigencia 2017."

La Entidad Territorial en desarrollo de la mesa de trabajo entregó la última prórroga a la suspensión suscrita por el contratista de obra y la entidad territorial. (Anexo 1 y 1.1) Así las cosas, de lo mencionado por la interventoría en informe con fecha 15 de junio de 2017, donde manifestó que "...A pesar de la gestión y múltiples misivas realizadas por esta interventoría, a la fecha el curso del contrato es incierto ya que no se han legalizado las novedades contractuales (esto teniendo en cuenta que la última prórroga realizada a la suspensión No. 1 vence el 18 de junio de 2017), es de anotar que a fecha de la mencionada reunión se conoció por la supervisión del contrato interadministrativo que estas novedades se encuentran al día

Viabilidad del proyecto:

En la reunión mencionada se mencionó que: "(...) FONADE deja constancia que no avalara ni reconocerá actividades de verificación técnica que se hayan surtido. Se requiere a la entidad territorial que presente un balance del contrato donde se pueda validar el estado del mismo a fin de verificar la viabilidad y si es el caso la continuidad del mismo. Se presentará a la gerencia del convenio la solicitud el Municipio de la posibilidad del cambio de interventoría dada la queja disciplinaria presentada por el contratista contra la interventoría. El Municipio se compromete a dar continuidad en los próximos 8 días a la audiencia de declaratoria de incumplimiento que se viene surtiendo contra el contratista. Además menciona dará respuesta a la solicitud de inicio de incumplimiento del contratista por falta de soportes de inversión de anticipo y presentará a FONADE la manifestación por escrito de su intención de cofinanciación.(...)".

Además se concluyó:

Primero: Los presupuestos para dar inicio a la obra dependen del trámite y aprobación del alcance físico y presupuestal de la obra, producto de los ítems no previstos que surgieron por el alcance a los diseños estructurales realizados para el tanque. Lo cual a pesar de haberse requerido en diversas ocasiones por la interventoría y el supervisor del contrato interadministrativo por FONADE, al contratista y al ente territorial, a la fecha no se han surtido los ajustes requeridos.

Para ello, el Municipio junto con el Contratista se comprometieron a presentar el balance del proyecto con los respectivos soportes para el correspondiente estudio de precios de mercado de los ítems no previstos por el Área de Planeación Contractual y posterior revisión y aval de la interventoría. Además el contratista deberá estar al día en la presentación de informes de inversión del anticipo.

De igual forma, tanto el contratista como la supervisión del contrato de obra (Supervisor del Convenio Interadministrativo designado por la Entidad territorial y del contrato de obra, Arquitecto Wilson Betancourt), manifestaron que encuentran viable técnicamente el proyecto, toda vez que los diseños aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuentan con los presupuestos técnicos y que el alcance efectuado al del tanque obedece a la situación actual del terreno, incluso ya fueron aprobados por la interventoría mediante oficio del 10 de julio de 2016, bajo No MMC030-0517-210609-2016 (Anexo 3). Así las cosas, la continuidad del mismo únicamente depende de entrar la aprobación de los ítems no previstos que la actual interventoría MMC-030, a la fecha no ha surtido.

En cuanto al alcance presupuestal el Municipio manifestó su intención de continuar con el proyecto y de su intención de cofinanciar mayores costos en obra e interventoría.

Respecto de las recomendaciones de incumplimientos, la Entidad Territorial se comprometió "(...) a dar continuidad en los próximos 8 días a la audiencia de declaratoria de incumplimiento que se viene surtiendo contra el contratista. Además menciona dará respuesta a la solicitud de inicio de incumplimiento del contratista por falta de soportes de inversión de anticipo y presentará a FONADE la manifestación por escrito de su intención de cofinanciación.". El Asesor Jurídico del municipio argumentó que no encuentra méritos para incumplir al contratista, dado que el avance de obra no se dio por razón de la suspensión y por eso mismo no se ha procedido a amortizar el aludido anticipo.

Segundo: El Contratista remitirá respuesta a observaciones realizadas por la interventoría respecto a la inversión del anticipo con los debidos soportes. Para ello, en mesa de trabajo aportó algunos soportes de la fiducia, como se mencionó líneas atrás de este escrito. Además, a la supervisión del contrato interadministrativo por parte de FONADE le fue allegado, mediante correo electrónico del 16 de octubre de 2017, su manifestación frente a la observación realizada por este ente de control respecto del contrato de obra suscrito con Tecnologías Constructivas de Colombia, que más adelante se detallará.


Tercero: Una vez cumplidas las actividades comprometidas por el Municipio y Contratista para el inicio de labores, FONADE en virtud de sus obligaciones en el marco del contrato interadministrativo derivado N°

2133894, adelantará los trámites para dar curso a la interventoría o a la reasignación, debido a lo solicitado por el Municipio en comunicación del 9 de octubre de 2017, donde se nos informó de la queja disciplinaria que interpuso el contratista contra la firma de interventoría MMC-030 ante la Procuraduría Provincial de Cali, Valle del Cauca. (Anexo 6)

AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO- RESPUESTA A SUS OBSERVACIONES.

Respecto a su afirmación de que "Los documentos expedidos por el contratista TL INGEAMBIENTES SAS, el documento de contrato de Obra Civil, suscrito entre TL INGEAMBIENTE SAS Y tecnologías Constructivas de Colombia SAS fue por \$656,182,110,68 y en la forma de pago señala que el contratante entregará al contratista por concepto de anticipo la suma de \$262.472.844 que corresponde al 30% del valor total del contrato, el contrato fue firmado el 27 de abril del año 2016 entre el representante Legal de TL INGEAMBIENTE SAS Y EL REPRESENTANTE LEGAL DE TECNOLOGÍAS CONSTRUCTIVAS DE COLOMBIA SAS.", es de precisar que:

En mesa de trabajo sostenida el 12 de octubre de 2017, se indagó al contratista de obra por los pagos realizados, quien informó que, de conformidad a los comprobantes informativos de transacción abajo relacionados, no es cierta la afirmación de que exista un detrimento por concepto del anticipo, ya que efectivamente los valores fueron pagados a las empresas acreedoras para la ejecución de la obra, por lo cual se encuentran disponibles los suministros y demás recursos para la ejecución; y en este sentido, una vez se logre el reinicio del contrato de obra se procederá a ejecutar los ítems correspondientes, amortizando el anticipo al momento de efectuar los pagos parciales por avance de obra.

ciaria		Fiduciaria Bogotá 							
Valor Neto	Cuenta Pago	No. Beneficiario	Descripción Beneficiario	Tipo de Cuenta	Número del Banco	Numero de Cuenta	Fecha de Pago	Grupo de Giro	Estado
\$ 262.472.844,27	10900200167704	600.639.082	TECNOLOGIAS CONSTRUCTIVAS DE COLOMBIA SAS	CC	Bogotá	486481905	20/05/2016	27283	Pagada
\$ 65.372.493,00	10900209167704	880.035.050	MEXICHEM COLOMBIA SAS	CC	Bancolombia	3000605006	20/05/2016	27253	Pagada
\$ 52.297.984,74	10900200167704	690.333.023	SIDERURGICA DE OCCIDENTE S A	CC	Bogotá	256124785	20/05/2016	27283	Pagada

Sobre este mismo aspecto se requirió al contratista ampliar la información, lo cual efectuó mediante correo electrónico de fecha 16/10/2017 (Anexo 7), anexo a este comunicado, mediante el cual manifiesta que:

(...)3. El contrato de Obra que se tiene a todo costo corresponde a la suma de \$656 millones de pesos, de los cuales se entregó un anticipo de \$262 millones de pesos. Para el desembolso de este anticipo se presentó contrato y la discriminación de los ítems que afectaban el contrato, distribuido en los cuatro (4) ítems del manejo de anticipo. Los valores se discriminaron y fueron aprobados por interventoría.

(...)

Las diferencias entre las fechas de la generación de los soportes y el desembolso efectivo a los terceros, se debe a que después a los que pasos que se deben tener en cuenta para dicho desembolso, el cual paso a enumerar...

Además en la reunión sostenida del 12 de octubre de 2017, argumentó que no se discriminó como concepto de "Obra" toda vez que la interventoría de tal manera no lo avaló sino que le solicitó incluirlo en el concepto como "compra de materiales y accesorios".

Con relación a la subcontratación con TECNOLOGÍAS CONSTRUCTIVAS S.A.S se informa que, el contratista de obra manifestó que la interventoría conocía de este contrato y que "Los valores se

discriminaron y fueron aprobados por interventoría." Con relación a este punto y respecto a los informes de inversión y Buen manejo del anticipo que debieron ser remitidos por la Interventoría, FONADE iniciará el procedimiento administrativo por el presunto incumplimiento del consorcio MMC- 030 en sus funciones como interventor.

Respeto a su afirmación "**También se destaca el desembolso por \$52.303.765 (VERIFICAR EL VALORAPARECE MENOS) soportado en una cotización expedida por Siderúrgica de Occidente, documento que no garantiza la entrega efectiva de los insumos o bienes presuntamente adquiridos.**" es de mencionar que se indagó al contratista sobre este aspecto, quien manifestó que de acuerdo a la costumbre mercantil de la región donde se lleva a cabo la obra, la cotización corresponde a la orden de compra que expide el proveedor para soportar la inversión, pero que tal y como consta en el comprobante informativo de transacción de fecha 20/05/2016, el pago fue efectivamente realizado a la SIDERURGICA DE OCCIDENTE S.A, por lo cual se encuentra disponible para la ejecución de la obra.

Por otra parte, a octubre de 2017, según la información del balance económico del contrato, del valor girado en calidad de anticipo no se ha efectuado amortización alguna, por cuanto el contratista no ha anexado soportes relacionados con la inversión del anticipo entregado; a pesar de los diferentes requerimientos efectuados por la interventoría. El valor del anticipo se encuentra en su totalidad, pendiente de legalización.

Sobre esta aseveración, es preciso señalar que toda vez que lo ejecutado a la fecha no ha sido recibido a satisfacción por la interventoría, el contratista no ha presentado actas parciales para el pago, lo que impide la amortización del anticipo menos aun cuando nos encontramos ante un contrato en estado suspendido.

FUNCIONES DEL SUPERVISOR CONTRATO INTERADMINISTRATIVO N° 2133894.

Ahora bien, en cuanto a sus observaciones respecto del seguimiento realizado al proyecto, tenemos:

a) "**(...) Las situaciones descritas anteriormente tienen origen en deficiencias de la etapa de estudios y diseños ve según y reflejan deficiencias en el seguimiento, control y contraste de los documentos soportes anexados por el contratista y avalados por la interventoría para el retiro de los recursos de la fiducia; así como la débil actuación ejercida por la Gerencia del proyecto y del Ente Territorial, con relación a la aplicabilidad de los recursos entregados como anticipo, acorde con lo señalado en el Plan de Inversiones.(...)**"

Se reitera que para el proyecto del asunto, NO EXISTIÓ una etapa de estudios y diseños, toda vez que el mismo fue viabilizado técnica y financieramente por el Ministerio de Vivienda, e ingresó a FONADE en un estado de Maduración Alta, lo que traducía en no contemplar etapa de verificación técnica; por lo cual mediante Adición No. 1, Disminución No.1 y Prórroga No. 2 al Convenio interadministrativo Derivado No 2133894 de fecha 20 de noviembre de 2014, se eliminó el valor que estaba previsto para la etapa de preconstrucción y se acordó un valor para la etapa de obra de \$1.441.477.216.

b) **(...) y reflejan deficiencias en el seguimiento, control y contraste de los documentos soportes anexados por el contratista y avalados por la interventoría para el retiro de los recursos de la fiducia; así como la débil actuación ejercida por la Gerencia del proyecto y del Ente Territorial, con relación a la aplicabilidad de los recursos entregados como anticipo, acorde con lo señalado en el Plan de Inversiones; por cuanto los recursos entregados al contratista TL INGEAMBIENTE SAS como anticipo, no fueron invertidos, acorde con lo señalado en el plan de inversión. Si FUERON INVERTIDOS TAL Y COMO SE SEÑALA EN LAS TRANSACCIONES ELECTRÓNICAS REALIZADAS POR LA FIDUCIA A CADA UNO DE LOS PROVEEDORES...**

Así las cosas, como se anotó, en la citada reunión se acordó que el municipio presentará un balance del contrato donde se pueda validar el estado del mismo a fin de verificar la viabilidad y si es el caso la continuidad del mismo, y de ser necesario cofinanciará los valores adicionales que puedan presentar diseño del tanque por los ajustes a los diseños. De este modo, FONADE se encuentra a la espera de los

compromisos adquiridos por el municipio a fin de poder sacar adelante el proyecto, y en caso de que se determine por parte de la Entidad Territorial la inviabilidad de continuar con la ejecución, ésta deberá devolver a FONADE toda las sumas giradas por concepto de anticipo, so pena de que se declare el incumplimiento a las obligaciones de la entidad territorial y se haga efectiva la póliza de cumplimiento prevista en el contrato Interadministrativo No. 2133894.

Por lo anterior, esta Gerencia de Convenio y la supervisión del contrato interadministrativo N° 2133894, reitera que se han realizado, según sus competencias, el control y seguimiento del contrato de interventoría y del normal desarrollo del contrato interadministrativo con la entidad territorial, que a pesar de las recomendaciones dadas a la misma (las cuales ya le fueron señaladas a su Despacho en respuesta anterior), ésta no ha accedido a tomar decisiones en el proceso de incumplimiento que se encuentra suspendido referente a deficiencias en el avance de obra o a iniciar el proceso administrativo por falta de informes de inversión y correcta inversión del anticipo, ha procedido de conformidad con las obligaciones convenidas y ha surtido las acciones que le competen a fin de garantizar el desarrollo del proyecto”.

Análisis de Respuesta

El municipio en su respuesta informa no estar de acuerdo con la existencia del detrimento de los recursos entregados como anticipo, por cuanto éstos están en poder de los proveedores del contratista de obra. Al respecto precisa la CGR que acorde con las condiciones de operación de la fiduciaria Bogotá, el titular de la causación es el contratista TL Ingeambiente SAS y el destino de los mismos corresponde al proveedor de los materiales y/o servicios; sin embargo, la ejecución de estos recursos no guarda correspondencia con el porcentaje de ejecución física de la obra.

En lo relacionado con los motivos de la suspensión informan: *El contratista manifiesta que se generaron debido a la necesidad de realizar un ajuste a los diseños aprobados por el Minvivienda, respecto del tanque, así: “ (...) estos ajustes de diseños correspondían a los diseños de cimentación del tanque, debido a que el estudio de suelo no correspondía a las condiciones actuales, por lo cual se debía realizar ajustes a los CAISER los cuales inicialmente eran de 1.2 mts, y no contaban con dados de amarre entre la cimentación y la base del tanque...”*

“Los presupuestos para dar inicio a la obra dependen del trámite y aprobación del alcance físico y presupuestal de la obra, producto de los ítems no previstos que surgieron por el alcance a los diseños estructurales realizados para el tanque. Lo cual a pesar de haberse requerido en diversas ocasiones por la interventoría y el supervisor del contrato interadministrativo por FONADE, al contratista y al ente territorial, a la fecha no se han surtido los ajustes requeridos (...).

De igual manera el municipio en su respuesta señaló. *“... que encuentran viable técnicamente el proyecto, toda vez que los diseños aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuentan con los presupuestos técnicos y que el alcance efectuado al del tanque obedece a la situación actual del terreno, incluso ya fueron aprobados por la interventoría mediante oficio del 10 de julio de 2016, bajo No MMC030-0517-210609-2016 (Anexo 3). Así las cosas, la continuidad del mismo únicamente depende de entorpecer la aprobación de los ítems no previstos que la actual interventoría MMC-030, a la fecha no ha surtido...”*

Los argumentos esbozados en las respuestas de FONADE y el municipio, evidencian que la ejecución del proyecto ha tenido deficiencias de planeación, de igual forma existen

aspectos por definir tales como ítems no previstos pendientes de aprobación por parte de la interventoría y la definición de la fuente de financiación de los mismos. Las respuestas se concentran en el análisis de los inconvenientes presentados en la ejecución del proyecto sin que den claridad sobre la solución a los diseños del tanque de almacenamiento; lo que genera que la obra continúe suspendida.

De los temas enunciados en las respuestas, se destacan los siguientes:

- Necesidad de realizar ajustes a los diseños aprobados por el Minvivienda, respecto del tanque, en cuanto a los diseños en cimentación, debido a que el estudio de suelo no correspondía a las condiciones actuales, por lo cual se debía realizar ajustes a los CAISER los cuales inicialmente eran de 1.2 mts, y no contaban con dados de amarre entre la cimentación y la base del tanque.
- Compromiso de la Entidad Territorial, en dar continuidad en los siguientes 8 días a la audiencia de declaratoria de incumplimiento que se venía surtiendo contra el contratista por falta de soportes de inversión de anticipo.
- Presentación de la entidad territorial a FONADE, de la manifestación por escrito de su intención de cofinanciación de los ítems no previstos.
- Cumplidas las actividades por el Municipio y Contratista para el inicio de labores, FONADE se compromete a gestionar los trámites para dar curso a la interventoría.
- Los recursos en poder de los proveedores se invertirán en la ejecución de la obra, y con ello se espera la amortización del anticipo mediante actas parciales.

Por lo anterior, para la entidad de control, es claro que no se han tomado las determinaciones necesarias respecto a la continuidad o designación de la interventoría, y no han solucionado la financiación de los ítems no previsto.

De otra parte, FONADE no ha logrado de manera oportuna y eficiente, dar cumplimiento a algunas obligaciones señaladas en el convenio interadministrativo derivado No. 2133894, suscrito con el municipio de Candelaria y en especial en lo referente a la Cláusula Tercera Obligaciones de FONADE numerales 2⁶³, 3⁶⁴ y 7⁶⁵.

Concluye la CGR que FONADE incumplió los objetivos de la línea de gerencia de proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE que estipula:

⁶³ Celebrar el contrato para la interventoría del proyecto...

⁶⁴ Informar oportunamente a la Entidad Territorial a través del interventor cuando evidencie cualquier situación de incumplimiento que pueda presentarse en la ejecución de los contratos derivados que se suscriban y que puedan afectar el desarrollo del presente convenio interadministrativo Derivado...

⁶⁵ Aplicar y velar por el cumplimiento de la estrategia de seguimiento, control y transparencia consignada en el Manual Operativo de los convenios... suscritos entre el DPS y FONADE

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación*

Los hechos descritos permiten confirmar que el objeto del contrato no se ha cumplido, no se han amortizado los recursos entregados como anticipo, el contrato se encuentra suspendido desde el 8 de agosto de 2016 y FONADE no ha tomado las determinaciones necesarias respecto a la continuidad y/o designación de la interventoría, además no se han solucionado los inconvenientes presupuestales para la financiación de la construcción del tanque de almacenamiento, circunstancias que evidencian el incumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos, situaciones que ratifican el detrimento al patrimonio público por valor de \$410.819.230 .

HALLAZGO No.6 Convenio Interadministrativo 2122861 FONADE - San Bernardo Nariño – Adecuaciones viviendas vulnerables (F Y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

FONADE suscribió el convenio 211041 de 2011⁶⁶ con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante DPS) Fondo de Inversión para la Paz, con el objeto de adelantar la Gerencia Integral de los proyectos entregados por éste.

Derivado de este convenio, FONADE suscribió el Convenio Interadministrativo No. 2122861 del 5 de Septiembre de 2012⁶⁷ con el municipio de San Bernardo, por valor final de \$631.329.443⁶⁸; al cual se suscribieron 6 prórrogas y una vigencia final hasta el 30 de Junio de 2016.

Como resultado del convenio Interadministrativo 2122861 de 2012, el municipio de San Bernardo (Nariño), el 13 de Marzo de 2014 suscribió el contrato de Obra No. LP-001-

⁶⁶ Fecha de Inicio 28/12/2011 y vigente hasta el 31/12/2017.

⁶⁷ Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar el proyecto denominado "Adecuación Locativas en viviendas vulnerables de la zona rural del municipio de San Bernardo- Nariño", de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración suministrada por FONADE, la cual hace parte integral del presente convenio"

⁶⁸ CDP No. 8137 del 3/08/2012, Modificación No. 1, Prórroga No. 2 y Disminución No. 1 al convenio Interadministrativo Derivado 2122861. CLÁUSULA QUINTA. - Disminúyase la suma de VEINTICINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$25.599.347), que es la diferencia entre el pre-costeo inicial y el costeo definitivo del proyecto. Valor Inicial del proyecto (\$656.928.790)

2014⁶⁹, con el CONSORCIO HYG, cuyo objeto es "El Contratista se obliga por sus propios medios a realizar, por el sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, las obras para realizar las "ADECUACIONES LOCATIVAS EN VIVIENDAS VULNERABLES DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - NARIÑO", de conformidad con las Especificaciones Técnicas requeridas por La Entidad" y un valor de \$631.139.842.

Mediante otro si No. 2 al contrato LP-001-2014 del 08 de mayo de 2014, se modificó la forma de pago y aspectos inherentes a las garantías. Se pactó en la Cláusula Tercera un anticipo del 50% que corresponde a \$315.569.921, superior al 30% pactado inicialmente, y se complementó la cláusula novena, con la inclusión del "numeral 5. De buen manejo, correcta inversión amortización y devolución del anticipo por un 100%".

Mediante otro si No. 03 del 11 de febrero de 2015, se modificó la CLAUSULA QUINTA del contrato que estipulaba el plazo de ejecución de la obra en dos (2) meses contados a partir de la firma del acta de inicio, en los siguientes términos: "el plazo de ejecución de la obra es de cuatro (4) meses contados a partir de la firma del acta de inicio de Obra, la cual se suscribió el día 11/08/2014... (...)." La fecha de terminación del contrato de Obra fue el día 11 de abril de 2015.

Cuadro No. 23 INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO

CONTRATO DE OBRA LP-001-2014 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 2122861	
Fecha Firma Contrato	13/03/2014
Objeto	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar el proyecto denominado "Adecuación Locativas en viviendas vulnerables de la zona rural del municipio de San Bernardo- Nariño", de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración suministrada por FONADE, la cual hace parte integral del presente convenio"
Valor Inicial	\$ 631.329.443,00
Valor pagado anticipo 50%	\$ 315.569.921,00
Valor por pagar	\$ 315.569.921,00
Plazo Ejecución Inicial	Dos (2) meses
Plazo Ejecución Actualizado	Cinco (5) meses
Fecha de inicio	11/08/2014
Fecha Terminación inicial	11/10/2014
Suspensión	90 días
Fecha Reinicio	11/01/2015
Fecha terminación Actualizado	11/01/2015
Fecha Prórroga	11/01/2015
Fecha Terminación del contrato	11/04/2015
Fuente: informes de interventoría	
Elaboró: Equipo Auditor	

Con comprobante de Egreso No. 41484 del 6 de Octubre de 2014, FONADE transfirió el valor del anticipo por \$299.791.425 a la Fiducia, descontada la contribución del impuesto

⁶⁹ El plazo de ejecución de la obra es de dos meses, que empieza a partir de la firma del acta de inicio. Acta de inicio: 11/08/2014. Es importante aclarar que corresponde a la mejora e intervención de 200 unidades de viviendas ubicadas en el municipio. Se realizaron cuatro (4) suspensiones y tres (3) Otro sí. La fecha de vigencia del contrato de obra fue el 11/04/2015.

de Guerra de 5%⁷⁰ por \$15.778.496 (Valor girado al municipio de San Bernardo con comprobante de egreso No. 41483 del 6 de octubre de 2014).

Así mismo, la Fiduciaria realizó los siguientes desembolsos del anticipo al contratista de obra Consorcio HYG:

Cuadro No. 24 DESEMBOLSOS ANTICIPOS

CONTRATO DE OBRA LP-001-2014		
DESEMBOLSOS ANTICIPO		
Desembolsos	Fecha	Valor
Desembolso No. 1	27/11/2014	\$ 47.000.000,00
Desembolso No. 2	27/11/2014	\$ 95.754.000,00
Desembolso No. 3	20/01/2015	\$ 82.544.877,00
Desembolso No. 4	23/01/2015	\$ 17.810.400,00
Desembolso No. 5	24/02/2015	\$ 56.632.148,00
VALOR TOTAL DESEMBOLSADO		\$ 299.741.425,00
VALOR ANTICIPO GIRADO		\$ 299.791.425,00
SALDO FIDUCIA		\$ 50.000,00
Fuente: Informes interventoría		
Elaboró: Equipo Auditor		

Como se observa en la tabla anterior, el valor total girado al contratista en calidad de anticipo fue de \$ 299.741.425, realizado en cinco (5) desembolsos de acuerdo al Plan de Inversión aprobado y avalado por el interventor y existe un saldo en la fiducia de \$50.000.⁷¹

Referente a los informes de la interventoría, en el Informe 6 correspondiente al mes de abril de 2015, se consignó que existía un retraso correspondiente al 80% en el cumplimiento del contrato; por tanto, el avance correspondía al 20%. Igualmente, consigna que se evidenciaron los siguientes problemas:

- ✓ Las obras no contaron con los frentes necesarios para el desarrollo de las actividades.
- ✓ El contratista no asistió constantemente a los comités de obras realizados durante las fechas de ejecución del contrato.
- ✓ No hay respuesta por parte del contratista a los oficios enviados por interventoría.
- ✓ El contratista no asumió compromisos para agilizar actividades, y no asumió recomendaciones de interventoría.
- ✓ Falencia en la entrega de material.
- ✓ A la fecha se encuentra terminadas 29 cubiertas y 2 pisos, 7 mejoras de 2 baños y 5 cocinas quedaron en proceso.
- ✓ La Interventoría ha estado siempre presente insistiendo al contratista de las demoras y retrasos recordando la fecha de terminación, sin embargo, no se obtuvieron resultados positivos ante el proyecto a pesar de los compromisos que el contratista adquirió."

⁷⁰ "Según el Decreto Nacional 399 de 2011, en el artículo 11 y de conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público y fondos de orden distrital, celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición."

⁷¹ A la fecha 03/10/2017, no se evidencia documento alguno que certifique la cancelación y/o liquidación de la fiducia.



Igualmente, en el informe final correspondiente al periodo 11 de agosto de 2014 al 11 de Abril de 2015, en el numeral 1.6.1.3 relativo al avance físico y presupuestal, se transcribió: "El avance de la obra del contrato fue de un 20% quedando un 80% sin ejecutar, por los motivos anteriormente expuestos se decide el día 11 de abril de 2015 dar por terminada la obra, debido al incumplimiento contractual por parte del contratista de obra Consorcio H&G, ya que las obligaciones contractuales no fueron cumplidas según lo presupuestado.

Por esto, la interventoría Consorcio MSD solicitó al Municipio de San Bernardo y a FONADE que inicien el proceso de imposición de multas para el contratista teniendo en cuenta el incumplimiento contractual." (Resaltados fuera de texto).

Referente a cada ítem del proyecto⁷², el informe final de interventoría concluye: "Sin embargo, el avance fue deficiente durante todo el periodo de obra, en donde el contratista no hizo la adecuada presencia, tampoco el Arq. De Obra ni el personal de obra."

El 4 de Abril de 2017, se realizó la liquidación bilateral del contrato de Obra 001 de 2014 y en la cláusula segunda SALVEDAD se consignó: "Establecer como saldo a favor del municipio de San Bernardo la suma de Doscientos siete millones seiscientos treinta y siete mil seiscientos noventa y cuatro pesos con cuarenta y nueve centavos \$(207.637.694.49), correspondiente al saldo a favor del municipio con su respectiva indexación".

Dichos valores se deberán cancelar en el término de VEINTE (20), días hábiles subsiguientes a la notificación del presente acto administrativo, en la cuenta de ahorros No. 472900100737, a nombre del convenio 160 No. 160DPS- 211041 FONADE, por concepto de reembolso de anticipo. (...)"⁷³

Los valores y conceptos de la liquidación se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 25

LIQUIDACIÓN CONTRATO DE OBRA LP-001-2014		
Valores de Ejecución		
Valor Total del Contrato		\$ 631.139.842,00
Anticipo	50%	\$ 315.569.921,00
Valor Total Ejecución	19,05%	\$ 120.232.139,00
Balance Financiero		
Valor del Contrato		\$ 631.139.842,00
Valor Pagado por Anticipo		\$ 299.741.425,00
Valor Ejecutado		\$ 120.232.139,90
Valor No Ejecutado		\$ 179.509.285,10
Valor Multas		
Saldo a Favor del Municipio		\$ 179.509.285,10
Valor Indexado entre 06 Octubre de 2014 a 04 Abril 2017		\$ 207.637.694,49

Fuente: Acta Liquidación Bilateral 04 de Abril 2017

Elaboró: Equipo Auditor

⁷² Cimentación, Estructura, Mampostería, pisos, Instalaciones sanitarias, Instalaciones hidráulicas y eléctricas, Cubiertas y cielo raso, Carpintería metálica y Aparatos sanitarios y cocinas

⁷³ A la fecha 03/10/2017 no se ha realizado la devolución de los recursos del anticipo

Como resultado de lo expuesto y del análisis, evaluación y seguimiento al manejo e inversión del anticipo, se evidenció que no se cumplió con el objeto del contrato; lo anterior por cuanto no se realizó una planificación adecuada por unidad de vivienda, que conllevara realmente a mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias en las zonas rurales. Así mismo, el contratista no reembolsó los recursos del anticipo no ejecutados por \$207.637.694,49, pese al compromiso adquirido en el acta de liquidación bilateral suscrita el 04 de abril de 2017, en la que acordaron para tal fin un término de 20 días hábiles subsiguientes a la notificación del acto administrativo.

Adicionalmente, el municipio no ejecutó el proceso de cobro a la aseguradora de la garantía que ampara el manejo, inversión y amortización del anticipo incluida en la cláusula novena del contrato, tampoco se hicieron efectivas las cláusulas Décima Primera. - Multas⁷⁴ y la Décima segunda. - Penal Pecuniaria⁷⁵ del contrato de obra, a pesar de que los informes de la interventoría, insistían respecto al reiterado incumplimiento del contratista⁷⁶.

No obstante, FONADE no adelantó la declaratoria de incumplimiento al municipio con el propósito de afectar la póliza⁷⁷ que ampara el cumplimiento del convenio interadministrativo 2122861 del 2012 suscrito con el municipio de San Bernardo (Nariño), la cual está vigente hasta el 31 de diciembre de 2017.

Dichas situaciones generan un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6⁷⁸ de la Ley 610 de 2000; por valor de **\$207.637.694.49**⁷⁹ correspondiente al

⁷⁴ "MULTAS: En caso de mora o incumplimiento parcial de las obligaciones adquiridas por El Contratista, La Entidad cobrará multas diarias y sucesivas equivalentes al uno por mil del valor total de este Contrato, por cada día hábil de retardo o incumplimiento, si a juicio de La Entidad de ello se derivan perjuicios para la administración, sin que el monto total de la multa exceda el 10% diez por ciento del valor total de este Contrato, cantidad que se imputará a la de los perjuicios que reciba La Entidad por el incumplimiento."

⁷⁵ "PENA PECUNIARIA: En caso de incumplimiento de las obligaciones adquiridas o de declaratoria de caducidad de este Contrato, El Contratista pagará a La Entidad a título de pena, una suma equivalente al 10% diez por ciento del valor total de este Contrato, cantidad que se tendrá como pago anticipado de los perjuicios que reciba La Entidad por el incumplimiento."

⁷⁶ "A fecha de hoy 10 de octubre del 2014 no se ha cumplido con el objeto contractual y tampoco se ha hecho la respectiva acta de suspensión, la cual debe generar la Alcaldía.

En razón a lo anterior, se observa que el ritmo de trabajo desarrollado no concuerda con las necesidades requeridas para la terminación de la obra en el plazo acordado del 11 de octubre de 2014, por lo cual se prevé el posible incumplimiento de las siguientes cláusulas contractuales: CLAUSULA PRIMERA. OBJETO: El Contratista se obliga por sus propios medios a realizar, por el sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, las obras para realizar las "ADECUACION LOCATIVAS EN VIVIENDAS VULNERABLES DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - NARIÑO", de conformidad con las Especificaciones Técnicas requeridas por La Entidad, CLÁUSULA QUINTA.- PLAZO: El plazo de ejecución de la obra es de dos meses, que empieza a partir de la firma del acta de inicio y la CLAUSULA SÉPTIMA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.(...)"

⁷⁷ "GARANTÍAS: FORMATO PARA ENTIDADES ESTATALES: Siguiendo los lineamientos del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, y decretos reglamentarios y/o modificatorios, LA ENTIDAD TERRITORIAL, deberá constituir a favor de FONADE y/o EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, una garantía que consistirá en una póliza de seguro expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, que incluya el siguiente amparo: - De cumplimiento. - Por un monto equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del Convenio, por el plazo de ejecución del Convenio y seis (6) meses más o hasta la liquidación del Convenio"

⁷⁸ "Op.cit Pié de página 7

⁷⁹ Valor establecido como saldo a favor del municipio según Acta de Liquidación Bilateral de 4 de abril de 2017, monto que no se canceló en la fecha pactada.

valor del anticipo no amortizado, indexado según lo consignado en el Acta de liquidación Bilateral del 4 de abril de 2017 correspondiente al contrato de Obra 001 de 2014, y una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, originado de una gestión fiscal ineficaz; hecho que vulnera el principio de responsabilidad, consagrado en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que en materia contractual cobija las actuaciones de los servidores públicos.

Adicionalmente, se incumple con lo consignado en el numeral 6.1 del Manual de Gerencia de Proyectos⁸⁰ de FONADE, que define la línea de gerencia de proyectos como: "(...) aquella línea mediante la cual FONADE ofrece al sector público y privado un servicio idóneo y bajo principios orientados a hacer el mejor uso de los recursos disponibles **para alcanzar exitosamente la ejecución de sus proyectos y la entrega oportuna de los resultados esperados**" (Resaltado fuera de texto).

Respuesta FONADE

"..., FONADE el 09 de agosto de 2017 en su calidad de gerente integral del proyecto entregado por el DPS y supervisor del Convenio pluricitado, solicitó mediante oficio con radicado No 20172700202071 el reintegro de recursos no ejecutados al municipio de San Bernardo en los siguientes términos:

"Por medio de la presente se requiere entregue a FONADE el cronograma previsto por el Municipio de SAN BERNARDO, NARIÑO, para la devolución de los recursos no ejecutados por el contratista de obra CONSORCIO HYG, con cargo al convenio 2122861 para la ejecución del proyecto de "ADECUACION LOCATIVAS EN VIVIENDAS VULNERABLES DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - NARIÑO", suscrito entre FONADE y el municipio de SAN BERNARDO, NARIÑO.

Se requiere además que informe a FONADE las acciones administrativas o judiciales a emprender contra el CONSORCIO HYG de no cumplir con su obligación de reintegrar los recursos de carácter público en las fechas establecidas así mismo de estimarlo necesario proceder a la afectación de las garantías postcontractuales del contrato de obra en lo pertinente."

a. El 06 de septiembre se ofició al municipio de San Bernardo mediante radicado No 20172700230211 reiterando la solicitud reintegro de recursos no ejecutados:

"Por medio de la presente se reitera lo requerido en el oficio No. 20172700202071 del 09 de agosto de 2017 en donde se requiere entregue a FONADE el cronograma previsto por el Municipio de SAN BERNARDO, NARIÑO, para la devolución de los recursos no ejecutados por el contratista de obra CONSORCIO HYG, con cargo al convenio 2122861 para la ejecución del proyecto de "ADECUACION LOCATIVAS EN VIVIENDAS VULNERABLES DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - NARIÑO", suscrito entre FONADE y el municipio de SAN BERNARDO, NARIÑO".

Es de anotar que, a la fecha la Entidad Territorial no ha informado a FONADE las acciones administrativas o judiciales emprendidas contra el CONSORCIO HYG por el NO CUMPLIMIENTO de su obligación de

⁸⁰ Consultar el manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30/12/2005,31/12/2010, 13/04/2011, 26/04/2013 y 20/02/2015 respectivamente

reintegrar los recursos de carácter público entregados a manera de anticipo en la fecha definida en el Acta de Liquidación del Contrato de Obra.

b. El 18 de septiembre de 2017 se ofició al municipio de San Bernardo mediante radicado No 20172700241051 reiterando por segunda vez la solicitud reintegro de recursos no ejecutados:

"Por medio de la presente se reitera por segunda vez, entregue a FONADE el cronograma previsto por el Municipio de SAN BERNARDO, NARIÑO, para la devolución de los recursos no ejecutados por el contratista de obra CONSORCIO HYG, con cargo al convenio 2122861 para la ejecución del proyecto de "ADECUACION LOCATIVAS EN VIVIENDAS VULNERABLES DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - NARIÑO", suscrito entre FONADE y el municipio de SAN BERNARDO, NARIÑO.

Se requiere además que informe a FONADE las acciones administrativas o judiciales a emprender contra el CONSORCIO HYG de no cumplir con su obligación de reintegrar los recursos de carácter público en las fechas establecidas así mismo de estimarlo necesario proceder a la afección de las garantías postcontractuales del contrato de obra en lo pertinente".(.....).

Respuesta San Bernardo Nariño

"(...) Durante la vigencia 2015, se conoce según informe final de Interventoría, que el Consorcio adelantó un trabajo equivalente al 19.05%. Huelga manifestar que en esta nueva administración, se requirió permanentemente al Contratista, a efectos de su deber de ejecutar materialmente la obra; incluso se le requirió advirtiéndole que en desarrollo de este proyecto, se configura la CADUCIDAD, sin que el Consorcio CONTRATISTA, diera oídos a lo manifestado.

Es de anotar que en la vigencia 2016, fue tanto el empeño del Municipio en lograr superar esta situación que concurrieron hasta las instalaciones del C.A.M., el Contratista y el Representante de la Aseguradora y limitándose a dar sus descargos. Hasta la presente fecha tanto el Contratista como la Aseguradora guardan silencio.

Producto de diferentes reuniones llevadas a cabo entre el Municipio de San Bernardo, FONADE, Interventoría de Obra y desde luego el Contratista, se llegó al acuerdo de LIQUIDAR EL CONTRATO EN EL ESTADO EN QUE SE ENCUENTRE Y DE MANERA ANTICIPADA.

En efecto, en fecha CUATRO (4) DE ABRIL DE 2017, entre el Municipio de San Bernardo y el Representante Legal del Contratista, se firmó ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL DE LA LICITACIÓN PÚBLICA No. LP 001 de 2014. (...).

(...)EI ACTA DE LIQUIDACIÓN data de fecha cuatro (4) de abril de 2017, estableciendo que pasados cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de dicha fecha, debería dar cumplimiento a lo acordado y expresamente indicado en el Acta.

El término de cumplimiento de la obligación se venció el día doce (12) de junio de 2017, sin que el Contratista haya realizado el reintegro del dinero, incumpliendo lo pactado en el ACTA DE LIQUIDACIÓN.

Ante esta situación el suscrito alcalde, en fecha dieciocho (18) de Julio de 2017, ofició al Contratista CONSORCIO H&G, llamándole la atención respecto de la obligación contenida en Acta de Liquidación, advirtiéndole sobre su incumplimiento y que en tal sentido se procedería a adelantar el Proceso Ejecutivo direccionado al recaudo de esta obligación.

No está por demás manifestar que en el momento se ha dispuesto conferir Poder a un Profesional del Derecho a efectos de adelantar las acciones legales pertinentes, de cuyo informe se dará cuenta a la Contraloría General de la República.

Teniendo en cuenta que existía una garantía constituida a cargo del CONTRATISTA, es cierto que el Municipio en su momento debió proceder a hacer efectivo el respaldo, sobre todo en lo que atañe al BUEN MANEJO DE ANTICIPO, sin embargo el tiempo transcurrió sin que el Alcalde de la época hiciera lo propio.

CONCLUSIONES:

Para terminar, se hace necesario manifestar que no obstante el Municipio hacer entrega al CONTRATISTA de un anticipo alto, fijado en el 50%, el CONTRATISTA no hizo mayor esfuerzo para dar estricto cumplimiento a la ejecución del objeto, por el contrario, se escuda en el silencio y trata de evadir las reclamaciones que se le hace. Accesorio a esto, el Municipio en la vigencia 2015, nada hizo por hacer efectivas las Cláusulas DECIMO PRIMERA Y DECIMO SEGUNDA del contrato."

Análisis de Respuesta

FONADE no controvierte ni objeta lo mencionado por la CGR, se limita a mencionar la gestión realizada durante el proceso de ejecución y liquidación del contrato, soportándolo con los informes y actas de visita de la interventoría. Sin embargo, es importante resaltar que FONADE como gerente del proyecto, incumplió con lo definido en el numeral 6.1 del Manual de gerencia de Proyectos, que estipula: "**la Gerencia de Proyectos se define como aquella línea mediante la cual FONADE ofrece al sector público y privado un servicio idóneo y bajo principios orientados a hacer el mejor uso de los recursos disponibles para alcanzar exitosamente la ejecución de sus proyectos y la entrega oportuna de los resultados esperados**" (Resaltado fuera de texto).

Los hechos descritos no muestran la ejecución efectiva del proyecto, la recuperación de los recursos entregados como anticipo, ni el cumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos.

Igualmente, el municipio de San Bernardo Nariño, el 11 de octubre de 2017 da respuesta a la observación enviada por la CGR, donde expone las actuaciones realizadas frente al incumplimiento del contratista; es decir, las citaciones y requerimientos al consorcio HYG y a Seguros Generales Suramericana S.A., las cuales no fueron efectivas.

En el oficio en mención, el alcalde municipal consigna, (...). "*en fecha (18) de Julio de 2017, oficio al contratista CONSORCIO HYG, llamándole la atención respecto de la obligación contenida en Acta de Liquidación, advirtiéndole sobre su incumplimiento y que en tal sentido se procedería a adelantar el proceso ejecutivo direccionado al recaudo de esta obligación*". No se anexa documento que evidencie actuación alguna por parte del municipio, enfocada a la recuperación de los dineros públicos, a la declaratoria del incumplimiento, a la imposición

de multas, a la efectividad de la póliza; las cuales resultaban factibles en la liquidación efectuada por la nueva administración municipal.

Adicionalmente, ni FONADE, ni el municipio de San Bernardo a la fecha 11 de octubre de 2017, habían iniciado proceso alguno que conlleve a recuperar los recursos del anticipo pendiente de amortización y que fueron entregados al consorcio HYG.

Es de aclarar que según acta de liquidación bilateral del contrato de obra suscrita el 4 de abril de 2017, el contratista debía consignar el saldo a favor del municipio por valor de \$207.637.694,49, en el término de 20 días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo, compromiso que no se cumplió.

La CGR, cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 del Manual de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto”.*

Igualmente, el incumplimiento de los objetivos de la línea de Gerencia de Proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE:

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación.*

En conclusión se ratifica el daño por valor de \$207.637.694,49 por cuanto después de 4 suspensiones y una prórroga de dos meses, el avance físico de obra solo alcanzó el 19,05% es decir, no se dio cumplimiento al objeto del contrato, el cual consistía en realizar adecuaciones locativas en viviendas vulnerables de la zona rural del municipio de San Bernardo, las cuales debieron terminar el 11 de octubre de 2014, término dentro del cual el contratista no ejecutó la totalidad de los recursos entregados en calidad de anticipo y tampoco procedió a su devolución de conformidad con el compromiso adquirido en el acta de liquidación.

HALLAZGO No.7 Contrato de Obra No. 2133529 del 31 de octubre de 2013, FONADE - Municipio de Baranoa Departamento del Atlántico (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y

6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

En el marco del Convenio Interadministrativo No. 212080, suscrito entre El Departamento para la Prosperidad Social -DPS y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE el 27 de diciembre de 2012, "FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este.", con un plazo inicial hasta el 31 de julio de 2014; sin embargo, de acuerdo con la prórroga No. 5 del 17 de noviembre de 2016, la fecha final del convenio se pactó hasta el 31 de diciembre de 2017.

Derivado de este convenio, FONADE suscribió con el Municipio de Baranoa Departamento del Atlántico, el Contrato Interadministrativo No. 2133529 del 31 de octubre de 2013 por \$2.962.256.730. El objeto estipulado fue: "Construcción de pavimento en concreto rígido en la carrera 22 entre calles 15 y 17 incluyendo puente vehicular tipo losa maciza, calle 16 entre carreras 21 y 22, carrera 21A entre calles 15 y 16 y carrera 21 entre calles 12 y 13D, de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva y los estudios y diseños suministrados por FONADE, lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo", con un plazo inicial hasta el 31 de julio de 2014; no obstante, con la prórroga No. 06 del 31 de marzo de 2017 el vencimiento se pactó hasta el 31 de diciembre de 2017.

Con ocasión del convenio interadministrativo, el Municipio de Baranoa suscribió con la sociedad DIZGRACON S.A.S. el contrato de obra pública No. 098 el 5 de febrero de 2014 por \$2.958.893.733 ⁸¹, con el siguiente objeto: "Construcción en pavimento rígido carrera 22 entre calles 15 y 17 incluyendo puente vehicular tipo losa maciza, calle 16 entre carreras 21 y 22 carrera 21A entre calles 15 y 16 y carrera 21 entre calles 12 y 13D Municipio de Baranoa Departamento del Atlántico" con un plazo inicial de cinco (5) meses y quince (15) días contados a partir del Acta de Inicio ⁸².

El 28 de noviembre de 2015 se suspendió la ejecución del contrato de obra, situación que fue prorrogada de manera sucesiva hasta el 30 de noviembre de 2017 sin que se diera solución a las causas que la originaron, debidas a ⁸³: "Que las obras del puente vehicular y la vía de acceso al puente, no se pueden ejecutar ya que el municipio no ha llegado a un acuerdo con los propietarios de las viviendas que se verían afectadas por la construcción del mismo", lo que denota falta de planeación, seguimiento y revisión por parte de FONADE de los documentos necesarios para iniciar el proyecto; además las gestiones adelantadas para subsanar este inconveniente no fueron efectivas, situaciones que afectaron la ejecución y continuidad de la obra.

⁸¹ Etapa I – Verificación \$11.156.450; Etapa II – Obra \$2.947.737.283

⁸² Acta de Inicio Fase I el 20/10/2014 y Fase II (Ejecución) 03/03/2015

⁸³ Acta No. 1 Suspensión No. 1 del 28/11/2015

Consecuencia de las reiteradas prorrogas a la suspensión No. 1 el proyecto alcanzó un avance físico del 59.84% y una ejecución presupuestal del 62.19%, de acuerdo con informe de interventoría y acta de avance de obra, respectivamente.

En desarrollo del contrato de obra, FONADE desembolsó en calidad de anticipo \$1.179.094.913 de estos \$58.954.746 corresponden al impuesto de guerra y a la fecha se encuentran pendientes de amortizar \$386.904.283. Así mismo, canceló \$11.156.450 que corresponden a la etapa I –Verificación. En el siguiente cuadro se muestran los pagos realizados al contratista, así como la amortización del anticipo de acuerdo con lo estipulado en el contrato de obra.

Cuadro No. 26

PAGOS REALIZADOS CONTRATO 2133529						
Estado a septiembre de 2017						
No. Comprobante de Egreso	Fecha del giro	Concepto	Valor facturado	Valor girado	Valor amortizado	Saldo por amortizar
13693	29/04/2015	Anticipo	1.179.094.913	1.120.140.167		1.120.140.167
22237	01/07/2015	Pago actas parciales de obra	190.484.792	114.290.875	76.193.917	1.043.946.250
32874	28/09/2015		569.577.518	341.746.511	227.831.007	816.115.243
38068	06/11/2015		500.724.389	300.434.633	200.289.756	615.825.487
41321	02/12/2015		206.773.269	124.063.961	82.709.308	533.116.180
44034	18/12/2015		272.823.776	163.694.266	109.129.510	423.986.669
9910	17/04/2017		92.705.966	55.623.580	37.082.386	386.904.283
3297	04/02/2016	Pago etapa I	11.156.450	11.156.450	0	
TOTAL GIRADO				2.231.150.443		
Fuente: Balance Económico Contrato 2133529						
Elaboró: Equipo Auditor						

Para el manejo del anticipo, el contratista constituyó fiducia con Fiduciaria Bancolombia S.A. Sociedad Fiduciaria, encargada de administrar dichos recursos, de acuerdo con el Plan de Manejo de Inversión aprobado. En el mes de enero de 2016, la Fiduciaria informa la liquidación del encargo fiduciario; situación que indica que \$386.904.283 pendientes de amortizar, se encuentran en poder del contratista.

Por otro lado, se tiene, que de los pagos realizados por concepto de avance de obra por \$1.833.089.710, se evidenció que en las actas No. 2, 3, 5 y 6 fueron cancelados \$181.582.106 con cargo al Ítem No. 7 – Puente vehicular tipo loza maciza, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 27
Pagos realizados con cargo al Puente Vehicular

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR CANCELADO
7.	PUENTE VEHICULAR TIPO LOZA MACIZA			
7.1	ACTIVIDADES PRELIMINARES			
7.1.2	Excavaciones varias en material común bajo agua	M3	140,80	4.680.896
7.2.	CONCRETOS			
7.2.3.	Estribos y aletas en concreto clase D (210 kg/cm ² ó 3500 PSI)	M3	94,00	57.814.700
7.2.5.	Salado en concreto clase F (140kg/cm ² ó 2000 PSI)	M3	64,80	24.283.217
7.4	ACEROS			
7.4.1	Acero de refuerzo grado 60			13.727.360
7.5	OBRAS DRENAJE			
7.5.4.	Suministro y construcción de filto al respaldo del estribo E=25cms	M2	11,52	300.649
7.6.	OBRAS COMPLEMENTARIAS			
7.6.1.	relleno en material seleccionado para zona de acceso al puente	M3	611,00	56.488.783
7.6.3.	Gaviones	M3	139,90	24.286.501
	TOTAL			181.582.106
Fuente: Acta de avance de obra No. 6				
Elaboro: Equipo auditor				

En cuanto a las pólizas del contrato de obra tomada con Seguros del Estado S.A, se observa que los amparos de los ítems correspondientes al cumplimiento del contrato y el buen manejo y correcta inversión del anticipo, se encuentran vencidas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 28

Amparo	Vigencia	Valor
Cumplimiento del contrato	20/10/2014 al 09/01/2016	\$295.889.373
Buen manejo y correcta inversión del anticipo	20/10/2014 al 09/01/2016	\$1.183.557.493
Pago de salarios, prestaciones sociales legales	20/10/2014 al 09/09/2018	\$295.889.373
Estabilidad y calidad de la obra	5 años, 0 meses y dos días*	\$591.778.746
*Este amparo inicia una vez se ha finalizado la ejecución del contrato y/o con el acta de entrega a satisfacción del mismo.		

Adicionalmente, se evidenció que FONADE no dio cumplimiento a lo establecido en el Manual de Gerencia de Proyectos, dado que su responsabilidad es garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios. Así mismo, se estableció incumplimiento por parte de los responsables del control de ejecución de los contratos (Supervisores y/o interventores) de informar de forma oportuna sobre el vencimiento de cada amparo contenido en las pólizas, por lo menos un mes antes de su ocurrencia.

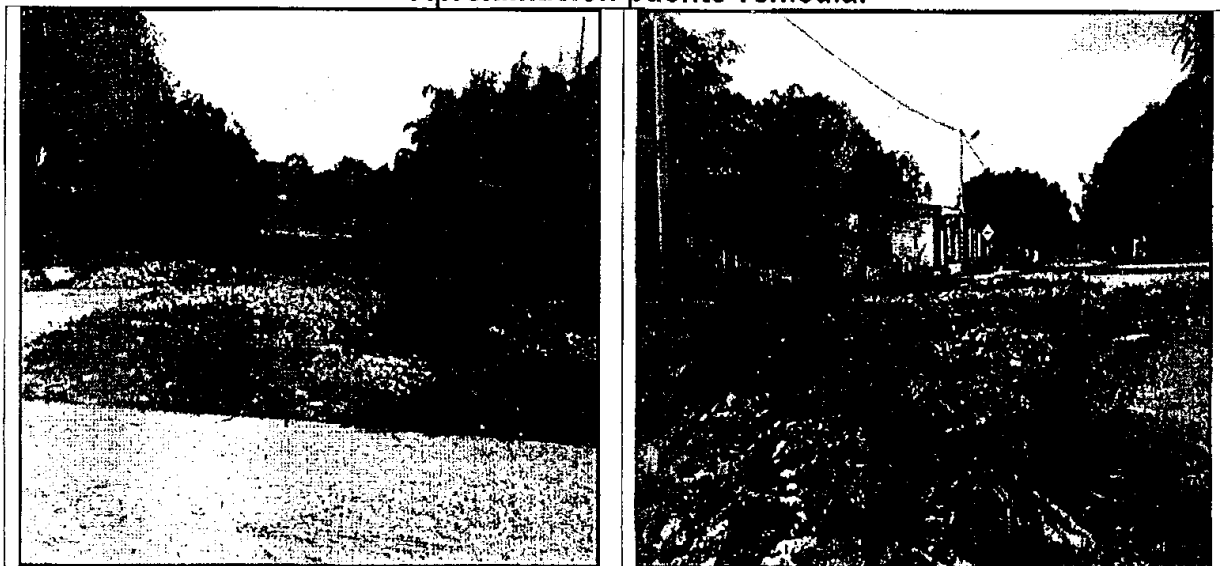
Como resultado de lo anterior, se tiene que después de dos años de encontrarse suspendido el contrato de obra, originado en la falta de planeación tanto del Municipio como de FONADE, en razón a que no se contaba con la titularidad de los predios donde debía construirse parte del puente, el objeto del mismo no se ha cumplido y por consiguiente no se ha satisfecho la necesidad planteada, la cual consiste en:”- *Darles una solución integral a los problemas actuales de movilización vehicular y peatonal presentes en este sector vial. - Se busca mejorar la calidad de vida de cerca de 5.200 habitantes que viven alrededor de este corredor vial. - Se busca mejorar las condiciones de salubridad de los habitantes ya que se evitarían las molestias respiratorias causadas por el polvo generado por el material granular que se suelta de la capa de rodadura del corredor vial. - Ahorros en cuanto a costos de tiempo que representa la movilización de personas y cualquier tipo de mercancías en las zonas productivas de la región*”, generándose un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6⁸⁴ de la Ley 610 de 2000 por **\$579.642.839**.

El monto del daño patrimonial cual incluye el valor cancelado por concepto de la etapa I- Verificación \$11.156.450 por cuanto en esta etapa no se identificó la necesidad de adelantar la gestión predial de los terrenos afectados por la construcción del puente; el saldo del anticipo pendiente de amortizar \$386.904.283 y los pagos realizados con cargo al ítem No. 7 por \$181.582.106 en razón a que el puente no ha sido construido en su totalidad y no presta el servicio para el cual fue concebido.

Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

En el siguiente registro fotográfico, se evidencia el estado del proyecto en la zona del puente vehicular y accesos:

Aproximación puente vehicular



⁸⁴ *Op.Cit.*

Obras realizadas del puente



Fuente: Gerencia Departamental del Atlántico CGR

Respuesta FONADE

1. (...) **La causa que ha originado las prórrogas tanto del convenio interadministrativo como del contrato de obra, así como las suspensiones de este último, se debe a: “Que las obras del puente vehicular y la vía de acceso al puente, no se pueden ejecutar ya que el municipio no ha llegado a un acuerdo con los propietarios de las viviendas que se verían afectadas por la construcción del mismo (...)”**

(...) es preciso indicar que el día martes 31 de octubre en la oficina de FONADE se realizó comité con el Alcalde de Baranoa, Secretario de Planeación del Municipio, Secretaria Privada de la Alcaldía, la Gerente de Convenio 212080, Abogada del Convenio y Supervisor del Proyecto por parte de FONADE para definir el tema del predio que ha generado que los trabajos estén suspendidos en ese sector; producto de esta reunión el municipio se comprometió a entregar a más tardar el día 15/11/2017 la escritura pública con el certificado de libertad y tradición que demuestren que el o los predios que suscitaron la suspensión, fueron adquiridos por la Entidad territorial, de conformidad con la obligación prevista en el numeral 16 de la CLÁUSULA SEGUNDA del convenio interadministrativo 2133529, que estipula que:

“CLÁUSULA SEGUNDA – OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL EN LA EJECUCIÓN DEL PRESENTE CONTRATO: en desarrollo del objeto del presente Contrato Interadministrativo, constituyen obligaciones de LA ENTIDAD TERRITORIAL las siguientes:

(...)

16. Garantizar a FONADE que los predios donde se realizarán las obras son propiedad de **LA ENTIDAD TERRITORIAL**, y se encuentran libres de demandas, posesiones y/o embargos, hipotecas, servidumbres y/o cualquier otro gravamen o limitación que impida el desarrollo del proyecto objeto del Contrato interadministrativo. Será exclusiva responsabilidad de **LA ENTIDAD TERRITORIAL**, cubrir los perjuicios que irroguen por el incumplimiento de esta obligación.”

etapa 1." Es decir, de acuerdo a la interventoría asignada al proyecto, el avance real de obra es del 62,19% y no lo que se aduce, lo cual se puede evidenciar en el Acta de recibo Parcial y Balance Presupuestal FMI 043 de 24 de septiembre de 2017, suscrita por el contratista y la interventoría, y adjunta a este documento.

3. "(...), a la fecha se encuentran pendientes de legalizar \$386.904.283 (...):"

Respecto al porcentaje del anticipo no amortizado de \$386.904.283,00, es de señalar que el contrato de obra actualmente se encuentra suspendido por los motivos anteriormente señalados, por lo cual no ha sido posible efectuar cobro por actas parciales de avance de obra, sin embargo, una vez se logre el reinicio del contrato de obra se procederá a ejecutar los ítems correspondientes, amortizando el anticipo al momento de efectuar los pagos parciales por avance de obra.

4. "(...) fueron cancelados \$181.582.106 con cargo al ítem No. 7 – Puente vehicular tipo loza maciza (...)"

La interventoría y el municipio avalaron el pago de cantidades de obra para la ejecución del puente durante la etapa de estructuración de la obra. Lo que se ha ejecutado y pagado en obra según el registro fotográfico es parte de un estribo del puente el cual en su momento se construyó porque no presentaba ningún problema de predios.

5. Así mismo;(...) se observa con la póliza que ampara el cumplimiento del contrato de obra tomada por el contratista y el buen manejo y correcta inversión del anticipo (...)

Al municipio se le requirió mediante oficios con radicados No 20172700211411 del 17/08/17 y No 20172700236201 del 13/09/2017, vía telefónica y correos electrónicos para que allegara las pólizas actualizadas del contrato interadministrativo a lo que hasta el día 02/11/2017 el municipio las envió mediante correo electrónico, por lo cual se anexa la póliza actualizada del contrato interadministrativo 2133529.

En cuanto a la póliza del contratista se le solicitó al alcalde en varias ocasiones mediante correos electrónicos y vía telefónica dicho documento debidamente actualizado, sin que a la fecha hayan sido entregadas. Por lo tanto, una vez se reciba se les enviara a la Contraloría.

6. (...) La situación que originó la suspensión y prorrogas a la suspensión del contrato de obra, generan un alto grado de incertidumbre (...)

En cuanto a la posible incidencia disciplinaria por el valor de \$579.642.839, tenemos que:

1. Respecto a las \$11.156.450 correspondientes a la etapa 1 de la verificación técnica, se aclara que los mismos fueron desembolsados, toda vez que fueron avalados por la interventoría y el municipio, y se presentó la factura de cobro con todos los soportes.
2. Respecto a los \$386.904.283 correspondientes al valor por amortizar del anticipo se reitera que una vez se reinicie el contrato se realizará la amortización del mismo al momento de presentar las actas parciales de obra para su pago.
3. Respecto a los \$181.582.106 correspondientes a los trabajos ejecutados para un estribo del puente, se considera que no existe ningún detrimento ya que los mismos se construyeron

acorde a los diseños del proyecto, y se pagaron toda vez que son necesarios para la estructura. Por lo tanto, una vez reiniciadas las obras se continuarán con las actividades previstas para la culminación de la obra.

En conclusión, FONADE no considera que exista un posible detrimento patrimonial toda vez que la obra se encuentra suspendida pero próxima a reiniciar actividades; y una vez se reinicie la ejecución el contratista amortizará el valor pendiente por amortizar del anticipo.

Análisis de Respuesta

En relación con la respuesta dada por FONADE respecto a los compromisos asumidos por la Alcaldía del Municipio de Baranoa para obtener la titularidad de los predios que no han permitido el desarrollo integral de la obra, es pertinente aclarar que este compromiso debió exigirse por parte de FONADE antes de suscribirse el contrato de obra y no cuando este se encontraba en ejecución, y así se hubiera advertido de manera oportuna la viabilidad del trazado del proyecto.

En cuanto a los porcentajes de avance del proyecto, es necesario precisar que el formato FMI043 especifica el avance presupuestal en 62,19%, que es diferente al avance de obra física reportado en el informe de interventoría No.6 correspondiente al período comprendido entre el 1 y el 27 de noviembre de 2015, en el numeral 6-Comentarios y recomendaciones de la interventoría- donde informan que la ejecución física es del 59.84%. Es preciso aclarar que la fecha del informe de interventoría coincide con el inicio de la suspensión del contrato de obra.

En relación con la renovación de las pólizas del contrato de obra, indican que las mismas se han solicitado al Municipio pero que no han sido enviadas. Esta situación evidencia el incumplimiento de lo establecido en el manual de Gerencia de Proyectos, en su numeral 7.2.2.2b el cual indica: "**Seguimientos vigencia pólizas y cobertura de riesgos** Es importante que los responsables del control de ejecución de los contratos (Supervisores y/o interventores), informen a FONADE, el vencimiento de cada amparo contenido en las pólizas, por lo menos un mes antes a su ocurrencia, a efectos de adelantar los requerimientos y acciones que la situación amerite", en razón a que no tienen conocimiento si efectivamente se encuentran o no vigentes dichos amparos.

Finalmente, FONADE concluye que no existe riesgo de pérdida de los recursos por cuanto la obra se encuentra próxima a reiniciarse. Al respecto, es preciso insistir en que el Municipio lleva más de dos años tratando de obtener la propiedad de los predios por donde debe pasar el puente vehicular, sin que dichas acciones hayan sido efectivas; hecho que corrobora por un lado la falta de planeación, seguimiento y control que debe adelantar FONADE en su línea de Gerencia de Proyectos, así como la falta de compromiso por parte del Municipio para solucionar el inconveniente que originó la suspensión del proyecto y con ello la no satisfacción de la necesidad planteada.

La CGR ratifica el daño patrimonial en cuantía de **\$579.642.839**, que corresponden al valor cancelado por concepto de la etapa I- Verificación \$11.156.450 por cuanto en esta

no se identificó la necesidad de adelantar la gestión predial de los terrenos afectados por la construcción del puente; el saldo del anticipo pendiente de amortizar \$386.904.283 y los pagos realizados con cargo al ítem No. 7 por \$181.582.106 en razón a que el puente no ha sido construido en su totalidad y no presta el servicio para el cual fue concebido.

HALLAZGO No.8 Contrato Interadministrativo 2133524 del 31 de octubre de 2013⁸⁵, entre FONADE - Distrito de Barranquilla (D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, y 6.10.3; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

El 27 de diciembre de 2012 se suscribe el Convenio interadministrativo No. 212080 entre El Departamento para la Prosperidad Social -DPS y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE, con el siguiente objeto: *"FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este"*. El plazo inicial se estipuló hasta el 31 de julio de 2014; sin embargo según prórroga No. 5 del 17 de noviembre de 2016, la fecha final del convenio se pactó hasta el 31 de diciembre de 2017.

Derivado de este convenio, FONADE suscribió con el Distrito de Barranquilla, el Contrato Interadministrativo No. 2133524 del 31 de octubre de 2013, cuyo objeto era: *"Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos, con el fin de contribuir a la ejecución de las obras en el Distrito de Barranquilla departamento del Atlántico de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva del proyecto No.16, así como en los estudios y diseños que suministre FONADE. (...)"* El valor inicial fue \$5.580.000.000 y un plazo inicial hasta el 31 de Julio de 2014.

Dentro del marco del convenio de la referencia, una de las obligaciones⁸⁶ a realizar por FONADE, es estructurar los proyectos presentados por los municipios al Departamento de la Prosperidad Social y dar el aval para el inicio de la obra.

El proyecto se desarrollará en dos Fases:

- Fase I Preliminar: Culmina con la aprobación de la estructuración definitiva del proyecto. Valor \$111.600.000
- Fase II Ejecución: Inicia con la aprobación de la estructuración y culmina con el acta de entrega y recibo final a satisfacción. Valor \$5.468.400.000

⁸⁵ Referente a este contrato, la CGR en informe de Auditoría al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS vigencia 2016, consigna el hallazgo 17 con incidencia Fiscal y Disciplinaria, concerniente al contrato de obra 012-2014. El hallazgo fiscal se origina por un doble pago de retiro de material sobrante.

⁸⁶ Cláusula Tercera: Obligaciones de FONADE, numeral 1 convenio interadministrativo 2133524-2013.

La cláusula Vigésima Segunda del Convenio Interadministrativo, estableció una Garantía de cumplimiento por un monto equivalente al 20% del valor del convenio a favor de FONADE y el DPS. La póliza No. 320-47-994000008605 está vigente hasta el 18 de Enero de 2018.

Cuadro No. 29 Novedades del Contrato Interadministrativo

NOVEDAD	VALOR INICIAL	PLAZO INICIAL	PLAZO FINAL	VALOR FINAL
convenio 2133524	\$ 5.580.000.000	31/10/2013	31/07/2014	\$ 5.580.000.000
Modificación 1	\$ 5.580.000.000	31/10/2013	31/07/2014	
Disminución 1	\$96.424.693 Etapa Preconstrucción \$185.086.392 Etapa Obra	Esta modificación se realizó el 27/06/2014, afectando las dos (2) etapas, el valor final de la etapa 1 es: \$ 15.175.307 y \$5.283.313.608 etapa 2.		\$ 5.298.488.915
Pórroga 1	\$ 5.580.000.000	31/07/2014	30/07/2015	\$ 5.298.488.915
Pórroga 2	\$ 5.580.000.000	30/07/2015	30/07/2016	\$ 5.298.488.915
Pórroga 3	\$ 5.580.000.000	30/07/2016	31/03/2017	\$ 5.298.488.915
Prórroga 4	\$ 5.580.000.000	31/03/2017	19/07/2017	\$ 5.298.488.915
Prórroga 5	\$ 5.580.000.000	19/07/2017	30/12/2017	\$ 5.298.488.915
Fuente: Informes septiembre 2017 fiduciaria davienda e informes Interventoría				
Elaboró: Equipo Auditor				

Como resultado del contrato Interadministrativo 2133524, el Distrito de Barranquilla suscribió el 21 de noviembre de 2014 el contrato de obra No. 0112-2014 con la CONSTRUCTORA FG S.A. cuyo objeto corresponde a la contratación para "la construcción canalización afluente Villa del Rosario Distrito de Barranquilla" por un valor de \$5.128.706.321,56, valor que incluye todos los costos directos e indirectos. Se pactó un anticipo del 15%; es decir \$769.305.948,23. El plazo se acordó en nueve (9) meses contados a partir del acta de inicio del contrato, firmada el 2 de marzo de 2015.

Según alcance del objeto contractual establecido en los estudios previos⁸⁷, éste contrato será ejecutado en dos (2) etapas:

Etapa 1: Verificación Técnica: "(...), con el fin de establecer el alcance de la intervención, se verifiquen: ajustes y complementación de diseños, cantidades de obra, presupuesto, especificaciones, programación, y demás actividades que le permitan establecer la logística necesaria para e iniciar y tener una correcta ejecución de las obras".

Etapa 2: Ejecución de obra y entrega de obras: "Una vez definido el alcance de la intervención en obra por parte del contratista, previa aprobación del informe técnico por parte de la interventoría y visto bueno de la supervisión de FONADE, se podrá dar inicio a la ejecución de la obra hasta su terminación y entrega final." (Resaltado fuera de texto).

⁸⁷ Memorando con Radicado 20132320300633 del 08/10/2013, para la solicitud del costo a los estudios previos, remitido por el subgerente de contratación-grupo estudios previos al gerente del convenio 212080 de 2012.

Tales condiciones se plasman de manera general, en la cláusula cuarta del contrato de obra, correspondiente a la forma de pago.

La Etapa 1 inició ejecución según acta de fecha 02 de Marzo de 2015; los ajustes y complementación de estudios y diseños aún no han sido entregados en su totalidad por el contratista; por tanto su valor correspondiente a \$15.175.306,76⁸⁸ no se ha cancelado. El 7 de Junio de 2016 se da inicio a la Etapa 2 del contrato.

El contrato presentó varias suspensiones y prórrogas a las mismas, debido a inconvenientes en el proceso de ejecución de las obras. La última suspensión se realizó con acta No. 26 por un término de tres (3) meses y fecha de reinicio el 17 de Noviembre de 2017.

La causa que ha originado las prórrogas; tanto del convenio interadministrativo, como del contrato de obra; así como las suspensiones de este último, se deben principalmente a problemas en los estudios y diseños, entre otros:

- Zonas de humedales que requieren tratamiento especial para dar estabilidad a la obra
- Obras para estabilizar taludes
- Reubicación de tuberías de aguas residuales

Adicionalmente, la cláusula Tercera del contrato Interadministrativo 2133524 de 2013, dentro de las obligaciones de FONADE, consigna: "Entregar a la Entidad Territorial, los estudios, diseños y presupuestos definitivos del proyecto, debidamente validados... (...)." Situación que de acuerdo con las causas de las suspensiones y prórrogas refleja una deficiente planeación, seguimiento y control al proceso contractual.

Sobre este tema, en sentencia de 3 de diciembre de 2007, la Sección Tercera del Consejo de Estado, consideró: "(...) *En tercer lugar, y en cumplimiento también del deber de planeación y el principio de buena fe precontractual, las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales (No. 6 art. 25); igualmente, deben con antelación al inicio del proceso de selección del contratista analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las autorizaciones y aprobaciones para ello (No. 7 art. 25), así como elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia (No. 12 art. 25)*" (Subrayado fuera de texto).

Con comprobante de egreso No. 36308 del 24 de noviembre de 2016, FONADE transfiere a la fiduciaria Davivienda el valor de \$728.678.169 correspondiente al anticipo, descontando el impuesto de guerra del 5% \$38.351.483.

De acuerdo con el manejo del Plan de Inversión aprobado, la fiduciaria realizó los siguientes desembolsos:

⁸⁸ Parágrafo primero, de la cláusula cuarta del contrato de obra 112 de 2014

Cuadro No. 30

PAGOS REALIZADOS POR LA FIDUCIA			
BENEFICIARIO	CONCEPTO	FECHA	VALOR
Constructora FG SA	Compras Suministros	14/02/2017	\$ 64.956.844,00
Geomatrix sas	Compra Materiales	15/02/2017	\$ 9.349.637,00
Mexichem Colombia SAS	Compra Materiales	15/02/2017	\$ 49.578.446,00
Fernado Baena Dietes	Compra Materiales	05/01/2017	\$ 750.000,00
Seriemax sas	Compra Materiales	05/01/2017	\$ 45.756.761,00
Central de Hierros Ltda	Compra Materiales	05/01/2017	\$ 23.001.293,00
Ferretería Metrópolis sas	Compra Materiales	06/01/2017	\$ 486.930,00
Reinaldo Navarro sas	Compra Materiales	26/01/2017	\$ 5.895.064,00
Mangueras y acoples de la cost	Compra Materiales	27/01/2017	\$ 1.292.350,00
Constructora FG SA	Compra Materiales	27/01/2017	\$ 101.257.849,00
Total Rubro Compra de Materiales			302.325.174,00
Construcciones Palermo sas	Transporte y alquiler Maquinaria	05/01/2017	\$ 274.707.214,00
Construcciones Palermo sas	Transporte y alquiler Maquinaria	05/01/2017	\$ 68.922.062,00
Mundo agregados Jmsas	Transporte y alquiler Maquinaria		\$ 47.139.840,00
Total Transporte y Alquiler			390.769.116,00
Total anticipo soportado			693.094.290,00
Fuente: Informes Fiduciaria Davivienda 2017			
Elaboró: Elvira Rincón			

A septiembre de 2017, la fiduciaria reporta un saldo pendiente de desembolso de \$35.583.879.

Cuadro No. 31

DESEMBOLSOS POR PAGOS DE LA FIDUCIA AL CONTRATISTA						
DESCRIPCIÓN	APROBACIÓN INICIAL	INFORME FIDUCIARIA	V/R EJECUTADO FIDUCIARIA	CÁLCULO CGR V/R EJECUTADO	SALDO FIDUCIARIA	SALDO CGR
Transporte y Alquiler Maquinaria	\$ 325.214.761,00	\$ 437.602.173,00	\$ 417.576.453,00	\$ 302.325.174,00	\$ 20.025.720,00	\$ 22.889.587,00
Compra Materiales	\$ 441.814.891,00	\$ 291.075.996,00	\$ 275.517.837,00	\$ 390.769.116,00	\$ 15.558.159,00	\$ 51.045.775,00
Impuesto Guerra 5%	\$ (38.351.483,00)					\$ (38.351.483,00)
	\$ 728.678.169,00	\$ 728.678.169,00	\$ 693.094.290,00	\$ 693.094.290,00	\$ 35.583.879,00	\$ 35.583.879,00
DIFERENCIA					\$	-
Fuente: Informes septiembre 2017 fiduciaria Davivienda e informes Interventoria						
Elaboró: Equipo Auditor						

El saldo pendiente de amortización a 18 de Octubre de 2017 es de \$631.939.973 y el contrato se suspendió hasta el 17 de noviembre de 2017.

Cuadro No. 32 Estado Actual del Anticipo

PAGOS AVANCE DE OBRA REALIZADOS			
CERTIFICADO EGRESO	FECHA	VALOR	valor Girado
Acta de obra 1 CE 5869	01/03/2017	\$ 548.183.112,00	\$ 474.339.622,00
Amortización anticipo	01/03/2017	\$ 96.738.196,00	
Valor Anticipo	24/11/2016	\$ 728.678.169,00	
Saldo pendiente de amortización 18/10/2017		\$	631.939.973,00
Fuente: Informes interventoría			
Elaboró: Equipo Auditor			

Según informe de la fiduciaria Davivienda, canceló a FONADE a julio de 2017 \$8.533.401,70 correspondiente a rendimientos Financieros:

Cuadro No. 33

RENDIMIENTOS FINANCIEROS	
Periodo	Valor
6/02/2017	\$ 7.343.490,84
27/06/2017	\$ 1.189.910,86
Total	\$ 8.533.401,70
Datos tomados informe fiduciaria mes	

De acuerdo con el análisis realizado se observan problemáticas que han incidido en el desarrollo de las obras, producto de los deficientes estudios entregados y avalados por FONADE al Distrito de Barranquilla y deficientes resultados de la Etapa I Revisión, Verificación y Validación de los Estudios y Diseños técnicos.

Referente a la Etapa 2, correspondiente a la obra con fecha de inicio 7 de junio de 2016, se encontraron problemas geotécnicos que conllevaron a la suspensión del contrato.

Al contratista se le han girado \$1.203.017.791 de los cuales \$631.939.979 corresponden al anticipo. Adicionalmente, a 30 de septiembre de 2017 el contrato se encontraba suspendido.

Las anteriores circunstancias, evidencian claramente que FONADE no ha dado cumplimiento a lo establecido en el Manual de Gerencia de Proyectos⁸⁹; teniendo en cuenta que su responsabilidad es garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios, situación que genera una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

⁸⁹ A través de la línea de Gerencia de Proyectos FONADE adelanta la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera de programas o proyectos, y asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios.

Respuesta de FONADE

1. "(...) La Etapa 1 inició ejecución, según acta de fecha 02/03/2015; a la fecha 30/10/2017 aún no han sido aprobados los ajustes y complementación de estudios y diseños por parte del interventor del contrato; por tanto, el valor correspondiente \$15.175.306,76⁹⁰ aún no se han cancelado. (...).
2. Finalmente, mediante acta de entrega y recibo de la etapa I, de fecha 28/11/2016, la interventoría efectuó recibo de dicha etapa al contratista, por lo que se anexa dicho documento; con lo que se evidencia que la etapa si se encuentra revisada y aprobada por la interventoría.
3. (...) Inobservando las anteriores condiciones contractuales, constitutivas de requisito previo para iniciar la Etapa 2 correspondiente la ejecución de la obra, el 7/06/2016 se da inicio a la referida Etapa 2 del contrato.

La interventoría emitió el concepto de viabilidad del proyecto, mediante comunicación con consecutivo APP-CFO-2172-16 del 01/06/2016, radicado FONADE 20164300471162 del 28/07/2016, y suscribió con el contratista de obra el Acta de inicio de la etapa II el 07/06/2016; no obstante, y en vista a que no se contó con informe final de esta etapa, FONADE requirió a la interventoría mediante comunicados No. 20162700132421 del 16/05/2016, 20162700155251 del 16/06/2016, 20162700233101 del 31/08/2016, y comités de seguimiento del 28/07/2016, 18/08/2016 y del 28/09/2016, dentro de este último y en aras de garantizar el debido proceso para adelantar un presunto incumplimiento a la interventoría, se planteó un plan de mejora definiendo fechas de entrega de los informes respectivos."(...).

(...)Por lo anterior, se evidencia que se han adelantado las etapas precontractuales y contractuales respectivas, y que las situaciones que se han presentado durante la preconstrucción fueron atendidas; sin embargo en la etapa de obra se han evidenciado situaciones muy puntuales, que no fueron de fácil predicción al momento de ejecución de los estudios y verificación de los mismos en la etapa de preconstrucción, sino que han sido evidenciados durante procesos de excavación y ejecución propia de la obra. (...).

1. "(...) La causa que ha originado las prórrogas; tanto del convenio interadministrativo, como del contrato de obra; así como las suspensiones de este último, se deben principalmente a problemas en los diseños entre otros:
 - Zonas de humedales que requieren tratamiento especial para dar estabilidad a la obra
 - Obras para estabilizar taludes
 - Reubicación de tuberías de aguas residuales"

Al iniciarse las actividades de obra, los estudios y diseños con los que se comenzaron las obras cumplían con las especificaciones para ejecutar dichas actividades de acuerdo al concepto de viabilidad proferido por la interventoría, sin embargo, al realizar y adelantar trabajos en la zona de los taludes se encontró que el terreno presentaba desplazamiento lateral, lo que hizo que en un sector se desplazara el canal recientemente ejecutado, y por tal razón la interventoría solicitó un estudio de ese sector debido a que las condiciones del terreno aledaño a la construcción no era el más óptimo, porque al parecer es un terreno conformado por escombros. En el sector de los humedales al realizar los apiques para la ejecución de las obras se encontró que con el diseño inicial no se podían cumplir con los parámetros de calidad para que la obra tuviese una estabilidad continua y a largo plazo.

De acuerdo a lo anterior el 27/10/2017 el distrito de barranquilla radicó ante FONADE los estudios y diseños que se requerían en la zona de humedales y los taludes, estos estudios se solicitaron al ente territorial por parte de la Interventoría para garantizar las actividades de obra que se realizan bajo el amparo del Convenio

⁹⁰ Parágrafo primero, de la cláusula cuarta del contrato de obra 112 de 2014

Interadministrativo, actividades que como se explicó previamente obedecieron a problemas sobrevinientes que eran indetectables en el momento de la estructuración del proyecto.

2. (...) Referente a la Etapa 2, correspondiente a la obra con fecha de inicio 7/06/2016, se encontraron problemas geotécnicos que han conllevado nuevamente a la suspensión del contrato.

Tal y como se mencionó anteriormente, los estudios y diseños fueron entregados por la Entidad Territorial, y FONADE acorde al Manual Operativo, efectuó la verificación documental de los mismos para proceder a realizar la estructuración respectiva; adicionalmente en la etapa de preconstrucción se contó con el concepto de viabilidad por parte de la Interventoría con el cual se dio inicio a las obras; y se recomendó al Distrito el inicio de proceso de presunto incumplimiento por demora en la entrega de productos; no obstante, a la fecha la etapa ya se encuentra recibida por la interventoría y las situaciones motivo de la actual suspensión se ha originado por factores que no fueron identificados en el proceso de construcción de la obra, y que si bien es cierto son inconvenientes de tipo geotécnico y geológico; han sido producto de condiciones zonificadas que no aplican para el general del proyecto y que no son factibles de identificar con las exploraciones adelantadas, las cuales se efectúan en sitios específicos y permiten definir un perfil general del terreno.

Análisis de Respuesta

Respecto al inicio de la fase 2 sin aprobación de los diseños de la fase 1 por parte de la interventoría, es preciso indicar que al realizar el seguimiento y verificación a la información anexa a la respuesta, se observa que el 01 de julio de 2016, la interventoría emite concepto de viabilidad del proyecto "Contratación para la construcción canalización afluente villa del Rosario Distrito de Barranquilla" referente a los ajustes de los estudios y diseños entregados.

Dicho concepto es "Con relación al informe topográfico y el estudio estructural remitidos por el contratista, esta información fue revisada por los especialistas de la interventoría, quienes solicitaron unas subsanaciones, que el contratista no ha atendido a la fecha de presentación del presente oficio, sin embargo en términos generales el informe topográfico y el estudio estructural cumplen para ejecutar el proyecto; pero se requiere que el contratista subsane lo solicitado y atienda las recomendaciones de los especialistas de la interventoría".

Con base en lo anterior se ratifica que existen observaciones de la interventoría a los estudios realizados por parte del contratista, que aún no han sido subsanados razón por la cual no se han cancelado los \$15.175.306,76 que corresponden al valor de la etapa 1.

Referente a los estudios y diseños, incumple con lo establecido en el REGLAMENTO TÉCNICO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO- RAS 2000 En el Título D. Sistemas de Recolección y Evacuación de Aguas Residuales y Pluviales, CAPÍTULO D.6 ESTRUCTURAS COMPLEMENTARIAS, inciso D.6.8 Canales, numeral D.6.8.2 Estudios previos, subnumeral D.6.8.2.1 Topografía, que señala: "**Debe hacerse un levantamiento topográfico del drenaje existente y del corredor asociado con éste.** Deben seguirse las normas correspondientes para estos levantamientos. Especial atención debe darse a la identificación de interferencias para su posterior análisis" (negrilla y subrayado fuera de texto).

Así mismo, en la ejecución del contrato se cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 Manual de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto”.*

En vista de las deficiencias de planeación evidenciadas que ocasionan las continuas suspensiones en la ejecución del contrato de obra y el incumplimiento de la obligación de resultado adquirida por FONADE, los argumentos expuestos no desvirtúan lo comunicado y la posible connotación disciplinaria del hallazgo.

HALLAZGO No.9 Contrato Interadministrativo No. 2132670 FONADE-Municipio de Pivijay – Magdalena - (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

En el marco del Convenio Interadministrativo No. 212080, suscrito entre El Departamento para la Prosperidad Social -DPS y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE el 27 de diciembre de 2012, *“FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este.”*, con un plazo inicial hasta el 31 de julio de 2014; sin embargo, y de acuerdo con la prórroga No. 5 del 17 de noviembre de 2016, la fecha final del convenio se pactó hasta el 31 de diciembre de 2017.

Derivado de este convenio, el 30 de agosto de 2013 FONADE suscribió el contrato interadministrativo No. 2132670 con el Municipio de Pivijay Departamento del Magdalena por \$1.948.801.782. El objeto pactado fue: *“El Municipio de Pivijay se obliga a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado “mejoramiento de vías urbanas Etapa I en el Municipio de Pivijay Departamento de Magdalena”, con un plazo inicial hasta el 15 de marzo de 2014. Con la prórroga No. 5 del 23 de diciembre de 2015, el convenio se prórroga hasta el 31 de julio de 2016.*

Con ocasión del convenio Interadministrativo, el Municipio de Pivijay suscribió el contrato de obra No. 384 con el contratista Pedro Ramón Laza Bula el 10 de diciembre de 2013, con el siguiente objeto: *“Mejoramiento de vías urbanas etapa I en el Municipio de Pivijay*

departamento del Magdalena”, por \$1.948.732.115⁹¹ con un plazo inicial de cuatro (4) meses y quince (15) días contados a partir del Acta de Inicio⁹².

En desarrollo del contrato de obra se presentaron las siguientes situaciones:

Para el desarrollo de la Fase I – Verificación, el contrato de obra presentó la suspensión No. 1 el 09 de diciembre de 2014, mediante la cual se ampliaba el plazo hasta el 07 de enero de 2015; motivado en el siguiente argumento: “*Dentro del tiempo contractual se evidencia la necesidad de implementar ítems no previstos en obra, y por ende generar un nuevo balance del proyecto*”. Finalmente, y después de 4 prórrogas a la suspensión No. 1, el 27 de junio de 2015 se concluye con la etapa de verificación.

Se da inicio a la etapa de ejecución el 30 de junio de 2015 y hasta el 27 de octubre del mismo año se adelantan obras, las cuales alcanzan únicamente un avance del 29.91%⁹³; no obstante, haber trabajado 117 días calendario de los 120 programados, situación que fue comunicada de forma reiterada por la interventoría, sin que se tomaran las medidas pertinentes por el municipio y por FONADE. El 28 de octubre de 2015 se suscribe la suspensión No. 2 originada por lo siguiente: “*Se requiere la reubicación de la red de acueducto ubicada en la Carrera 5ta por parte del Municipio, la cual interfiere con las vías objeto del contrato, según lo manifiesta el Ente territorial mediante oficio del 26 de octubre de 2015.*”

El 17 de agosto de 2016 se dan por solucionados los motivos que originaron la suspensión No.2, sin embargo; el 18 de agosto de 2016 el municipio suscribe la suspensión No. 3, motivada en lo siguiente: “*Se requiere que el Municipio de Pivijay gestione el documento modificadorio al contrato de obra con ampliación al plazo contractual con el fin de que se cumpla el objeto de este*”, suspensión que no procedía por cuanto el contrato interadministrativo se encontraba vencido desde el 31 de julio de 2016.

En desarrollo del contrato de obra, FONADE desembolsó en calidad de anticipo \$582.356.657; de estos, \$29.117.833 corresponden al impuesto de guerra. A la fecha se encuentran pendiente de amortizar \$398.705.702, como se evidencia en el siguiente cuadro:

⁹¹ FASE I etapa de verificación \$7.543.260 y FASE II etapa de obra o construcción \$1.941.188.855

⁹² Acta de inicio Fase I el 29/07/2014 y Fase II (Ejecución) el 30/06/2015

⁹³ Porcentaje indicado en el oficio No. 20172700288061 del 07/11/2017 suscrito por la Gerente del Convenio 212080

Cuadro No. 34

PAGOS REALIZADOS CONTRATO 2132670						
Estado al 25 de octubre de 2017						
No. Comprobante de Egreso	Fecha del giro	Concepto	Valor facturado	Valor girado	Valor amortizado	Saldo por amortizar
31378	15/09/2015	Anticipo	582.356.657	553.238.824		553.238.824
31379	15/09/2015	Impto. Guerra		29.117.833		
6040	29/02/2016	Pago acta de avance de obra No. 1	515.110.404	360.577.283	154.533.121	398.705.702
AVANCE PRESUPUESTAL			1.097.467.061			
VALOR GIRADO AL CONTRATO DE OBRA				913.816.106		

Para el manejo del anticipo, el contratista constituyo fiducia con Fiduciaria de Occidente S.A. a través de la cual de acuerdo con el Plan de Manejo de Inversión previamente aprobado, se administraron los recursos. El encargo fiduciario se liquidó mediante acta suscrita por el Vicepresidente de Gestión de Negocios por parte de la Fiducia y por el contratista Pedro Ramón Laza Bula, el 21 y 26 de abril de 2016 respectivamente, situación que indica que \$398.3705.702 millones pendientes de amortizar se encuentran en poder del contratista.

Por otro lado, el estado de las pólizas tanto del convenio interadministrativo, como del contrato de obra se encuentran vencidas; como se evidencia en las tablas que se presentan a continuación:

Convenio Interadministrativo:

Cuadro No. 35

ESTADO DE LA PÓLIZA DEL CONVENIO No. AA006727					
TOMADA CON SEGUROS DEL ESTADO					
Amparo	Concepto	Fecha de expedición	Vigencia de la póliza		Vr. Asegurado
			Desde	Hasta	
Cumplimiento del contrato	Póliza inicial	24/09/2013	01/09/2013	15/09/2014	389.760.356,00
	Modificación de acuerdo con la prórroga No. 5 del convenio	05/12/2016	29/09/2016	31/01/2017	

Contrato de Obra

Cuadro No. 36

PÓLIZA CONTRATO DE OBRA No. 2290786 -477494			
Compañía: Liberty Seguros			
Amparo	Valor Asegurado	Vigencia	
		Fecha Inicial	Fecha final
Cumplimiento	584.619.635	10/12/2013	10/08/2014
Buen manejo del anticipo	584.619.634	10/12/2013	10/08/2014
Estabilidad de la obra	974.366.058	1825 días a partir del acta de recibo final	
Salarios y prestaciones sociales	97.436.606	10/12/2013	10/04/2014

Lo expuesto, evidencia que FONADE no dio cumplimiento a lo establecido en el Manual de Gerencia de Proyectos dado que su responsabilidad es garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios. Así mismo, se evidencia incumplimiento de la obligación de ampliación de la vigencia de las pólizas.

Por lo anterior, se tiene que si bien se solucionaron los motivos de carácter técnico que originaron las suspensiones Nos.1 y 2, estas se extendieron desbordando los límites temporales fijados por el contrato interadministrativo (principal). En consecuencia, dada la naturaleza accesoria del contrato de obra en cuanto derivado del contrato interadministrativo, su ejecución estaba supeditada a este último, condición que no se propició toda vez que no se tomaron las decisiones oportunas para ampliar el plazo del contrato interadministrativo, aún así el contrato de obra se suspendió hasta el 22 de mayo de 2017.

Por tanto, al estar vencido el contrato principal desde el 31 de julio de 2016, por fuera de esta fecha no era procedente continuar la ejecución de contrato de obra. Las anteriores situaciones conllevaron a que el objeto del contrato no se cumpliera y por ende permanezca sin satisfacer la necesidad que lo originó, generándose un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 por **\$398.705.702** correspondientes al saldo del anticipo pendiente de amortizar, igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta de FONADE

"En atención a la comunicación del asunto, procederemos a dar respuesta de fondo y precisa a su requerimiento respecto del contrato derivado del Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos N° 212080 de 2012, así:

El Contrato Derivado del Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 212080 suscrito entre el Departamento para Prosperidad Social –DPS- y FONADE (...). En lo correspondiente a la supervisión de FONADE, si bien es cierto debe verificar el cumplimiento de las obligaciones del interventor en cuanto al acatamiento de los requisitos exigidos por la entidad y para esta particularidad, en lo atinente a la entrega y amortización del anticipo pactado contractualmente, la vigencia del contrato interadministrativo derivado, la responsabilidad y autonomía de la ejecución por parte del Ente Territorial, las novedades en el desarrollo del contrato de obra entre el Ente Territorial y el contratista de obra, el porcentaje de ejecución correspondiente

al acompañamiento de la interventoría, verificación de las garantías del contrato interadministrativo derivado y de contratos de interventoría y obra, también es de señalar que siendo la entidad territorial el contratante de la obra, es quien debe realizar la supervisión del mismo y atender que los mencionados requisitos se cumplen a cabalidad, como se argumentará con la documentación que se anexa, para cada una de las etapas señaladas por C.G.R y en relación con las observaciones realizadas, en los siguiente términos:

(...) el acuerdo de voluntades consignado en el Contrato Interadministrativo Derivado No. 2132670, en sus cláusulas se anotan las responsabilidades de las partes de acuerdo a lo contratado, como veremos:

"CLÁUSULA SEGUNDA. - OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL EN LA EJECUCIÓN DEL PRESENTE CONTRATO: En desarrollo del objeto del presente Contrato Interadministrativo, constituyen obligaciones de LA ENTIDAD TERRITORIAL las siguientes:

1. Ejecutar el objeto del contrato interadministrativo, conforme con las disposiciones establecidas en el presente contrato, en la ficha técnica del proyecto y el monto respectivo.
2. Designar un supervisor para el seguimiento del proyecto y asistencia a los comités de obra.
3. Elaborar y enviar a FONADE plan de trabajo detallado.
4. Destinar los recursos del contrato a la contratación de la(s) obra(s) definida(s) en la ficha de estructuración y costeo detallado del proyecto, la cual se realizará conforme al plan acordado con FONADE, según se requiera, bajo su responsabilidad y dirección, aplicando la normatividad a la que se encuentre sujeta. En ningún caso, FONADE estudiará o considerará solicitudes de modificación a proyectos en donde se evidencie la ejecución parcial o total de actividades o cantidades de obra no aprobadas, ni asumirá los costos que ello genere, los cuales en ningún caso podrán ser cubiertos con los recursos entregados por el DPS.

(...)

6. Gestionar, si fuere necesario, la obtención y el aporte de recursos locales y/o regionales para asegurar la terminación del objeto del presente Contrato Interadministrativo.

7. Adelantar la etapa pre-contractual y contractual a su cargo, bajo el estricto cumplimiento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sus decretos reglamentarios y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen y aplicando el acuerdo de seguimiento, control y transparencia, que han firmado las partes y hace parte integral del presente contrato, el cual contiene los mecanismos de control y seguimiento precontractual, contractual y pos-contractual.

8. Formular los estudios previos para adelantar los procesos de selección y contratación de las obras, así como el pliego de condiciones. Para ello podrá consultar la guía de construcción de pliegos de condiciones y minuta de contrato entregada por FONADE, **asumiendo LA ENTIDAD TERRITORIAL, en su calidad de ordenadora del gasto, la responsabilidad exclusiva por la contratación de las obras en los términos de Ley, sin que se extienda esta responsabilidad a FONADE.** Igualmente deberá mantener informado a FONADE sobre el cronograma del proceso de selección y de la ejecución del contrato, con el fin de realizar un seguimiento al mismo y programar la contratación y/o inicio de la actividad de interventoría.

(...)

10. incluir en los pliegos y en los contratos que suscriba LA ENTIDAD TERRITORIAL en desarrollo del presente Contrato Interadministrativo las siguientes obligaciones a cargo del contratista lo siguiente: a) Presentar a la interventoría para su aprobación el Plan de Gestión Integral de Obra (PGIO) previo al inicio de la ejecución de la obra, esta obligación se debe plasmar en la minuta del contrato de obra. b) Efectúe la implementación y documentación del PGIO durante todo el plazo de ejecución contractual. c) Ejecute adecuadamente las obras, para ello implementará todas las medidas de control durante la

etapa de ejecución contractual establecidas en la ley, con el fin de evitar la paralización o inadecuada ejecución de la obra; d) Valide, revise, complemente, adicione, modifique, corrija y ajuste los estudios y/o diseños suministrados por FONADE, cuando el proceso de selección se realice bajo la modalidad de dos etapas, es decir, Pre-construcción y construcción.

En este caso, LA ENTIDAD TERRITORIAL y el contratista serán responsables ante FONADE de las actividades desplegadas en dichas etapas. e) cumplir con los procesos y procedimientos del Manual de Interventoría de FONADE, los cuales hacen parte del presente contrato, sin perjuicio del cumplimiento de las leyes que rigen la materia. (f) Constituir la garantía de cumplimiento que ampare la calidad de los materiales, la estabilidad de obra, y el pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones, así como la garantía de responsabilidad civil extracontractual en los términos que establece la Ley, incluyendo como asegurado y beneficiario en forma conjunta a LA ENTIDAD TERRITORIAL y a FONADE. (g) Instalar una valla informativa sobre el proyecto en donde se den los respectivos créditos a FONADE y del DPS de acuerdo con el modelo que suministre este último o FONADE; en su defecto según el manual de comunicaciones de cada una de las entidades. (h) Garantizar que todos los contratistas en ejecución del (los) contrato(s) cumplan con las normas de seguridad industrial y de señalización y movimiento de maquinaria. (i) Establecer una cláusula de "garantía pecuniaria", incluyendo en los pliegos de condiciones y en el contrato que celebre, que el último diez por ciento (10%) del valor del contrato se desembolsará únicamente cuando se encuentre elaborada y suscrita el acta de liquidación respectiva.

11. Informar oportunamente a FONADE, sobre cualquier situación de incumplimiento que pueda presentarse en la ejecución de los contratos derivados que se suscriban y que puedan afectar el desarrollo del presente Contrato Interadministrativo. Lo anterior sin perjuicio del inicio de los trámites legales correspondientes en el ejercicio de sus deberes contractuales y legales, con el fin de evitar el retardo, incumplimiento o paralización del proyecto contratado.

(...)

28. Recibir de FONADE los informes de interventoría y/o supervisión. **Y atender oportunamente las sugerencias de FONADE como interventor y/o supervisor en virtud de los recursos aportados al proyecto**, de acuerdo con lo previsto en el Manual de Interventoría de FONADE, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.

(...)

32. Constituir a través de Compañía de Seguros legalmente establecida en Colombia, la garantía única de cumplimiento, solicitada en el presente Contrato interadministrativo.

(...)" (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, frente a las obligaciones de FONADE en virtud del mencionado contrato interadministrativo derivado, tenemos:

"CLÁUSULA TERCERA. - OBLIGACIONES DE FONADE: En desarrollo del objeto del presente Contrato Interadministrativo, constituyen obligaciones de FONADE:

(...)

2. Ejercer la interventoría y/o Supervisión sobre el proyecto. Para ello previamente realizará la coordinación de dicha labor e informará el nombre de la persona o equipo de personas que realizará(n) la interventoría y/o Supervisión del proyecto a LA ENTIDAD TERRITORIAL.

el informe de supervisión y/o de interventoría, o de otro medio de control, de los que se deduzcan incumplimientos en la ejecución del contrato interadministrativo o del proyecto por parte de la LA ENTIDAD TERRITORIAL, o del contratista designado por ésta, en la ejecución del proyecto, según el caso, FONADE podrá designar directamente a un nuevo ejecutor del respectivo proyecto.

Lo anterior sin perjuicio de que LA ENTIDAD TERRITORIAL haga efectivas las medidas frente al incumplimiento del contratista previstas en la Ley 1150 de 2007, cuando a ello haya lugar, las normas de garantías, incumplimiento y perjuicios, en contra del contratista, consagradas en el Estatuto Anticorrupción y demás normas de contratación aplicables. Adicionalmente, deberá reembolsar, con cargo a recursos incorporados en su presupuesto de ingresos y gastos, los gastos en que incurra FONADE por el cambio de ejecutor y los mayores valores o sobrecostos derivados del incumplimiento del objeto del contrato interadministrativo o de la ejecución del respectivo proyecto de inversión. Para este efecto, las obligaciones contenidas en el presente contrato prestarán mérito ejecutivo." (Se resalta fuera de texto).

Es de anotar que se reiteró al ente territorial que en el evento que se presenten reclamaciones judiciales o administrativas frente a cualquier daño o perjuicio originado a los contratistas, dependientes o a terceros, en razón a los contratos de obra suscritos por el Municipio, de conformidad con la cláusula décima del contrato interadministrativo, ésta debe mantener indemne a FONADE hasta la liquidación definitiva del mismo.

Así las cosas, es la entidad territorial quien generó el hecho de la no continuidad en la ejecución de la obra, lo cual conlleva a que a la fecha, no se haya podido efectuar la amortización del anticipo entregado al contratista de obra; razón por la cual se viene efectuando los requerimientos pertinentes que nos permitan iniciar el proceso de declaratoria de siniestro de la póliza que garantiza el Contrato Interadministrativo, en virtud al amparo de cumplimiento y respecto de las obligaciones incumplidas como se señaló líneas atrás. De tal modo, la Gerencia de Convenio y el supervisor del Contrato Interadministrativo han desplegado acciones tendientes a la verificación actual de lo avalado en obra con base en el informe final de interventoría radicado en FONADE con el No. 20174300406742 del 31 de octubre de 2017, el cual a la fecha presenta observaciones con el radicado No. 20172700282521 del 31 de octubre de 2017 y que de las resultas del mismo se podrá tasar el perjuicio originado por la entidad territorial, el cual comprende no sólo el porcentaje faltante para la ejecución total de la obra y a satisfacción sino el valor del anticipo que no ha sido amortizado.

Una vez se den los presupuestos anteriormente mencionados, se procederá a declarar el siniestro al Municipio de Pivijay a fin de recuperar la totalidad del anticipo desembolsado e iniciar los procedimientos para la retoma del control y así designar un nuevo ejecutor (que será de decisión de Prosperidad Social), o en tal caso que se dé la ejecución directamente por FONADE. Lo anterior para que en el cumplimiento de las obligaciones convenidas con Prosperidad Social en virtud de la Gerencia de Proyectos se dé la culminación de las obras y entrega del proyecto al beneficiario final.

Por lo anteriormente expuesto, es de reiterar que no es dable afirmar que FONADE no haya realizado su función como Gerente del Proyecto, ya que existe suficiente evidencia en cuanto a los requerimientos realizados tanto al Ente Territorial, como al interventor, donde constan las actuaciones y solicitudes de liquidación del convenio y contrato de obra, adicionalmente al proceso que se viene adelantando para la retoma del control tal como se prevé en las cláusulas décima y subsiguientes del contrato interadministrativo.

Se manifiesta que la información presentada en este documento corresponde a las actuaciones adelantadas a la fecha, como consta en los anexos, que son fuente única para esta respuesta.

Análisis de Respuesta

La respuesta dada por FONADE no controvierte en ningún momento lo planteado en el hallazgo respecto a las causas que sustentan el alcance fiscal; se encamina únicamente a endilgar la responsabilidad al Municipio de Pivijay dejando de lado la responsabilidad adquirida por FONADE frente al convenio marco No 212080 suscrito con el DPS la cual se encuentra descrita, entre otras en la cláusula tercera, así: OBLIGACIONES DE FONADE en los siguientes literales: 1. *Desarrollar la Gerencia Integral de Proyecto objeto del presente Convenio*, 2. *Brindar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la estructuración, el desarrollo y ejecución de los objetos de los proyectos y contratos*, 3. *Desarrollar las actividades administrativas, sociales, técnicas, jurídicas y financieras para el cumplimiento del Convenio*”.

De acuerdo con lo establecido en el Manual de Gerencia de Proyectos, se tienen los siguientes apartes, respecto a la Gerencia de Proyectos:

“5.2 OBJETIVOS DE UN PROYECTO. *Los proyectos son ante todo instrumentos que permiten racionalizar y materializar la inversión, al tiempo que cumplen con los siguientes objetivos: Solución de problemas: los proyectos de inversión pública, y en especial aquellos de carácter local y regional, están orientados a dar respuestas efectivas a la solución de los problemas que aquejan a las comunidades.*

5.3 TIPOS DE PROYECTOS (...) *Proyectos de infraestructura. Aquellos que tienen como objetivo generar condiciones, facilitar o promover el desarrollo socioeconómico local y regional; es decir, están orientados a favorecer o propiciar actividades productivas y por lo tanto, generar efectos sobre otros agentes económicos que induzcan a la inversión. Como ejemplo de este tipo de proyectos tenemos: Proyectos de vías, electrificación, telefonía, distritos de riego, entre otros”*

En la ejecución del proyecto se evidenciaron deficiencias de planeación en la concepción de los estudios y diseños, por cuanto fue necesario suspender la ejecución del contrato para incluir ítems de obras no previstos y reubicación de redes de acueducto, situaciones que conllevaron a la necesidad de ampliar el plazo de ejecución del contrato, condición que tampoco fue atendida por cuanto no se tomaron las decisiones oportunas para tal fin.

Lo anterior generó que no se ejecutaran las obras objeto del contrato y en consecuencia no se diera solución al problema de movilidad del municipio, lo cual implica que FONADE no dio cumplimiento a lo establecido en los numerales 5.2 y 5.3. del Manual de Gerencia.

Así mismo, es pertinente destacar que el contrato se suscribió en el marco de la línea de Gerencia de proyectos que ofrece, entre otras, las siguientes ventajas descritas en el numeral 6.7.3 del Manual de Gerencia de proyectos:

(...) También es importante destacar que la Gerencia de Proyectos contribuye de manera directa al éxito de los proyectos porque:

(...) 5. Permite identificar con suficiente anticipación los posibles problemas para la ejecución del proyecto, y, por lo tanto, diseñar e implementar la mejor forma de evitarlos y/o abordarlos”.

Adicionalmente, se resaltan como principios básicos de la Gerencia de Proyectos, los siguientes:

“6.10.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS

El modelo de Gerencia de Proyectos, se fundamenta en el abordaje y cumplimiento integral de 4 principios básicos:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto”.*

No obstante, en la ejecución de proyecto no resulta evidente el cumplimiento de tales ventajas y principios como lo estipula el Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en tanto el objeto del contrato no se cumplió.

Por otro lado, en relación con la vigencia de las garantías que amparan tanto el convenio interadministrativo como el contrato de obra, el manual define lo siguiente:

“7.2.2.2. Seguimientos vigencia pólizas y cobertura de riesgos

Es importante que los responsables del control de ejecución de los contratos (Supervisores y/o interventores), informen a FONADE, el vencimiento de cada amparo contenido en las pólizas, por lo menos un mes antes a su ocurrencia, a efectos de adelantar los requerimientos y acciones que la situación amerite.

Los Gerentes de convenio deben efectuar el seguimiento permanente de las vigencias de las pólizas de los contratos derivados del convenio que gerencia, de manera que de encontrar el vencimiento próximo de las mismas se adelanten las gestiones necesarias para lograr su ampliación”.

La labor adelantada por FONADE, de acuerdo con la documentación anexa no evidencia que se hayan tomado las medidas necesarias, efectivas y de forma oportuna para evitar el vencimiento de dichas pólizas.

Por lo anterior el hallazgo se valida, en razón a que el objeto del contrato no se cumplió y por ende no se dio solución a la necesidad que lo originó. Adicionalmente no se evidencian gestiones para la recuperación de los recursos por concepto del anticipo pendiente de amortizar por \$398.705.702 monto que constituye el valor del daño fiscal.

HALLAZGO No.10 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 2131674 suscrito entre FONADE y la Gobernación del Huila (D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1,

6.10.3; en los Art. 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

FONADE suscribió el convenio marco 212081 del 28 de Diciembre de 2012⁹⁴ con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF" y la Federación Nacional de Departamentos "FND", cuyo objeto era: "*Aunar esfuerzos para adelantar la Gerencia Integral para la realización de estudios, diseños, construcción e interventoría de Centros de Desarrollo infantil*", (Resaltado fuera de texto).

Derivado de este convenio, el 28 de agosto de 2013 FONADE suscribió el contrato interadministrativo No. 2131674 con el Departamento del Huila, cuyo objeto fue: "*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar la ejecución del proyecto de construcción de Centros de Desarrollo Infantil en los Municipios seleccionados por el ente territorial, en el marco del Proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la Primera Infancia – Estrategia de Cero a Siempre*", por valor de \$ 2.011.815.729,62 y plazo hasta el 30 de mayo de 2014 previa suscripción del acta de inicio.

Como resultado del contrato Interadministrativo 2131674 de 2013, el Departamento del Huila suscribió con el Consorcio CDIS 020, el contrato de obra No. 980 del 11 de Septiembre de 2014, cuyo objeto es "*Implantación de los diseños y construcción de dos centros de desarrollo infantil en los municipios de Algeciras y Tarqui, departamento del Huila en el marco del proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la primera infancia, estrategia de cero a siempre*", por un valor de \$2.188.854.061,5⁹⁵ que incluye aporte de la Gobernación por valor de \$177.038.311,92. La etapa de consultoría inició el 23 de Septiembre de 2014 y terminó 20 de Abril de 2015. La cláusula Quinta "*Forma de Pago*" pactó un anticipo del 40% del valor del contrato; es decir, \$875.541.624,62.

Según Certificado de egreso No. 10325 del 07 de Abril de 2015, FONADE transfiere a la Fiduciaria Colombia en calidad de anticipo, el valor de \$765.474.325,23 descontado el impuesto de guerra del 5% y certificado de Egreso No. 10323 del 7 de Abril de 2015 por \$66.290.218,39 descontado impuesto de guerra del 5%. Lo anterior por cuanto se manejan dos fuentes (la 454 ICBF \$805.762.447,23 y 1054 Federación Nacional de Departamentos \$69.779.177,39).

Terminados los ajustes a los diseños: estructural, hidrosanitarios, eléctricos y arquitectónicos por parte del contratista de obra el 20 de Abril de 2015, se confirmó la necesidad de una adición de recursos para el cierre financiero del proyecto, por valor de **\$1.073.939.963**; es decir, el proyecto total de los CDI costaría \$3.262.794.031 y no los \$2.188.854.061,54 presupuestado inicialmente.

⁹⁴ Inició su ejecución el 31/12/2012, según acta de inicio suscrita en la misma fecha y plazo de ejecución hasta 30/05/2014.

⁹⁵ Clausula tercera del contrato de obra 980 de 2014

Según Prorroga No.4 al contrato interadministrativo 2131674, la Gobernación del Huila aportaría recursos adicionales por valor de \$940.000.000 y solicitó al ICBF y la FND la adición de recursos por valor de \$133.939.969,46, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 37

COSTOS PROYECTO CDIS AJUSTADO A CONSULTORIA				
Municipio	Valor Contrato Inicial	Vlr Ajustes Consultoría	Vlr Adición Gobernación CDP	Recursos ICBF y FND
CDI Algeciras	\$ 1.094.427.030,77	\$ 1.603.531.988,96	\$ 442.134.973,46	\$ 66.969.984,73
CDI Tarquí	\$ 1.094.427.030,77	\$ 1.659.262.042,04	\$ 497.865.026,54	\$ 66.969.984,73
Totales	\$ 2.188.854.061,54	\$ 3.262.794.031,00	\$ 940.000.000,00	\$ 133.939.969,46

Fuente: Prorroga No. 4 contrato Interadministrativo 2131674
Elaboró: Equipo Auditor

Sin embargo, no fueron adicionados los recursos por \$133.939.969,46⁹⁶; situación que conllevó a la suspensión del contrato de obra desde 15 de Abril de 2015 de manera indefinida o hasta que se superen los motivos que dieron origen a la suspensión, relacionados con la adición de recursos necesarios para la ejecución de los ítems no previstos incluidos en la etapa de verificación. Esta condición del contrato aún se mantiene. Es importante aclarar que la obra no fue iniciada. Adicionalmente, en el contrato no se estableció fecha, valor ni plazo de ejecución, para los ajustes de los estudios y diseños.

Según OTROSI No. 3 del 31 de Diciembre de 2015 al convenio marco 212081, en el párrafo tercero, son mencionados varios proyectos entre ellos, los correspondientes a los Centros de Desarrollo Integral CDI del Huila Tarquí y Algeciras: *"FONADE en cumplimiento de las obligaciones a su cargo adelantará las acciones contractuales y legales pertinentes con miras a finiquitar y/o liquidar los proyectos en el estado en que se encuentren, ante la inviabilidad de la ejecución de los mismos dentro del término por este medio prorrogado...(...)."* (Subrayado fuera de texto).

Según informe de interventoría del 31 de Marzo de 2015, se menciona un avance físico de los ajustes a los diseños del 93.64%, correspondiente a un valor de \$29.462.810,16, valor que a la fecha 25 de Octubre 2017 no ha sido cancelado al contratista por cuanto la interventoría no ha avalado dicho pago por ajustes solicitados pendientes. El contratista de obra no recibió recursos producto del contrato y el 100% del valor del anticipo a 30 de Septiembre de 2017, se encuentra en la fiducia.

⁹⁶ Solicitud del 13/07/2015

Con cargo a los recursos del convenio marco 212081 del 28 de Diciembre de 2012⁹⁷ con el Instituto de Bienestar Familiar "ICBF" y la Federación Nacional de Departamentos "FND", se realizaron los siguientes pagos a la Interventoría⁹⁸:

Cuadro No. 38

Pagos Interventoría			
CDI	Comprobante de Egreso	Fecha de Pago	Valor Pagado
Algeciras	30387	29/09/2016	\$ 10.470.830,00
Tarquí	30386	29/09/2016	\$ 10.470.830,00
Total pagado			\$ 20.941.660,00
Fuente: Prórroga No. 4 contrato Interadministrativo 2131674			
Elaboró: Equipo Auditor			

A la fecha el convenio marco y el contrato interadministrativo están vencidos y no se observan gestiones efectivas por parte de la Gobernación y FONADE, para solicitar la devolución de los recursos girados a la Fiduciaria Bancolombia en calidad de anticipo, desde el 07 de Abril de 2015 por \$765.474.325,23⁹⁹, desconociendo lo establecido en el contrato de fiducia, cláusula **Décima Tercera -Obligaciones de la Fiduciaria**, la cual consigna: "Entregar a la ENTIDAD ESTATAL los recursos entregados por concepto de anticipo, así como sus remanentes, cuando esta lo solicite a la FIDUCIARIA por escrito. En este caso, el FIDEICOMITENTE autoriza irrevocablemente a la FIDUCIARIA mediante la firma del presente contrato de fiducia mercantil a entregar los recursos del ANTICIPO, así como los remanentes que conforman el PATRIMONI AUTÓNOMO a la ENTIDAD ESTATAL." Subrayado fuera de texto.

Estos recursos han permanecido aproximadamente treinta (30) meses en la fiduciaria, sin cumplir con el objetivo para el cual fueron destinados "*la construcción de dos (2) centros de Desarrollo infantil - CDI*" y satisfacer las necesidades de los niños de los municipios de Algeciras y Tarquí en el Departamento del Huila.

Adicionalmente, no se ha definido la situación jurídica del contrato frente a la imposibilidad de superar la causa que ha motivado la suspensión.

Lo anterior, es resultado de una deficiente planeación¹⁰⁰, necesaria para cumplir a cabalidad los fines del objeto contratado: "*Implantación de los diseños y construcción de dos centros de desarrollo infantil en los municipios de Algeciras y Tarquí, departamento del Huila en el marco del proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la primera infancia, estrategia de cero a siempre*"

⁹⁷ Inició su ejecución el 31/12/2012, según acta de inicio suscrita en la misma fecha y plazo de ejecución hasta 30/05/2014.

⁹⁸ Contrato No. 2132126 Consorcio Fabrica 2013

⁹⁹ descontado el impuesto de guerra del 5%.

¹⁰⁰ *el principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.*

La Corte Constitucional Colombiana, lo ha expresado de la siguiente manera: "El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos. (Corte Constitucional colombiana, C-300/2012, p. 45).

La etapa de planeación Implica que la gestión contractual del Estado, debe realizar y desarrollar los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar, con el objeto de satisfacer la necesidad que motiva la contratación en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible. Situación no evidenciada para la ejecución del proyecto de construcción de los Centros de Desarrollo Infantil en los municipios de Algeciras y Tarqui en el Huila.

Situación que conllevó a que el objeto del contrato no se cumpliera y no se beneficiara la población objeto del mismo, como son los niños de los municipios mencionados; situación que aunada al incumplimiento del deber de gestionar la devolución de los recursos depositados en la fiducia, genera una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta FONADE

"(...) Finalmente, por comunicación radicado No. 2-2017-1344 del 31 de octubre de 2017, la interventoría Consorcio fabrica Fonade 2013, envía comunicación a la Fiduciaria Bancolombia donde ponen en conocimiento la situación del contrato de obra No.0980-2014 y solicitan el pronunciamiento frente a la liquidación del contrato de fiducia y devolución de los recursos entregados por FONADE. Se anexa en copia digital en 19 folios.

Es de señalar, que de acuerdo al Contrato de Fiducia Mercantil irrevocable para la Administración y pago para el manejo de anticipos No. 7284, suscrito el 3 de diciembre de 2014, entre el Consorcio CDIS 020 y Fiduciaria Bancolombia, consigna como entidad estatal, al Departamento del Huila, y en la Cláusula CUARTA- PARTES Y BENEFICIARIOS...señala en su numeral (...) "(ii) La ENTIDAD ESTATAL exclusivamente en el evento en que la FIDUCIARIA deba transferirle los remanentes de los recursos del PATRIMONIO AUTONOMO, cuando la ENTIDAD ESTATAL, así lo comunique a la FIDUCIARIA por escrito. Para efectos de lo anterior, se entenderá por remanentes la totalidad de los RECURSOS derivados del ANTICIPO que en el momento de la liquidación de que trata este literal se encuentren todavía bajo la administración de la FIDUCIARIA". Es por ello, que teniendo en cuenta esta cláusula, FONADE ha solicitado a la Gobernación del Huila, realizar la devolución de los recursos pagados como consta en los oficios enviados.

" (...) En cuanto al pago a la interventoría, este se realizó por el cumplimiento al 100% a conformidad del informe final constatado en las Actas de Cierre No. 60 (CDI Tarqui) y No. 61 (CDI Algeciras), de la Etapa 1 de fecha 20 de abril de 2015, suscritas por los intervinientes y de acuerdo al Contrato de interventoría No. 2132126 con el Consorcio Fabrica Fonade 2013, por valor de \$11.288.255 para el Municipio de Tarqui y por valor de \$11.288.255 para el Municipio de Algeciras. Así las cosas y tal como ustedes lo manifiestan en su comunicado, la interventoría "realizó su trabajo", verificando y avalando el ajuste e implantación de los diseños y estudios del prototipo, los cuales al requerir adición de recursos y un mayor tiempo de ejecución para la etapa de obra, fue

considerado como no viable por el ICBF y la FND mediante comité de seguimiento del 11 de noviembre de 2015 y Otrosí No. 3 al contrato No.212081.

Conforme a lo señalado en la presente comunicación, aclaramos que en los documentos soportes, se puede verificar todas las gestiones que FONADE ha adelantado ante la Gobernación con el ánimo de recuperar los recursos pagados por concepto de anticipo y teniendo en cuenta que no se ha obtenido respuesta se determinaran las siguientes medidas a tomar por el posible incumplimiento al contrato No. 2131674.

Respuesta Gobernación del Huila

La CGR con radicado 2017EE0133991 del 31 de Octubre de 2017, comunica la observación a la Gobernación del Huila, de la cual no se recibió respuesta.

Análisis de Respuesta

FONADE relaciona los oficios enviados a la Gobernación del Huila desde febrero de 2016, donde solicita la liquidación del contrato de obra y la devolución de los recursos producto del anticipo depositados en la fiduciaria Bancolombia. Lo anterior, soportado en el otrosí No. 3 del contrato interadministrativo de gerencia N°212081 suscrito el 31 de diciembre de 2015., según (...) "*CLAUSULA PRIMERA – PARAGRAFÓ TERCERO; donde se indica a FONADE adelantar las acciones contractuales y legales pertinentes con miras a finiquitar y/o liquidar los proyectos, en el estado en que se encuentren, ante la inviabilidad de la ejecución de los mismos*" (...), comunicaciones y requerimientos que no han sido efectivos por cuanto la Fiduciaria Bancolombia envía a la CGR extracto del periodo 31 de Agosto a 30 de Septiembre de 2017, el cual refleja un saldo de \$832.377.403,25.

Así mismo, la fiduciaria menciona: "*Mediante comunicación del 25 de abril de 2017, el representante legal Ivan Eduardo Cano Arias del consorcio CDIS 020, informa a la fiduciaria que a la fecha el consorcio CDIS 020, no ha recibido orden de liquidación por parte de la Gobernación del Huila – Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario, reiterando que el contrato de obra continúa suspendido y que el procedimiento a seguir por parte del consorcio CDIS 020 es recibir de la entidad contratante la respectiva orden para liquidar o darle continuidad al contrato de obra.*"

En el mismo documento enviado a la CGR el 31 de Octubre de 2017, la Fiduciaria Bancolombia describe el procedimiento para el reintegro del anticipo a la Entidad Estatal: "*Informamos que de conformidad con lo establecido en el contrato de fiducia, la entidad estatal "Departamento del Huila" es beneficiaria en el evento en que la fiduciaria deba transferir los remanentes de los Recursos del Patrimonio Autónomo, cuando la entidad estatal así lo comunique a la fiduciaria por escrito, evento en el cual se procederá a efectuar el traslado de los recursos a la cuenta bancaria indicada por dicha entidad. Los remanentes según lo indicado corresponden a la totalidad de los recursos derivados del anticipo que en el momento de la comunicación de la entidad se encuentren todavía bajo la administración de la fiduciaria.*" (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, se concluye que las gestiones realizadas por FONADE no han sido efectivas por cuanto no se han reintegrado los recursos del anticipo que se encuentran en



la Fiduciaria desde el 07 de Abril de 2015, sin haberse cumplido el objeto del contrato dada la inviabilidad del proyecto consignada en el otrosí No. 3 del convenio Interadministrativo 212081 del 31 de Diciembre de 2015, hechos que denotan incumplimiento de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad.

Así mismo en tanto el objeto del contrato finalmente no contribuyó a la satisfacción de la necesidad de la necesidad que le dio origen, se cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 del Manual de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto".*

Igualmente, no se cumplió con los objetivos de la línea de proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE:

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación.*

HALLAZGO No.11 Contrato Interadministrativo 2131051, FONADE - Municipio de Baranoa - Departamento del Atlántico (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3; en los artículos 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

Entre el Departamento para la Prosperidad Social -DPS y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE, se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 212017, cuyo objeto: *"FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este"*.

Derivado de este convenio, FONADE suscribió con el Municipio de Baranoa - Departamento del Atlántico, el Contrato Interadministrativo No. 2131051 del 8 de marzo de 2013. El objeto pactado fue: *"aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar el proyecto denominado "construcción en pavimento rígido de las vías urbanas ubicadas en la calle 7 entre vía la cordialidad y carrera 22A BIS 1 carrera 21 entre calles 6 y 7"*

carrera 21 BIS entre calles 6 y 7 carrera 21 BIS 1 entre calles 6 y 7 carrera 21A entre calle 6 y 7 carrera 21A BIS 1 entre calles 6 y 7 carrera 22 entre calles 6A y 7 carrera 22A entre calles 6A y 7 carrera 22A BIS entre calle 6A y 7 y carrera 22A BIS 1 entre calles 6A y 7 en el municipio de Baranoa departamento del Atlántico", por un valor de \$2.875.744.722 y plazo hasta el 31 de diciembre de 2013.

Mediante modificación 1 y adición 1, el contrato interadministrativo 2130151 se adicionó en \$47.510.928, por lo que el valor total del contrato se incrementó a \$2.923.255.650.

En virtud del contrato interadministrativo 2131051, el 2 de octubre de 2013 el Municipio de Baranoa suscribió con el Consorcio DP Y AE el contrato de obra No.175-2013 cuyo objeto es "Construcción del pavimento en concreto rígido de las vías urbanas ubicadas en la calle 7 entre la Vía la Cordialidad y Carrera 22 A BIS 1; Carrera 21 entre Calles 6 y 7; Carrera 21 BIS entre Calles 6 y 7; Carrera 21 BIS 1 entre Calles 6 y 7; Carrera 21 A entre Calles 6 y 7; Carrera 21 A BIS 1 entre Calles 6 y 7; Carrera 22 entre Calles 6 A y 7; Carrera 22 A entre Calles 6 A y 7; Carrera 22 A BIS entre calles 6 A y 7; Carrera 22 A BIS 1 entre Calles 6 A y 7, en el Municipio de Baranoa, Departamento del Atlántico", por un valor de \$2.921.138.915,84 distribuido en dos etapas: Etapa I = \$33.662.854 (implantación de los diseños) y Etapa II = \$2.887.476.061,84 (Construcción de obra) y una duración de 4 meses.

En la concepción del proyecto y como base para la contratación de las obras, se estableció el siguiente alcance para las etapas mencionadas:

Etapa I. Verificación y complementación técnica. El contratista deberá visitar los sitios en que se ejecutará la obra, con el fin de establecer el alcance de la intervención, las cantidades de obra, presupuesto, programación y las actividades que le permitan establecer la logística necesaria para el inicio de las obras. Adicionalmente, deberá apropiarse y complementar los diseños entregados por el municipio, en caso de que sea necesario.

Etapa II. Ejecución de obra y entrega de obras. Una vez verificado el alcance de la intervención en obra, complementados los diseños (en caso de ser necesario) y realizadas las observaciones respectivas, previa aprobación del informe técnico por parte de la interventoría y de la supervisión de FONADE, se podrá dar inicio a la ejecución de la obra hasta su terminación final.

La Etapa I se recibe a satisfacción por la interventoría el 7 de abril de 2014 mediante Acta de entrega y recibo final del objeto contractual (FMI 027), no obstante, se dio inicio a la Etapa II el día 21 de enero de 2014, fecha anterior a la entrega de la verificación y complementación técnica de los diseños, lo que implica que no se contaba con el balance presupuestal, los planos válidos para construcción, la programación de obra ajustada y el Plan Integral de Gestión de Obra - PGIO, elementos indispensables para iniciar la ejecución de las obras, dado que eran lineamientos establecidos en los estudios previos del proyecto y debían ser acatados tanto para la ejecución por parte del contratista como para el seguimiento a cargo de la interventoría.



Lo anterior constituyó incumplimiento de lo establecido contractualmente y afectó el desarrollo del contrato, toda vez que ocasionó intermitencia en la ejecución de las obras las cuales tuvieron que ser suspendidas en varias ocasiones. Adicionalmente derivó en el pago del anticipo del contrato en un porcentaje mayor al permitido legalmente, dado que inició la ejecución de obras sin determinar el alcance y el balance presupuestal definitivo del proyecto.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el acta de entrega y recibo final del proyecto suscrita el 20 de marzo de 2015, indica que se recibieron obras por \$1.947.150.729. Según el análisis de la CGR, tal diferencia fue generada debido a que la ejecución del proyecto implicó menores cantidades de obra respecto a los planos y el presupuesto inicial aprobado en la etapa de construcción, de igual forma, la carrera 22A Bis 1 no se intervino debido a que era una vía inexistente, donde termina la urbanización, y no cuenta con alcantarillado, lo que originó que del 100% de los recursos asignados a la etapa de construcción por \$2.887 millones se ejecutara solo el 67% y la diferencia del 33% por \$940 millones, se reintegrara al convenio marco No. 2131051. Estas modificaciones por menores cantidades de obra no se formalizaron en el contrato de obra ni en el contrato interadministrativo.

En el siguiente cuadro se establece la diferencia en el cálculo del anticipo con base en el valor inicial de la etapa de construcción establecida en el contrato, valor girado con CE 6911 del 28 de febrero de 2014, estimado en el 50% del valor de la etapa de construcción, y el valor de obras finalmente recibido, de la cual se concluye que se otorgó un anticipo del 67% del valor de la etapa de construcción o 73% del valor del contrato, situación que representa incumplimiento de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80, que establece el anticipo no puede exceder el 50% del valor del respectivo contrato.

Cuadro No. 39

CONSOLIDADO INVERSIÓN ANTICIPO CONVENIO MARCO No. 2131051 - CONTRATO No. 175-2013					
Contrato No.175-2013	Valor	% Anticipo	Valor Anticipo	Menos Impuesto	Total. Desembolso Fiducia
Valor Etapa de Construcción Inicial	2.887.476.062	100%	1.443.738.031	72.186.902	1.371.551.129
Valor Etapa de Construcción Final	1.947.150.729	67%	973.575.365	48.678.768	924.896.596
Diferencias	940.325.333	33%	470.162.666	23.508.133	446.654.533
Fuente información – Fonade – Elaboró Equipo Auditor					

Es importante mencionar que la Interventoría tenía conocimiento de las condiciones reales de las obras a ejecutar. Soporte de ello es lo consignado en informes semanales de la interventoría, de donde se extracta:

Informe semanal No.10. Del 14 al 20 de enero de 2014. Pág. 163. *"Durante visita efectuada el 15 de enero de 2014, se evidenció reducción de calzada en las carreras a intervenir, teniendo en cuenta esto la interventoría le solicitó al contratista realizar el balance de cantidades del proyecto, esto con el fin de tener claridad de las cantidades a ejecutar"*.

Informe semanal No.13. Del 4 al 10 de febrero de 2014. Pág. 170. *“Se ha solicitado al contratista que entregue balance presupuestal actualizado; para la realización de este balance conjuntamente el contratista y la interventoría hicieron un recorrido por todas las vías que contempla el proyecto con el fin de medir los anchos de la vía y los andenes”.*

En el mes de febrero de 2014, transcurrido un tercio del plazo del contrato, la obra presentaba un atraso del 22,13%, de acuerdo al informe mensual de interventoría, soportado por los informes semanales de interventoría y anotaciones en bitácora, donde en repetidas ocasiones fue solicitado al contratista la implementación de los correctivos necesarios para superar lo atrasos presentados.

El 17 de abril de 2014 se suscribió el contrato adicional N°1 al contrato de obra 175 de 2013, considerando pertinente la prórroga en el plazo “debido a que es necesario realizar cambios de tubería de acueducto y alcantarillado en las vías a intervenir establecidas en el objeto contractual”; dando como resultado la ampliación del plazo de ejecución del contrato en 60 días, no obstante, dentro del acta de suspensión N°1 del 26 de febrero de 2014 se incluye dentro de las motivaciones, el retiro y reinstalación de redes de acueducto y alcantarillado en un sector del proyecto; así mismo, el proyecto estaba conformado por 10 tramos de vías, con una longitud total de 1033 m, por lo que la ejecución no debería verse afectada a tal punto de requerir 60 días adicionales de plazo, sobre todo considerando que dichos trabajos los realizaría un tercero.

Ahora bien, pese a que el contrato tenía un plazo inicial de 4 meses y fue adicionado en 3 meses, el contratista no cumplió con el objeto contratado en el plazo establecido, como consta en el formato FMI 026, Acta de terminación contrato de fecha 22 de noviembre de 2014, cuando debía finalizar el contrato y por ende ser recibido a satisfacción; a esta fecha el contratista tenía actividades pendientes por ejecutar, en efecto ninguno de los ítems de ejecución de obra contratados estaba ejecutado en un 100%, resaltando que la señalización y demarcación estaba en 0%, andenes en 51%, bordillos 82%. El Acta de Entrega y Recibo final fue suscrita el 20 de marzo de 2015, esto es, 4 meses después del plazo contractualmente establecido sin ocasionar sanción alguna al contratista.

Adicionalmente, del análisis y verificación a los recursos entregados como anticipo para la ejecución del Contrato No.175 de 2013 a diciembre 31 de 2016, se evidencia que el contratista ha amortizado el 45% por \$656.898.110,77 millones y la diferencia del 55% por \$786.839.919,23, está pendiente de amortizar, debido, según información de FONADE, a que el contratista no ha gestionado el respectivo cobro.

Del análisis del balance económico del contrato, se deduce que existe saldo por pagar en actas de obra por valor de \$786.882.354 (monto que no incluye el remanente del anticipo que fue reintegrado a FONADE y se explica en la nota al pie de página 101) y saldo pendiente de amortización del anticipo por valor de \$786.839.919,23.

La justificación para la existencia del saldo pendiente de amortizar, es que el contratista no ha presentado la cuenta de cobro, y que una vez el contratista la radique será saldado el

monto por amortizar lo cual implica que el 100% del valor de la factura se cargue a la amortización. Lo anterior, teniendo en cuenta que las actas de entrega y recibo final de las etapas 1 y 2, indica que se ejecutaron recursos por \$1.980.813.583¹⁰¹. Según el análisis de la CGR, tal diferencia fue generada debido a que la ejecución del proyecto implicó menores cantidades de obra respecto a los planos y el presupuesto inicial aprobado en la etapa de construcción.

Finalmente, mediante Resolución No.2016.11.08.001 expedida el 8 de noviembre de 2016 por el alcalde del municipio de Baranoa, se liquidó unilateralmente el Contrato de Obra No.175-2013.

Como resultado de la visita de inspección practicada por la CGR el 11 de octubre de 2017, con el acompañamiento de un representante del municipio de Baranoa, FONADE, Interventoría y Contratista, se tomaron medidas de las obras ejecutadas y se determinó que se recibieron y pagaron cantidades mayores a las ejecutadas realmente del ítem 3.5, Pavimento en concreto premezclado de MR 40, dando como resultado para este ítem lo siguiente:

Cuadro No. 40

CÁLCULO PAVIMENTO POR TRAMOS				
DIRECCIÓN	LONGITUD (M)	ANCHO (M)	ESPESOR (M)	VOLUMEN (M3)
CARRERA 21	97,25	4,05	0,2	78,7725
CARRERA 21 BIS	93,90	3,70	0,20	69,486
CARRERA 21 BIS 1	93,30	4,00	0,20	74,64
CARRERA 21 A	92,20	4,00	0,20	73,76
CARRERA 21 A BIS	50,20	2,95	0,20	29,618
CARRERA 21 A BIS 1	45,60	3,02	0,20	27,5424
CARRERA 22	47,00	3,98	0,20	37,412
CARRERA 22 A	45,15	3,72	0,20	33,5916
CARRERA 22 A BIS	39,15	4,00	0,20	31,32
CALLE 7	430,00	6,00	0,20	516
TOTAL				972,1425

No obstante, en el acta de entrega y recibo final de fecha 20 de marzo de 2015, se deja constancia del recibo de 1057,01 m3 del ítem 3.5, Pavimento en concreto premezclado de MR 40, incluye barras de transferencia y de unión, antisol rojo, sellado de juntas dilatación con sello silicona y cintilla de poliuretano; lo que muestra una diferencia entre la cantidad recibida y la realmente ejecutada, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 41

¹⁰¹ Del total ejecutado, el contratista ha facturado \$1.194 millones, quedando pendiente de facturación \$786 millones. Mediante memorando 20162700271133 de fecha 28 de noviembre de 2016 el gerente de convenio 212017, solicita reintegro al contrato interadministrativo N° 2131051 suscrito con el municipio de Baranoa la suma de \$ 76.763.923 25 detallados así: Remanentes del anticipo que el fideicomitente no ordenó y fueron devueltos a FONADE por concepto de reembolso por cancelación de cuenta por \$69.282.161 75, registrado con comprobante de ingreso N° 6822 de fecha 31/07/2015 y recursos consignados por el contratista de obra a solicitud de la interventoría por concepto de recursos que éste debía devolver a FONADE como resultado del balance financiero del contrato registrado con el comprobante de ingreso No. 6863 de fecha 04 de agosto de 2015 por valor de \$7.481.761 50. Con base en lo anterior se establece el anticipo pendiente de amortizar asciende a \$ 717 millones, deuda que estaría cubierta con valor pendiente de facturación.

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	VR UNITARIO	CANT. FMI 027 (M3)	CANT. MEDIDA (M3)	DIFERENCIA DE CANTIDADES
3.5	Pavimento en concreto premezclado de MR 40, incluye barras de transferencia y de unión, antisol rojo, sellado de juntas dilatación con sello silicona y cintilla de poliuretano	M3	\$ 669.721	1057,01	972,14	84,87
	Valor diferencia entre cantidad recibida y cantidad real ejecutada					\$ 56.837.547
	Costo directo			\$		56.837.547
	Administración	25%		\$		14.095.711,65
	Imprevistos	1%		\$		568.375,47
	Utilidad	5%		\$		2.841.877,35
	Costo Total Mayor valor pagado			\$		74.343.511

Como se puede apreciar, la diferencia de cantidades genera un mayor valor pagado de \$74.343.511, lo que lesiona el patrimonio público en dicha cuantía, originado por una gestión fiscal antieconómica e ineficaz, representada por las obras pagadas y no ejecutadas, constituyéndose en daño patrimonial en beneficio de un tercero.

Adicionalmente, se establecieron las siguientes irregularidades:

- Entre la calle 7 y la carrera 21 Bis hay seis placas con fisura longitudinal, dos con fisura transversal y dos con grieta de esquina.
- Carrera 21 entre calles 6 y 7. Hay una placa con fisura longitudinal.
- Carrera 22 entre calles 6A y 7. Hay una placa con fisura longitudinal.
- En los tramos intervenidos se observaron aproximadamente 50m de juntas deterioradas, sin sello.

Las irregularidades descritas configuran afectación de la inversión en \$5.441.852 correspondientes al ítem Pavimento en concreto premezclado de MR 40, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 42

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	VR UNITARIO	CANT. AFECTADA (M3)	VR TOTAL
3.5	Pavimento en concreto premezclado de MR 40, incluye barras de transferencia y de unión, antisol rojo, sellado de juntas dilatación con sello silicona y cintilla de poliuretano	M3	\$ 669.721	5,6	\$ 3.750.438
	Sello deteriorado	Ml.	\$ 8.200	50	\$ 410.000
	Costo directo			\$	4.160.438
	Administración	25%		\$	1.031.788,52
	Imprevistos	1%		\$	41.604,38
	Utilidad	5%		\$	208.021,88
	Costo Total			\$	5.441.852

De acuerdo al cálculo de placas afectadas así:

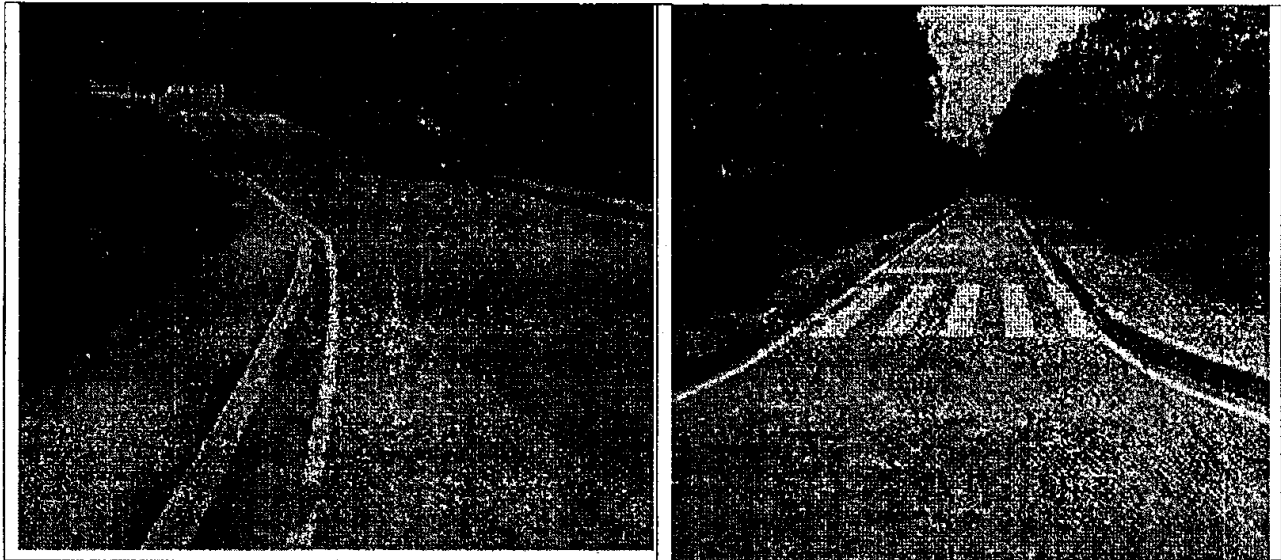
Cuadro No. 43

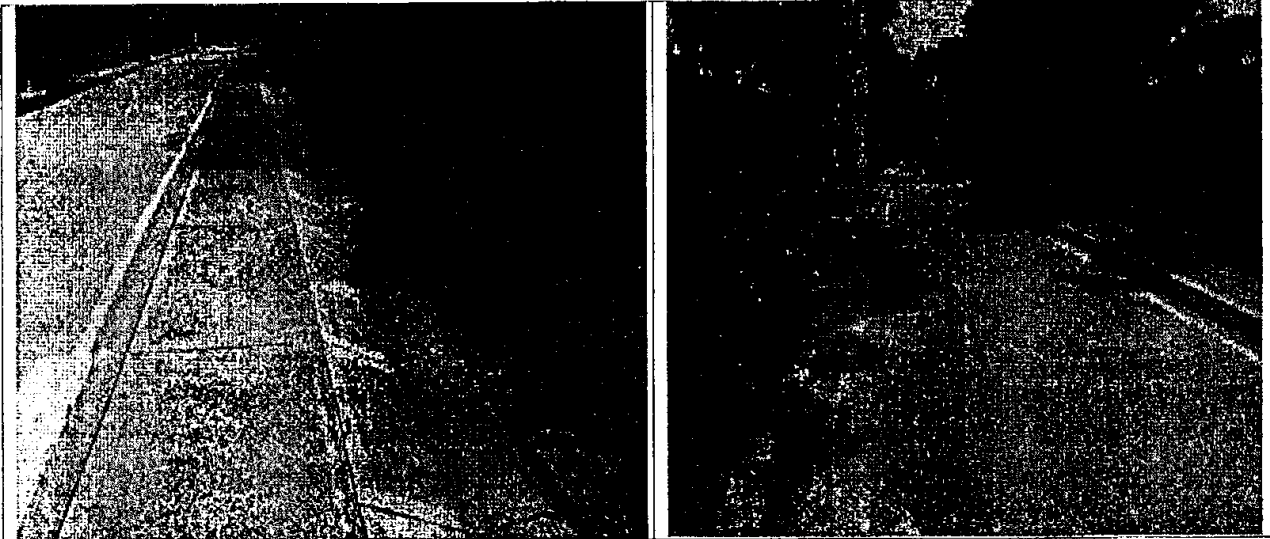
CÁLCULO PAVIMENTO CON FISURAS					
DIRECCIÓN	# PLACAS AFECTADAS	LONGITUD (M)	ANCHO (M)	ESPESOR (M)	VOLUMEN (M3)
CARRERA 21	1	4,00	2,00	0,2	1,6
CARRERA 22	1	4,00	2,00	0,20	1,6
CALLE 7	10	4,00	3,00	0,20	2,4
TOTAL					5,6

El valor de sello de juntas se extrajo del APU del ítem pavimento.

Hechos que a la luz de lo normado en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, vulneran el principio de responsabilidad que en materia contractual cobija las actuaciones de los servidores públicos, porque de acuerdo con la norma en mención, deben cuidar los intereses de la entidad, y buscar el cumplimiento de los fines de la administración pública.

Se anexa registro fotográfico de la visita:





Fuente: visita al sitio de la obra - Equipo auditor CGR

Los hechos descritos configuran observación con connotación fiscal por valor de **\$79.785.363** por las deficiencias de cantidad y calidad de obra evidenciadas en la visita técnica de la CGR, y posible connotación disciplinaria.

Respuesta FONADE

FONADE en su respuesta manifestó lo siguiente:

"(...)FONADE en atención a lo anterior, el esquema contractual manejado con la Alcaldía de Baranoa, implica que una vez suscrito el Contrato Interadministrativo y realizada la incorporación de recursos, corresponde a dicha entidad territorial, realizar la escogencia del Contratista y ejercer la labor de vigilancia y control respecto al mismo, lo que implica ejecutar un seguimiento presupuestal, técnico de gestión y de ejecución de los recursos asignados y además según lo estipulado, entregar a FONADE la información de tipo técnico, legal, presupuestal y financiera para que la entidad pueda verificar, efectuar seguimiento y evaluar la ejecución del objeto del contrato.

En ese orden de ideas, la conducta de la Alcaldía de Baranoa tendiente a balancear el contrato, hacia parte de sus obligaciones contractuales, no obstante, la misma omitió su obligación de poner en conocimiento de FONADE la variación de cantidades realizada por esta, el contratista y la interventoría.

Ahora bien, respecto de lo anterior se precisa que de conformidad con la Actividad No. 7 del Manual de Supervisión e Interventoría de FONADE, la firma Interventora CONSORCIO INTERVENTORIA FONADE 007, se encuentra obligada a realizar un seguimiento al cronograma de obra y al programa de inversiones del proyecto asignado, para lo cual, de encontrarse una variación entre el saldo del Contrato y el valor estimado para su terminación, debe realizarse lo que reza en dicho manual, de la siguiente manera.

"(...)En caso de que el estimado a terminar supere el saldo de Contrato por ítem y/o por capítulo, solicitará al Contratista entregue en un plazo no mayor a diez (10) días calendario una estimación

técnicamente soportada de las cantidades o recursos necesarios para terminar el proyecto y su valoración a precios de contrato y/o con ítems no previstos y su precio unitario o global propuesto debidamente soportado con Análisis de Precios Unitarios, de manera que el Contratista proponga el presupuesto faltante por ítem, por capítulo y el total del presupuesto faltante al proyecto indicando las causas de la insuficiencia presupuestal. El Interventor revisará la información y si la avala con o sin modificaciones, solicitará al Contratista la presentación dentro de los diez días calendario siguientes, una propuesta de actualización al Plan de Gestión del proyecto que incluya los cambios presupuestales y los cambios en la programación, alcance y recursos a asignar de manera que se procure cumplir con el plazo contractual para la terminación. Al momento de entrega de la propuesta a FONADE del Plan de Gestión de proyecto modificado, el Interventor presentará un informe claro y conciso donde exponga

Las causas objetivas por las cuales las nuevas adiciones y/o prórrogas que ahora se solicitan, no fueron detectadas y/o tenidas en cuenta en el Plan de Gestión de Proyecto versión 0. La no presentación de los anteriores informes dentro de los plazos indicados, salvo ampliación del plazo previa solicitud motivada para su presentación expresamente autorizada por el Gerente FONADE a cargo del proyecto, se considera una acción negligente y deliberada del Contratista y/o el Interventor para demorar la ejecución del proyecto”.

Por lo anterior, el interventor ante el supuesto de variación presupuestal del Contrato, tiene la obligación de remitir a FONADE la propuesta de actualización al plan de gestión del proyecto que debe entregarle el contratista, para que FONADE determine la viabilidad del cambio y si el mismo se ajusta a la disponibilidad presupuestal respectiva, ya que de lo contrario la conducta del interventor puede ser considerada como negligente y deliberada.

Ahora bien, con relación a lo descrito en el párrafo anterior, al respecto se hace referencia a las obligaciones que tiene la Entidad Territorial en ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2131051, son las siguientes:

“(…) 7. Adelantar la etapa pre-contractual y contractual a su cargo, bajo el estricto cumplimiento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sus decretos reglamentarios y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen y aplicando el acuerdo de seguimiento, control y transparencia, que han firmado las partes y hace parte integral del presente contrato, el cual contiene los mecanismos de control y seguimiento pre-contractual, contractual y pos-contractual (…)”

Por lo anterior la relación contractual propia del Contrato de Obra No 175 de 2013, está dada entre la ALCALDIA DE BARANOA Y EL CONSORCIO DP Y AE, por lo que además de ello, por estar en su cabeza la obligación de adelantar la actividad precontractual y contractual, se desprenden otras obligaciones inmersas también en el Contrato Interadministrativo No. 2131051, como:

.) 17. Realizar los trámites presupuestales, contables y financieros correspondientes a la ejecución de los recursos del presente Contrato Interadministrativo (…)”

“(…) 18. Efectuar el seguimiento presupuestal, técnico de gestión y de ejecución de los recursos asignados al contrato, e informar a Fonade en las condiciones y términos previstas en el mismo. En este orden, corresponde igualmente a la entidad territorial, entregar a Fonade la información de tipo técnico, legal, presupuestal y financiera necesaria que permita verificar, efectuar seguimiento y evaluar la ejecución del objeto del contrato (…)”

"(...) 22. Entregar a FONADE la información técnica, legal, presupuestal y financiera necesaria para la ejecución del objeto del presente Contrato Interadministrativo (...)".

*Además mediante informe final de Preconstrucción del 25 de febrero de 2014 el cual se anexa, en el punto **HALLAZGO RELEVANTES, Documentación Técnica**, en donde la interventoría informa que revisaron los planos del contratista e hicieron unas observaciones, el mismo punto en **Documentación Presupuestal** la interventoría manifiesta: "(...) De acuerdo a la revisión pero en ninguna de ellas evidenciaron que estos debían ajustarse a la medidas del sitio a intervenir, así mismo en efectuada por el contratista, este no encontró ninguna observación e informa que está acorde para iniciar obra. (...)" por lo que hace entender a la Supervisión que la obra no necesita ningún ajuste en cantidades ni en precios. Por otro lado, en el punto de la **CONCLUSIONES**, la interventoría informa a FONADE que el proyecto es viable y es posible su ejecución, que el presupuesto se encuentra acorde y es viable para iniciar obra debido a que no encontraron actividades previstas ni mayores ni menores cantidades que puedan afectar el presupuesto del proyecto.*

En ese orden según se observa del expediente contractual, la interventoría CONSORCIO INTERVENTORÍA FONADE 007, no remitió documentación alguna a FONADE respecto de la modificación de las cantidades de obra pactados iniciales de las actividades relacionada en la comunicación del asunto, como tampoco de la modificación de sus cantidades, por lo que FONADE a través de su supervisor no pudo darse por enterado de la modificación referida, puesto que su obligación tal como consta en la actividad No. 7 del referido manual, se concreta en revisar los informes semanales y mensuales aportados por el interventor, y por ser este último los ojos de la entidad en el proyecto encargado, por lo que ante su omisión de informar dicha situación, impide a la supervisión conocer las variaciones en los precios y cantidades objeto de la presente observación.

FONADE actuó de buena fe al momento de girar el anticipo debido a la certeza otorgada por la interventoría en el informe final de Preconstrucción.

El contrato de obra fue liquidado unilateralmente por la entidad territorial, por la cual se le paga al contratista hasta el 67%, realmente ejecutado, esto por la suma de \$ 1.947150.729, por lo que el saldo restante OBJETO DE LA PRESENTE OBSERVACION SE ENCUENTRA DENTRO DE LA BOLSA DEL Convenio Interadministrativo, el cual una vez liquidado se procederá a su liberación. En ese orden de ideas no es posible admitir la observación formulada, ya que, en el balance financiero del Convenio Interadministrativo, se encuentra el saldo del contrato por un monto de \$942.484.501 .89 (...)"

Referente al anticipo pendiente de amortizar, FONADE indica:

"(...) con relación al anticipo seguimos a la espera del cobro del contratista del pago pendiente a su favor para proceder a la liquidación del convenio interadministrativo. Así mismo, se le ha enviado al municipio la información necesaria para que solicite al contratista dicho cobro, debido a que fue este quien liquidó el contrato de obra de manera unilateral. De igual manera FONADE, se encuentra tramitando un incumplimiento al municipio por no requerir al contratista para que facture, ante FONADE el último cobro para proceder a amortizar el saldo del anticipo, teniendo en cuenta que es la entidad territorial la que cuenta con los mecanismos jurídicos contractuales para

recuperar del contratista los saldos que no hayan sido invertidos en la obra y que de los cuales no exista amortización”.

Análisis de la Respuesta

FONADE manifiesta respecto al anticipo desembolsado, que difiere del valor real que debió ser entregado al contratista dada la diferencia de cantidades de obra realmente ejecutadas, que *“FONADE a través de su supervisor no pudo darse por enterado de la modificación referida, puesto que su obligación tal como consta en la actividad No. 7 del referido manual, se concreta en revisar los informes semanales y mensuales aportados por el interventor, y por ser este último los ojos de la entidad en el proyecto encargado, por lo que ante su omisión de informar dicha situación, impide a la supervisión conocer las variaciones en los precios y cantidades objeto de la presente observación. FONADE actuó de buena fe al momento de girar el anticipo debido a la certeza otorgada por la interventoría en el informe final de Preconstrucción.”*

No obstante lo expuesto por FONADE, se advierte que en informes semanales de interventoría de los meses de enero y febrero de 2014 se puso de presente que el contratista de obra iba a intervenir menos calzada de la inicialmente prevista, lo que necesariamente implicaba realizar un ajuste disminuyendo el presupuesto, como se señala a continuación:

“Informe semanal 10. Del 14 al 20 de enero. Pág. 163. Durante visita efectuada el 15 de enero de 2014, se evidenció reducción de calzada en las carreras a intervenir, teniendo en cuenta esto la interventoría le solicitó al contratista realizar el balance de cantidades del proyecto, esto con el fin de tener claridad de las cantidades a ejecutar.

Informe semanal 13. Del 4 al 10 de febrero de 2014. Pág. 170. Se ha solicitado al contratista que entregue balance presupuestal actualizado; para la realización de este balance conjuntamente el contratista y la interventoría hicieron un recorrido por todas las vías que contempla el proyecto con el fin de medir los anchos de la vía y los andenes”.

Pese a lo señalado en los anteriores informes, se dio inicio a la Etapa de construcción y FONADE realizó el pago del anticipo con el aval del interventor de acuerdo al valor inicial del contrato, cuando ya se había evidenciado que era necesaria la reducción de cantidades de obra y por ende la disminución del valor del contrato.

Por lo tanto, FONADE tenía conocimiento de las variaciones presentadas en el proyecto y debió exigir el balance presupuestal correspondiente, antes de efectuar el desembolso del anticipo, por lo tanto, se mantiene la observación en este aspecto.

En lo referente a las mayores cantidades de obra pagadas del ítem 3.5, Pavimento en concreto premezclado de MR 40, FONADE solicita a la CGR que *“revisen las memorias de cantidades el cual se anexan, soporte de las actas parciales y final las cuales describen detalladamente las cantidades reales ejecutadas elaboradas revisadas y avaladas por todas las partes involucradas en el contrato. Así mismo me permito precisar que dentro de los planos récord de las vías intervenidas, se dejó consignado el perfil transversal de la estructura del pavimento tipo, sí se pueden corroborar en las memorias de cantidades de las actas parciales pagadas y en*

otros documentos que hacen parte integral del contrato de obra, como bitácora, actas de seguimiento e informes de interventoría que fueron entregado a la Contraloría General de la República Mediante oficio radicado No. 20172700240291 de fecha 15 de septiembre de 2017.”;

Sin embargo, se resalta que la observación se realizó una vez evaluada toda la documentación entregada del contrato; así mismo, es de anotar que en desarrollo del contrato no se suscribieron actas parciales, sólo hubo un acta de recibo final, y los planos entregados corresponden a los iniciales y de inicio de etapa de construcción, mas no a los planos récord; pero aun lo más importante es que el cálculo realizado por la CGR corresponde a la medición en sitio, es decir cantidades reales ejecutadas, por lo tanto se mantiene la observación en este aspecto.

Con relación a las irregularidades de tipo técnico, fisuras y deterioro de juntas, FONADE corrobora tal situación, y manifiesta que “procederá informar a la Alcaldía de Baranoa, para que ésta dentro de sus obligaciones tome las acciones pertinentes dentro del marco de las garantías y estabilidad de las obras”, por lo tanto, se mantiene la observación en este aspecto.

Respecto al anticipo pendiente de amortizar, si bien FONADE indica que para amortizarlo depende de la presentación de la cuenta de cobro por parte del contratista, y que adelanta las gestiones correspondientes para conminar a la entidad territorial a que exija al contratista el cumplimiento de la obligación de facturar, a la fecha las gestiones adelantadas no han sido efectivas, aclarando que el valor pendiente de amortizar se encuentra invertido en las obras ejecutadas.

Por lo expresado en párrafos anteriores se concluye que los argumentos esbozados por FONADE en su respuesta, no desvirtúan lo observado por la CGR y en tal sentido el hallazgo se mantiene, con connotación fiscal por valor de **\$79.785.363** por las deficiencias de cantidad y calidad de obra evidenciadas en la visita técnica de la CGR.

HALLAZGO No.12 Contrato Interadministrativo No. 2131635 FONADE Gobernación de Arauca - Centros de Desarrollo Infantil (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los artículos 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

También se considera criterio lo estipulado en el párrafo tercero de la Cláusula Décima del Contrato de Obra:

72

*"PARÁGRAFO TERCERO AMORTIZACIÓN. La amortización deberá ser controlada por la interventoría. El anticipo será amortizado mediante deducciones del 50% a las actas de avances de obra ejecutadas. La cuota de amortización se determinará multiplicando el valor de la respectiva acta por la relación que exista entre el saldo del anticipo y el saldo del valor del contrato. Sin embargo, **EL CONTRATISTA** podrá amortizar un porcentaje mayor al acordado. Su amortización total deberá realizarse por lo menos un (01) mes antes del vencimiento del plazo contractual, situación que deberá ser controlada por la interventoría".*

FONADE suscribió el convenio marco 212081 del 28 de diciembre de 2012¹⁰² con el Instituto de Bienestar Familiar "ICBF" y la Federación Nacional de Departamentos "FND", cuyo objeto fue: "Aunar esfuerzos para adelantar la **Gerencia Integral** para la realización de estudios, diseños, construcción e interventoría de Centros de Desarrollo infantil", (Resaltado fuera de texto). Este Convenio es prorrogado conforme al Otrosí No. 3 hasta el 30 de agosto de 2016

Derivado de este convenio, el 28 de junio de 2013 FONADE suscribió el Contrato interadministrativo derivado número 2131635 de apoyo financiero con el Departamento de Arauca, el cual venció el 3 de junio de 2016, cuyo objeto fue "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar la ejecución del proyecto de construcción de centros de desarrollo infantil en los municipios seleccionados por el ente territorial, en el marco del proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la primera infancia- estrategia de cero a siempre".

En virtud del contrato interadministrativo derivado, el Departamento de Arauca y la firma Cuellar Valencia CIA LTDA suscribieron el contrato de obra No. 620 de 2013, cuyo objeto fue "Implantación de los diseños prototipo y la construcción de dos (2) centros de desarrollo infantil con capacidad de 95 niños y niñas en cada uno en los municipios de Saravena y Arauquita en el Departamento de Arauca", por un valor \$2.011.815.686,27.

El plazo pactado inicialmente dentro del mencionado contrato fue de cuatro meses. Al contrato en mención se le realizó una adición en valor por \$308.497.338.99 y su plazo se prorrogó en tres (03) meses.

El contrato inició el día 17 de enero de 2014 y de acuerdo con el informe de interventoría este debió terminar el 08 de diciembre de 2015, como quiera que el contrato 620 de 2013 fue objeto de suspensiones y una prórroga.

Dentro del contrato se pactó por concepto de anticipo un porcentaje equivalente a un 35% del valor total del contrato por la suma de \$2.011.815.686,27, el cual fue girado al contratista, por la suma de \$704.135.490.

¹⁰² Inició su ejecución el 31/12/2012; según acta de inicio suscrita en la misma fecha y el Otrosí No.3. Prorrogar el plazo de ejecución hasta el 30 agosto de 2016.

Del análisis y verificación a los recursos entregados como anticipo para la ejecución del Contrato No. 620/2013, por valor de \$704.135.490, se evidencia que el contratista ha amortizado el 21% por \$146.303.167,67 y la diferencia del 79% por \$557.832.322,33 no fue amortizado, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 44
Relación Desembolsos y Manejo Anticipo Convenio 212081 - Cifras en Pesos

No.	Fecha Orden de Pago	Desembolsos			Manejo Anticipo		
		Vr. Orden de Pago	Fecha de Giro	Valor Desembolsos/ Amortización	Anticipo Desembolsado	Valor Amortizado	Saldo Pendiente Amortizar
1	27/02/2014	704.135.490,00	03/03/2014	704.135.490,00	704.135.490,00		704135490
2	28/11/2014	45.468.217,30	03/12/2014	45.468.217,30	0,00		704135490
3	09/12/2014	97.664.840,80	10/12/2014	97.664.840,80	0,00	77.071.646,67	627063843,3
4	25/11/2015	93.574.507,00	04/12/2015	93.574.507,00	0,00	50.386.274,00	576677569,3
5	25/11/2015	34.998.316,00	07/12/2015	34.998.316,00	\$ -	18.845.247,00	557832322,3
TOTALES		975.841.371,10		975.841.371,10	704.135.490,00	146.303.167,67	557.832.322,33

Fuente Contabilidad Aplicativo Orfeo – Fonade – Elaboró Equipo Auditor

Del análisis y verificación a la orden de pago de fecha 28 de noviembre de 2015 por la suma de \$45.468.217,30, se evidenció que no se aplicó la amortización del anticipo, condición que contraría los términos legales y reglamentarios establecidos para la amortización.

De acuerdo con información de FONADE, mediante memorando radicado No.20142200345023 del 4 de diciembre de 2014, el Gerente del Convenio informa al Área de Contabilidad y Presupuesto que dada la modificación que efectuara la Gobernación a la distribución de los recursos del proyecto, no se efectuó la amortización correspondiente en el pago del acta parcial de la Fase I, por lo cual solicitó cargar el valor de esta amortización en el desembolso del acta parcial No.2, razón por la que el valor amortizado resulta superior al valor de la orden de pago. Tal situación evidencia que no se dio cumplimiento a los términos contractuales, al marco legal y reglamentario para efectos de amortización del anticipo, como quiera que en el contrato se estableciera que en cada desembolso debía amortizarse un porcentaje igual al entregado en calidad de anticipo.

El día 11 de mayo de 2016, la Secretaria de Educación del Departamento de Arauca, emite la Resolución No. 1246 mediante la cual resuelve:

"Declarar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista del Contrato No. 620 de 2013 (...) y como consecuencia de ello hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, que corresponde al 10% del valor total del contrato, la suma de \$232.031.302,53 de conformidad con lo establecido en la cláusula décima séptima del contrato 620 de 2013 y con fundamento en el artículo 17 de la ley 1150 de 2007.

"ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior declarar la ocurrencia del siniestro vinculado al amparo de Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo, el cual



fue amparado por la póliza No. 0986639-7 de la Compañía de Seguros Generales Suramericana S.A."

En cumplimiento del artículo primero de la precitada resolución, la Aseguradora Suramericana aportó a la Administración Departamental el recibo de Egreso No. 8019805 por concepto de liquidación de Siniestro relacionada con la Póliza No. 012000986639 por el valor de \$232.031.303 a favor del Departamento de Arauca (...)" No obstante, estos recursos no han sido transferidos a FONADE para resarcir el incumplimiento del contratista de obra.

Respecto a la gestión realizada por el Departamento de Arauca frente al anticipo entregado y no amortizado, se evidencia que, a pesar de haber declarado la ocurrencia del siniestro mediante el mismo acto administrativo –Resolución 1246 de 11 de mayo de 2016-, no hizo efectiva la póliza para el buen manejo e inversión del anticipo del contrato obra No. 620 de 2013 y por lo tanto no ha obtenido la devolución del anticipo no amortizado.

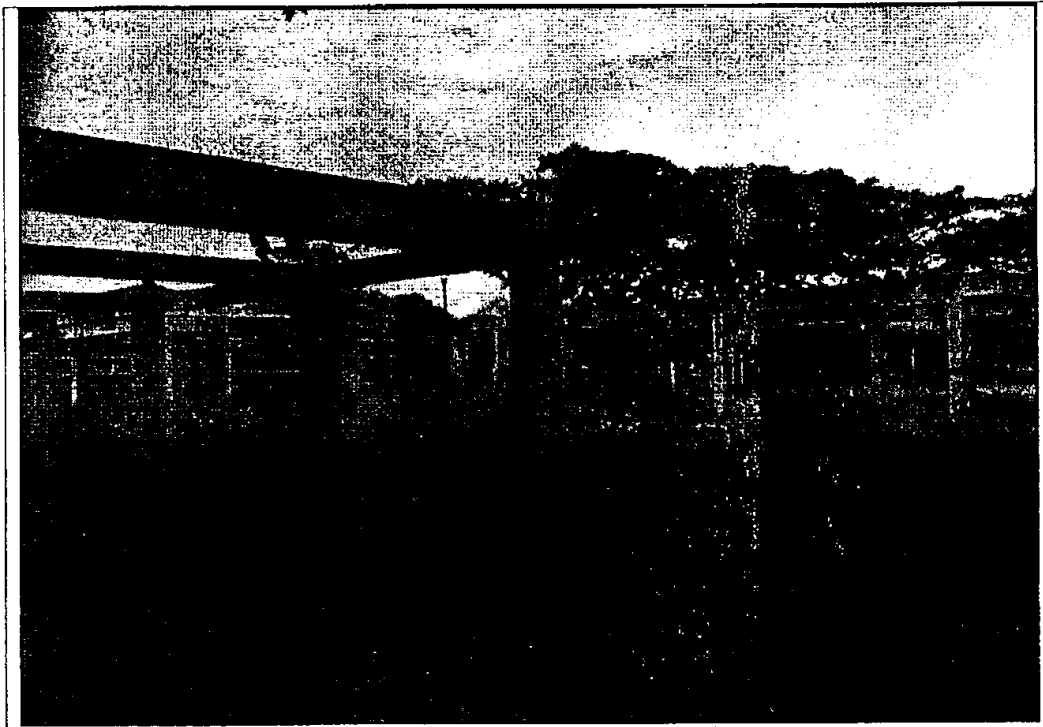
Ahora bien, en cuanto a la gestión realizada por FONADE, se observa que mediante diferentes oficios ha reiterado al Gobernador de Arauca, solicitándole que le informe sobre el estado y/o proceso de reembolso de los recursos que no amortizó el contratista; sin embargo, no ha realizado los trámites respectivos para hacer efectiva la póliza de cumplimiento, según la cláusula vigésima primera del contrato Interadministrativo 2131655 de 2013 suscrito con la Gobernación de Arauca.

Por otra parte, se observó que en el comité de seguimiento celebrado el 31 de diciembre de 2015, se señaló que la ejecución de este proyecto fue declarada inviable: "(...) PARÁGRAFO TERCERO: FONADE en cumplimiento de las obligaciones a su cargo adelantará las acciones contractuales y legales pertinentes con miras a finiquitar y/o liquidar los proyectos en el estado en que se encuentren, ante la inviabilidad de la ejecución de los mismos dentro del término por este medio prorrogado, reservándose las partes del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 3374 de 2012 (FONADE 212081) la posibilidad de iniciar las acciones contractuales y legales que estimen procedentes. Como consecuencia de lo anterior, FONADE devolverá los recursos aportados por las partes para la ejecución de estos proyectos y que a la fecha no hayan sido ejecutadas, una vez se liquide el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 3374 de 2012 (FONADE 212081)."

Del análisis y evaluación también se determinó que el convenio marco No. 212081 venció el 30 de agosto de 2016, el Contrato interadministrativo No. 2131635 venció el 03 de junio de 2016 y el contrato de obra No. 620/2013 venció el 08 de diciembre de 2015.

Teniendo en cuenta que según lo estipulado en la Resolución 1246 de 2016, existió un incumplimiento de ejecución física y financiera de un 83.15% del contrato, resulta evidente el incumplimiento de las obligaciones a cargo de FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos, en razón a que no se logró obtener el resultado esperado encaminado a beneficiar a la población objeto del mismo, como son los niños de los

municipios mencionados. En la siguiente fotografía se muestra que la obra no ha sido terminada:



Fuente: <https://lavozdelcinaruco.com/14568-millonaria-sancion-aplica-gobernacion-a-firma-contratista-por-obra-no-realizada>

También se evidencia falta de gestión para la recuperación de los recursos no amortizados y entregados al contratista en calidad de anticipo, por no hacer efectiva la garantía dispuesta para tal fin.

Teniendo en cuenta que la finalidad de la contratación no se cumplió, que los contratos de obra e interadministrativo se vencieron y que no se han adelantado acciones efectivas para la recuperación de los recursos, los hechos descritos generan un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; por valor de **\$975.841.371,10**, correspondientes a la totalidad de los valores pagados al contratista por cuanto la obra quedó inconclusa y sin cumplir la finalidad que se preveía con la inversión de tales recursos.

Estos hechos además de denotar incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra previstas en las normas y los contratos anteriormente mencionados; también reflejan falta de control y seguimiento oportuno por parte de la interventoría y supervisión del contrato.

Tampoco se evidencia la gestión necesaria orientada a la ejecución efectiva del proyecto, a la recuperación de los recursos entregados como anticipo acudiendo a la garantía que cubría el contrato de obra, ni la efectividad del seguro de cumplimiento constituido en el contrato interadministrativo, ni mucho menos el cumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos, ni el cumplimiento de los términos contractuales para efectos de la amortización del anticipo en cada acta de obra reconocida y pagada al contratista.

En tal sentido, la observación también se comunica con una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta de FONADE

"En cuanto a la relación de desembolsos y manejo de anticipo del contrato derivado de obra No. 620/2013, aclaramos que los valores de amortización registrados en la casilla VALOR AMORTIZADO, no corresponden a los registrados en cada uno de los pagos realizados, por lo que esta información se corrige en la tabla No. 1.

Desembolsos					Manejo Anticipo		
Nº	Fecha Orden de Pago	Vr. Orden de Pago	Fecha de Giro	Valor Desembolsos/ Amortización	Anticipo Desembolsado	Valor Amortizado	Saldo Pendiente Amortizar
1	27/02/2014	\$704.135.490,00	03/03/2014	\$704.135.490,00	\$704.135.490,00	\$0,00	\$704.135.490,00
2	28/11/2014	\$45.466.217,30	03/12/2014	\$45.466.217,30	\$0,00	\$0,00	\$704.135.490,00
3	09/12/2014	\$97.664.840,80	10/12/2014	\$97.664.840,80	\$0,00	\$77.071.646,67	\$627.063.843,33
4	25/11/2015	\$93.574.507,00	04/12/2015	\$93.574.507,00	\$0,00	\$50.386.274,00	\$576.677.569,33
5	25/11/2015	\$34.998.316,00	07/12/2015	\$34.998.316,00	\$	\$18.845.247,00	\$557.832.322,33
TOTALES		\$975.841.371,10			\$704.135.490,00	\$146.303.167,67	\$557.832.322,33

Tabla No. 1

Teniendo en cuenta lo registrado en la tabla No. 1, se puede evidenciar que al pago 2 no se le realizó la debida amortización, situación que fue corregida a partir del pago 3. Así las cosas, el valor amortizado en este último pago es un porcentaje superior al 35%.

Como se pudo evidenciar en la información suministrada por FONADE a la comisión de la Contraloría General de la Republica, la Gobernación de Arauca a pesar de haber declarado la ocurrencia del siniestro, no se afectó la póliza de Buen manejo y correcta inversión del anticipo, situación que ha reiterado FONADE mediante comunicación con radicado No. 20172200315561 de fecha 14 de noviembre de 2017, la cual ha sido copiada a la aseguradora SURAMERICANA, con quien la Gobernación suscribió la póliza de cumplimiento No. 0927315-4, a fin de agotar todas las instancias pertinentes, y así poder iniciar las acciones judiciales a que haya lugar, con el ánimo de recuperar los recursos entregados por FONADE como anticipo al contratista de obra. (se adjunta copia digital de la comunicación de fecha 14/11/2017 en 38 folios).

Con relación a la inviabilidad de los proyectos en los municipios de Arauquita y Saravena, es de aclarar que esta situación se dio como resultado del comité de seguimiento del convenio celebrado

el 31 de diciembre de 2015, lo cual quedó consignado y aceptado por las partes en el Otrosí No. 3 del contrato interadministrativo de gerencia de proyectos No. 212081, donde la obligación de FONADE es clara, en el sentido de adelantar las acciones necesarias ante la inviabilidad de la ejecución de los proyectos, situación que para el caso de estos CDI's se derivó del incumplimiento de la firma CUELLAR VALENCIA CIA LTDA, durante la vigencia del contrato de obra y que por ser un contrato a cargo de la Gobernación de Arauca, son estos quienes tienen la obligación de iniciar acciones legales correspondientes con el fin de lograr el objeto contratado y cumplir con lo establecido en el contrato interadministrativo No. 2131635.

Conforme a lo señalado en la presente comunicación, aclaramos que en los documentos soportes, se puede verificar todas las gestiones que FONADE ha adelantado ante la Gobernación con el ánimo de recuperar los recursos pagados por concepto de anticipo y teniendo en cuenta que no se ha obtenido respuesta se determinarían las medidas a tomar por el posible incumplimiento al contrato No. 2131635."

Análisis de respuesta

Los argumentos esbozados por FONADE en su respuesta respecto al incumplimiento del contrato no desvirtúan lo observado por la CGR teniendo en cuenta que según lo estipulado en la Resolución 1246 de 2016, existió un incumplimiento de ejecución física y financiera de un 83.15% del contrato; de donde resulta evidente el incumplimiento de las obligaciones a cargo de FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos, en razón a que no se logró obtener el resultado esperado encaminado a beneficiar a la población objeto del mismo, como son los niños de los municipios mencionados.

Respecto a la omisión de la amortización del anticipo, la respuesta de FONADE ratifica lo comunicado por la CGR en cuanto a que no se efectuó la amortización en el pago No.2 y el valor se cargó en el pago número 3, decisión que va en contravía de lo estipulado en el marco legal y contractual y que evidencia las deficiencias en el seguimiento, supervisión y control aplicado a la ejecución del contrato.

Respecto a la no afectación de la póliza de buen manejo y correcta inversión del anticipo, las gestiones adelantadas por FONADE y la entidad territorial no fueron efectivas en el primer caso porque se limita a enviar comunicaciones a la entidad territorial y en el segundo porque a pesar de declarar el siniestro no continuó las acciones tendientes a hacer efectiva la recuperación de los recursos.

De las respuestas suministradas por la entidad, se colige que adicional a la falta de gestión de la entidad territorial, FONADE argumenta que es competencia de ésta adelantar todas las gestiones encaminadas a la recuperación de los recursos, desconociendo los compromisos de resultado asumidos por la línea de gerencia de proyectos cuyos principios son:

"6.10.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS

El modelo de Gerencia de Proyectos, se fundamenta en el abordaje y cumplimiento integral de 4 principios básicos:

- Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto
- Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.
- Generar y/o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.
- Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto”.

Por lo expresado en párrafos anteriores se concluye que los argumentos esbozados por FONADE en su respuesta, no desvirtúan lo observado por la CGR y en tal sentido el hallazgo se mantiene con connotación fiscal por valor de \$975.841.371,10, correspondientes a la totalidad de los valores pagados al contratista por cuanto la obra quedó inconclusa, sin cumplir la finalidad y el beneficio que se preveía con la inversión de tales recursos.

HALLAZGO No.13 Convenio Interadministrativo Derivado No. 2133377 suscrito entre FONADE – y el municipio de Cotorra (F-D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el artículo 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3; en los artículos 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

En el marco del convenio Interadministrativo No. 212080¹⁰³, suscrito entre el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la paz y FONADE el 31 de diciembre de 2014, *“FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la Gerencia Integral de los proyectos entregados por éste”*.

Para la ejecución del proyecto, el 28 de junio de 2013 FONADE suscribió con el Municipio de Cotorra el contrato interadministrativo derivado No. 2133377, donde el municipio se obligó a ejecutar bajo su responsabilidad el proyecto denominado *“Rehabilitación del Dique – Vía de la margen izquierda del caño Bugre desde los límites con san Pelayo hasta la intersección con la vía corregimiento Moralito, municipio de Cotorra Departamento de Córdoba, de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva y los estudios y diseños suministrados por FONADE, lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo”*. El valor del contrato se estableció en \$1.671.247.964.

La forma de pago fue establecida según la Cláusula Quinta así; \$12.693.510 Etapa 1 pre construcción, \$1.658.554.454 etapa 2 Obra e impuestos. El Plazo de ejecución y vigencia del contrato se estipuló hasta el 15 de julio de 2014.

Para ejecutar las obligaciones adquiridas a través del contrato interadministrativo, el 12 de mayo de 2014 el Municipio suscribió el contrato de Obra LP-02/02-2014 con Juan Elías Marrugo Herazo, con el objeto de *“Rehabilitación del Dique – vía de la margen izquierda del*

¹⁰³ Convenio Marco que vence el 31/12/2017, según otro sí No.5 del 17/11/2016.

Caño Bugre desde los límites con San Pelayo hasta la intersección con la vía el corregimiento de Moralito municipio de Cotorra departamento de Córdoba”, con un plazo de ejecución de 6.5 meses contados a partir de la fecha de firma del acta de inicio de obra.

El contrato de obra ha sido objeto de continuas suspensiones y prórrogas a la ejecución, la última corresponde a la No. 4 de la suspensión No. 2, la cual se prolonga hasta el 13 de noviembre del año 2017.

Respecto al valor del contrato y forma de pago, la Cláusula Cuarta señaló: *“Para todos los efectos legales y fiscales el valor del presente contrato es la suma de MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS. (\$1.671.163.479,00) M/CTE, el cual se pagará teniendo en cuenta que el precio se pactó mediante la modalidad de precios unitarios, así: i) Un anticipo del 50% del valor del contrato (ii) El saldo mediante pagos parciales, dependiendo la cantidad ejecutada del objeto de la obra, los ítems de obra desarrollados y el presupuesto disponible, amortizando el anticipo. Para el manejo del anticipo se hará cumplimiento al artículo 35 del Decreto 1510 de 2013, en los que el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo. El valor del Anticipo será amortizado en el 50% en cada pago parcial. Se establece una cláusula de "garantía pecuniaria", que el último diez por ciento (10%) del valor del contrato se desembolsará únicamente cuando se encuentre elaborada y suscrita el acta de liquidación respectiva”*

Escenario del Anticipo

Cuadro No. 45

Concepto	Valor	Anticipo 50%	Impuesto de Guerra	Anticipo Neto	Fecha de Consignación
Valor del contrato	1.671.163.479	829.234.985	41.461.749	787.773.235	03/08/2016
Fase I	12.693.510				
fase II	1.658.469.969				

Fuente: Auditoría FONADE 2016

Preparo: Equipo auditor

Los estudios previos señalaron: *“El Municipio de COTORRA, pagará al Contratista un CINCUENTA por ciento (50%) del valor de la oferta por concepto de Anticipo y el Saldo mediante acta parciales debidamente autorizadas por la interventoría y o supervisión y el visto bueno del Municipio de Cotorra. FONADE efectuará los desembolsos directamente a los contratistas que ejecuten la obra, ya que la incorporación de los recursos provenientes del convenio Marco la realiza el Municipio de COTORRA, sin situación de fondos”.*

Acorde con lo señalado anteriormente, se observó que el anticipo fue retirado de la fiducia en su totalidad y a la fecha de la visita¹⁰⁴ a la obra por parte del equipo auditor de la CGR, estos recursos no habían sido amortizados, ni el contratista había generado actas de avance parcial ni las respectivas cuentas de cobro.

¹⁰⁴ Visita realizada por el equipo auditor de la CGR durante los días 23 y 24 de octubre del año 2017.



Escenario de las garantías

Cuadro No. 46

Póliza	No. Depóliza	Valor Asegurado	Vigencia		Tomador de la Póliza	Asegurado y Beneficiario
			Desde	Hasta		
Contrato Interadministrativo						
Garantía Única de Seguros de Cumplimiento a Favor de Entidades estatales	2494928	1.269.351	02/05/2016	25/01/2018	MARRUGO HERAZO JUAN ELÍAS	Municipio de COTORRA
Póliza Contrato de Obra a favor de Entidades Estatales:	2356984				MARRUGO HERAZO JUAN ELÍAS	Municipio de COTORRA
Cumplimiento del Contrato		167.116.347	03/05/2016	31/12/2017		
Buen manejo de Anticipo		835.581.739	03/05/2016	31/12/2017		
Estabilidad de la Obra		1025 días de acuerdo al acta de recibo final de la Obra				
Salarios y Prestaciones Sociales		83.558.173	03/05/2016	24/08/2020		
Responsabilidad Civil Extracontractual Derivada de Cumplimiento:	494318		27/04/2016	18/10/2017	MARRUGO HERAZO JUAN ELÍAS	Terceros y Afectados
Predios Labores y Operaciones		246.400.000				
Contratistas y Subcontratistas		49.280.000				
Vehículos propios y no propios		49.280.000				
Responsabilidad civil patronal		49.280.000				

Fuente: Auditoría FONADE 2016

Preparo: Equipo auditor

Considerando que el anticipo no ha sido amortizado, ni el contratista ha presentado actas parciales de obra, es importante resaltar que el amparo, por el buen manejo del anticipo, vence el próximo 31 de diciembre de 2017.

• Resultados de la visita a Obra:

La visita realizada por el equipo auditor de la CGR a las obras de rehabilitación del dique, se inició con la verificación del tramo 2 comprendido desde el cruce entre el corregimiento de Moralito con el caño Bugre hasta la intersección del puente viejo que comunica el corregimiento de La Culebra con el caño Bugre. Para dicho tramo se tuvo como referencia el plano No.32, suministrado por la Secretaría de Planeación municipal, el cual se encontraba debidamente firmado, donde se pudo determinar que el ancho de la corona del dique en los planos era de 4,5 metros¹⁰⁵.

Es de precisar que en la realización de visita de la CGR se contó con los siguientes documentos:

1. Diseños debidamente firmados suministrados por la Secretaría de Planeación del municipio
2. Operaciones de la fiduciaria con los documentos soportes para el retiro de los recursos.
3. Prórrogas 1,2, 3 y 4 a la suspensión No. 2 junto con sus pólizas

¹⁰⁵ Las mediciones se realizaron con cinta y odómetro, en el cual se realizó registro fotográfico con una longitud de 5,974 metros para el tramo 2 del proyecto.

4. Acta de terminación de la etapa de preconstrucción.

El recorrido se realizó sin tener el informe final de avance físico debidamente formalizado y financiero de la obra a la fecha de suspensión 2 que inició el 7 de julio del año 2017, el cual fue solicitado en diferentes ocasiones a la interventoría y FONADE, sin embargo no fue suministrado.

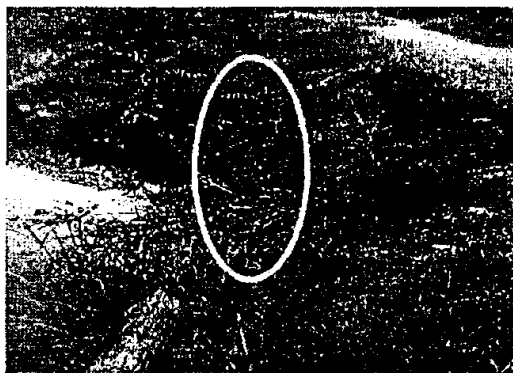
A la fecha de la visita no se había tramitado ningún acta parcial, ni se contaba con memorias de cálculo de cantidades que permitieran determinar el avance físico de la obra.

Durante el recorrido se pudo evidenciar en compañía del delegado de FONADE, Secretaria de Planeación (Supervisor del contrato de obra), interventoría y contratista las siguientes situaciones:

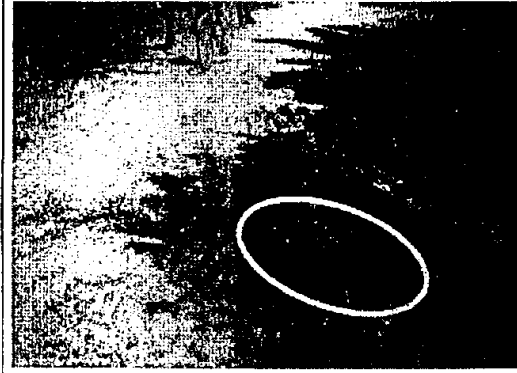
1. Se inició recorrido en el K5 +860 del tramo 2 intercesión del Caño Bugre con el Corregimiento de Moralito hacia la intercesión del puente viejo que comunica el Corregimiento de La Culebra con el Caño Bugre, se realizó medición de la corona del dique con cinta, en dicho punto la misma es de 6,5 metros, se toma K0+000 en dicho punto, se continúa realizando medición de anchos cada 100 metros, donde se evidencia que el K0 + 500 el ancho de la corona es de 5,10 metros.
2. En el K0+ 600, se evidencian deficiencias en la banca de rehabilitación del dique.
3. En el K0+620, se evidencian deformación en costado lateral en la rehabilitación del dique.
4. En el K0+700, se presenta falla por erosión en los taludes y a la vez se evidencia maleza sobre el dique.
5. En el K0+773, se presenta perdida de talud que hace parte del dique rehabilitado.
6. En el K0+780, se presenta un ancho de corona de 4,30 metros el cual es inferior al del plano suministrado (4,5 metros).
7. En el K0 +920 hasta el K1+400, se evidencia presencia de material vegetal sobre la estructura del dique.
8. En el K1+430, se evidencia perdida lateral del talud.
9. K1+588, se evidencia perdida lateral del talud por desprendimiento y socavación del mismo.
10. K1+700 hasta el K1+ 800, se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el Caño el Bugre sobre paso el nivel de la estructura del dique rehabilitado, a la vez en dicho tramo se presentan asentamientos y deformaciones en la rasante.
11. En el K1+ 800, se realiza medición de ancho de la corona, dando como resultado 4,30 medida inferior a la de los planos aprobados.
12. En el K2+ 098 al K2 +100, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el caño el Bugre sobre paso el nivel de la estructura del dique rehabilitado.

13. En el K2 + 170 hasta el K2 + 246, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el caño el Bugre sobrepasó el nivel de la estructura del dique rehabilitado, a la vez en dicho tramo se presentan asentamientos y deformaciones en la rasante.
14. En el K2+ 330 se evidencia reducción de la sección del dique por pérdida de talud.
15. En el K2+ 420 al K2+ 467, se evidencia pérdida de talud en el costado derecho del dique.
16. En el K3+ 447 se evidencia pérdida de banca del dique rehabilitado.
17. En el K3 + 510 hasta el K3 + 600, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el Caño el Bugre sobrepasó el nivel de la estructura del dique rehabilitado, a la vez en dicho tramo se presentan pérdida de talud en el brazo derecho.
18. En el K3 + 740 hasta el K3 + 800, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el caño el Bugre sobre paso el nivel de la estructura del dique rehabilitado.
19. En el K3+ 800, se realiza medición de ancho de la corona, dando como resultado 4,40 medida inferior a la de los planos aprobados.
20. En el K4 + 000 hasta el K4 + 281, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el caño el Bugre sobre paso el nivel de la estructura del dique rehabilitado.
21. En el K4 + 310 hasta el K4 + 338, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el caño el Bugre sobre paso el nivel de la estructura del dique rehabilitado.
22. En el K4 + 410 hasta el K4 + 456, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el caño el Bugre sobre paso el nivel de la estructura del dique rehabilitado.
23. En el K4 + 600 hasta el K5 + 153, Se evidencia sacos con material de relleno sobre el dique debido a que el caño el Bugre sobre paso el nivel de la estructura del dique rehabilitado.
24. En el K5 + 700 hasta el K5 + 710, no se ha realizado intervención de rehabilitación.
25. El municipio, debe presentar el permiso de intervención del predio que se encuentra entre el km+2.900 al km+ 3.200 y los diseños finales necesarios para la etapa de construcción, que se entregarán a más tardar el 3 de noviembre del 2017.

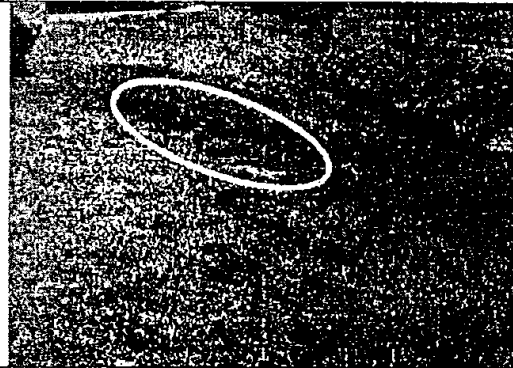
Registro Fotográfico de la Obra Rehabilitación del Dique



Fotografía 1. Perdida de talud.
Fuente: visita CGR



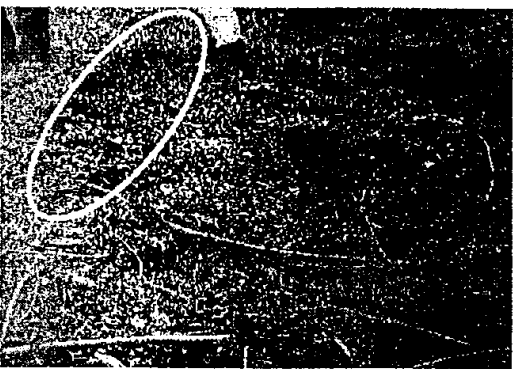
Fotografía 2. Afectacion de la corona y talud, producto de aguas de escorrentía.
Fuente: visita CGR



Fotografía 3. Perdida de talud
Fuente: visita CGR



Fotografía 4. Presencia de sacos con material de relleno para aumentar la cota de dique, Fuente: visita CGH



Fotografía 5. Perdida de talud
Fuente: visita CGR



Fotografía 6. Banca del dique afectada.
Fuente: visita CGR

Las situaciones descritas anteriormente, tienen origen en deficiencias de la etapa de construcción y reflejan deficiencias en el seguimiento y control de las obligaciones contractuales, tanto de la interventoría como de la supervisión de FONADE y del municipio.

El proyecto presenta problemas de erosión, socavación, presencia de maleza y desbordamiento del dique en ciertos tramos debido a que no se mantiene una cota uniforme que impida el desbordamiento del mismo; además se efectuaron intervenciones en el tramo I sin contar con los respectivos permisos por parte del propietario cambiando las condiciones iniciales del diseño.

Las deficiencias técnicas en la ejecución del proyecto aunadas a la suspensión¹⁰⁶ de la ejecución de obras, evidencian incumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos, en razón a que no se cumplió el objeto del contrato de obra suscrito hace más de tres años y el mismo continúa suspendido, por tal razón no se ha beneficiado a la población objeto del mismo.

Los hechos descritos, no evidencian la gestión necesaria orientada a la ejecución efectiva del proyecto, ni a la recuperación de los recursos entregados como anticipo y no amortizados, lo cual genera un daño al patrimonio público representado en los recursos entregados como anticipo por valor de **\$787.773.235**¹⁰⁷ los cuales configuran detrimento de los recursos públicos de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; por cuanto a la fecha no se ha dado cumplimiento al objeto contractual.

En razón a lo observado también se estima una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta FONADE:

(...) "Atendiendo lo señalado en comunicación del asunto, me permito dar contestación a las observaciones planteadas de la siguiente manera:

Manejo del anticipo

De acuerdo al plan de inversión del anticipo se tiene que el valor del mismo se definió por un valor de \$ 829.234.984,50 8 (se adjunta formato FMI013), dentro del seguimiento de los pagos efectuados por el FIDECOMISO Fiduciaria de Bogotá se tiene:

Fecha	Valor Neto a Girar
02/08/2016	\$ 51.999.589,00
02/08/2016	\$ 230.000.000,00
02/08/2016	\$ 86.000.000,00

¹⁰⁶ La primera suspensión a la obra se realizó el pasado 07/04/2015, con reinicio el 02/05/2016, con suspensión nuevamente desde el 05/09/2016 y reinicio 03/02/2017 y suspendido actualmente desde el 07/07/2017.

¹⁰⁷ Valor del anticipo entregado descontando el impuesto de guerra.

02/08/2016	\$ 203.681.564,79
21/04/2017	\$ 183.010.924,49
21/04/2017	\$ 33.081.157,00

Por lo anterior y dado que, si bien el contratista de obra adelantó la solicitud del giro del anticipo, estos se hicieron direccionados como lo señala el formato FMI013 para el pago de salarios y jornales, compra de equipos y repuestos, transportes y alquiler de maquinaria, compra de materiales y accesorios y impuesto de seguridad.

Es claro que de acuerdo al mecanismo de pago establecido en el contrato de obra LP-02/02-2014 en la cláusula Cuarta se señala i) Un anticipo del 50% del valor del contrato ii) el saldo mediante pagos parciales, dependiendo de la cantidad ejecutada del objeto de obra, los ítems de obra desarrollados y el presupuesto disponible, amortizando el anticipo”

A fecha de la presente comunicación y como bien se señala no se ha presentado cuenta alguna por parte del contratista de obra que permita amortizar el valor del anticipo girado, no obstante, desde FONADE en varias oportunidades se requirió al Municipio se adelantara lo pertinente con el contratista de obra para la presentación de la cuenta de cobro de las actividades de obra ejecutadas. Gestión del seguimiento realizado se muestra en las siguientes comunicaciones: 20172700142241 del 31/05/2017, 20172700195341 del 31/07/2017, 20172700275711 del 24/10/2017 y 20172700284661 del 02/11/2017 (se adjunta copia de las mismas).

Así mismo y dada la falta de cumplimiento en cuanto a la amortización del anticipo como medida preventiva y mediante comunicación No. 20172700319191 del 14 de noviembre de 2017, se solicitó al municipio adelantar lo pertinente con respecto al amparo de cumplimiento del contrato, así como del buen manejo de anticipo que refiere la póliza No.2356984 de la aseguradora Liberty Seguros S.A donde el Municipio de Cotorra – Córdoba es Beneficiario, póliza vigencia hasta el 31/12/2017.

Por otro lado, dentro del proceso de verificación técnica de los informes mensuales presentados por el Interventor y que, valida la ejecución física de actividades de obra, se tiene dentro de la trazabilidad documental del expediente del proyecto, archivada en la plataforma de ORFEO la revisión documental realizada por la supervisión de FONADE con respecto a la ejecución de obra, esto en aras de mostrar el seguimiento realizado:

ITEM	DESCRIPCIÓN	# RADICADO DE APROBACIÓN	SUPERVISOR QUE APROBO	OBSERVACIÓN
1	Informe mensual de interventoría N°2 del 01/06/2016 al 30/06/2016	20162700215961	Diego Giraldo	Fue aprobado el 18/04/2016 por el supervisor del momento

ITEM	DESCRIPCIÓN	# RADICADO DE APROBACIÓN	SUPERVISOR QUE APROBO	OBSERVACIÓN
2	Informe mensual de interventoría N°3 del 01/07/2016 al 31/07/2016	20172700011781	Paola Carrillo	Fue aprobado el 18/01/2017 por el supervisor del momento
3	Informe mensual de interventoría N°4 del 01/08/2016 al 31/08/2016	20172700011781	Paola Carrillo	Fue aprobado el 18/01/2017 por el supervisor del momento
4	Informe mensual de interventoría N°5 del 03/02/2017 al 28/02/2017	Pendiente	Pendiente	Presenta observaciones las cuales se dieron a conocer mediante radicado N° 20172700106191 del 25/04/2017
5	Informe mensual de interventoría N°6 del 01/03/2017 al 31/03/2017	Pendiente	Pendiente	Presenta observaciones las cuales se dieron a conocer mediante radicado N° 20172700127241 del 16/05/2017
6	Informe mensual de interventoría N°7 del 01/04/2017 al 30/04/2017	Pendiente	Pendiente	Presenta observaciones las cuales se dieron a conocer mediante radicado N° 20172700194181 del 30/07/2017
7	Informe mensual de interventoría N°8 del 01/05/2017 al 31/05/2017	Pendiente	Pendiente	Presenta observaciones las cuales se dieron a conocer mediante radicado N° 20172700194191 del 30/07/2017
8	Informe mensual de interventoría N°9 del 01/06/2017 al 30/06/2017	Pendiente	Pendiente	Presenta observaciones las cuales se dieron a conocer mediante radicado N°20172700214091 del 22/08/2017

Con lo anterior e independientemente del estado de aprobación del informe, se pretende mostrar desde los soportes con los que cuenta FONADE, y del seguimiento que adelanta la Gerencia, que el proyecto muestra una ejecución física, es así y bajo la incertidumbre de no haber contado en su momento con el informe de obra a fecha de suspensión del contrato, efectivamente se realizaban actividades de obra que no solo valida la posibilidad de generar amortización del anticipo, si no muestra además el desarrollo del cumplimiento del objeto contratado.

*En cuanto al porcentaje de avance de obra a fecha de la suspensión del contrato de obra, es decir al 07/07/2017, se pudo encontrar en el expediente virtual del proyecto que el día 11/07/2017 mediante comunicación con radicado FONADE No.20174300358702, la interventoría remite los informes mensuales No. 29,30, 31, 32, 33, 34 y 35, este último correspondiente al periodo del 05 de junio al 10 de junio de 2017 fecha próxima a la fecha de suspensión. En dicho informe y del cual se adjunta copia se muestra en el numeral "2. Control de Hitos" los hitos ejecutados a la fecha, así mismo en el numeral "4. Avance de obra "se muestra que el porcentaje ejecutado de obra es del **83.35%**.*

En el marco de las observaciones planteadas por el grupo auditor del CGR en visita realizada, con respecto al estado actual de las obras ejecutadas es importante precisar que el proyecto no cuenta aún con acta de recibo o terminación, permitiendo esto una vez se reinicie la obra, el ajustar técnicamente los daños presentados tanto en la cara de los taludes como en la cresta del dique, así mismo el de ajustar la geometría transversal según el diseño, y fundamental para el control de los puntos bajos adelantar lo necesario para lograr la uniformidad en la cota superior de rasante o cresta del dique; estos ajustes válidos aún dado que a la fecha no se ha ejecutado el ítem de mejoramiento de la calzada existente con material seleccionado.

Con respecto al permiso de ocupación a que hace referencia el grupo auditor, FONADE en el marco de las obligaciones asumidas por el Municipio de Cotorra en cuanto a las garantías de servidumbres y condiciones de los predios donde se adelanta el proyecto, mediante comunicación 20172700319191 del 14/11/2017 se solicitó al Municipio la presentación de los permisos correspondientes.

En cuanto a las aunadas suspensiones de la ejecución de obra se señala que el proyecto tiene fecha de inicio de la etapa de construcción el 03/05/2016, Suspensión N°1 el 05/09/2016 con reinicio hasta el 03/02/2017 y Suspensión No.2 desde el 17/07/2017

La suspensión No.1 y sus prorrogas fue motivada por las fuertes lluvias presentadas en la zona que limitan la ejecución de actividades de obra y la suspensión No.2 motivada por el trámite de reconocimiento por parte de la entidad territorial con respecto a la mayor permanencia de la interventoría.

Cabe señalar que el trámite para superar los motivos generadores de la suspensión No.2 han sido claramente imputables a las demoras generadas por la entidad territorial, así se muestra con la gestión que se adelantó por parte de la Supervisión de FONADE mediante las comunicaciones:

20172700111301 del 29/04/2017 y 20172700168371 del 30/06/2017. Así mismo es relevante resaltar que hasta el 24 de octubre del año en curso en el marco de la reunión sostenida en el Municipio con el grupo auditor de la CGR la entidad territorial entregó el CDP que respalda la mayor permanencia de la interventoría; no obstante, y con comunicación 20172700284661 del 02/11/2017 se requirió al municipio ajustara el concepto del CDP para adelantar el proceso administrativo correspondiente.

Por todo lo anterior, se señala que desde FONADE se requirió al Municipio de Cotorra para que adelantara lo pertinente con respecto a llamamiento a la aseguradora del amparo del buen manejo del anticipo. Así mismo, para atender las observaciones planteadas con respecto al estado de la obra, se parte del hecho que la obra no está recibida, en ese escenario y una vez se reinicie la misma se conminará al contratista de obra, por intermedio del Municipio de Cotorra el ajustar lo correspondiente; misma consideración será direccionada a la interventoría (...)."

Análisis de la respuesta:

En la respuesta emitida por FONADE, se observa que si bien ha realizado gestión para que el municipio conminara al contratista de obra a cumplir con la presentación oportuna de las cuentas de cobro correspondientes a los pagos parciales pactados contractualmente y que permitan la amortización del anticipo entregado al mismo, la misma no ha sido efectiva en tanto no se ha obtenido respuesta del municipio, condición que adicionalmente implica que no ha dado cumplimiento a las obligaciones establecidas en la cláusula tercera numerales 2¹⁰⁸, 3¹⁰⁹ y 7¹¹⁰ del contrato interadministrativo derivado No. 2133377.

Con relación a las comunicaciones mediante las cuales FONADE solicita al municipio adelantar lo pertinente para que el contratista presente la cuenta de cobro por las actividades ejecutadas, gestión realizada mediante comunicaciones suscritas entre el 31 de mayo y el 2 de noviembre de 2017, es preciso indicar que la fecha de las mismas corresponde a los últimos 6 meses y no se evidencia gestión realizada desde el inicio de la obra.

Situación similar se presenta respecto a la gestión adelantada por FONADE ante el municipio para afectar los amparos de cumplimiento y de buen manejo del anticipo, por cuanto las mismas se realizaron en noviembre de 2017, posterior a la comunicación de la observación de la CGR, de lo cual se concluye que las mismas no fueron oportunas.

¹⁰⁸ "Ejercer la interventoría y/o supervisión sobre el proyecto. Para ello previamente realizara la coordinación de dicha labor e informara el nombre de la persona o equipo de personas que realizaran la interventoría y/o supervisión del proyecto a la entidad territorial"

¹⁰⁹ "informar oportunamente a la entidad territorial a través de su interventor y/o supervisor cuando evidencie cualquier situación de incumplimiento que pueda presentarse en la ejecución de los contratos derivados que se suscriban y que puedan afectar el desarrollo del presente contrato interadministrativo derivado..."

¹¹⁰ "Aplicar y velar por el cumplimiento de la estrategias de seguimiento, control y transparencia consignada en el manual operativo de los convenios...suscritos entre el Departamento administrativo para la prosperidad social (DPS) y el fondo financiero de proyectos de desarrollo (FONADE)."

Así mismo manifiesta que: (...) *"En cuanto al porcentaje de avance de obra a fecha de la suspensión del contrato de obra, es decir al 07/07/2017, se pudo encontrar en el expediente virtual del proyecto que el día 11/07/2017 mediante comunicación con radicado FONADE No.20174300358702, la interventoría remite los informes mensuales No. 29,30, 31, 32, 33, 34 y 35, este último correspondiente al periodo del 05 de junio al 10 de junio de 2017 fecha próxima a la fecha de suspensión. En dicho informe y del cual se adjunta copia se muestra en el numeral "2. Control de Hitos" los hitos ejecutados a la fecha, así mismo en el numeral "4. Avance de obra "se muestra que el porcentaje ejecutado de obra es del 83.35%" (...).* Frente al porcentaje de avance físico presentado en la respuesta, la CGR se abstiene de pronunciarse, por cuanto no existe un acta parcial de obra formalizada y memorias de cálculo aprobadas que permitan confirmar este porcentaje de avance; sumado a esto y teniendo en cuenta que el último informe mensual de interventoría aprobado por FONADE, es del periodo comprendido del 01 de agosto de 2016 al 31 de agosto de 2016, bajo el radicado 20172700011781, el cual fue aprobado por la supervisora de FONADE del momento el 18 de enero de 2017, en el mismo se observa un valor acumulado de las actividades o productos ejecutados y aprobados por la interventoría correspondiente al 21,26% y una ejecución de recursos de \$252.717.239,97 no siendo coherente con el 83,35% manifestado por FONADE en la respuesta.

Se aclara que las mediciones realizadas en la visita no permitieron determinar las cantidades de obra realizadas con respecto a las condiciones iniciales del dique a rehabilitar, puesto que, por tratarse de movimientos de tierra y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido de la obra, desde la fecha de inicio se han podido presentar alteraciones debido a condiciones meteorológicas y antrópicas.

Frente a la intervención del dique en el tramo I, no se allegaron las autorizaciones de servidumbres de los terrenos intervenidos por parte del municipio, situación que ratifica las deficiencias de planeación del proyecto.

La respuesta de FONADE está encaminada únicamente a endilgar la responsabilidad al municipio, dejando de lado su responsabilidad frente al convenio marco No 212080 suscrito con el DPS, la cual se encuentra descrita, entre otras en la cláusula tercera, así: **OBLIGACIONES DE FONADE** en los siguientes literales: *"1. Desarrollar la Gerencia Integral de Proyecto objeto del presente Convenio", 2. Brindar la asesoría y asistencia técnica necesaria para la estructuración, el desarrollo y ejecución de los objetos de los proyectos y contratos, 3. Desarrollar las actividades administrativas, sociales, técnicas, jurídicas y financieras para el cumplimiento del Convenio".*

La labor adelantada por FONADE, de acuerdo con la documentación anexa, no evidencia que se hayan tomado las medidas necesarias, efectivas y de forma oportuna para la terminación de las obras.

Después de 3 años de haber iniciado su ejecución el contrato de obra continúa suspendido (La primera suspensión a la obra se realizó el 07 de abril de 2015, con reinicio el 02 de mayo de 2016, con suspensión nuevamente desde el 05 de septiembre de 2016 y

reinicio 03 de febrero de 2017 y suspendido actualmente desde el 07 de julio de 2017). Lo anterior por cuanto el Convenio marco de Interventoría 2131908, se encuentra suspendido y se requiere gestionar la mayor permanencia de la interventoría¹¹¹ acorde a las necesidades de ejecución de los contratos de obra, tal como se señaló en el acta de suspensión acta No.2-fase II, suscrita entre las partes el 7 de julio de 2017.

Así mismo, se cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 del Manual de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y/o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto”.*

Igualmente, no se cumplió con los objetivos de la línea de proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE:

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación.*

Por lo anterior, se valida como hallazgo en cuantía de **\$787.773.235** los cuales configuran detrimento de los recursos públicos de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; por cuanto a la fecha se observa incumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos, en razón a que las obras realizadas presentan deterioro, sectores intervenidos sin contar con las respectivas servidumbres y/o permisos, así como desbordamiento del dique en ciertos sectores, que no permiten satisfacer la necesidad planteada en los estudios previos.

Lo anterior, originado de una gestión fiscal ineficaz; hecho que vulnera el principio de responsabilidad, consagrado en los numerales 1, 2 y 4¹¹² del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que en materia contractual cobija las actuaciones de los servidores públicos.

¹¹¹ Se precisa que la financiación para la mayor permanencia de la interventoría; los recursos serán aportados por el municipio de Cotorra al convenio interadministrativo suscrito con FONADE

¹¹² Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

HALLAZGO No.14 Convenio Interadministrativo No. 2133349 FONADE – Soledad Atlántico – Construcción de pavimento rígido calle 18 Primera etapa entrada a la Virgencita puente Club de Leones (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los artículos 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

En el marco del convenio Interadministrativo No. 211041¹¹³, suscrito entre el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la paz y FONADE el 19 de diciembre de 2011, *“FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la Gerencia Integral de los proyectos entregados por éste”*.

Derivado del convenio mencionado, FONADE suscribió con el Municipio de Soledad - Departamento del Atlántico, el Convenio Interadministrativo No. 2133349 de fecha 18 de agosto de 2013, donde el municipio, se obligó a ejecutar bajo sus responsabilidad el proyecto denominado: *“Construcción en pavimento rígido calle 18, primera etapa, entrada a la virgencita puente Club de Leones, municipio de Soledad Atlántico”* de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva y los estudios y diseños suministrados por FONADE lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo. Contrato suscrito inicialmente por \$1.346.065.200 y un plazo hasta el 30 de Junio de 2014¹¹⁴, adicionado por \$683.213.974¹¹⁵ para un total de \$2.029.279.174.

De acuerdo con el proceso de licitación pública No. SG-LP-OP-004 DE 2014 y el contrato derivado de la adjudicación de dicha licitación, el Municipio de Soledad (Atlántico), suscribió el contrato con la firma INGECUR S.A.S. con el objeto de: *“Construcción de pavimento rígido calle 18, primera etapa, entrada a la virgencita puente club de leones municipio de Soledad Departamento del Atlántico y un plazo de ejecución de cuatro (4) meses”*.

La Cláusula Cuarta del contrato señaló: *Valor Del Contrato y Forma de Pago: El valor del presente contrato es la suma de MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MLC (\$1.445.489.889.00). El Municipio pagará al Contratista el valor del Contrato de la siguiente forma: a) Un Anticipo equivalente al 50% del valor del Contrato, una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato; b) Actas Parciales mensuales por avance de obra a los cuales se amortizará el porcentaje de anticipo entregado; c) Acta de Recibo Final, a la que se amortizará el saldo pendiente por amortizar del anticipo, una vez se haya cumplido a satisfacción con el objeto contractual, el Supervisor del Contrato acredite*

¹¹³ Convenio Marco que vence el 31/12/2017, según otro sí No.8 del 29/06/2017.

¹¹⁴ El convenio Interadministrativo, acorde con la prórroga No. 6 cláusula primera, suscrita el 30/03/2016 vence el 31/07/2016,

¹¹⁵ Según Consta en la Prórroga No. 5 y adición No. 1 del 02/12/2015



esta situación, así como el fiel cumplimiento del Contratista de sus obligaciones laborales y con el sistema general de seguridad social".

Fuente de recursos

La fuente de recursos de financiación del contrato derivado corresponde a recursos aportados por Prosperidad Social y aportes del Municipio de Soledad como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 47

Fuente de recursos	Valores Iniciales	Adición otro Si No. 6	Totales	Porcentaje
Departamento de la Prosperidad Social - DPS	1.346.065.200	683.213.974	2.029.279.174	92%
Municipio de Soledad	99.424.689	65.941.933	165.366.622	8%
Totales	1.445.489.889	749.155.907	2.194.645.796	100%

Fuente: Fonade Contratos Derivados y otro si No. Preparó: Equipo auditor

Escenario del Anticipo Recursos DPS

Cuadro No. 48

TRAZABILIDAD DE EJECUCIÓN INCLUIDO EL ANTICIPO (Cifras en \$)				
Fecha de Giro	Vr. Orden de Pago	Manejo del Anticipo		
		Anticipo Desembolsado	Valor Amortizado	Saldo Pendiente de Amortizar
03/12/2014	667.890.524	667.890.524	0	667.890.524
22/04/2015	54.518.312	0	54.518.312	613.372.213
02/06/2015	94.744.352	0	94.744.352	518.627.861
17/08/2015	145.693.510	0	145.693.509	372.934.352
03/09/2015	58.819.194	0	58.819.194	214.115.158
22/10/2015	138.777.531	0	138.777.531	75.337.627
08/11/2015	9.708.840	0	0	75.337.627
28/03/2016	75.450.730	0	75.337.627	0
Subtotales	1.345.602.993	667.890.524	667.890.524	0
12/04/2016	341.606.987	341.606.987	0	341.606.987
08/07/2016	70.452.125	0	70.452.126	271.154.861
17/08/2016	171.071.648	0	171.071.647	100.083.214
Subtotales	583.130.760	341.606.987	241.523.773	100.083.214
Totales	1.928.733.753	1.009.497.511	909.414.297	100.083.214
Valor Total del Contrato				2.029.279.174
Valor Desembolsado				1.928.733.753
Saldo del Contrato				100.545.421
Porcentaje de Ejecución Presupuestal				95%

Fuente Balance Económico del proyecto

Preparó: Equipo Auditor

Acorde con lo señalado anteriormente, se observó una ejecución presupuestal del 95%; que corresponde a \$1.928.733.753; sin embargo, el acta de terminación del contrato FMI026 suscrita el 27 de junio del 2016, indicó que: "Las reparaciones (R) a que hay lugar serán entregadas por el contratista el día 18 del mes de julio del año 2016" y "las actividades inconclusas (I) serán entregadas por el contratista el día 18 del mes de julio del año 2016".

Mediante acta parcial No. 8 la interventoría reconoció un 89,95% de avance de ejecución de obras por valor acumulado de \$ 1.965.434.804, acta que incluye algunas de las actividades pendientes establecidas en el FMI026.

La CGR procedió a realizar la identificación y cuantificación de los ítems no ejecutados, con base en lo señalado en el acta parcial de obra No. 8¹¹⁶ del 23 de junio de 2016 y formato FMI026 del 27 de junio de 2016 así:

Cuadro No. 49

Descripción	Unidad	Cantidad Según Balance Final	Valor Unitario	Cantidades faltantes según FMI026	Cantidades faltantes según Acta No. 8	Liquidación final Valores faltantes
Localización y replanteo	M2	5.816,38	1.458,00	348,98	0,00	0,00
Corte y retiro	M3	4.709,15	6.287,00	262,55	0,00	8,00
Demolición de Pavimento Existente	M3	1.042,93	62.592,00	135,58	0,00	0,00
Releo de Pavimento	M3	1.042,93	15.328,00	135,58	0,00	0,00
Subbase suelo segmento e=0,20 mts	M2	5.877,27	27.508,00	764,05	0,00	0,00
Pavimento en concreto Rígido e=0,25cms MF 45 pasadores de 1 y 4 liso cada 30 cms omg VPl=0,85 cms cada 1,0 cms	M2	6.025,77	162.507,00	1.365,93	732,10	119.971.374,70
Bordillo en concreto reforzado FC=3000PSI	ML	1.359,69	38.910,00	666,20	495,80	19.271.804,42
Andenes en concreto FC=3000PSI E=0,08 mts	M2	769,69	46.251,00	269,46	257,49	11.909.159,99
Cerramiento	GL	1,40	2.398.802,25	0,00	0,00	2.588.222,03
Plan de manejo de tráfico	GL	1,00	2.700.115,98	0,00	0,50	1.350.057,99
Viga para empalme 40*30	ML	80,30	77.482,12	7,23	30,30	2.347.706,24
Mejoramiento subrasante	M2	5.828,47	25.104,84	407,99	0,00	0,00
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS						166.889.037,36
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS						63.492.382,51
	ADMINISTRACIÓN	32,69/63622%				510.11579,52
	IMPREVISTOS	300%				4.680.271,12
	UTILIDAD	500%				7.800.451,87
	IMPUESTOS MUNICIPALES					
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD	1600%				
	VALOR PRE-CONSTRUCCION					
	VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS					219.601.339,87

Fuente: Formato FMI026 y Acta Parcial de Obra No. 8 del 23/06/2016

Preparó: Equipo Auditor

Fuente: Proceso auditoría FONADE.

Preparo: Equipo Auditor

Gestión del Consorcio Interventoría FONADE 007

El Consorcio Interventoría FONADE 007 con fecha 30 de agosto del 2016, solicitó al municipio, el inicio del procedimiento administrativo tendiente a declarar un presunto incumplimiento de las obligaciones previstas dentro de la minuta del contrato de Obra No. SG-LPOP—004 DE 2014 y exigir la garantía de cumplimiento No. 2345232, expedida por Liberty Seguros S.A, en su amparo de cumplimiento, en razón a que *"a pesar de las solicitudes de parte de esta Interventoría el contratista ha estado renuente a realizar las reparaciones requeridas sobre los tramos observados mediante el formato FMI 026 ACTA DE TERMINACION DE CONTRATO, y además a concluir o resolver los pendientes allí registrados"*.

¹¹⁶ Corresponde a la última acta parcial de obra cancelada

Los informes Técnicos de visita de Inspección y Seguimiento, originados por el municipio de Soledad Atlántico, señalaron: "Los registros fotográficos presentes, muestran la "presunta" falta de resistencia del concreto de los bordillos en zonas de parqueaderos para vehículos livianos y zonas de preservación ambiental (que no están contruidos al borde de las bocacalles) completamente segmentados y colapsados". "en el siguiente registro fotográfico, se observa a la altura del poste eléctrico identificado con el número 420, una placa de concreto agrietada por el centro de la misma, a más de 1/3 de la junta de dilatación de la placa señalada".

Resultados visita técnica al proyecto por parte del equipo auditor CGR

Teniendo en cuenta la visita realizada al proyecto, se realizó inspección ocular a los ítems contractuales 2.3 (Pavimento), 2.4. (Bordillos) y 2.5 (Andenes), donde se evidenciaron fisuras y fracturas de la losa de pavimento en concreto rígido, deterioro y pérdida de la sección de bordillo y afectación de la estructura de andenes respectivamente.

Cuadro No. 50

ITEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONTRATO		VISITA DE OBRA	
			CANTIDAD CONTRATO	VALOR UNITARIO	CANT QUE PRESENTAN AFECTACION	VALOR CUANTIFICADO
2,3	Pavimento en concreto rígido e=0,25cms MR 45 pasadores de 1Y4" liso c/d 30 cms Ref. long. Y2'	M2	6.025,77	162.507,00	15,907	2.584.998,85
2,4	Bordillo en concreto reforzado FC=3000PSI	ML	1359,59	38.918,00	553,0	21525.545,80
2,5	Andenes en Concreto FC=3000 PSI E=0,08 mts	M2	769,89	46.251,00	136,92	6.332.548,17
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS						30.443.092,82
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS						12.389.680,06
	ADMINISTRACIÓN	32,69783622%				9.954.232,63
	IMPREVISTOS	3,00%				93.292,78
	UTILIDAD	5,00%				1522.154,64
	IMPUESTOS MUNICIPALES					
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD	16%				
VALOR PRE-CONSTRUCCION						
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS						42.832.772,87

Fuente: Visita CGR

Preparó: Equipo Auditor

Lo anterior denota incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de las obras previstas en el contrato; hechos que a pesar de haber sido advertidos por la interventoría no fueron tenidos en cuenta por FONADE y el municipio que suscribe el contrato de obra, de tal forma que se conminara a la ejecución total del proyecto y la realización de ítems y reparaciones pendientes.

Tampoco se evidencia la gestión necesaria orientada a la ejecución efectiva del proyecto, a la afectación de las pólizas constituidas para tal fin, a la recuperación de los recursos entregados como anticipo, y configuran un incumplimiento parcial de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos.

Adicionalmente se evidenció que el contrato se dio por terminado desde el 27 de junio de 2016, y a la fecha de la visita persistían ítems contractuales pendientes de ejecución, los cuales fueron cuantificados en \$219.501.339,87; de otra parte, acorde con los resultados de la visita técnica realizada al proyecto, se determinaron pérdidas y deterioros de los ítems señalados por un valor de \$ 42.832.772,87 como se ilustra anteriormente. Sumado a esto, el contrato tiene un saldo de anticipo pendiente de amortizar por valor de \$100.083.214 y transcurridos dieciséis meses de la terminación del contrato, las obras no han sido entregadas al municipio.

Con base en lo anterior, se cuestiona el incumplimiento de los 4 principios básicos del modelo de Gerencia de Proyectos establecidos en el numeral 6.10.3 del Manual de FONADE orientados a:

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto”.*

Igualmente, el incumplimiento de los objetivos de la línea de gerencia de proyectos consignados en el numeral 6.10.1 del manual de Gerencia de Proyectos de FONADE:

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación.*

Los hechos descritos configuran detrimento de los recursos públicos de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 por valor de **\$341.430.597,72** con cargo a los recursos aportados por el DPS, monto que corresponde a \$241.347.383,72 por deficiencias de calidad y cantidad de obras a prorrata de su participación en el contrato (92%) más los recursos pendientes de amortizar por \$100.083.214. Para el caso de los recursos del municipio por **\$20.986.729,02** a prorrata de su participación en el contrato (8%) se trasladará al ente de control territorial correspondiente.

Lo anterior, originado de una gestión fiscal ineficaz; hecho que vulnera el principio de responsabilidad, consagrado en los numerales 1, 2 y 4¹¹⁷ del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que en materia contractual cobija las actuaciones de los servidores públicos.

¹¹⁷ 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.

20. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

También se estima una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta de FONADE

A través de oficio, bajo radicado No. 20172700321561 del 16/11/2017, FONADE entre otros aspectos señala:

"...Según lo establecido en el convenio No. 2133349 suscrito entre FONADE y el municipio de Soledad en la **CLAUSULA SEGUNDA...**

"El contrato de obra SG-LP-004-2014 suscrito entre el municipio de Soledad y la firma INGECUR S.A.S fue suscrito originalmente por un valor de \$ 1.445.489.889.00 de cuyo valor le correspondía a Prosperidad Social, la suma de \$ 1.346.065.200.00 y al municipio \$ 99.424.689.00, posteriormente y de acuerdo con lo estipulado en el Otrosí No. 6 del contrato de obra de fecha 3 de diciembre de 2015, se hace una adición de recursos de los cuales corresponden a Prosperidad Social \$ 683.213.974.00 y al Municipio \$ 64.941.932.64 estableciendo un total para el contrato de \$ 2.194.645.795.51. Dichos valores correspondientes, tanto al municipio como a Prosperidad Social serán cancelados por cuentas independientes presentadas a cada entidad por parte del contratista y avaladas por la interventoría.

De otra parte el equipo auditor asevera (...) "Adicionalmente, el contrato tiene un saldo pendiente de ejecutar por \$100.545.421¹¹⁸ y un anticipo pendiente de amortizar de \$100.083.214," esta afirmación como bien se observa en el cuadro anterior los aportes de FONADE al contrato de obra ascienden a \$2.029.279.174.00, de los cuales han sido girados mediante 8 pagos al contratista un valor de \$1.818.941.698.53 (se anexan en forma digital) de los cuales ha amortizado al anticipo la suma de \$909.414.297. De esta forma el saldo del contrato de obra asciende a \$210.337.475.47 y por amortizar al anticipo la suma de \$175.266.786, lo que garantiza el cubrimiento total del saldo del anticipo el cual será recuperado una vez se presente la cuenta de liquidación del contrato de obra SG-LP-004-2014.

En cuanto a los resultados de la visita técnica al proyecto por parte del equipo auditor CGR se manifiesta lo siguiente:

Con base en el acta de seguimiento levantada durante la visita a la obra desde el pasado 1 de noviembre en compañía de la comisión de la Contraloría General de la República (se anexa copia digital) se efectuó el cálculo de las cantidades medidas en compañía de la CGR, de esto se desprende que las cantidades calculadas de acuerdo a lo expresado por la Interventoría Consorcio Fonade 007 en su oficio No. CIF-20171114- 144-SOLEDAD VÍAS (se anexa copia digital), presentan diferencias de acuerdo a lo expresado en el informe de la Contraloría, para lo cual procedemos a explicar:

"Sobre la cuantificación de dichas reparaciones, la Interventoría no comparte la aseveración efectuada por el equipo auditor donde señala "...determinan perdida y deterioros de los ítems

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

¹¹⁸ Fuente Balance Financiero

señalados anteriormente por un valor de \$237'272.261", toda vez que ésta no corresponde con el levantamiento plasmado en el acta de seguimiento elaborada en ese día por FONADE y suscrita por los asistentes (ver anexo cuadros anexos detallados), así:

Ítem Pavimento en concreto rígido $e=0,25\text{cms}$ MR 45 pasadores de 1 1/4" liso c/d 30 cms Ref. long. 1/2" l=0,85mts c/d 1,10 cms:

cantidad deteriorada		48,16
vr. Unitario	\$	162.607,00
vr. Total afectación ítem de pavimento	\$	7.831.478,33

Ítem, Bordillo en concreto reforzado FC=3000PSI (costado izq)

cantidad deteriorada	62,10
vr. Unitario	\$ 38.918,00
vr. Total afectación ítem bordillo	\$ 2.416.807,80

Ítem, Bordillo en concreto reforzado FC=3000PSI (costado der)

cantidad deteriorada	209,60
vr. Unitario	\$ 38.918,00
vr. Total afectación ítem bordillo	\$ 8.157.212,80

Ítem, Andenes en Concreto FC=3000 PSI E=0,08 mts

cantidad deteriorada	187,44
vr. Unitario	\$ 46.251,00
vr. Total afectación ítem Andenes	\$ 8.669.060,81

En congruencia con las memorias expuestas anteriormente, el valor total estimado de "pérdidas y deterioros" por concepto de reparaciones ascendería a \$27.074.559,74, resumidos así:

vr. Total afectación ítem de pavimento	\$	7.831.478,33
vr. Total afectación ítem bordillo	\$	2.416.807,80
vr. Total afectación ítem bordillo	\$	8.157.212,80
vr. Total afectación ítem Andenes	\$	8.669.060,81
Valor total afectación	\$	27.074.559,74

Es importante anotar que en su escrito la interventoría hace el balance teniendo en cuenta los valores del contrato los cuales incluyen los aportes del municipio. El cuadro de cálculo de las cantidades calculadas se anexa al oficio de la interventoría No. CIF-20171107-142-SOLEDAD VIAS de fecha 7 de noviembre de 2017 dirigido al contratista (se anexa copia digital).

De otra parte, la Interventoría FONADE 007 con fecha 14 de noviembre de 2017, emite respuesta, donde precisa entre otros temas lo siguiente:

"...Tras diferentes requerimientos efectuados de manera escrita y en mesas de trabajo, los cuales no fueron atendidos por el Contratista de Obra, en el mes de abril de 2017 mediante el comunicado CIFQ0170404-138-SOLEDAD VÍAS, la Interventoría solicitó al Ente Territorial en su calidad de Contratante que conminara al Contratista al cumplimiento de sus obligaciones contractuales relacionadas con la terminación y liquidación del Contrato de Obra No. SG-LPOP—004 de 2014, y en caso que éste no lo atendiera, diera inicio al proceso administrativo tendiente a liquidar unilateralmente el Contrato, previo cumplimiento del debido proceso.

Tal y como se constató en la visita al proyecto el pasado primero de noviembre de 2017, el Contratista a dicha fecha ejecutó obras por valor de \$ 175.266.786 que corresponden a un porcentaje del 8,19% respecto de la meta física, sin embargo a la fecha el Contratista no ha soportado dicho avance y por ende no ha sido aún recibido por la Interventoría.

Ante la hipótesis que el Contratista soporte dicho avance, el balance presupuestal del Contrato cerrará en un total de \$2.140'701,590 que corresponden a un porcentaje del 97,98% respecto al valor del contrato. Con lo cual las obras "no ejecutadas" relacionadas en el formato FMI 026, se ajustarán de acuerdo con la situación fáctica del Contrato y la legalización de los Formatos FMI 027 y FMI 044, en un valor aproximado de \$44.234.554, y no de \$308.419.933.43 como lo afirma el equipo auditor en su comunicado, así como se detalla a continuación...";

El ente territorial, a través de oficio D.O.J No. 4112/2017 de noviembre 20, entre otros temas señala:

"Respecto al avance de la obra ejecutada, la Interventoría con base en la medición realizada el pasado 1º de Noviembre de 2017, y una vez el Contratista adelante la totalidad de las reparaciones requeridas, podrá soportar un acta parcial final a la Interventoría por valor aproximado de \$175.266.786. Con ello, el balance presupuestal del Contrato cerrará en un total de \$2.140'701.590 que corresponden a un porcentaje del 97,98% respecto al valor del contrato y con un remanente a favor del Contratante estimado en la suma de \$44.234.554, resultante por menores cantidades de obra ejecutadas.

En cuanto a los deterioros, la Interventoría cuantifica la posible reparación por deterioros encontrados en la visita del 1º de noviembre de 2017 en un valor \$27.074.559 y no de \$237.272.261 como lo expuso el equipo auditor y por otra parte comunica que la empresa INGECUR S.A.S viene adelantando las reparaciones a su costo, a partir del 08 de noviembre de 2017..."

Análisis de respuesta

Con relación al acta de seguimiento (FMI020)¹¹⁹ de fecha 1 de noviembre de 2017, se aclara que fue suscrita por: FONADE, municipio de Soledad, contratista de obra e interventoría, y corresponde a un acta diferente e independiente de la levantada por la

¹¹⁹ Esta acta contiene los resultados evidenciados en campo, de las afectaciones a las obras realizadas y hacen parte del seguimiento de FONADE.

CGR en la visita efectuada al proyecto, la cual fue firmada por el municipio, FONADE, interventoría, contratista de obra y comisión de la CGR.

En respuesta a las cantidades de obra afectadas, indican no estar de acuerdo con la cuantificación determinada inicialmente; situación que originó que la CGR realizara revisión técnica a los ítems seleccionados, donde se observó la necesidad de efectuar ajuste al ítem de pavimento en concreto rígido y de esta manera dio como resultado un valor de \$42.832.772,87 tal y como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Cuantificación de obras que presentan afectación.

ITEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONTRATO		VISITA DE OBRA		
			CANTIDAD CONTRATO	VALOR UNITARIO	CANT QUE PRESENTAN AFECTACION	VALOR CUANTIFICADO	
2,3	Pavimento en concreto rígido e=0,25cms MR 45 pasadores de 1/4" liso c/d 30 cms Ref. lo ng. 1/2"	M2	6.025,77	162.507,00	15,907	2.584.998,85	
2,4	Bordillo en concreto reforzado FC=3000PSI	ML	1359,59	39.918,00	553,10	21525.545,80	
2,5	Andenes en Concreto FC=3000 PSI E=0,08 mts	M2	769,89	46.251,00	136,92	6.332.548,17	
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS							30.443.082,82
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS							12.389.689,05
	ADMINISTRACIÓN	32,69783622%					9.954.232,63
	IMPREVISTOS	3,00%					918.292,78
	UTILIDAD	5,00%					1.522.154,64
	IMPUESTOS MUNICIPALES						
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD	16%					
VALOR PRE-CONSTRUCCION							
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS							42.832.772,87

Fuente: Auditoria FONADE

Preparó: Equipo Auditor

Como se observa, la cuantificación de las cantidades que presentan afectaciones por calidad en los ítems contractuales 2.3 (Pavimento), 2.4. (Bordillos) y 2.5 (Andenes), donde se evidenció fisuras y fracturas de la losa de pavimento en concreto rígido; deterioro y pérdida de la sección de bordillo y afectación de la estructura de andenes respectivamente, es el resultado del cálculo, verificación y cuantificación de las mismas en la visita de la CGR realizada los días 1, 2 y 3 de noviembre de 2017 a la obra en el municipio de Soledad, Atlántico, ajustando el valor a \$42.832.772,87:

De acuerdo con los datos consignados en el cuadro anterior, se encontraron deficiencias en la calidad de las obras en: 15,91 m2, 553,10 ml y 138,92 m2 de: pavimento en concreto rígido, bordillo en concreto y de andenes en concreto respectivamente.

Con relación a la fuente de recursos de financiación del contrato No. 2133349, se precisa que para la CGR el campo de acción corresponde a los recursos aportados por Prosperidad Social, con un aporte inicial de \$1.346.065.200 y adicionados con el otrosí No. 6 del contrato de obra de fecha 3 de diciembre de 2015, por \$ 683.213.974, para un total aportado por DPS de \$2.029.27.9174.

Por último, se procede a efectuar el ajuste de los ítems no ejecutados y relacionados en el FMI 026, y acta de parcial de Obra No. 8 del 23 de junio 2016, quedando un valor de ítems no ejecutados, cuantificados en \$ 219.501.339,87.

Por lo anterior, se valida como hallazgo en cuantía de **\$341.430.597,72** con cargo a los recursos aportados por el DPS, monto que corresponde a \$241.347.383,72 por deficiencias de calidad y cantidad de obras a prorrata de su participación en el contrato (92%) más los recursos pendientes de amortizar por \$100.083.214 los cuales configuran detrimento de los recursos públicos de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; por cuanto a la fecha de la visita persistían ítems contractuales pendientes de ejecución, los cuales fueron cuantificados en \$219.501.339,87; de otra parte, acorde con los resultados de la visita técnica realizada al proyecto, se determinaron pérdidas y deterioros de los ítems señalados por un valor de \$ 42.832.772,87. Sumado a esto, el contrato tiene un saldo de anticipo pendiente de amortizar por valor de \$100.083.214 y transcurridos dieciséis meses de la terminación del contrato, las obras no han sido entregadas al municipio.

Para el caso de los recursos del municipio por **\$20.986.729,02** a prorrata de su participación en el contrato (8%) se trasladará al ente de control territorial correspondiente.

HALLAZGO No.15 Contrato Interadministrativo derivado No. 2133863 suscrito entre FONADE y el Departamento del Valle del Cauca, de fecha 08 de noviembre de 2013. (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el artículo 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3; en los artículos 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

También constituye criterio del hallazgo lo establecido en el contrato de obra se estableció: *"CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA, MULTAS o PENAL DE APREMIO: La aplicación de multas se entiende sin perjuicio de que en el caso de mediar las causales establecidas en el contrato, EL DEPARTAMENTO podrá declarar y hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria. Las multas se harán efectivas mediante resolución motivada. Serán causales para imponer multas: (...) b) Por mora o incumplimiento parcial de las obligaciones adquiridas en virtud del presente contrato: Hasta por un valor equivalente al 1% (UNO POR CIENTO) del valor del contrato por cada día de mora o de incumplimiento, sin que se supere el 10% (DIEZ POR CIENTO) del valor total del contrato. Estas multas serán acumulables y se contabilizarán separadamente para cada una de las obligaciones incumplidas y se causen por el simple atraso sin que EL DEPARTAMENTO tenga que demostrarlo y los perjuicios que se causen a EL DEPARTAMENTO por este aspecto se harán efectivos en forma separada, sin detrimento de la indemnización de perjuicios a que haya lugar y de la Cláusula penal pecuniaria. PARÁGRAFO PRIMERO: El CONTRATISTA autoriza al EL DEPARTAMENTO y/o a FONADE con la suscripción del contrato para descontar y tomar el valor*

de las multas de que tratan los literales anteriores de cualquier suma que le adeude a la ENTIDAD CONTRATANTE, sin perjuicios de hacerlas efectivas de conformidad con la Ley”.

FONADE suscribió el convenio marco No. 211041 el 19 de diciembre de 2011, con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ, con el siguiente objeto: *FONADE SE COMPROMETE CON EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL A ADELANTAR LA GERENCIA INTEGRAL DE LOS PROYECTOS ENTREGADOS POR ESTE*, (Resaltado fuera de texto), “con un plazo previsto de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2012, sin embargo, dicho término fue prorrogado hasta el 30 de junio de 2017, de conformidad con el otrosí No. 7 de 30 de agosto de 2016”, (...); posteriormente con otrosí No.8 del 29 de junio de 2017, se prorrogó el plazo hasta el 31 de diciembre de 2017”.

Derivado de este convenio, el 08 de noviembre de 2013 FONADE suscribió el contrato interadministrativo No. 2133863, con el Departamento del Valle del Cauca. En virtud del presente contrato interadministrativo el Departamento se obligó a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE Y LA ZONA DE RECREACIÓN, BARRIO CRISTÓBAL COLÓN, CRA. 56ª CON CALLE 1ª ESQUINA ZONA URBANA DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA- VALLE DEL CAUCA, de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva y **los estudios y diseños suministrados por FONADE**, lo cual hace parte integral del contrato interadministrativo” (Resaltado fuera de texto). El valor inicial es de \$382.190.873, con plazo hasta 30 de junio de 2014.

Así mismo, como resultado del contrato Interadministrativo 2133863 de 2013, el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, suscribió con CONSULTORIAS Y CONSTRUCCIONES CIVILES Y SANITARIAS - CONCISAN S.A.S el contrato de obra derivado No. 010-18-0745 del 17 de octubre de 2014, cuyo objeto es la “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE Y LA ZONA DE RECREACIÓN, EN EL BARRIO CRISTÓBAL COLÓN; CARRERA 56 CON CALLE 1 ESQUINA ZONA URBANA DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA VALLE DEL CAUCA”, cuyo valor es \$381.840.998.30.

Además, en el contrato se estableció en la “CLAUSULA SEXTA”: Un anticipo en cuantía de \$114.552.300 equivalente al 30% del valor del contrato. Sin embargo; con el Modificatorio No. 2 del 09 de junio de 2015, se reformó la cláusula en mención y se dispuso que el pago del contrato se discriminara de la siguiente forma:

Etapa 1: \$7.568.389.56 verificación técnica o preconstrucción, la cual fue recibida por la interventoría mediante acta de entrega y recibo final del objeto contractual y acta de terminación suscrita el 10 de mayo de 2015.

Etapa 2: \$374.272.608.74 construcción de obra y una duración de (3) meses 15 días.

De igual manera, en el modificatorio en mención se indicó que el anticipo del 30% se tomaría del valor de la etapa 2 o de construcción; es decir, que éste corresponde a \$ 112.292.583.

Con la modificación, el Plan de inversión aprobado fue el siguiente:

Cuadro No. 51

PLAN DE INVERSIÓN DEL ANTICIPO		
Concepto	Valor	Porcentajes (%)
Pago salarios y jornales	33.687.775	30
Transporte y alquiler de Maquinaria	11.229.258	10
Compra de materiales y accesorios	67.375.550	60
TOTAL	112.292.583	100
Fuente: Información Fonade.		
Elaboró: Grupo auditor		

En virtud del contrato de obra, el 10 de julio de 2015 fueron entregados en calidad de anticipo \$112.292.583 al contratista, de los cuales se han amortizado \$52.882.109 (47%); es decir, quedan pendientes de amortización por parte del contratista \$59.410.474, comportamiento que se presenta a continuación:

Cuadro No. 1

DESCRIPCIÓN	VALOR	FECHA
ANTICIPO ENTREGADO POR FONADE	\$ 112.292.582,60	10/07/2015
AMORTIZACIÓN ANTICIPO (30%), ACTA PARCIAL No. 1	\$ 40.055.779,5	3/09/2015
AMORTIZACIÓN ANTICIPO (30%), ACTA PARCIAL No. 2	\$ 12.826.329,1	2/03/2016
SALDO DE ANTICIPO POR AMORTIZAR	\$ 59.410.474,0	

Fuente: Pagos de actas parciales del contrato de obra No. 0745-2014.
Elaboró: Equipo Auditor.

En desarrollo del proyecto se presentaron diversas actuaciones administrativas, entre las causas que las originaron, se encuentran:

- FONADE a diciembre 9 de 2014, no había entregado el valor del anticipo, el cual estaba pactado en la cláusula "SEXTA DEL CONTRATO", lo que trajo como consecuencia que, a esa fecha, no se hubiera suscrito acta de inicio del contrato.
- Se realizó nuevamente el producto topográfico por estar incompleto (según lo manifestado por el contratista y la interventoría en prórroga al contrato No. 1).

- Terreno de baja capacidad portante en un tramo de la pata zapata del muro de contención, lo que origina el rediseño estructural de la cimentación (según acta de seguimiento No. 10 del 16 de julio de 2015).
- La interventoría no había aprobado los ítems nuevos, por tanto, no se podía legalizar la adición presupuestal al contrato.

De acuerdo con las modificaciones que se presentaron en el contrato de obra antes señaladas, se evidencia que el término de ejecución se amplió o prorrogó en varias ocasiones; tanto para la etapa de pre-construcción como la de construcción. El proyecto contemplaba realizarse en tres y medio (3.5) meses contados a partir de la firma del acta de inicio -9 de marzo de 2015-, y a la fecha de la visita al sitio de la obra - 19 de octubre de 2017-, su avance físico es de 48.62%.

Cabe resaltar, que el contrato se encuentra suspendido desde el 7 de septiembre de 2015, así mismo, mediante prórroga No. 01 a la suspensión No. 02 del 15 de junio de 2016, la suspensión es de manera indefinida, hasta tanto se realice la aprobación y legalización de los ítems no previstos de las obras adicionales y se adicione el presupuesto.

Con base en lo anterior, se demuestra que han transcurrido 26 meses sin ejecución de actividades en la obra, sin que FONADE adelante acciones efectivas para que la gobernación del Valle del Cauca desarrolle las diligencias pertinentes con el fin de darle terminación a la misma. Es preciso señalar que tanto el convenio marco No. 211041 como el contrato interadministrativo derivado No. 2133863 tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. Así mismo, el contrato de obra No. 010-18-0745 del 17 de octubre de 2014, se encuentra suspendido indefinidamente; y el de interventoría 2141018, esta vencido.

Con referencia al valor pagado al contratista, se evidencia que se efectuaron en dos (2) actas de recibo parcial y balance presupuestal, así:

Cuadro No. 52

ACTA DE PAGO	COMPROBANTE DE EGRESO	FECHA	FACTURA CONTRATISTA	PAGOS REALIZADOS POR FONADE	AMORIZACIÓN ANTICIPO (30%)
Anticipo (30%)	23035	10/07/2015	\$ 112.292.582,60	\$ 112.292.582,60	
Acta No. 1 - 100% de la Etapa 1 - Preconstrucción	30297	3/09/2015	\$ 7.532.389,56	\$ 7.532.389,56	
Acta de recibo parcial y balance presupuestal No. 1 (Julio 23/2015).	30321	3/09/2015	\$ 133.519.265,00	\$ 93.463.485,00	\$ 40.055.779,50
Acta de recibo parcial y balance presupuestal No. 2 (Septiembre 9/2015).	6396	2/03/2016	\$ 42.754.430,35	\$ 29.928.101,25	\$ 12.826.329,11
VALOR PAGOS REALIZADOS ETAPA 2 (Construcción)				\$ 235.684.168,85	\$ 52.882.108,61
VALOR TOTAL PAGADO (ETAPA 1 + ETAPA 2)	\$ 243.216.558,41				

Fuente: Pagos de actas parciales contrato de obra No. 0745-2014.

Como se evidencia en la tabla anterior, el monto total pagado al contratista por FONADE, para la etapa de construcción en virtud del contrato No. 0745-2014, fue la suma de \$ 235.684.168,85 (Anticipo y actas de recibos parciales Nos. 1 y 2).

De acuerdo a la verificación ocular del estado de construcción de la obra, esta inversión no se refleja en el cumplimiento del objeto contractual ni en la prestación del servicio a la comunidad, debido a que el parque no ha sido construido y la obra se encuentra paralizada indefinidamente.

Del análisis del soporte documental y la verificación en la visita al sitio de la obra, se observa inadecuada gestión de la interventoría y supervisión a la ejecución del contrato de obra; debido a que se validó y suscribió el acta parcial de recibo de obra No. 2, sin el cumplimiento del deber de verificar las cantidades físicamente construidas y el cumplimiento de las especificaciones técnicas y procesos constructivos, lo cual contraviene lo estipulado en la cláusula sexta del contrato de interventoría, así como la Ley 1474 de 2011 que define en su artículo 82¹²⁰ la Responsabilidad de los Supervisores y en el parágrafo 1 del artículo 84¹²¹ sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e

¹²⁰ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) 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 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. (...)

¹²¹ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 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.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) 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. **NOTA:** Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o 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 comine 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 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión

Interventores. Además, lo contemplado en el artículo 83 de la misma Ley, sobre Supervisión e Interventoría Contractual.

Concordante con lo manifestado, las cláusulas sexta y novena del contrato de obra, especifican claramente las responsabilidades atribuibles al interventor, que de igual forma no se cumplieron; ni el Manual de Supervisión e Interventoría de FONADE vigencia 2013-04-26, en el numeral 6.2 FUNCIONES DEL SUPERVISOR, 6.2.1 Funciones generales.

Los anteriores hechos se sustentan en las siguientes situaciones:

Incumplimiento de especificaciones técnicas encontradas en el sitio:

De conformidad con lo evidenciado en el sitio de las obras durante la visita, se encontró que las columnas no fueron ejecutadas de acuerdo a las especificaciones técnicas previstas en el contrato. Se consolida en la siguiente tabla la diferencia por el incumplimiento de las especificaciones técnicas del ítem:

Cuadro No. 53

Diferencias por incumplimiento de especificaciones técnicas.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UN	CANTIDADES EJECUTADAS/PAGADAS ACTA PARCIAL No. 2 (Sept/09/2015)	CANTIDADES MEDIDAS EN EL SITIO	DIFERENCIA CALCULADA	OBSERVACIONES
			CANT.	CANT.	CANT.	
3	ESTRUCTURAS EN CONCRETO					
3.7	Columnas en concreto circular en concreto de 3000 FSL e=0.30	M3	0,51	0	0,51	Las columnas ejecutadas son rectangulares, no circulares como establece la especificación técnica del ítem.

Fuente: Verificación visita en el sitio, presupuesto y acta parcial de obra No.2.
Elaboró: Equipo auditor

Diferencias en cantidades de obra encontradas en el sitio:

Se presenta diferencia en el ítem 4.1 "Muro en bloque de concreto E=0.10 M", entre la cantidad de obra pagada conforme al acta de recibo parcial y balance presupuestal No. 2 de septiembre 9 de 2015 y la verificación selectiva de cantidades de obra físicamente existentes al momento de la visita. Así mismo, se incluye el valor pagado del ítem 13.1

temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

"Plan de manejo de tráfico", teniendo en cuenta que la obra no fue terminada, no es coherente cobrar el 92% del ítem. En la siguiente tabla se determina la diferencia encontrada:

Cuadro No. 54
Diferencias en cantidades de obra

ITEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UN	CANTIDADES	CANTIDADES	DIFERENCIA	OBSERVACIONES
			EJECUTADAS/PAGADAS ACTA PARCIAL No. 2 (Sept/09/2016)	MEDIDAS EN EL SITIO	CALCULADA	
			CANT.	CANT.	CANT.	
4	MAMPOSTERÍA					
4.1	Muro en bloque de concreto E-0.10 M.	M2	61,50	50,45	11,05	
13	IMPLEMENTACIÓN PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE OBRA P.O.D					
13.1	Plan de manejo de tráfico	GLB	0,92	0,4862	0,43	La obra ejecutada es de 48,62%, por lo tanto, no es coherente el cobro del 92% del valor del ítem.

Fuente: Verificación visita en el sitio y acta parcial de obra No. 2.
Elaboró: Equipo auditor.

Estos hechos denotan incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en la cláusula segunda del contrato de obra, numerales 2 y 3 del contrato de obra; refleja falta de control y seguimiento oportuno por parte de la interventoría y supervisión del contrato, al momento de verificar y cuantificar las cantidades de obra físicamente ejecutadas y al suscribir los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin verificar que el contenido de los mismos correspondiera a la realidad.

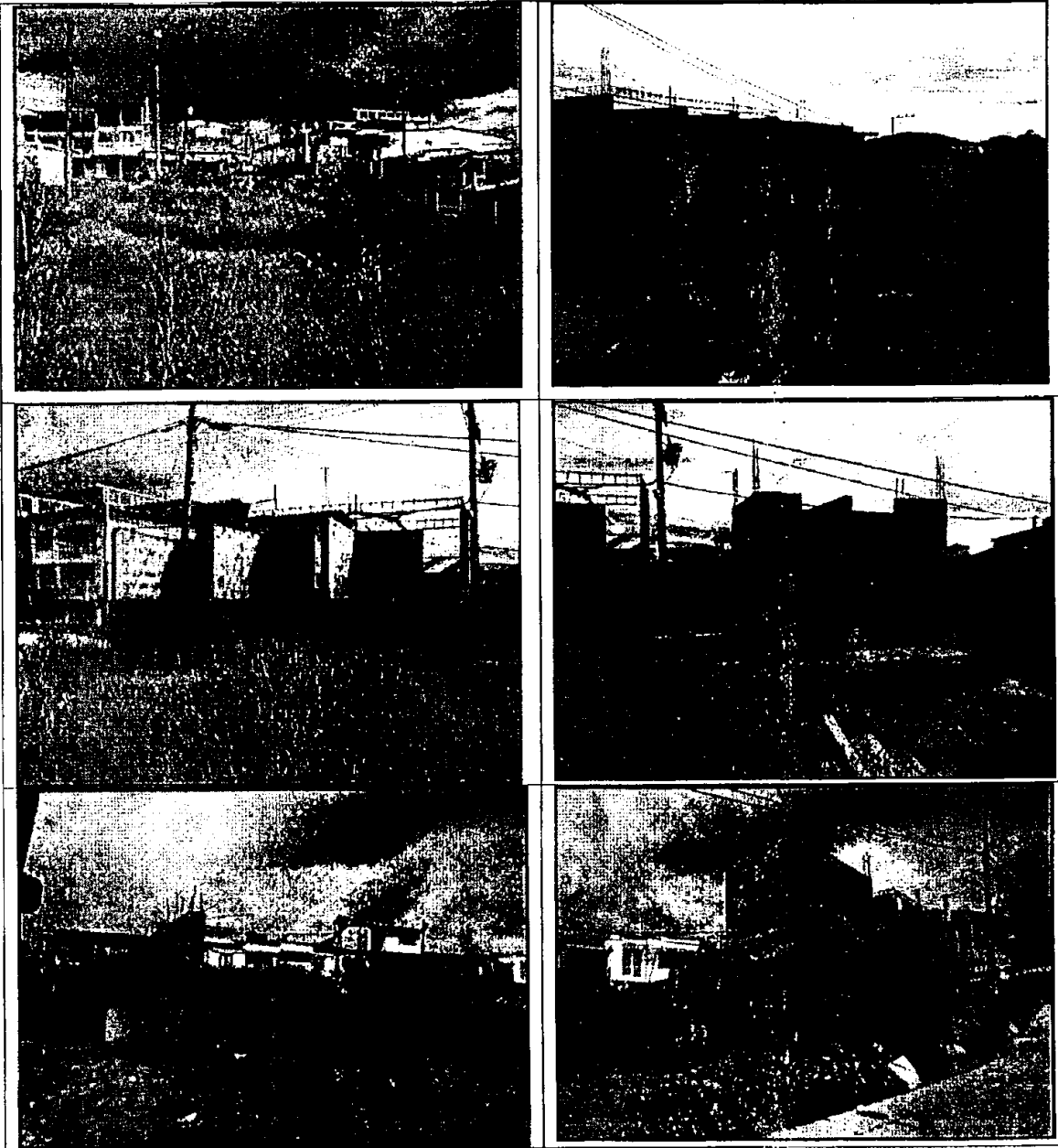
Como resultado de la visita de inspección ocular, se encontró que la obra está suspendida desde el 7 de septiembre de 2015; por lo tanto, no se evidenció ejecución y/o continuidad de las obras contratadas. Lo hallado en el sitio de la obra y el estado actual de la misma, durante la inspección realizada al parque, se describe a continuación:

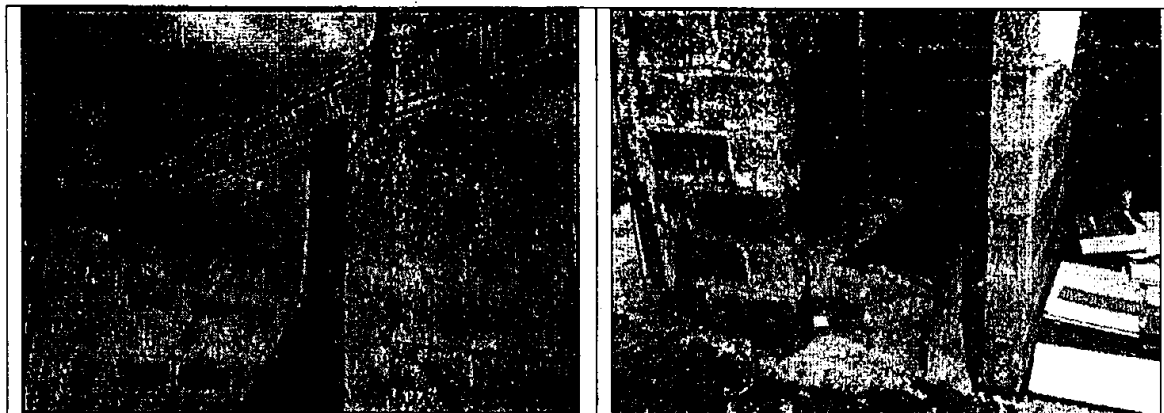
Estado actual del parque y zona de recreación

Al momento de la visita, se encontró un lote con espesa vegetación totalmente abandonado, con algunas actividades realizadas en virtud del contrato No. 0745-2014, sin evidencia de construcción del parque, así mismo, se comprobó deterioro de algunas de las actividades desarrolladas y, además, hierro a la intemperie, con presencia de oxidación.

Las actividades ejecutadas, evidenciadas en el sitio son: construcción de estructura de locales y baños en obra negra, conformada por columnas rectangulares, muros y piso en concreto, sardinel, muros de contención en concreto y en gaviones, escalera en concreto y cajas de inspección.

En el siguiente registro fotográfico se muestra el estado de la obra hallada en el barrio Cristóbal Colón Carrera. 56 con calle 1 esquina zona urbana del distrito de Buenaventura:





Del procedimiento de verificación al estado de las obras y de la revisión documental, se determinó que los pagos realizados al contratista por intermedio de FONADE, se efectuaron en dos (2) actas de recibo parcial con las que se amortizó el 47% del anticipo entregado; por lo tanto; existe un saldo pendiente por amortizar del anticipo en cuantía de \$59.410.474.

Además, la inversión realizada no refleja el cumplimiento del objeto contractual, lo que afecta la prestación del servicio a la comunidad beneficiaria, debido a que la obra no ha sido terminada y se encuentra suspendida indefinidamente.

Así mismo, no se evidencia la aplicación de multas por parte del contratante, en este caso, la Gobernación del Valle del Cauca, a pesar del incumplimiento manifestado por el interventor, en los informes respectivos; así: Informe mensual preconstrucción del 09 de marzo de 2015 al 24 de marzo de 2015, e informes de interventoría del 09 de marzo de 2015 al 30 de marzo de 2015 y del 11 al 31 de mayo de 2015.

De conformidad con la visita al sitio de la obra, se evidencia que no existe la construcción de un parque, que la obra está abandonada hace 26 meses, esto es, desde el 7 de septiembre de 2015, y en su lugar se encontró un lote con espesa vegetación, con algunas actividades realizadas en virtud del contrato No. 0745-2014, así mismo, se comprobó deterioro de algunas de las actividades desarrolladas y, además, hierro a la intemperie, con presencia de oxidación. Aunado a lo anterior, es preciso señalar, que tanto el convenio marco No. 211041 como el contrato interadministrativo derivado No. 2133863 tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017.

Así mismo, el contrato de obra No. 010-18-0745 del 17 de octubre de 2014, se encuentra **suspendido indefinidamente**; y el de interventoría 2141018, **se encuentra vencido**. Lo que demuestra que FONADE, no ha adelantado las diligencias pertinentes con el fin de darle continuidad y posterior terminación a la obra contratada, lo cual conlleva a que el objeto del contrato no se cumpla y por tanto la población objetivo se vea afectada; lo que genera un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6¹²² de la

¹²² "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

Ley 610 de 2000; por valor total de **\$235.684.169** que corresponden al monto total pagado al contratista para la etapa de construcción de la obra. Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Los hechos descritos evidencian que la gestión adelantada por FONADE, en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos, no fue efectiva para la ejecución del proyecto ni para la recuperación de los recursos entregados en calidad de anticipo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*"Dando cumplimiento a las obligaciones del Contrato Interadministrativo No.2133863 el Departamento del Valle del Cauca, **suscribió el Contrato de Obra No.010-18-0745 el 17 de octubre de 2014** con la empresa Consultorías y Construcciones Civiles y Sanitarias CONCISAN S.A.S. por un valor de **\$381'840.998,30** según la Cláusula cuarta del presente contrato el plazo inicial empezaba a contarse a partir de la firma del acta de inicio de obra hasta el 31 de diciembre de 2014.*

*Como quiera que en el Contrato de Obra No.0745, la entidad territorial no discriminó la forma de pago acorde con las etapas de preconstrucción y obra del proyecto se debieron realizar dos modificatorios al mismo, así a través del **modificatorio No. 2 suscrito el 9 de junio de 2015**, se aclara la forma de pago diferenciando el valor de la etapa de preconstrucción de la de obra y del anticipo a desembolsar con relación a la etapa II, lo anterior evidencia que hasta no tener plena claridad sobre el punto **no era posible autorizar el desembolso del anticipo y de los pagos parciales**.*

Es así como no se comparte lo afirmado por la comisión de la CGR respecto a que «FONADE a diciembre 9 de 2014, no había entregado el valor del anticipo, el cual estaba pactado en la cláusula "SEXTA DEL CONTRATO" lo que trajo como consecuencia que, a esa fecha, no se hubiera suscrito acta de inicio del contrato.», (subrayado nuestro)..."

"La obra fue suspendida el 7 de septiembre de 2015 y el pago fue radicado el 22 de febrero de 2016, momento en el cual la obra se encontraba en buenas condiciones, por lo cual los responsables avalaron los pagos respectivos, puesto que se podía evidenciar la ejecución realizada con los soportes entregados por el contratista de obra en las memorias de cantidades, razón por la cual la Supervisión del Contrato interadministrativo considero procedente el pago aprobado por la Interventoría y la Supervisión del contrato de Obra.

*Es claro que el rol de FONADE de acuerdo con el objeto del Convenio Interadministrativo Derivado No. 2133863 y **de las obligaciones en el estipuladas frente a la entidad, esta encaminada a la asignación y supervisión de la interventoría y a efectuar los pagos y desembolsos con base***

*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.*

en los informes rendidos por el interventor y avalados por el supervisor de la entidad territorial, de modo que no se desconoce o inaplica la Gerencia Integral que le corresponde pues en el marco del convenio cumplió con lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad y demás normas existentes”.

(...)

Se informa que una vez revisada la respuesta de la Interventoría de la obra, la Supervisión del Contrato Interadministrativo No.2133863 informa su desacuerdo en relación con las justificadores y aseveraciones hechas por el Consorcio MSD02 en calidad de interventor.

Por las siguientes razones:

(...)

2. Pese a la claridad dada por la interventoría frente al incumplimiento de especificaciones técnicas me permito informar que, si bien fueron ejecutadas las columnas según el diseño estructural, la Interventoría debió solicitar el cambio de especificación y no validar actividades en el acta parcial No.2.

3. Las aclaraciones dadas por el Interventor sobre las diferencias en cantidades de obra encontradas en sitio no presentan coherencia, pues en ningún momento el contrato contempló actividades por suministro de material, por lo que no se considera válida la respuesta del interventor ya que no procedía aprobar una actividad no ejecutada de manera que no debió ser incluida en el acta de pago No.2 radicada por el interventor.

4. No hay claridad frente a la respuesta dada por la interventoría, Consorcio MSD02, por lo que no se entiende cuál fue la situación que dio origen a la autorización del pago del Plan de Manejo de Tráfico”.

Ateniendo a la observación hecha por la CGR se encuentra que la interventoría generó que la Supervisión del Contrato Interadministrativo No.2133863 incurriera en un error validando un ítem que no correspondía con las especificaciones técnicas, razón por la que se procederá a radicar el correspondiente proceso de afectación de la garantía de calidad y cumplimiento del servicio al Consorcio MSD 02 ante la Subgerencia de Contratación de FONADE”.

“(…) manifestamos que el Contratista de obra y la Interventoría no solicitaron ningún cambio de especificación técnica dentro del desarrollo del proyecto, y la Supervisión del Contrato Interadministrativo 2133863 realizó la verificación de los documentos entregados por la Interventoría para el Pago del acta parcial No.2 con sus respectivas memorias de cantidades. Considerando que la actividad reportada y validada por el Interventor cumplía a cabalidad con las especificaciones técnicas del proyecto”.

(...) me permito informar que la presente es una falencia del Consorcio del Interventoría MSD 02 esto debido a que no dieron cumplimiento al **Manual De Supervisión E Interventoría De Fonade**

(...)

Ateniendo a la observación hecha por la CGR se encuentra que la interventoría generó que la Supervisión del Contrato Interadministrativo No.2133863 incurriera en un error validando un ítem

que no correspondía con las especificaciones técnicas, razón por la que **se procederá a radicar el correspondiente proceso de afectación de la garantía de calidad y cumplimiento del servicio al Consorcio MSD 02 ante la Subgerencia de Contratación de FONADE.**"

"Es necesario aclarar que las actas parciales de pago fueron validadas por la Interventoría del Consorcio MSD 02 y el Supervisor designado por el Departamento del Valle del Cauca, de manera que los desembolsos se justificaron en las cantidades reportadas en las memorias de la obra.

Teniendo en cuenta que el contrato de obra no se encuentra liquidado y la Gobernación del Valle del Cauca está gestionando la continuidad del proyecto, aún se tiene la posibilidad de realizar un nuevo balance de obra en el que se refleje las cantidades realmente ejecutadas, y de existir una diferencia que dé lugar a devolver recursos la Entidad Territorial deberá conminar al Contratista para que proceda con ello y la devolución del anticipo pendiente."

"En relación con el presunto daño al patrimonio público por la suma de \$235.684.169,00, correspondientes al monto total pagado al contratista sobre la etapa de construcción de la obra, se estima que dicha tasación no es consecuente pues el mismo se encuentra suspendido hasta tanto se defina los procesos a seguir por parte de la entidad contratante, **de igual manera en dado caso que el Departamento del Valle del Cauca definiera liquidar el contrato de obra este deberá tomar las acciones necesarias para garantizar la entrega de la obra terminada a FONADE, teniendo en cuenta que el recurso para ejecutarla se encuentra disponible. Así mismo, se exigirá a la entidad territorial el inicio del presunto incumplimiento al contratista de obra con la finalidad que los perjuicios derivados de la no ejecución se vean restituidos**".
(...)

Se informa que a fin de precaver los posibles daños señalados por la CGR se radicará ante la Subgerencia de Contratación solicitud de afectación de la garantía de cumplimiento y calidad al Consorcio MSD 02, como interventor de la obra, así mismo se reiterará los comunicados a la entidad territorial pidiendo se adopte una decisión en torno al Contrato de Obra No.010-18-0745 el 17 de octubre de 2014, además de solicitar que para efectos de la recuperación del anticipo proceda a afectar la garantía de buen manejo del anticipo al contratista de obra".

Análisis de la Respuesta:

Con relación a lo señalado por FONADE que "...no se comparte lo afirmado por la comisión de la CGR...", se aclara que la afirmación procede del Acta de suspensión sin número, con fecha de aprobación del 19 de diciembre de 2014, en donde en las "CONSIDERACIONES" se expone: (...) "3. Que FONADE a la fecha no ha notificado al departamento, el nombre del interventor de obra designado. 4. Que a la fecha FONADE no ha cancelado el anticipo pactado en la cláusula SEXTA del contrato. 5. Que como consecuencia de lo anterior a la fecha no se ha suscrito acta de inicio del contrato, ...7. Que las partes han manifestado su voluntad de suspender el contrato, hasta tanto no se designe el interventor por parte de FONADE. (...)." El acta referida, está firmada por el Gobernador Encargado y el Representante legal de CONCISAN, aprobado por el Comité Coordinador del Sistema Integrado de Gestión. Esta situación evidencia que las causas que dieron origen a la suspensión son atribuibles a FONADE, puesto que era su responsabilidad contratar el interventor del contrato de obra y, según lo expuesto en el acta de suspensión, a dicha

92

fecha (19 de diciembre de 2014), es decir, 2 meses después de suscrito el contrato, no lo había hecho, así como girar el anticipo del contrato para dar inicio a la ejecución de obras.

Lo manifestado por FONADE respecto a que: "... el rol de FONADE de acuerdo con el objeto del Convenio Interadministrativo Derivado No. 2133863 y de las obligaciones en el estipuladas frente a la entidad, está encaminada a la asignación y supervisión de la interventoría y a efectuar los pagos y desembolsos con base en los informes rendidos por el interventor y avalados por el supervisor de la entidad territorial...", no exime a FONADE, a la supervisión y a la interventoría de cumplir con las responsabilidades y deberes plasmadas en las normas referidas en la observación, especialmente las asumidas en el marco de la línea de gerencia de proyectos, así mismo, entre las funciones del supervisor de acuerdo El Manual de Supervisión e Interventoría de FONADE vigencia 2013-04-26, en el numeral 6.2 FUNCIONES DEL SUPERVISOR, 6.2.1 Funciones generales, se encuentra:

"2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. (...) En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuará las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato.

3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE; los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos."

Adicionalmente, entre las funciones administrativas, de acuerdo al manual en mención, el supervisor debe:

"8. Revisar y suscribir en conjunto con el interventor las actas requeridas para el desarrollo del contrato de Interventoría."

Por otro lado, entre las funciones técnicas, el supervisor debe:

"1. Supervisar que el interventor exija al contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como lo establecido en las reglas de participación y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato."

Con base en los deberes y funciones antes mencionados, no se acepta lo controvertido por la CGR.

Así mismo, respecto a las aseveraciones presentadas en la respuesta suministrada por FONADE, en donde manifiesta que "la interventoría género (sic) que la Supervisión del Contrato Interadministrativo No.2133863 incurriera en un error validando un ítem que no correspondía con las especificaciones técnicas", la entidad acepta los planteamientos realizados por el ente auditor con referencia al análisis técnico de las columnas ejecutadas sin el cumplimiento de las especificaciones técnicas pactadas contractualmente.

Al respecto es preciso destacar que los errores de la interventoría debieron ser evidenciados por FONADE en su calidad de supervisor del contrato de interventoría, pues

conforme a su responsabilidad de supervisión debe verificar que los documentos entregados por el interventor se ajusten a las condiciones del contrato. Además las fallas de la interventoría solo son conocidas por FONADE como consecuencia de las observaciones de la CGR. Si hubiera realizado una buena labor de supervisión ya habría impuesto multas o declarado el incumplimiento al interventor.

En lo concerniente a la respuesta de FONADE en cuanto a que *"no se considera válida la respuesta del interventor ya que no procedía aprobar una actividad no ejecutada de manera que no debió ser incluida en el acta de pago No.2 radicada por el interventor"*, tal afirmación evidencia las deficiencias de FONADE, ya que no debió efectuar el pago del acta parcial No.2 en razón a que el contrato es de obra mas no de suministro.

Así mismo, respecto a la aseveración *"la Supervisión del Contrato Interadministrativo 2133863 realizó la verificación de los documentos entregados por la Interventoría para el Pago del acta parcial No.2"*, es pertinente indicar que si el supervisor hubiera realizado la verificación de los documentos, habría evidenciado que el interventor estaba aprobando el pago de actividades por suministro de material, y no por obra ejecutada.

De conformidad con lo manifestado por la Entidad, respecto al que el contratista de obra y la interventoría *... no solicitaron ningún cambio de especificación técnica*, se evidencia que se realizó cambio en la especificación del ítem sin autorización y posterior legalización, situación que fue evidenciada en visita, al encontrar que las columnas ejecutadas (verificadas en el sitio de la obra) son rectangulares de 0.13 x 0.19 Mt, lo cual es contrario y no cumple con lo pactado en el presupuesto contractual que fue *"columnas en concreto circular en concreto de 3000 PSI, E=0.30"*. Con base en lo anterior, se mantiene el hallazgo planteado por la CGR.

La respuesta de la Entidad (FONADE), en donde señala que el contrato no ha sido liquidado y que *"... aún se tiene la posibilidad de realizar un nuevo balance de obra en el que se refleje las cantidades realmente ejecutadas..."*, no desvirtúa el hallazgo y por el contrario corrobora la observación de la CGR en lo concerniente a la diferencia encontrada en cantidades de obra en el sitio de ejecución de la misma. También, en lo correspondiente al ítem plan de manejo de tráfico, se ratifica que no es coherente el cobro del 92% del valor del ítem, cuando la obra solamente fue ejecutada en un 48,62%. Lo anterior evidencia, falta de control y seguimiento por parte de la interventoría al validar cantidades que no fueron efectivamente ejecutadas y de acuerdo a las condiciones pactadas en el contrato.

Sin embargo, se reitera que debido al incumplimiento del objeto contractual, el cual se evidenció en la visita al sitio de la obra en donde no se encontró la construcción del parque y a que no se han tomado las acciones administrativas para la continuación y terminación del mismo, los recursos girados al contratista para la etapa de construcción e invertidos en la obra por un valor de \$235.684.169, constituyen daño al patrimonio público.

A pesar de que el contrato no está liquidado, en la revisión y análisis documental, no se evidencian acciones administrativas por parte de FONADE para la culminación del

proyecto al no exigir al ente territorial el cumplimiento del objeto del contrato interadministrativo No. 2133863, por lo que a la fecha de la visita al sitio de la obra, no se encuentra la construcción del parque y tampoco realización de actividades para la terminación del mismo, lo que conlleva a que no se recupere la diferencia resultante en las cantidades ejecutadas y mucho menos la totalidad de la inversión efectuada en una obra abandonada, inconclusa, con los elementos ejecutados deteriorados, que no satisficé la necesidad por la cual fue suscrito el contrato por el evidente incumplimiento del objeto contractual.

Lo señalado por la Entidad en su respuesta, ratifica la posición de la Contraloría en cuanto a la culminación del proyecto, debido a que por falta de acciones de la gerencia de FONADE, a la fecha de la visita al sitio de la obra, no se evidencia cumplimiento del objeto contractual del proyecto, no se han adoptado las medidas necesarias tendientes a que se tome una decisión en torno al Contrato de Obra No.010-18-0745 el 17 de octubre de 2014, además para efectos de la recuperación del anticipo, no se ha exigido la afectación de la garantía de buen manejo del anticipo al contratista de obra.

De la verificación realizada por la CGR, se encuentran las siguientes situaciones:

- El incumplimiento por parte del contratista de obra en sus obligaciones contractuales al no construir el parque, violando la cláusula segunda del contrato, que establece entre otras, las siguientes obligaciones: (...) 2) *Cumplir con el objeto del contrato, conforme a los documentos de la selección abreviada de menor cuantía, la propuesta....* 3) *Cumplir con las condiciones técnicas, jurídicas, económicas, financieras y comerciales exigidas en los pliegos y consignadas en la propuesta. (...)*
- El abandono de la obra evidenciado durante la visita.
- El deterioro de las actividades realizadas en virtud del contrato No. 0745-2014.
- La suspensión del contrato de obra desde el 7 de septiembre de 2015.
- La falta de decisiones oportunas por parte de la gerencia de FONADE, incumpliendo los principios básicos del manual de gerencia de proyectos, que establece en el numeral 6.10.3: *"El modelo de Gerencia de Proyectos, se fundamenta en el abordaje y cumplimiento integral de 4 principios básicos:*
 - **Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto**
 - *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
 - *Generar y /o adquirir los bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
 - **Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto".** (negrilla fuera de texto).

- La falta de decisiones por parte de la Gobernación del Valle del Cauca que imposibilitan la terminación antes del 31 de diciembre de 2017, fecha en la cual se vence tanto el convenio marco como el contrato interadministrativo derivado;

Se evidencia que los recursos girados al contratista para la etapa de construcción e invertidos en la obra por un valor de **\$235.684.169**, constituyen daño al patrimonio público, porque no se cumplió el objeto contractual, lo que conlleva a que no se obtengan los beneficios esperados para la comunidad con la ejecución del proyecto y, por ende, que a la fecha no se haya satisfecho la necesidad que dio origen al proyecto ni logrado la finalidad de la contratación.

HALLAZGO No.16 Convenio Interadministrativo No. 2122408 FONADE Municipio de Campoalegre- Huila (D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3 y 7.2.2.2 b; en los artículos 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, y numerales 1, 2 y 6 del Art.4 de la Ley 80 de 1993. (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe).

También lo estipulado en la cláusula quinta parágrafo tercero del Convenio N° 2122408 de 2012 que estipula: *"En el evento que por cualquier circunstancia no sea posible o no se requiera aportar al convenio los rendimientos financieros del anticipo, estos serán devueltos en su totalidad a su fuente de origen (para efectos del presente convenio entendiéndose la fuente de origen a FONADE, respecto de los recursos aportados por esta), según la normatividad aplicable para la Gerencia de proyectos"*.

Entre el Departamento para la Prosperidad Social -DPS y FONADE se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 211041 con fecha 28 de diciembre de 2011, en el que se estableció como objeto: *"FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este"*.

Derivado de este convenio, FONADE suscribió con el Municipio de Campoalegre-Huila el Convenio Interadministrativo No. 2122408 del 14 de agosto de 2012. El objeto correspondió a: *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar el proyecto denominado "construcción unidad deportiva "casa campesina" fase 1 en el municipio de Campoalegre Huila"*.

Derivado de este convenio el Municipio de Campoalegre suscribió el contrato de obra No. 228 del 15 de octubre de 2013 con Delta Construcciones, con el siguiente objeto *" el contratista se obliga a ejecutar la construcción unidad deportiva casa campesina fase 1 en el municipio de Campo Alegre- Departamento del Huila de acuerdo con los planos y especificaciones técnicas suministradas por el municipio de Campoalegre, en los pliegos de condiciones, a los precios unitarios y en los términos que señala este contrato y de conformidad con la propuesta presentada por el contratista, que forman parte integral del presente contrato"*.

Dentro de la verificación del contrato de obra No 228, el contratista modificó la póliza Única de Seguros de Cumplimiento en Favor de Entidades Estatales 17 GU030232 con fecha de expedición del 1 de diciembre de 2014, la cual daba cobertura al anticipo desde 24 de octubre de 2014 hasta 24 de junio de 2015. A partir de esta fecha el anticipo se encuentra sin la debida póliza de seguro por más de 2 años y 4 meses.

Dentro de la verificación del manejo del anticipo al contrato de obra, con respecto al manejo de los rendimientos financieros, el contratista firmó contrato de fiducia N°46820 el 19 de noviembre de 2013 con la Fiduciaria Bogotá. A 30 de noviembre de 2017 la fiduciaria había girado los rendimientos al municipio de Campoalegre, recursos solicitados por FONADE, sin que los mismos hayan sido reembolsados, incumpliendo lo establecido en el parágrafo de la cláusula quinta del Convenio 2122408.

Las anteriores situaciones, denotan incumplimiento de los requisitos establecidos y falta de seguimiento y control por parte de FONADE a través de la supervisión, de los documentos que debe suscribir y allegar la interventoría en sus informes mensuales en lo relacionado con el buen manejo e inversión del anticipo.

Respuesta de FONADE

Con el oficio radicado No 20172700323221 del 17/11/2017 FONADE da la siguiente respuesta:

".....Sobre el particular se informa al ente de control que la supervisión de FONADE requirió en varias ocasiones a la entidad territorial por medio de oficios de radicado Nos. 20162700021551, 20152700294491 y 20172700284871 de fechas 28 de enero de 2016, 7 de octubre de 2015 y 2 de noviembre de 2017, así como también en reunión adelanta el 28 de agosto de 2017 entre el Municipio de Campoalegre, Huila y FONADE, con el fin de solicitar la devolución de dichos rendimientos financieros, acciones a las cuales el Municipio no ha dado respuesta motivo por el que la gerencia del Convenio 211041 determinó instaurar la correspondiente denuncia ante la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente, podemos concluir con relación a las observaciones que la supervisión actual del proyecto radicará una solicitud por presunto incumplimiento y/o afectación de las garantías del Convenio Interadministrativo 2122408 al Área de Controversias y Liquidaciones Contractuales de FONADE, esto teniendo en cuenta el reiterado incumplimiento por parte del Municipio en las obligaciones establecidas en dicho convenio, específicamente en la no devolución de los rendimientos financieros y en la no respuesta a las solicitudes realizadas por parte de FONADE e interventoría."

Análisis de respuesta

La respuesta de FONADE confirma que el anticipo se encuentra sin amparo por cuanto la póliza venció el 24 de junio de 2015; así mismo, que no se ha efectuado una gestión efectiva que conlleve al reembolso de los rendimientos generados por el anticipo en la

fiducia, pues pese a que ha enviado algunos requerimientos al municipio, este no ha realizado la devolución de dichos recursos.

Lo anterior ratifica las deficiencias de seguimiento y control e incumplimiento de lo establecido en el manual de Interventoría MMI002 versión 7, adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013¹²³ que en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor.

HALLAZGO No.17 Contrato Interadministrativo No. 2123075 FONADE Municipio Santiago de Cali – Parques y escenarios deportivos (F y D)

Hallazgo sustentado en criterios consignados en el art. 209 de la Constitución Política, Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE en sus numerales 6.1, 6.5, 6.7.1, 6.10.1, 6.10.3; en los artículos 82, 84 y 91 de la Ley 1474 de 2011, en los numerales 6.1.1 y 6.2 y Actividad 6 del Subcomponente 4.2 del Manual de Interventoría FONADE MMI002 versión 7, (Criterios desarrollados en el numeral 1,2 de este Informe), en las cláusulas segunda y novena del contrato de obra No.4162.0.26.1.310-2014 y en las cláusulas quinta y sexta del contrato de interventoría No.2131906 que estipulan:

La cláusula segunda del contrato de obra en las obligaciones de las partes, establece, entre las obligaciones del contratista, lo siguiente: "...12) Radicar las facturas de cobro por trabajos ejecutados y ajustes dentro de los plazos convenidos". (...) 23) El CONTRATISTA se obliga a cumplir con todos los compromisos establecidos en su propuesta, así como a todos los establecidos y/o definidos durante la ejecución del contrato. (...)"

La cláusula novena del mismo documento, respecto a la interventoría señala: "La interventoría será ejercida por FONADE, de acuerdo a lo establecido en el Convenio de Apoyo Financiero No. 2123075 de 2012, suscrito entre FONADE y el Municipio DE Santiago de Cali, quien tendrá además de las funciones que por índole y naturaleza del contrato le sean propias, las siguientes: b) Certificar la ejecución del trabajo contratado dentro de las condiciones exigidas. (...) d) Levantar y firmar las actas respectivas. (...)"

La cláusula quinta del contrato de interventoría, señala: "EL CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones propias de este contrato, las mencionadas en los diferentes apartes de las Reglas de Participación..."

La cláusula sexta del mismo contrato, plasma lo concerniente a la supervisión: "De conformidad con lo establecido en el numeral 4.12 de las reglas de participación... esta se realizará de la siguiente manera: La supervisión la efectuará por el Gerente de Fábricas y/o quien FONADE designe, quien deberá realizar de manera permanente el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato, verificando además la correcta ejecución del objeto contratado".

FONADE suscribió el convenio marco 211041 del 19 de diciembre de 2011¹²⁴ con el

¹²³ De igual manera consultar las versiones 07 A y 08 del 12/06/2015

¹²⁴ Vigente hasta el 31 de diciembre de 2017.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, cuyo objeto era: "FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ a adelantar la **gerencia integral** de los proyectos entregados por este", (Negrilla fuera de texto).

Derivado de este convenio, el 13 de septiembre de 2012 FONADE suscribió el convenio interadministrativo No. 2123075 de apoyo financiero de Proyectos, con el municipio de Santiago de Cali- Valle del Cauca, cuyo objeto: "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar el proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE DIFERENTES PARQUES Y ESCENARIOS DEPORTIVOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, VALLE DEL CAUCA", por valor de \$ 767.984.185¹²⁵ y una duración hasta el 30 de junio de 2013. La cláusula décima sexta del convenio, establece la constitución de Garantías Estatales¹²⁶.

Como resultado del Convenio Interadministrativo No. 2123075 de 2012, el municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Deporte y Recreación suscribió con el señor Enrique Lourido Caicedo, el contrato de obra No. 4162.0.26.1.310-2014 el 28 de febrero de 2014¹²⁷, cuyo objeto es la "Ejecución de las obras de reconstrucción parque infantil y vivienda del comodatario barrio la Fortaleza; B) Adecuación cancha de fútbol barrio paso ancho comuna 10; C) Adecuación zona verde con cancha múltiple y pista de trote ciudad córdoba sector 4, comuna 15; D) Adecuación cancha múltiple barrio Villaepal comuna 10; E) Adecuación parque con cancha múltiple en el barrio comuneros 2; F) Construcción de canchas sintéticas del fútbol – adecuación de cancha múltiple en material sintético en San Carlos comuna 11", por un valor de \$ 764.497.099 distribuido en dos etapas:

Etapas I = \$ 4.694.140 (Verificación técnica o preconstrucción para el proyecto de construcción de canchas sintéticas del fútbol – adecuación de cancha múltiple en material sintético en San Carlos comuna 11), con una duración de 15 días.

Etapas II = \$ 759.802.959 construcción de obra y una duración de 4 Meses.

La cláusula tercera del contrato de obra, establece que "...Cuando la ENTIDAD CONTRATANTE aporte recursos, **pagar al Contratista, las sumas referentes a tales recursos**" (Resaltado fuera de texto).

¹²⁵ Con cargo a los recursos del convenio marco 211041 de 2012, respaldado según certificados Disponibilidad Presupuestal No. 8201, 8202, 8203, 8204, 8205, 8206, 8208, 8209 y 8210 del 9/08/2012. La Forma de Pago establece: "(...) FONADE, pagará el valor del presente Convenio directamente al o los contratistas contratados por LA ENTIDAD TERRITORIAL para el desarrollo de las actividades para el cumplimiento del objeto del presente Convenio, de acuerdo con la forma de pago pactada en los respectivos contratos, previa aprobación por parte de la interventoría y/o Supervisión y el Visto Bueno (Vo.Bo) de la ENTIDAD TERRITORIAL".

¹²⁶ (...) LA ENTIDAD TERRITORIAL; deberá constituir a favor de FONADE y/o EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, una garantía que consistirá en una póliza de seguro expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, que incluya el siguiente amparos: **De cumplimiento.** - Por un monto equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del Convenio, por el plazo de ejecución de Convenio y seis (6) meses más o hasta la liquidación del Convenio. (...).

¹²⁷ Con Acta de inicio 15/07/2014

De conformidad a lo estipulado anteriormente, mediante adición al contrato suscrita el 27 de agosto de 2015, el municipio adiciona un valor de \$143.672.150; según documentos aportados por la Alcaldía se evidenció que el municipio realizó un pago al contratista con recursos de la adición por \$52.840.514, con fecha 29 de diciembre de 2015, valor no registrado por FONADE en el balance económico del contrato derivado.

Los pagos realizados al contratista de obra cuya fuente de financiación proviene del convenio marco 211041, se discriminan como se muestra a continuación:

Cuadro No. 55
Pagos realizados por FONADE- Contrato de Obra 4162.0.26.1.310-2014

ACTA DE PAGO	COMPROBANTE DE EGRESO	FECHA	FACTURA CONTRATISTA	PAGOS REALIZADOS FONADE	AMORIZACIÓN ANTICIPO (3099)
Anticipo (3099)	44833	29/10/2014		\$ 227.940.888,00	
Reconstrucción parque infantil y vivienda del comedorio barrio la Fortaleza			\$ 29.307.858,00		
Adecuación cancha de fútbol barrio peso ancho comuna 10			\$ 20.620.229,00		
Adecuación zona verde con cancha múltiple y pista de trote ciudad córdoba sector 4, comuna 15			\$ 64.192.327,00		
Adecuación cancha múltiple barrio Villapal comuna 10			\$ 33.038.838,00		
Adecuación parque con cancha múltiple en el barrio comuneros 2			\$ 31.103.098,00		
Construcción de canchas sintéticas del fútbol – adecuación de cancha múltiple en material sintético en San Carlos comuna 11			\$ 49.677.908,00		
Acta No. 1 - 100% de la Etapa 1 - Preconstrucción	10590	08-04-2015	\$ 4.694.140,00	\$ 4.694.140,00	
Acta de recibo parcial y balance prepresupuesto No. 1 (Febrero 20/2015)	9982	06.04.2015	\$ 346.821.354,00	\$ 247.564.947,00	
Reconstrucción parque infantil y vivienda del comedorio barrio la Fortaleza			\$ 41.734.729,00	\$ 29.214.310,30	\$ 12.520.418,70
Adecuación cancha de fútbol barrio peso ancho comuna 10			\$ 36.636.367,00	\$ 23.659.436,90	\$ 10.996.910,10
Adecuación zona verde con cancha múltiple y pista de trote ciudad córdoba sector 4, comuna 15			\$ 59.148.992,00	\$ 41.404.294,40	\$ 17.744.697,60
Adecuación cancha múltiple barrio Villapal comuna 10			\$ 44.011.549,00	\$ 30.808.084,30	\$ 13.203.464,70
Adecuación parque con cancha múltiple en el barrio comuneros 2			\$ 29.753.596,00	\$ 20.827.517,00	\$ 8.926.078,00
Construcción de canchas sintéticas del fútbol – adecuación de cancha múltiple en material sintético en San Carlos comuna 11			\$ 135.216.821,00	\$ 94.651.284,70	\$ 40.564.836,30
VALOR PAGOS REALIZADOS ETAPA 2 (Construcción)				\$ 470.505.835,60	\$ 103.956.406,20
VALOR TOTAL PAGADO (ETAPA 1 + ETAPA 2)	\$ 476.199.975,60				

Fuente: Pagos de actas parciales contrato de obra No. 4162.0.26.1.310-2014.
Elaboró: Equipo Auditor.

Como se observa en la tabla anterior, el valor total girado por FONADE al contratista ascendió a \$ 470.505.835,60; de los cuales \$ 227.940.888 fueron girados por FONADE en calidad de anticipo y desembolsado por la fiduciaria (descontado el valor del impuesto de guerra) y \$4.694.140 corresponden a la cancelación de la primera etapa de verificación técnica o preconstrucción para el proyecto del barrio San Carlos comuna 11.

Culminado el proceso de análisis, seguimiento y verificación en el sitio de las obras objeto de visitas, se encontró que el convenio marco No. 211041 de 2011 se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2017, el convenio interadministrativo derivado No. 2123075 de 2012, suscrito entre FONADE y el municipio de Santiago de Cali, se encuentra vencido desde el 31 de diciembre de 2015, y el contrato de obra 4162.0.26.1.310-2014¹²⁸ se

¹²⁸ Contrato suscrito entre el municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Deporte y Recreación y Enrique Lourido Caicedo.

encuentra terminado desde el 21 de septiembre de 2015; sin embargo, este último no está liquidado, tal como lo establece la cláusula décima sexta¹²⁹.

Así mismo, se evidenció que los parques y escenarios deportivos ubicados en el municipio de Santiago de Cali, en el departamento del Valle del Cauca, están terminados y prestando un servicio a cada una de las comunas y barrios en donde se encuentran ubicados.

En cuanto al procedimiento de verificación de cantidades de obra en el sitio de la obra, se determinó diferencia por faltante entre las indicadas en acta de entrega y recibo final del objeto contractual del 21 de septiembre de 2015 y las verificadas y calculadas por la CGR, por valor de \$15.162.223,49 incluido AIU, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 56
Totalidad de recursos invertidos en diferencias encontradas

PARQUE O ESCENARIO DEPORTIVO	VR. DIFERENCIA
ADECUACIÓN ZONA VERDE CON CANCHA MÚLTIPLE Y PISTA DE TROTE CIUDAD CÓRDOBA SECTOR 4 - COMUNA 15.	5.945.775,39
ADECUACIÓN PARQUE CON CANCHA MÚLTIPLE EN EL BARRIO COMUNEROS 2	995.743,46
OBRAS DE RECONSTRUCCIÓN PARQUE INFANTIL Y VIVIENDA DEL COMODATARIO BARRIO LA FORTALEZA	3.713.765,69
CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS SINTÉTICAS DE FÚTBOL - ADECUACIÓN DE CANCHA MÚLTIPLE EN MATERIAL SINTÉTICO EN SAN CARLOS COMUNA 11	2.927.072,97
ADECUACIÓN CANCHA MÚLTIPLE BARRIO VILLAEPAL COMUNA 10	1.579.865,99
VALOR TOTAL RECURSOS INVERTIDOS POR DIFERENCIA EN CANTIDADES DE OBRA	\$ 15.162.223,49

Fuente: Verificación en el sitio y acta de entrega y recibo final del objeto contractual.
Elaboró: Equipo Auditor.

A continuación, se relacionan los ítems que presentan diferencia en cada uno de los parques y escenarios deportivos:

Cuadro No. 57
Diferencias en cantidades de obra por parque y escenario deportivo

¹²⁹ Liquidación del contrato. "La liquidación del contrato se hará de común acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes del término previsto para la ejecución del objeto, contractual (...). Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la ENTIDAD CONTRATANTE (...), dentro de los dos (2) meses siguiente al vencimiento del término anterior (...)"

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UN.	CANTIDADES EJECUTADAS/PAGADAS ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DEL OBJETO CONTRACTUAL (Sept/21/2015)			CANTIDADES MEDIDAS EN EL SITIO		DIFERENCIA CALCULADA		OBSERVACIONES
			CANT.	VR. UNIT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	
CUMPLIMIENTO										
11	INSTALACIONES HIDROSANITARIAS Y DE GAS									
11.3	CAJAS DE INSPECCIÓN									
11.3.1	CAJA DE INSPECCIÓN 1.00 M DE 60 cm EN MAMPOSTERÍA (SUMINISTRO E INSTALACION) INCLUYE TAPA MARCOS Y CONTRAMARCOS, EXCAVACION, MAMPOSTERÍA, PAÑETE, MEDICANAS, REJUNO CON RECEBO 5=0.30 BASE, BASE EN CONCRETO	UND	200	\$ 213.150	426.272	2	\$ 426.272	2	\$ 426.272	Las cajas evidenciadas en el sitio, no cumple con lo especificado en el ítem.
20.2	ZONAS DÚRAS Y PLAZOLETAS									
20.2.2	BORDILLO PREFABRICADO TIPO A 81	ML	264,60	\$ 25.040	6.625.584	218,80	\$ 5.478.752	45,80	\$ 1.146.832	
	ÍTEM ND PREVISTOS									
NP-08	SARDINEL EN CONCRETO 10X20 CM	UN	323,70	\$ 20.778	6.722.838,60	181,80	\$ 3.777.440,40	141,90	\$ 2.948.398,20	
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS					\$ 13.277.694,60	\$ 11.612.132,40		\$ 1.665.562,20		
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS					\$ 4.331.973,80	\$ 3.915.790,61		\$ 416.183,19		
	ADMINISTRACIÓN	25,5%			3.513.312,12		3.360.329,20		1.152.983,06	
	IMPREVISTOS	1%			137.776,95		92.561,92		45.215,02	
	UTILIDAD	5%			688.884,73		462.809,82		226.075,11	
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD									
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS					\$ 17.611.668,40	\$ 15.527.923,01		\$ 2.083.745,39		
ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UN.	CANTIDADES EJECUTADAS/PAGADAS ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DEL OBJETO CONTRACTUAL (Sept/21/2015)			CANTIDADES MEDIDAS EN EL SITIO		DIFERENCIA CALCULADA		OBSERVACIONES
			CANT.	VR. UNIT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	
ADICIONALES										
11.0	OTROS ÍTEM									
11.2	Ceramicos	UN	0,50	\$ 333.345	166.673,00	-	\$ -	0,50	166.673,00	
	ÍTEM ND PREVISTOS									
NP-08	Sardinel en concreto 10x20 cm	UN	37,82	\$ 20.778	785.823,96	20,7	\$ 430.104,60	17,12	\$ 355.719,36	
NP-17	Red de ceramica perimetral de Nylon No.1 de 12x12	M2	511,20	\$ 9.846	5.033.275,00	487,35	\$ 4.798.448,00	23,85	\$ 234.827,00	
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS					\$ 5.985.771,96	\$ 5.218.554,60		\$ 767.217,36		
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS					\$ 1.885.518,17	\$ 1.646.994,07		\$ 238.524,10		
	ADMINISTRACIÓN	25,5%			1.526.371,85		1.333.281,91		193.090,94	
	IMPREVISTOS	1%			59.857,72		52.265,53		7.592,19	
	UTILIDAD	5%			299.288,60		261.427,53		37.861,07	
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD									
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS					\$ 7.871.290,13	\$ 6.875.548,67		\$ 995.741,46		

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítem o productos contratados)	UN.	CANTIDADES EJECUTADAS/PAGADAS ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DEL OBJETO CONTRACTUAL (Sep/21/2015)			CANTIDADES MEDIDAS EN EL SITIO		DIFERENCIA CALCULADA		OBSERVACIONES
			CANT.	VR. UNIT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	
SAN CARLOS										
7	MAMPOSTERÍA									
7.1	MURO DIVISORIO EN BLOQUE N° 4	M2	70,53	77.828	1.952.709	50,22	1.397.586,00	20,31	505.123,00	
10	ENCHAPES									
10.1	CERÁMICA 30 * 30 INCLUYE WING PERIMETRAL	M2	27,48	38.170	1.048.912	22,63	863.623,00	4,85	185.289,00	
12	INSTALACIONES HIDROSANITARIAS Y D.E.GAS									
12.2	CARCAMO HIDR TIPO 3	ML	47,95	46.741	2.241.231	44,33	2.072.028,53	3,62	169.202,42	
12.9	PUNTO HIDRAULICO DE 1/2"	UND.	11,00	28.555	314.105	9	256.995	2	57.110	
12.12	VALVULA DE CORTE TIPO RW 3/4	UND.	1,00	50.423	50.423	-	-	1	50.423	
13	CAJAS DE INSPECCIÓN									
13.1	CAJA DE INSPECCION H MAX 1 MT DE 60 * 60	UN	4,00	209.419	837.676	2	418.838	2	418.838	
17	LUMINARIAS									
17.1	SUMINISTRO Y MONTAJE APLIQUE DE 25W INCLUYE BOMBILLA Y ACCESORIOS	UN	7,00	40.459	283.213	-	-	7	283.213	
19	SISTEMA DE APANTALLAMIENTO									
19.3	SUMINISTRO Y ARMADO DE SOLDADURA TIPO CADWELD Ø 120 GR PARA EMPALME DE SISTEMA DE APANTALLAMIENTO Y PUESTAS A TIERRA	UN	1,00	882.933	882.933	-	-	1	882.933	
21	ACCESORIOS Y DTRDS									
21.1	CANAL EN LAMINA GALVANIZADA CALIBRE 20	ML	10,00	39.655	396.650	9	356.985	1	39.665	
ÍTEM NO PREVISTOS										
NP-15	CANICA PUNTO HIDROSANITARIO	UN	10,00	17.236	172.360	-	-	10	172.360	
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS					\$ 8.190.212,00		\$ 6.366.055,53		\$ 1.824.156,47	
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS					2.579.917		1.690.307,49		889.609,27	
	ADMINISTRACIÓN	25,5%			2.088.594		1.368.144,16		720.450,89	
	IMPREVISTOS	1%			81.902		53.660,56		28.241,56	
	UTILIDAD	5%			409.511		268.302,76		141.208,82	
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD									
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS					\$ 10.770.129,78		\$ 7.956.363,02		\$ 2.813.766,79	
SAN CARLOS										
2	ADECUACIÓN ZONA EXTERIOR									
2.2	CERRAMIENTO PERIMETRAL MALLA FIBRA PLÁSTICA	M2	628,80	\$ 10.185	6.404.328	547,71	\$ 5.579.037,00	81,03	\$ 825.291,00	
2.3	CERRAMIENTO TECTO MALLA FIBRA PLÁSTICA II=	M2	648,00	\$ 10.185	6.599.580	552,34	\$ 5.625.532,00	95,67	\$ 974.048,00	
ÍTEM CONTRACTUALES										
11.3.1	CAJA DE INSPECCIÓN H MAX=1,00 M DE 60 CM * 60 CM EN MAMPOSTERÍA (SUMINISTRO E INSTALACIÓN) INCLUYE TAPA, MARCO Y CONTRAMARCOS, EXCAVACIÓN, MAMPOSTERÍA, PAÑEL E, MEDIDAS CAÑAS, REL. NO CON RECIBO 1=0,20 BASE DE CONCRETO	UND.	2,00	\$ 213.136	426.272	-	\$ -	2,00	\$ 426.272	No se evidenció la ejecución de caja de inspección, sino unas curvas en el canal de concreto.
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS					\$ 13.430.480,00		\$ 11.204.569,00		\$ 2.225.911,00	
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS					4.230.601,20		2.839.439,24		1.391.161,97	
	ADMINISTRACIÓN	25,5%			3.424.772,40		2.857.165,10		567.607,31	
	IMPREVISTOS	1%			134.304,80		112.045,60		22.259,11	
	UTILIDAD	5%			671.524,00		540.228,43		131.295,55	
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD									
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS					\$ 17.661.081,20		\$ 14.734.004,24		\$ 2.927.077,07	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UN.	CANTIDADES EJECUTADAS/PAGADAS ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DEL OBJETO CONTRACTUAL (\$ a pr/1/2015)			CANTIDADES MEDIDAS EN EL SITIO		DIFERENCIA CALCULADA		OBSERVACIONES
			CANT.	VR. UNT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	CANT.	VR. TOTAL	
1	ADecuACION CANCHAS MULTIPLE BARRIO VILLAPALM...									
20	OBRAS EXTERIORES									
10.2	ZONAS DURAS Y PLAZOLETAS									
20.2.9	BORDILLO PREFABRICADO TIPO A-81	ML	281,40	\$ 25,040	7.045.755,00	253,40	\$ 5.844.336	47,98	\$ 1.201.419	
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS					7.045.755,00	\$ 5.844.336,00	\$ 1.201.419,00			
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS					1.218.011,83	1.490.305,68	306.361,25			
	ADMINISTRACION	25,5%			1.796.667,53					
	IMPRESITOS	1%			70.457,55					
	UTILIDAD	5%			352.287,75					
	IVA 16% SOBRE UTILIDAD									
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS					\$ 9.265.767,83	\$ 7.485.321,81	\$ 1.579.845,99			

Del análisis del soporte documental y la verificación en la visita al sitio de la obra, se observa inadecuada gestión de la interventoría y supervisión¹³⁰ al contrato de obra; debido a que se validó y suscribió el acta de entrega y recibo final del objeto contractual del 21 de septiembre de 2015, la cual fue avalada por la interventoría, sin el cumplimiento del deber de verificar las cantidades físicamente construidas y el cumplimiento de las especificaciones técnicas.

Las situaciones descritas, generan un daño al patrimonio público en los términos establecidos en el artículo 6¹³¹ de la Ley 610 de 2000; por valor de **\$15.162.223,49** correspondiente al valor de las diferencias en cantidades de obra entre lo recibido en el acta de entrega y recibo final y la visita técnica realizada por la CGR a los parques y escenarios deportivos.

Igualmente, una posible incidencia disciplinaria al tenor del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Estos hechos denotan incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra previstas en las normas y los contratos anteriormente mencionados;

¹³⁰ La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la Responsabilidad de los Supervisores y en el párrafo 1 del artículo 84 sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: "El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 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."

¹³¹ "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, 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.

refleja falta de control y seguimiento oportuno por parte de la interventoría y supervisión del contrato al momento de verificar y cuantificar las cantidades de obra físicamente ejecutadas y al suscribir los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra, sin verificar que el contenido de los mismos correspondiera a la cantidad y calidad pactadas.

Lo anterior, evidencian falencias en la gestión orientada a la ejecución efectiva del proyecto, y en el cumplimiento de las obligaciones de resultado adquiridas por FONADE en el marco de la línea de gerencia integral de proyectos.

Respuesta de FONADE:

Diferencia por faltante, entre las indicadas en acta de recibo parcial y balance presupuestal de septiembre 21 de 2015 y las verificadas y calculadas por la CGR.

- *“ La Supervisión del Contrato Interadministrativo No.2123075 recibió en las instalaciones de FONADE el acta de entrega y recibo final del objeto contractual cuyo documento se encuentra legalizado y aprobado respectivamente por los responsables como se evidencia en el soporte adjunto, Contratista, Interventoría, personal encargado de validar los respectivos documentos.*
- *Ahora bien, partiendo del principio de la buena fe y del correcto ejercicio de las funciones delegadas en el Manual de Supervisión e Interventoría, se tiene que la información suministrada por la interventoría corresponde a la obra realmente ejecutada de acuerdo con los planos y especificaciones.*

(...)

Teniendo en cuenta las conclusiones presentadas por la CGR mediante comunicado AG8-1 –47 9/13 del 10 de noviembre del año en curso, resultado de la visita conjunta realizada por el supervisor FONADE, el Supervisor del Municipio y el delegado de la CGR al sitio de la obra, se informa de algunas inconsistencias en las cantidades de obra reportadas en el Acta de Entrega y Recibo Final del Objeto Contractual, FMI 027.

(...)

FONADE a efectos de evitar un detrimento de carácter patrimonial con ocasión de la ejecución del proyecto “Construcción y Adecuación de diferentes Parques y Escenarios Deportivos del Municipio de Santiago de Cali, Valle del Cauca” por el reporte de mayores cantidades de obra en los diferentes frentes. Procederá a solicitar a la entidad Contratante que en el acta de liquidación, se descuente el valor por mayores cantidades que equivale a los quince millones ciento sesenta y dos mil doscientos veintitrés mil pesos con cuarenta y nueve centavos \$15´162.223,49

Teniendo en cuenta que el contrato de obra no se encuentra liquidado y la Secretaria de Deporte y Recreación de Cali se encuentra en este proceso el interventor informa que aún quedan sumas parciales por cobrar por parte del contratista de obra y es precisamente con base en ello, que se pretende ajustar a la realidad actual el proyecto.”

Respuesta de la Alcaldía de Santiago de Cali:

(...)

Respecto al estado del contrato de obra, le informo que este contrato presentó variaciones en el plazo de ejecución del contrato debido a prorrogas y suspensiones debidamente soportadas, las cuales obran en la carpeta del contrato; entre ellas tuvo una suspensión el 11 de septiembre de 2015, y se reinició el 15 de diciembre de 2015 con una fecha de terminación final el 30 de diciembre de 2015. (Se anexan copias de actas).

En cuanto a la liquidación del contrato, se han venido adelantando diferentes reuniones, con el contratista de la obra, a fin de realizar la liquidación por mutuo acuerdo, debido a que existen diferencias con la interventoría, en la ejecución de algunos ítems establecidos en el contrato.

Teniendo en cuenta que nos encontramos dentro del término establecido para la liquidación por mutuo acuerdo. (...).

Para ello es pertinente hacer mención de la Ley 1150 de 2007 que hace referencia en el siguiente artículo:

"(...)

Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. (...)"

(...)

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A. (Subrayado fuera de texto)."

Diferencia por faltante, entre las indicadas en acta de recibo parcial y balance presupuestal de septiembre 21 de 2015 y las verificadas y calculadas por la CGR:

"(...)

"... es preciso informar que dicho contrato se suscribió una interventoría y son los interventores los que precisamente se contratan para que apliquen el procedimiento que garantice el adecuado desarrollo de las actividades contractuales, pues son los veedores del ordenador del gasto y deben dar cumplimiento a las condiciones técnicas, administrativas, financieras y jurídicas de la ejecución contractual y es precisamente que con su informe lo que hace es dejar los registros de advertencia al contratista para que en el momento de la terminación del contrato estos sean tenidos en cuenta para el pago total de la obra y, estos se verifiquen en el acta final y liquidación del contrato, es por ello que el supervisor del contrato si advierte al gestor fiscal de las diferencias de cantidades de obras y es por ello que se han realizado reuniones y acciones para exigir al interventor que en el proyecto de liquidación se deje establecido el valor de diferencia. (...).

(...)

(...) De esta forma la ley exige que cuando vaya a iniciarse un proceso de responsabilidad el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido, por lo anterior es claro precisar que no se ha consumado el daño ya que el contrato no se ha liquidado y hasta tanto no se hubiera culminado todas las etapas contractuales no se puede tipificar como daño."

Análisis de respuesta:

En cuanto a la diferencia en cantidades de obra encontradas en el sitio, respecto a la primera parte de la respuesta de FONADE, se precisa que aun cuando el acta de entrega y recibo final del objeto contractual, formato FMI 027, sea validado y suscrito entre el

contratista de obra y de la interventoría, esta situación no exime a la supervisión de FONADE de verificar que lo plasmado en la misma esté de acuerdo con lo ejecutado físicamente en la obra, lo anterior, basado en las funciones y obligaciones de la supervisión de acuerdo al Manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013, en el numeral 6.2 "Funciones del Supervisor", 6.2.1 Funciones generales, numeral 2. "Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. (...)" e inciso número 3: "Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos." (Subrayado fuera de texto).

Respecto a la diferencia calculada por la CGR, en virtud de la verificación en sitio, se evidencia que acepta la observación planteada por la CGR y que tomará las medidas necesarias para resarcir la situación, tal como lo señala en el siguiente párrafo: "FONADE a efectos de evitar un detrimento de carácter patrimonial con ocasión de la ejecución del proyecto... por el reporte de mayores cantidades de obra en los diferentes frentes. Procederá a solicitar a la entidad Contratante que en el acta de liquidación, se descuente el valor por mayores cantidades...", (negrilla fuera de texto); sin embargo, teniendo en cuenta que a la fecha de la visita se evidenció la diferencia en cantidades de obra y que el acta de liquidación no se ha suscrito.

De conformidad con los puntos señalados por la Alcaldía de Cali en lo concerniente al estado del contrato de obra, se procede a analizar la misma en los siguientes términos:

1. Las actas de suspensión a que hacen referencia y que anexan, no cuentan con la firma del contratista de obra. Al respecto, es preciso anotar, que estas fueron solicitadas por la interventoría a la Alcaldía a través de oficio No. APP-CFO-0536-17 del 3 de marzo de 2017, debido a que no estaban legalizadas (faltaba la firma del contratista de obra y de la Alcaldía de Cali), por tanto, la vigencia del contrato de obra es hasta el 21 de septiembre de 2015, fecha de suscripción del formato No. FMI 027 denominada "Acta de entrega y recibo final del objeto contractual" y no 30 de diciembre de 2015 como manifiestan en su respuesta.
2. En relación con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, señalado por ustedes, el plazo de liquidación aún no ha vencido, ya que han transcurrido 26 meses desde la firma del acta mencionada en el numeral anterior, y el plazo de acuerdo a la referida norma sería hasta marzo 20 de 2018, máximo plazo para cumplir con la obligación de liquidar el contrato de obra.

Referente a lo manifestado por la Alcaldía de Cali, en lo concerniente a las obligaciones y funciones de la figura de interventoría, es cierta su afirmación, sin embargo, las mismas no lo eximen del cumplimiento de lo establecido en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011:

“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...).”

Por lo anterior, es deber de la supervisión verificar las cantidades de obras certificadas por la interventoría, especialmente cuando la Alcaldía invirtió recursos en la ejecución del proyecto, tal como consta en la adición al contrato del 27 de agosto de 2015.

Referente a que, por no existir liquidación del contrato, no se ha “consumado o producido” el daño, no es exacta la aseveración de la entidad contratante, debido a que es potestad de la entidad y de la interventoría aceptar y descontar o no las diferencias o faltantes calculados por la CGR en el balance económico de la liquidación del contrato, por lo tanto, no existe la certeza de que se reconozcan y descuenten del saldo pendiente por pagar al contratista. Con base en lo anterior, se mantiene el hallazgo con las incidencias señaladas.

De conformidad con el procedimiento de análisis del soporte documental, verificación de cantidades de obra en el sitio de la obra y análisis de respuesta, se determinó diferencia por faltante de cantidades de obra entre las indicadas en acta de entrega y recibo final del objeto del contrato suscrita el 21 de septiembre de 2015 y las verificadas y calculadas por la CGR, por valor de **\$15.162.223,49** incluido AIU, lo cual evidencia inadecuada gestión de la interventoría y supervisión¹³² al contrato de obra; debido a que se validó y suscribió dicha acta, la cual fue avalada por la interventoría, sin el cumplimiento del deber de verificar las cantidades físicamente construidas y de las especificaciones técnicas. Así mismo, se evidencia un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista de obra.

En conclusión, se evidencia que los recursos invertidos por un valor de \$15.162.223,49 por las diferencias en cantidades de obra, constituyen daño al patrimonio público, porque son cantidades que no fueron ejecutadas.

HALLAZGO No.18 Elaboración de Estudios y Diseños (D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece “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”.

¹³² La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la Responsabilidad de los Supervisores y en el párrafo 1 del artículo 84 sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: “El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 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.”

El Manual de Gerencia de Proyectos¹³³ de FONADE estipula en el capítulo 6:

"LA GERENCIA DURANTE LAS DIFERENTES ETAPAS DEL CICLO DE LOS PROYECTOS
Un proyecto de inversión posee etapas bien diferenciadas que constituyen el ciclo del proyecto. Estas etapas son: La preparatoria o de pre inversión, la de ejecución y puesta en marcha y la de operación y evaluación.

Una vez tomada la decisión de realizar el proyecto, luego de haber cumplido la etapa preparatoria o de pre inversión, primera etapa del ciclo del proyecto, en la cual se diseña, evalúa y verifica que el proyecto es una solución adecuada y eficiente, se da paso a la segunda etapa, de ejecución, durante la cual se hacen las inversiones necesarias para instalar la capacidad operativa del proyecto.

(... la Gerencia de Proyectos se define como aquella línea mediante la cual FONADE ofrece al sector público y privado un servicio idóneo y bajo principios orientados a hacer el mejor uso de los recursos disponibles para alcanzar exitosamente la ejecución de sus proyectos y la entrega oportuna de los resultados esperados". A través de la línea de Gerencia de Proyectos FONADE adelanta la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera de programas o proyectos, y asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución y entrega de los bienes y servicios.

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 la responsabilidad de los interventores y en su artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores o interventores: *Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) 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. 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. (...)*

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...)

Normatividad que se complementa con el manual de Interventoría MMI002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013¹³⁴ que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor: *6.1.1 Obligaciones generales: 1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social. 2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato. 3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales. 4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación. 5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o*

¹³³ Consultar el manual de gerencia de proyectos identificado con el Código MM1001 versiones 01,02,03,04 y 04 A de fecha 30/12/2005,31/12/2010, 13/04/2011, 26/04/2013 y 20/02/2015 respectivamente

¹³⁴ De igual manera consultar las versiones 07 A y 08 del 12/06/2015

permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos. 6. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas. 7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE. 8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias. 9. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente. 10. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales: 1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo. 2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuará las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato. 3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos....(...).

Supervisor FONADE: verificar en los casos que aplique que el Interventor cumpla con los requisitos exigidos por FONADE para la entrega del anticipo pactado y constatar su correcta inversión. Para este efecto debe exigir al Interventor la entrega de la programación de los trabajos, el flujo de inversión del contrato y el plan de inversión del mismo debidamente aprobado. Verificar que el Interventor entregue los informes mensuales de buen manejo del anticipo remitidos por el Contratista.

FONADE contrata la elaboración de estudios y diseños para obras de infraestructura, mediante un proceso de selección basado en los documentos de estudios previos y reglas de participación, dentro de los estudios previos se encuentran las guías técnicas para la elaboración de los mismos, las cuales contemplan entre otros los siguientes aspectos: Gestión social, gestión predial, gestión ambiental, estudios geológicos, estudios geotécnicos, estudios topográficos, estudios hidrológicos, diseños estructurales, diseños hidráulicos, planos generales, planos de detalle, estudios de estabilidad y estabilización de tanques, solicitud de permisos y licencias. De acuerdo con los aspectos anteriores, el consultor hace entrega a FONADE de los estudios y diseños para contratar la ejecución de las obras.

Adicionalmente, en el caso de los convenios con el Departamento de la Prosperidad Social DPS y con el Instituto de Bienestar Familiar, ellos entregan estudios prototipo para ser avalados y ajustados por FONADE

Sin embargo, a pesar de realizarse con el contratista una etapa de Implementación y ajuste a los estudios y diseños; se observan posteriores problemas en la ejecución de las obras.

Como resultado del análisis, evaluación y seguimiento al manejo e inversión de los anticipos, se evidenció que FONADE no realizó una planeación adecuada de los proyectos, conforme a las guías técnicas; por cuanto, existen deficiencias en la etapa de

estudios y diseños, así como una débil actuación ejercida por la Gerencia de proyectos y del Ente Territorial.

Adicionalmente, la Corte Constitucional Colombiana, lo ha expresado de la siguiente manera: *“El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos.”* (Corte Constitucional colombiana, C-300/2012, p. 45).

Igualmente, sobre el principio de economía y la elaboración de estudios y documentos previos, el ordenamiento jurídico colombiano establece: Numerales 7 y 12 (modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011), del artículo 25 de la Ley 80 de 1993¹³⁵:

(...) 7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

(...) 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

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

Sobre el principio de planeación, el Consejo de Estado ha sentado la siguiente jurisprudencia: *“Dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado, ocupa especial lugar el de economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación. Por virtud de ésta la entidad estatal contratante está en el deber legal (ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1º del artículo 30) de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en forma -si se quiere más significativa- en su etapa de ejecución. En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar...”* Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2008, rad. 19001-23-31-000-2005-00005-01, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

A pesar de las anteriores disposiciones, lineamientos y obligaciones, en desarrollo del proceso auditor, se evidenciaron deficiencia en los estudios y diseños de los proyectos, algunos contratados por FONADE y otros suministrados por la Entidad contratante, cliente, o en algunos casos por la entidad territorial en calidad de beneficiario de los proyectos así:

Cuadro No. 58

DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN		
N° Contrato Interadministrativo	N° Contrato de Obra	Suscripción del Contrato de Obra
2122861-2012	LP-001-2014	San Bernardo - Nariño
2133524-2013	00112-2014	Barranquilla- Atlántico
2131674-2013	980-2014	Departamento de Huila
200842-2008	2101100-2010	San Andrés Islas
2151220-2015	2151220 -2015	Neiva - Huila
2133529-2013	098-2014	Municipio de Baranoa
2131051-2013	175-2013	Municipio de Baranoa
215009-2015	2150046-2015	Buenaventura
2133863-2013	0745-2015	Buenaventura
2122402-2012	002-2014	Cerrito - Valle

FUENTE: FONADE
 ELABORÓ: EQUIPO AUDITOR

Las situaciones detectadas, evidencian una variación significativa y recurrente de los plazos que la entidad estima y pacta como los suficientes y necesarios para el cumplimiento del objeto allí contemplado de la necesidad a satisfacer, y del monto de recursos necesarios para tal fin.

Lo anterior generó el uso continuo de la figura de suspensiones y prórrogas a contratos; adiciones, reestructuración técnica y financiera, inclusión de ítems no previstos y necesarios para la ejecución de las obras, situaciones que modifican las condiciones inicialmente pactadas. En ocasiones, generan la cancelación de proyectos, obras inconclusas, parálisis, abandono de las mismas y el incumplimiento social del objeto del proyecto; así mismo, gastos adicionales de los clientes y el desgaste administrativo, que redundan en la inoportunidad en el recibo de los bienes y servicios por parte de los beneficiarios finales.

El uso recurrente de las medidas excepcionales de prórrogas y suspensiones, pueden evidenciar desatención de la Administración a los estrictos deberes de conducta que exige el desarrollo de la fase preparatoria y de planeación del contrato, descuido que desencadena dificultades en la etapa de ejecución. El uso de estas figuras no está concebido como un mecanismo que exonera a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones. Su finalidad como figuras excepcionales es preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público, que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico, en un margen de tiempo proporcional y razonable según cada caso.

La deficiencia en la planeación de los proyectos impacta la ejecución de los recursos entregados en calidad de anticipo, ya sea porque se entregan más o menos recursos de los establecidos en la ley o reglamento, o porque los recursos entregados en tal calidad no se ejecutan o invierten en la oportunidad y para los fines previstos.

Lo anterior genera la permanencia de recursos depositados en cuenta, en fiducia, o en manos del contratista sin que los mismos se apliquen a la solución de las necesidades que

dieron origen a los contratos, situaciones que configuran incumplimiento de los principios de la función administrativa, de las obligaciones que FONADE asume a través de la línea de gerencia de proyectos, y de los mecanismos establecidos para el manejo, control e inversión de los anticipos.

Respuesta de FONADE

Mediante oficio con radicado No. 20172900318211 del 14 de noviembre de 2017, la Entidad presentó respuesta en los siguientes términos:

"(...) OBSERVACIÓN NO. 11 ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS.

Señala la Contraloría en términos generales que "Como resultado del análisis, evaluación y seguimiento al manejo e inversión de los anticipos, se evidenció que Fonade no realiza una planeación adecuada de los proyectos, conforme a las guías técnicas; por cuanto, existen deficiencias en la etapa de estudios y diseños, así como una débil actuación ejercida por la Gerencia de proyectos y del Ente Territorial.

Menciona la contraloría para llegar a la anterior conclusión, que Fonade contrata la elaboración de estudios y diseños mediante un proceso de selección basado en documentos de estudios previos y reglas de participación. A partir de estos diseños, Fonade entonces contrata la ejecución de las obras.

Respecto a la anterior consideración, es importante aclarar al ente de control que no en todos los casos citados, Fonade contrató los diseños. Pues en la mayoría de los proyectos relacionados los estudios y diseños no fueron contratados por esta Entidad, por cuanto fueron suministrados por la entidad contratante, cliente, o en algunos casos por la entidad territorial en calidad de beneficiario de los proyectos.

(...) La contratación del contratista de obra es adelantada por el ente territorial y en este sentido FONADE no tiene injerencia alguna en dicha contratación. Es por esta razón que las garantías establecidas para el contratista de obra, son responsabilidad del municipio y son ellos los competentes para iniciar las acciones administrativas sancionatorias.

(...) Es claro que el rol de FONADE de acuerdo con el objeto del Convenio Interadministrativo Derivado y de la obligaciones en el estipuladas frente a la entidad, se limita a la asignación y supervisión de la interventoría y a efectuar los pagos y desembolsos con base en los informes rendidos por el interventor, de modo que no se desconoce o inaplica la gerencia integral que le corresponde pues en el marco del convenio cumplió con la entrega de la estructuración a partir de los insumos entregados por la entidad territorial y PS.

(...) De lo anterior se concluye que el proceso de estructuración inicial, en este sentido la etapa de planeación, estuvo a cargo de la entidad territorial, en calidad de beneficiaria del proyecto. Insumo a partir del cual, FONADE procedió a verificar que se cumpliera con el mínimo de los requisitos para la ejecución del proyecto MCH con base en la Ficha de Estructuración empleada en la entidad, la cual fue aceptada por PS como se informó en comunicación con radicado No. 20135020863951 del 18 de octubre de 2013, radicado FONADE No. 20134300755922 de 24 de octubre de 2013.

(...) 8) Formular los estudios previos para adelantar los procesos de selección y contratación de las obras así como el pliego de condiciones. Para ello podrá consultar la guía de construcción de pliegos de condiciones y minuta de contrato entregada por FONADE, asumiendo LA ENTIDAD TERRITORIAL, en su calidad de ordenadora del gasto, la responsabilidad exclusiva por la contratación de las obras en los términos de Ley, sin que se extienda esta responsabilidad a FONADE. Igualmente deberá mantener informado a FONADE sobre el cronograma del proceso de selección y de la ejecución del contrato, con el fin de realizar un seguimiento al mismo y programar la contratación y/o inicio de la actividad de interventoría.»

(...) De manera que, pese a que existieron algunas suspensiones a la obra, a la fecha la misma se encuentra recibida a satisfacción desde el 24 de agosto de 2016, el anticipo completamente amortizado de fecha 30 de marzo de 2017 y el contrato de obra liquidado desde el 15 de agosto de 2017.

(...) FONADE cumplió con el debido proceso de planeación, ya que FONADE en el proceso de ejecución del proyecto, llevo el proyecto a una fase apropiada para su construcción esto es, conceptualización, diseño y licitación, al contratar una consultoría especializada y a una interventoría para ejercer su control. Se cumplió con el rigor conceptual que la norma vigente requiere, esto es adelantar los diseños acordes a la norma NSR-

(...) En este sentido, indicamos que la situación del presunto incumplimiento presentado en el contrato de obra No 2151046, se dio como consecuencia de situaciones atribuibles a la responsabilidad del Consorcio San Antonio (constructor) y de Serinco Colombia (interventoría); y que de ninguna manera son imputables a la responsabilidad de FONADE ni a los estudios y diseños contratados...(...)

Análisis de Respuesta.

FONADE en su respuesta indica: ...(...) "no en todos los casos citados FONADE contrató los diseños. Pues en la mayoría de los proyectos relacionados los estudios y diseños no fueron contratados por esta Entidad, por cuanto fueron suministrados por la entidad contratante, cliente, o en algunos casos por la entidad territorial en calidad de beneficiario de los proyectos". Aspecto de conocimiento del Ente de Control.

FONADE hace una descripción puntual de cada uno de los casos indicados por la CGR, en los cuales, los estudios y diseños fueron contratados directamente por FONADE, y de los casos en que los estudios y diseños fueron suministrados por la entidad contratante, cliente, o en algunos casos por la entidad territorial de acuerdo a lo establecido en los contratos.

No obstante, no haber sido contratados los diseños por parte de FONADE en todos los casos citados por la CGR, esto no exime a FONADE de la responsabilidad integral de los proyectos, sobre lo anterior es necesario precisar:

Siendo la línea de gerencia de proyectos una de las líneas de negocio ofertadas por FONADE, en la cual pone al servicio de las entidades nacionales su capacidad de

gerenciar y efectuar el control y seguimiento sobre las actividades derivadas de tal acción, y en la cual FONADE no solo contrata directamente, sino que en la mayoría de casos, efectúa el seguimiento y asesoramiento para la contratación que los entes territoriales adelantan en desarrollo de los convenios suscritos, el Manual de Gerencia de proyectos de FONADE dispone:

"El Comité de Negocios será el ente que apoyará a la Gerencia General, y recomendará la celebración de convenios para atender la línea de negocio de Gerencia de Proyectos. El comité de Negocios cumple entre otras, las siguientes funciones:

1. *Asesorar a la Gerencia General con relación a la celebración de convenios con entidades estatales, contratos con particulares para la celebración de contratos o convenios con sus clientes.*
2. *Efectuar un análisis de las obligaciones que podría asumir FONADE frente a las entidades y personas contratantes. Con este fin la Subgerencia Técnico efectuara, con el apoyo de las demás áreas de la Entidad, una ponencia detallada ante el Comité de Negocios.*
3. *Hacer las recomendaciones que sean necesarias para lograr la mayor eficiencia técnica, administrativa, jurídica y financiera para la ejecución de los convenios y contratos.*
4. *Recibir información sobre la ejecución de los convenios, en particular cuando se requieran tramitar adiciones y/o prorrogas a los convenios.*
5. *Recomendar la incorporación de cláusulas en convenios y contratos que permitan ejecutar los proyectos en forma oportuna y adecuada. Entre otras estipulaciones se tendrá en cuenta el alcance de las obligaciones de los comités que se determinen en los convenios, la debida atención de los pagos, el establecimiento de reglamentos operativos y las formalidades para los pagos, entre otras."*

*La línea de negocio de gerencia de proyectos, persigue entre otros los siguientes objetivos:*¹³⁶

- *Lograr la calidad técnica del proyecto.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del presupuesto definido.*
- *Ejecutar el proyecto dentro del plazo previsto.*
- *Coordinar con los agentes que participan de la ejecución.*
- *Asegurar la puesta en marcha y operación.*

*El modelo de Gerencia de Proyectos, se fundamenta en el abordaje y cumplimiento integral de 4 principios básicos:*¹³⁷

- *Lograr la cantidad de bienes y servicios previstos en el proyecto*
- *Alcanzar los mejores índices de calidad de los bienes y servicios.*
- *Generar y/o adquirir as bienes y servicios a un costo razonable en función del mercado.*
- *Que el cliente y/o los usuarios puedan disponer oportunamente de los bienes y servicios derivados del proyecto.*

Según lo anterior, es claro que el servicio ofertado por FONADE en esta línea de negocio que se define como: *"FONADE adelanta la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera de programas o proyectos, asume la responsabilidad del resultado al garantizar la ejecución*

¹³⁶ Manual de Gerencia de Proyectos VO4 numeral 6.10-1 OBJETIVOS

¹³⁷ Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE VD4 numeral 6.10.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GERENCIA DE PROYECTOS

y entrega de los proyectos”, conlleva la responsabilidad hasta la entrega de los bienes y servicios derivados de los proyectos, con la debida aplicación de los principios de la función pública, así como actos administrativos posteriores.

Al respecto el manual de Gerencia de proyectos indica:

“6.5 LOS RECURSOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

Los recursos para la ejecución de los proyectos en los que FONADE realiza la Gerencia de Proyectos, provienen de sus clientes, tales como entidades del orden nacional o territorial, interesadas en el desarrollo y ejecución de proyectos de inversión “ (...).

*Los recursos que se reciben en virtud de la Gerencia de Proyectos, se incorporan al presupuesto de FONADE y se registran en los estados financieros como un aumento del activo con contrapartida en cuentas por pagar del pasivo. **La principal razón por la que se realiza de esta manera, es que FONADE brinda un servicio de gerencia de proyectos ejecutando los recursos con responsabilidad de resultado y asumiendo el riesgo durante la ejecución del proyecto.** (Negrilla fuera de texto)*

La diferencia fundamental entre la línea de negocio de Gerencia de Proyectos frente a otros esquemas como la Fiducia o la administración de recursos radica en la obligación de resultado que asume FONADE con sus clientes, el manejo presupuestal y el valor agregado que imprime en la ejecución de los proyectos.”

FONADE en su respuesta indica que la responsabilidad de garantizar la provisión de bienes o prestación de servicios y de adelantar las acciones en caso de incumplimientos, corresponde a las entidades territoriales, en aquellos casos en que se suscriben convenios o contratos interadministrativos para que estas adelanten los procesos contractuales.

Atendiendo lo anterior la CGR, no comparte las afirmaciones de FONADE respecto a que son las entidades territoriales las responsables de la contratación y acciones derivadas en caso de incumplimiento, lo cual se presenta como una tendencia a diluir la responsabilidad de garantizar la provisión de bienes y servicios a los beneficiarios finales y la consistencia y cumplimiento de los compromisos asumidos ante sus clientes a través de esta línea de negocios, que como se ha expresado se mantiene en cabeza de FONADE, como gerente del proyecto.

Por lo expresado en párrafos anteriores, se concluye que los argumentos esbozados por FONADE en su respuesta, no desvirtúan lo observado por la CGR y en tal sentido el hallazgo se mantiene.

HALLAZGO No.19 Soportes Desembolsos Anticipos a Contratistas

El manual de Supervisión e Interventoría código MMI002 versión 9, adoptado por FONADE el 28 de abril de 2017 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra la entidad; en el subcomponente 4.2 informes de ejecución, seguimiento y control, Actividad 6: verificar y aprobar informe de inversión y buen manejo del anticipo; y las versiones anteriores del mismo, establecen la responsabilidad del

104

interventor de verificar y aprobar el buen manejo del anticipo lo cual se debe realizar haciendo uso del formato FMI042, soportado como mínimo con los siguientes documentos:

- *“Extracto bancario o de la fiduciaria.*
- *Conciliación bancaria.*
- *Plan de inversión vigente.*
- *Fotocopia del cheque girado, debidamente diligenciado, anexando el número de la cédula de ciudadanía o NIT del beneficiario, el concepto de pago y relación de los descuentos tributarios.*

Los comprobantes de egresos deben estar debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir lo establecido por la ley. Los recibos de pago deben tener los mismos requisitos que la factura. Cuando son de nómina y/o planillas de jornales, se deben firmar por los beneficiarios, consignando el número de identificación, nombre y cargo.

Informe de ítems y cantidades y valores ejecutados con el anticipo, en el cual la interventoría conceptúe sobre la calidad de los mismos, el balance de la correcta inversión del anticipo o la recomendación de aplicar la garantía de buen manejo del anticipo.

No se deben crear cajas menores con los recursos del anticipo, ni girar directamente los recursos a la cuenta del contratista. Todo esto debe ser documentado de manera adecuada dentro del informe mensual de buen manejo del anticipo.

Verificar que no haya diferencia entre los saldos que se registren en el extracto, con el registro de gastos o el plan de inversión del anticipo. En el caso en que se compruebe que el contratista les dio a los dineros provenientes del anticipo una destinación diferente a la autorizada, es causal para hacer efectiva la garantía de buen manejo y correcta inversión del mismo, de la cual se debe informar inmediatamente a la Subgerencia de Contratación de FONADE y al Supervisor. La garantía puede ser reclamada sin ser liquidado el contrato.

Garantizar que se lleve a cabo la amortización del anticipo en las cuentas presentadas por el Contratista, así mismo que el Contratista transfiera a FONADE de acuerdo al procedimiento establecido para ello, los rendimientos financieros generados por el anticipo.

El Informe del Interventor respecto al buen manejo del anticipo, termina certificando con la firma del contador, abogado o representante legal de la Interventoría que el manejo del anticipo ha sido conforme a este Manual, al contrato y la Ley y que los movimientos y saldos que se presentan son ciertos y han sido verificados por la Interventoría.

Supervisor FONADE: *verificar en los casos que aplique que el Interventor cumpla con los requisitos exigidos por FONADE para la entrega del anticipo pactado y constatar su correcta inversión. Para este efecto debe exigir al Interventor la entrega de la programación de los trabajos, el flujo de inversión del contrato y el plan de inversión del mismo debidamente aprobado.*

Verificar que el Interventor entregue los informes mensuales de buen manejo del anticipo remitidos por el Contratista”.

Realizado el seguimiento y cruces correspondientes entre la información reportada por la Fiduciaria y avalada por el interventor y las facturas con sus respectivos anexos, que

evidencian el cumplimiento por parte del contratista del plan de inversión del anticipo aprobado por la interventoría; se encontró que la inversión del anticipo no cuenta con los soportes necesarios para verificar la correcta inversión y manejo del anticipo.

Esta situación se evidenció en los convenios que se enuncian en la siguiente tabla:

Cuadro No. 59

N° Convenio Interadministrativo	N° Contrato de obra	Suscrito con
2122861-2012	LP-001-2014	San Bernardo -Nariño
2133524-2013	00112-2014	Barranquilla- Atlántico
2131674-2013	980-2014	Departamento del Huila
200842-2008	2101100-2010	Neiva- Huila
2133543-2013	004-2014	Belen de Umbria-Risaralda
2133529-2013	098-2014	Baranoa-Atlántico
2133081-2013	0572-2014	Girardot-Cundinamarca
2132670-2013	384-2013	Pivijay-Magdalena
Fuente: Fonade		
Elaboro: Equipo Auditor		

La anterior situación denota incumplimiento de los requisitos establecidos y falta de seguimiento y control por parte de FONADE a través de la supervisión, de los documentos que debe suscribir y allegar la interventoría en sus informes mensuales en lo relacionado con el buen manejo e inversión del anticipo, con el fin de que se pueda evaluar y emitir concepto sobre la correcta utilización y buen manejo de dichos recursos.

Respuesta de FONADE

Para cada uno de los contratos cuestionados, FONADE hace un recuento de los montos desembolsados al contratista, fecha y conceptos de tales desembolsos y en algunos casos procede a remitir los documentos soporte de los mismos.

Análisis de Respuesta

Los argumentos de FONADE suministrados según radicado 20172900318211 de 14 de noviembre de 2017, se refieren a las distintas comunicaciones allegadas a la CGR en las cuales según FONADE, enviaron la información de los convenios en cuestión y algunos documentos anexos de los mismos. Para la CGR, esta respuesta en ningún momento subsana el incumplimiento y las reiteradas solicitudes de los soportes de los requisitos establecidos, y la falta de seguimiento y control por parte de FONADE a través de la supervisión en los casos relacionados por cuanto en ningún caso remiten copia del formato específico FMI042 que debe diligenciarse para tal fin. En los casos que remitieron soportes, estos tampoco estaban completos.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene por cuanto en la evaluación se evidenció la ausencia de soportes para analizar el buen manejo y correcta inversión del anticipo por

parte de FONADE, condición que indica debilidades en la labor de seguimiento y control que debe realizar a los recursos entregados en tal calidad.

2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar la adopción y cumplimiento de políticas, disposiciones y actividades de FONADE, tendientes a la recuperación de los recursos entregados en calidad de anticipo en la contratación derivada que finalizó de manera anticipada y/o se encuentra en proceso judicial, litigio o controversia con los contratistas.

Como resultado del ejercicio auditor, se estableció que FONADE, con el propósito de regular su actividad contractual, ha cumplido con la adopción de políticas, disposiciones y actividades, lo que se tradujo en la implementación de estatutos, guías y manuales. A su vez, en los contenidos de tales normas se incorporaron directrices generales relacionadas con las actuaciones procedentes en caso de controversias contractuales, susceptibles de aplicación en aquellos casos en que se puedan ver comprometidos recursos entregados en calidad de anticipo y en procura de su salvaguarda.

Por su parte, luego de la verificación y evaluación, en términos de oportunidad y efectividad, de la gestión administrativa y judicial adelantada por FONADE y tendiente a la recuperación de los recursos entregados en calidad de anticipo en la contratación derivada, la cual finalizó de manera anticipada y/o se encuentra en proceso judicial, litigio o controversia con los contratistas, procede concluir:

La gestión administrativa desplegada por FONADE ha estado constituida por acciones encaminadas a la recuperación y restitución de los recursos entregados en calidad de anticipo y que, por hallarse en proceso judicial, litigio o controversia, se encuentran pendientes de amortización.

Al respecto, es de precisar que la gran mayoría de controversias se han suscitado por el incumplimiento de los contratistas y en mínima proporción por desacuerdos respecto de las cantidades de obra ejecutadas.

En ese orden y en procura de lograr la afectación de las pólizas que amparan cada contrato, FONADE, haciendo uso de las facultades legales de que se encuentra investida y bajo la observancia de las garantías que derivan del debido proceso, recurrió a figuras como la declaratoria de incumplimiento y de caducidad, concretadas con la expedición de los respectivos actos administrativos, en donde, además, se realizó la tasación de los perjuicios, concepto en el que se incluyó el anticipo no amortizado.

Ante las infructuosas reclamaciones efectuadas ante las aseguradoras y contratistas, FONADE ha ejercido las acciones procedentes en cada caso específico (controversias contractuales, ejecutiva, ordinaria), interponiendo de manera oportuna las demandas correspondientes ante las instancias judiciales competentes. Las pretensiones han

versado sobre la liquidación del contrato, la declaración de incumplimiento y el pago de perjuicios, la afectación de las pólizas, así como lo relativo al reconocimiento y pago del anticipo no amortizado junto con los rendimientos financieros generados por éste.

Como corolario, en términos generales, la gestión administrativa y judicial desplegada por FONADE ha sido oportuna. Por otra parte, al estar todos los procesos judiciales en curso, la efectividad no fue susceptible de evaluación.

2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Evaluar el control interno aplicado a la entrega, manejo y control de los anticipos en la contratación derivada de los convenios celebrados por FONADE.

El control Interno correspondiente al proceso transversal de la entrega, manejo y control de los anticipos en la contratación derivada es **inadecuado** con una calificación total del diseño y efectividad de **2,067**; es decir, su diseño no proporciona el grado de seguridad requerida y necesaria en cuanto a la consecución de los objetivos.

El control interno de FONADE, referente a la materia objeto a auditar diseñado para prevenir y corregir las desviaciones y/o instrucciones emitidas de acuerdo a un plan de riesgo aprobado, se ubica en el rango de **ineficiente**, con una calificación final del control interno de **2,167**; lo que significa, que no se cuenta con los procedimientos eficaces, eficientes y necesarios para contrarrestar los riesgos y lograr los objetivos consignados en los convenios, para la satisfacción de las necesidades de una región o población objetivo.

Igualmente, la estructura de control en el proceso transversal materia a evaluar, no previene ni mitiga los riesgos inherentes que debe enfrentar FONADE como gerente de proyectos y no detecta y corrige los errores e irregularidades significativas, en relación con los criterios aplicables en el proceso de manejo, legalización e inversión del anticipo. Lo anterior, se soporta en los hallazgos encontrados por la CGR en la evaluación y seguimiento a los objetivos 1,2 y 3 del presente informe y se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 60

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		6	1			
B. Evaluación del riesgo		3	1			
C. Sistemas de información y comunicación		6	1			
D. Procedimientos y actividades de control		5	1			
E. Supervisión y monitoreo		4	2			
Puntaje total por componentes			1			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,100			
			Adecuado			
Riesgo combinado promedio			Bajo			
Riesgo de fraude promedio			Bajo			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		6,000	6,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		6,000	16,000	2,667	70%	1,867
Calificación total del diseño y efectividad						2,067
						Inadecuado
Calificación final del control interno						2,167
						Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Éficiente
De >=1,5 a <2	Con deficiencias
De >=2 a 3	Ineficiente

2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Atender las denuncias relacionadas con el objeto de auditoría que sean asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal

Mediante derecho de petición dirigido al señor presidente de la República, un Senador de la República presenta denuncia referente a presuntas irregularidades en la ejecución del Contrato de Obra Nro. 2152223-2015 del 2015, celebrado entre FONADE Y GLOBAL CONSTRUCTION MAGDALENA, cuyo objeto correspondió a: "Realizar los Estudios Técnicos, Diseños y Construcción del Polideportivo Central de Fundación, del Municipio de Fundación Magdalena"

El proyecto fue objeto de visita técnica por la CGR, y se emitirá respuesta de fondo al peticionario de acuerdo con los resultados de la visita.

2.6. BENEFICIO PROCESO AUDITOR

Convenio Interadministrativo No. 2132671 suscrito entre FONADE y el Departamento de Córdoba

Acorde con la visita realizada por el equipo auditor de la CGR a la obra que se ejecuta en el municipio de Sahagún, Departamento de Córdoba, se procedió a realizar las mediciones¹³⁸ de las vías intervenidas en el 100% de los ítems de concreto, bordillos y andenes. En algunos de ellos se evidenciaron deficiencias que se cuantifican a continuación:

Cuadro No. 61

OBJETO: CONSTRUCCION DE PAVIMENTO EN CONCRETO DE 3500 PSI EN LAS VIAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SAHAGUN - CÓRDOBA						
CONTRATISTA: CONSORCIO COG						
INTERVENTOR: CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA						
ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	ACTA DE MAYORES Y MENORES CANTIDAD No 4		VISITA CONTRALORIA	
			CANTIDAD CONTRATO	VALOR UNITARIO	CANTIDADES QUE PRESENTAN AFECTACIÓN	VALOR CUANTIFICADO
1	PRELIMINARES					
1,5	Adecuación de cámaras de inspección (manholes) en concreto Clase D	UND	126,00	508.441,23	3,00	1.525.323,69
2	BASES Y SUB - BASES					
3	PAVIMENTO, BORDILLOS Y ANDENES					
3,1	Suministro e instalación de concreto hidráulico de 40kg/cm ² para losas de pavimento	M3	4.050,00	532.213,00	35,79	19.045.774,42
3,2	Bordillo en concreto prefabricado 15x60 (a x h)	ML	9.254,00	53.984,00	93,10	5.025.910,40
3,3	Andenes en concreto Clase D, esp = 0.08 m	M2	4.704,74	48.237,00	10,21	492.499,77
NP04	Sello de junta con masilla de poliuretano monocompente de bajo modulo de elongación y sello plástico no adherente de polietileno (Ø = 9mm +/- 1,5mm)	ML	12.188,30	5.943,00	64,00	380.352,00
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS						26.469.860
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS						7.319.916
	ADMINISTRACIÓN		79,65%			5.201.327
	IMPREVISTOS		3%			794.096
	UTILIDAD		5%			1.323.493
VALOR VERIFICACIÓN TÉCNICA (INCLUIDO IVA)						33.788.775,42
Valor Cuantificado según Visita a la Obra						

Las situaciones descritas anteriormente, tienen origen en deficiencias de la etapa de construcción y reflejan debilidades en el seguimiento y control de las actividades contractuales, tanto de la interventoría como de la supervisión de FONADE y de la Gobernación de Córdoba.

El proyecto presenta problemas de fisuras longitudinales y transversales en las losas de concreto y andenes, empozamientos, bordillos deteriorados y ausencia de mortero de

¹³⁸ Mediciones practicadas con odómetro, cinta y flexómetro.



pega entre los mismos; a la vez se observó ausencia de sello de juntas en algunos sectores y deficiencia en el proceso constructivo de los Manhall.

La anterior situación, fue comunicada a FONADE y Gobernación de Córdoba para lo pertinente; de lo cual, a través de respuesta, bajo el radicado sin número de fecha montería 17 de noviembre de 2017 de la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Córdoba, señaló " ... nos permitimos informar que el contratista finalizo los ajustes solicitados por la Interventoría, Fonade, Contraloría y Gobernación y se procede a realizar el recibo a satisfacción de las obras, por cuánto se procederá a suscribir el Acta respectiva (FMI27 Acta de recibo final de obra) a satisfacción".

Por lo señalado en respuesta dirigida al ente de control, donde FONADE, Gobernación de Córdoba e Interventoría, afirman haber realizado las reparaciones a las obras y se procede al recibo a satisfacción, se concluye que se configura un beneficio de auditoria por el valor de **\$33.788.775**, el cual se someterá a validación del comité.

