

88111-

2018EE0060248



Bogotá D.C.,

Doctor
ALVARO BALCAZAR ACERO
Gerente General
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE
Calle 26 N°13-19
Bogotá D.C.

Asunto: Entrega Informe de Auditoría Financiera FONADE, vigencia 2017

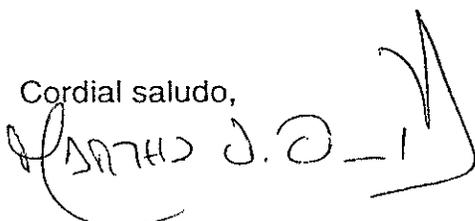
Respetado doctor Balcázar:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría Financiera, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el Informe de la auditoría que se adelantó a FONADE, por la vigencia 2017.

Con base en los resultados del proceso auditor, las Entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento consolidado sobre los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con 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, 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.

Cordial saludo,



No 2018-430-028652-2

Asunto: 1 TOMO INFORME DE AUDITOR
Fecha Radicado: 23/05/2018 12:02:52 - Radicador SNOVOA
Destino - Remitente --
Bogota D.C. Calle 26 No 13 -19. Tel. 57(1)5940407
CONSULTE EL ESTADO DE SU RADICADO EN
<http://www.fonade.gov.co/orfea/consultaWeb>

Sistema de Gestión - OrfeoGpl

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

Anexo: Informe y anexos en 78 folios

Revisó María Cristina Quintero Quintero-- Directora de Vigilancia Fiscal
Elaboró Elida Josefa Serrato Reyes- Supervisor de Auditoría
TRD-88111-077-162 Comunicaciones Oficiales



15/02/18

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE

A
FINANCIERA DE PROYECTOS DE DESARROLLO-FONADE
VIGENCIA 2017

CSR-CDGPI 013
Mayode 2018

**FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE
VIGENCIA 2017**

Contralor General de la República

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

Maria Cristina Quintero Quintero

Supervisora

Elida Josefa Serrato Reyes

Líder de Auditoría

Astrid Bibiana Palacios Tobón

Equipo Auditor

Roberto Hernando Duran Doncel
Rubén Darío Fonseca Norato
Jeaneth Amelia González Gallo
Javier Montoya Ortiz
Jairo Iván Ortega Peña

Apoyos:

Miguel Ángel Garzón Manrique
Fernando Godoy Bustos
Iván Rodrigo Narváez Sabogal
Dora Liliana Orozco Gil
Rodrigo Andrés Copete Hernández

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.2 MARCOS DE REFERENCIA DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES	5
1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR	6
2. OPINIÓN CONTABLE	7
2.1 OPINION LIMPIA O SIN SALVEDADES	7
3. PARRAFO DE ENFASIS	7
4. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO	10
5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	11
5.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN	11
5.2 CONCEPTO PRESUPUESTAL CON SALVEDADES	11
6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	11
7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	11
8. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	13
9. PLAN DE MEJORAMIENTO	13
ANEXO 1	15
RELACIÓN DE HALLAZGOS	15
ANEXO 2	70
ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	70
ANEXO 3	76
ESTADOS FINANCIEROS Y NOTAS	76

88111

Doctor

ALVARO BALCAZAR ACERO

Gerente General

Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE

Calle 26 N°13-19

Bogotá D.C.

Respetado doctor Balcázar:

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Financiera (en adelante AF) a los estados financieros del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (en adelante FONADE), por la vigencia 2017 los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado del Resultado Integral, el Estado de Cambios en el Patrimonio, el Estado de Flujos de Efectivo y las notas a los mismos; así como a la información presupuestal.

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por FONADE, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías SICA de la CGR.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a FONADE, dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo legalmente establecido para que FONADE emitiera un pronunciamiento al respecto.

1. INTRODUCCIÓN

La CGR adelantó AF a FONADE por la vigencia 2017, la que incluyó los siguientes objetivos:

1. Emitir opinión, sobre si los estados financieros por la vigencia 2017 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal y si se encuentran libres de incorrecciones materiales ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
3. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2017 y emitir la opinión correspondiente.
4. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas financieros y presupuestales.
5. Emitir fenecimiento o no, de la cuenta fiscal rendida por la vigencia 2017.
6. Atender las denuncias asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

Según lo establece el Decreto 288 de 2004, FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante SFC), que tiene por objeto ser agente en cualquier ciclo de los proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios y proyectos.

FONADE es responsable de la adecuada preparación de los estados financieros objeto de la presente auditoría, de conformidad con el marco de información financiera aplicable. También es responsable del contenido de la demás información suministrada a la CGR en el curso de la auditoría, como del control interno contable.

1.2 MARCOS DE REFERENCIA INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES

Contables

- Ley 1314 del 2009, por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información

aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.

- Decreto 2420 de 2015, modificado por el decreto 2496 de 2015 por medio del cual se expide el decreto único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información.
- Resolución 037 de 2017 de la Contaduría General de la Nación (en adelante CGN) "Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público".
- Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995) de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Presupuestales

- Resolución 2416 de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras, por disposición del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (parágrafo 3 del artículo 91 de la Ley 795 de 2003).

1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, y los artículos 10 y 49 de la Ley 42 de 1993, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad

razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

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

En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

2. OPINIÓN CONTABLE

2.1. OPINION LIMPIA O SIN SALVEDADES

En nuestra opinión, los estados financieros **presentan razonablemente**, en todos los aspectos significativos, la situación financiera de FONADE a 31 de diciembre de 2017, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

3. PÁRRAFO DE ENFASIS

En relación con los estados financieros de FONADE a diciembre 31 de 2016 la CGR expresó una opinión negativa o adversa toda vez que identificó y cuantificó incorrecciones en dichos estados financieros por \$148.658 millones, valor que representa el 11.37% del activo total de FONADE a este corte. Así mismo y por razón de la opinión negativa o adversa respecto de los estados financieros a diciembre 31 de 2016, la CGR no feneció la cuenta de FONADE por la vigencia fiscal 2016.

Las incorrecciones en las que se fundamentó la opinión adversa o negativa emitida por la CGR en relación con los estados financieros de FONADE por la

vigencia 2016 quedaron expresamente señaladas en el Informe de Auditoría 018¹ de junio de 2017 del cual cabe destacar los siguientes aspectos relevantes:

1. Según el hallazgo 23 del Estado de Situación Financiera de FONADE a diciembre 31 de 2016 hace parte integrante la subcuenta "Depósitos para la Ejecución de Proyectos", código 211675, la cual a esta fecha registra 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"*.

Así mismo, y conforme se indica en el mencionado hallazgo en desarrollo de los convenios que celebra con sus clientes, FONADE desembolsa anticipos a sus contratistas y/o proveedores (contratación derivada). Sin embargo, la CGR estableció que el valor de estos anticipos no se reconoce ni refleja en los estados financieros de FONADE pues cada vez que desembolsa anticipos *"... 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..."*, lo cual significa que FONADE no registra ni reconoce como activos los anticipos (pagos anticipados) que desembolsa a sus contratistas y proveedores.

De acuerdo con este mismo hallazgo FONADE, a diciembre 31 de 2016 omitió el registro y reconocimiento de activos (anticipos a contratistas) por \$81.319,4 millones, valor que corresponde al acumulado de los anticipos pendientes de legalización. Se reitera que dichos anticipos son partidas del activo toda vez que, de un lado, cumplen con la definición de activo y, de otro, satisfacen los criterios para su reconocimiento según lo dispuesto en el marco técnico normativo de aplicación obligatoria por FONADE.

Adicionalmente, y según se desprende del hallazgo 23, se determinó que el convenio celebrado con el SENA reporta un saldo por ejecutar de \$10.347,5 millones de acuerdo con la información que le fuera remitida al cliente; mientras que contablemente el convenio presenta un saldo de \$2.405,1 millones, con lo cual se origina una diferencia de \$7.942,4 millones al comparar estos dos valores.

¹ Los hechos que soportan la opinión adversa o negativa y la calificación de control interno contable se describen y detallan en los hallazgos No. 23 y 24

Ahora bien, el origen de esta diferencia reside en el tratamiento contable que FONADE dio a la constitución del encargo fiduciario por \$7.954,4 millones. Estos recursos a pesar de encontrarse en un encargo fiduciario a nombre de FONADE (pendientes de ejecución) no se registran ni reconocen como activo en su estado de situación financiera no obstante que al cierre de la vigencia estaban pendientes de ejecución. Conforme al hallazgo 23 el valor del encargo a diciembre 31 de 2016 es una partida del activo por cuanto, de un lado, cumple con la definición de activo y, de otro, satisface los criterios para su reconocimiento como tal según lo dispuesto en el marco técnico normativo aplicable.

De esta forma, toda vez que en los estados financieros a diciembre 31 de 2016 ni el valor acumulado de los anticipos (contratación derivada) ni el valor del encargo fiduciario se presentan como partidas del activo y la CGR concluyó que FONADE no da cumplimiento al Manual de Políticas Contables y, así mismo, que la entidad presenta subestimación por \$89.274,2 millones en la "...subcuenta 211675-Depósitos para desarrollo de Proyectos..." y en las cuentas del activo por igual valor.

Lo anterior por cuanto, para la CGR es evidente que la contratación derivada se realiza y ejecuta directamente por FONADE y, en esta medida, los riesgos inherentes a todos y cada uno de los contratos que suscribe son asumidos por la entidad y no por los clientes quienes, precisamente, con la celebración de los convenios transfieren estos riesgos a FONADE

De manera que, siendo FONADE quien contrata y por lo mismo quien asume los riesgos, es dable señalar que el valor de los anticipos que desembolsa para la ejecución de contratos de la Gerencia de Proyectos debe incorporarse a su sistema de información financiera y presentarse y revelarse, tanto en los estados financieros como en las notas correspondientes. Por esta misma razón, los riesgos derivados de la exposición a dichos contratistas no solamente deben evaluarse, determinarse y medirse sino además, incorporarse y reconocerse en los sistemas de información financiera y presentarse y revelarse en los estados financieros de FONADE pues, como lo ha manifestado FONADE, los convenios que celebra con sus clientes se ejecutan bajo su riesgo y responsabilidad.

2. En el hallazgo 24 se indica que a diciembre de 2016 el saldo de las cuentas por pagar se encuentra subestimado en \$156 millones, en tanto que el patrimonio a esta misma fecha presenta una sobreestimación de \$59.227,7 millones, toda vez que a esta fecha FONADE dejó de registrar provisiones por \$59.227,7 millones

En la Nota 19 (Depósitos Especiales) a los estados financieros de FONADE por el periodo terminado en diciembre 31 de 2017, comparativos con los terminados en

diciembre 31 de 2016, se revela que la entidad recibe recursos de terceros para la ejecución de proyectos cuyo saldo a diciembre 31 de 2017 asciende a \$1.049.530 millones.

En esta misma Nota se revela que FONADE reconoce “...en el activo y pasivo los convenios por Gerencia Integral de Proyectos, en los cuales, actúa como agente en el ciclo de proyectos de desarrollo en donde asume bajo su responsabilidad la ejecución de este, obligándose a entregar un resultado específico donde para ello aporta su capacidad técnica, operativa, financiera y jurídica”, así como que a 31 de diciembre de 2017 el saldo de los anticipos girados con cargo a la cuenta de depósitos especiales asciende a \$73.337 millones los cuales, según se indica en la mencionada Nota, se encuentran sin legalizar a esta fecha.

La CGR, en ejercicio del proceso auditor por la vigencia 2017, pudo establecer que FONADE no reconoce ni presenta como parte del activo el valor acumulado de los anticipos de que da cuenta la citada Nota 19. Como consecuencia del tratamiento que FONADE da a los anticipos que otorga para la ejecución de proyectos, el activo y el pasivo de FONADE presentan una subestimación de \$73.337 millones, valor este que corresponde a anticipos pendientes de legalización a esta fecha, según se indica en la Nota 19.

No obstante lo expuesto en el párrafo inmediatamente anterior, la CGR no modificó la opinión en relación con los estados financieros de FONADE a diciembre 31 de 2017, toda vez que mediante el oficio número 20172000102351 del 14 de noviembre de 2017 la Contaduría General de la Nación en desarrollo de sus competencias y facultades y en relación con el registro, reconocimiento y clasificación de los desembolsos de anticipos para el desarrollo de los contratos de Gerencia de Proyectos que suscribe FONADE indicó que “... los anticipos que Fonade entrega a terceros contratados para la ejecución de los proyectos, serán un activo para la entidad contratante, en tanto que para Fonade, constituirán una disminución del pasivo por los recursos recibidos en administración, Adicionalmente, Fonade deberá llevar el control de los recursos entregados como anticipos mediante cuentas de orden deudoras de control”.

4. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación del Control Interno Financiero arrojó, una calificación de 1.54 correspondiente a un resultado **CON DEFICIENCIAS**. Si bien FONADE cuenta con políticas, actividades de control y monitoreo para cada una de las labores realizadas y relacionadas con el manejo financiero, se identificaron debilidades materializadas en hallazgos de tipo presupuestal y contable. Así mismo, se presentan debilidades en la consistencia de la información remitida en la base de

datos de contratos y convenios, en el seguimiento de anticipos por parte del área técnica y en materia de procesos judiciales.

5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

5.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

En la evaluación de los bienes y/o servicios recibidos, producto del contrato No. 2133526 suscrito entre FONADE y el Distrito Especial Barranquilla, se evidenció daño patrimonial en cuantía de \$4.895.183.706,36, valor que supera la materialidad definida para el componente presupuestal. Se trata de una situación que si bien es material, no es generalizada.

5.2 CONCEPTO PRESUPUESTAL: CON SALVEDADES

En nuestra opinión, el presupuesto de FONADE para la vigencia 2017 fue preparado y programado en todos los aspectos materiales de conformidad con el marco normativo aplicable. No obstante, en el presupuesto ejecutado y en la verificación de los bienes y servicios recibidos, registrados y pagados, se estableció detrimento patrimonial que supera la materialidad definida para el componente presupuestal, razón por la que la CGR emite concepto **CON SALVEDADES**.

6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Tabla No. 1.
Fenecimiento de la Cuenta Fiscal
FONADE Vigencia 2017

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL
Sin Salvedades	Con Salvedades
FENECE	

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **FENECE** la cuenta fiscal de FONADE, por la vigencia fiscal 2017.

7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El plan de mejoramiento presentado por FONADE con corte a 31 de diciembre de 2017 a través del SIRECI, comprende 83 hallazgos para los cuales la entidad diseñó 165 acciones de mejora y 255 actividades. Para la AF se identificaron 17 hallazgos, de los cuales once (11) son de carácter financiero y seis (6)

presupuestales. Para 7 hallazgos de los 17, se registró la siguiente observación: *"META DECLARADA INEFECTIVA POR LA CGR, SE DEBE REPLANTEAR"*, es decir, se habían revisado anteriormente por la CGR, por lo que en esta auditoría se hicieron las verificaciones con el objeto de establecer si se replantearon las acciones de mejora. Se revisó la efectividad de 53 acciones de mejora planteadas, para 17 hallazgos. La siguiente tabla muestra el concepto de efectividad para cada uno de ellas:

**Tabla No. 2 Hallazgos Financieros y Presupuestales
Plan de Mejoramiento a 31/12/2017**

No. y Vigencia	Nombre	# Acciones de Mejora	Fecha de vencimiento	Avance	Efectiva
H9/2013	Planeación Presupuestal	2	15/07/2017	100%	SI
H10/2013	Constitución cuentas por pagar presupuestales	3	31/01/2017	100%	NO
H12/2013	Disponibles cuentas inactivas	2	31/03/2017	100%	NO
H13/2013	Reintegro de Saldos de Convenios Liquidados	2	31/03/2017	100%	NO
H2/2013	Inconsistencia de la información	5	30/06/2017	80%	NO
H9/2014	Revelación y Provisión de Contingencias Sanción de la DIAN	3	31/07/2017	100%	SI
H10/2014	Revelación Cuentas por cobrar y Cuentas por pagar Con Antigüedad	1	30/07/2016	100%	SI
H12/2015	Liquidación de Contratos	5	30/06/2017	100%	NO
H13/2015	Gestión Recursos en el presupuesto de Ingresos de FONADE	5	31/12/2017	80%	NO
H14/2015	Gestión Presupuestal FONADE no tiene claridad acerca del alcance de la norma y por ello no ha	3	31/07/2016	100%	SI

	generado los informes en la periodicidad establecida				
H16/2015	Reporte Información EKOGUI y la revelada en los estados financieros	2	31/10/2016	100%	NO
H17/2015	Provisión de Sentencia	2	31/10/2016	100%	SI
H18/2016	Saldo presupuestales negativos	3	31/01/2018	100%	NO
H23/2016	Anticipos a Contratistas y encargos fiduciarios	4	31/1/2018	100%	SI
H24/2016	Provisión para Contingencias	5	31/12/2017	100%	SI
H25/2016	Cuentas Contingentes	5	31/12/2017	100%	SI
H26/2016	Información oficial sobre actividad litigiosa	5	31/12/2017	100%	NO
	Totales	57	N/A	N/A	N/A

Fuente: SIRECI

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como resultado del seguimiento al plan de mejoramiento, se establece una efectividad consolidada del 47.05% dado que, de los 17 hallazgos revisados, 8 tuvieron acciones con una efectividad del 100% y 9 hallazgos tuvieron acciones que no se consideraron efectivos. Por tanto, es necesario que FONADE analice las acciones de mejora establecidas para determinar su pertinencia y replantear o continuar con los controles establecidos, ampliando el término de finalización. Como quiera que la efectividad del plan de mejoramiento es inferior a 80%, se considera inefectivo.

8. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

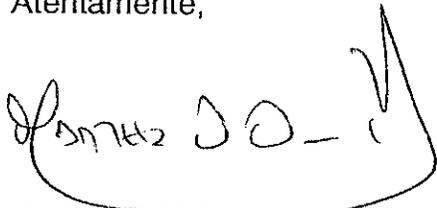
Durante el desarrollo de la auditoría, se atendieron o se incorporaron veinte (20) solicitudes ciudadanas, 19 corresponden a insumos y una solicitud especial. El resultado de la verificación se presenta en el Anexo No. 2

9. PLAN DE MEJORAMIENTO

FONADE debe elaborar un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe y aquellos a los cuales no se les haya

efectuado seguimiento durante la auditoría o se consideren inefectivos, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo. 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 en la Entidad, a los correos electrónicos: soportesireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Atentamente,



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

Aprobó: *María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal*

Revisó: *Elda Josefa Serrato Reyes, Supervisora*

Elaboró: Equipo Auditor: *Roberto Hernando Durán Dóncel*

*Rubén Darío Fonseca Norato
Jeaneth Amelia González Gallo
Astrid Bibiana Palacios Tobón
Javier Montoya Ortiz
Jairo Iván Ortega Peña
Rodrigo Andrés Copete
Fernando Godoy Bustos
Iván Narvaez
Miguel Ángel Garzón
Liliana Orozco*

ANEXO 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como producto de la AF realizada a FONADE para la vigencia 2017 se determinaron cinco hallazgos, dos de los cuales tienen presunta incidencia disciplinaria, uno con Otra Incidencia y uno con incidencia fiscal por valor de \$4.895.183.706,36, los cuales se relacionan a continuación:

Contables

Hallazgo No. 1 Propiedades de inversión

En la Nota 2.1 (Declaración de cumplimiento) a los estados financieros de FONADE por el periodo terminado en diciembre 31 de 2017, comparativos con los terminados en diciembre 31 de 2016 se revela que la entidad preparó sus estados financieros a las fechas aquí indicadas *"...de acuerdo con el marco regulatorio dispuesto en el anexo 1.1 del Decreto 2420 de 2015 y modificatorios, e n aplicación de la Resolución 037 de 2017, emitida por la Contaduría General de la Nación"*.

"Este anexo tiene como referente las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y sus correspondientes interpretaciones (CINIIF/CINIC) emitidas por el International Accounting Standard Board (IASB). Estas normas, en su conjunto, se denominarán en adelante como "Normas de Contabilidad e Información Financiera – NCIF".

"Este marco regulatorio es aplicado por FONADE en la totalidad de los rubros que conforman los Estados Financieros, excepto por (...)".

Ahora bien, del marco técnico regulatorio aplicable por FONADE hacen parte integrante las Normas Internacionales de Contabilidad 40 (Propiedades de Inversión) y la 36 (Deterioro del Valor de los Activos).

Estas Normas Internacionales de Contabilidad establecen:

"Norma Internacional de Contabilidad 40, Propiedades de Inversión

Propiedades de inversión son propiedades (terrenos o edificios, considerados en su totalidad o en parte, o ambos) que se tienen (por parte del dueño o por parte del arrendatario que haya acordado un arrendamiento financiero) para obtener rentas, plusvalías o ambas, en lugar de para:

- (a) su uso en la producción o suministro de bienes o servicios, o bien para fines administrativos; o*
- (b) su venta en el curso ordinario de los negocios.*

(...)

"Reconocimiento

"16 Las propiedades de inversión se reconocerán como activos cuando, y sólo cuando:

"(a) sea probable que los beneficios económicos futuros que estén asociados con tales propiedades de inversión fluyan hacia la entidad; y

"(b) el costo de las propiedades de inversión pueda ser medido de forma fiable.

(...)

"Medición en el momento del reconocimiento

"20 Las propiedades de inversión se medirán inicialmente al costo. Los costos asociados a la transacción se incluirán en la medición inicial.

"21 El costo de adquisición de una propiedad de inversión comprenderán

(...)

"Medición posterior al reconocimiento

"Política contable

"30 A excepción de lo señalado en los párrafos 32A y 34, la entidad elegirá como política contable el modelo del valor razonable, contenido en los párrafos 33 a 55, o el modelo del costo, contenido en el párrafo 56, y aplicará esa política a todas sus propiedades de inversión.

"Modelo del costo

"56 Después del reconocimiento inicial, la entidad que elija el modelo del costo medirá sus propiedades de inversión aplicando los requisitos establecidos en la NIC 16 para ese modelo, en lugar de los previstos para los que satisfagan los criterios para ser clasificados como mantenidos para su venta (o sean incluidos en un grupo de activos para su disposición que sea clasificado como mantenido para la venta) de acuerdo con la NIIF 5 Activos no Corrientes Mantenedos para la Venta y Operaciones Discontinuas. Las propiedades de inversión que satisfagan el criterio de ser clasificadas como mantenidas para la venta (o sean incluidos en un grupo de activos para su disposición que sea clasificado como mantenido para la venta) se medirán de acuerdo con la NIIF 5.

Norma Internacional de Contabilidad 36. Deterioro del Valor de los Activos

(...)

"Definiciones

"Pérdida por deterioro del valor es la cantidad en que excede el importe en libros de un activo o unidad generadora de efectivo a su importe recuperable.

"Importe recuperable de un activo o de una unidad generadora de efectivo es el mayor entre su valor razonable menos los costos de disposición y su valor en uso.

(...)

"Valor en uso es el valor presente de los flujos futuros de efectivo estimados que se espera obtener de un activo o unidad generadora de efectivo.

(...)

Identificación de un activo que podría estar deteriorado

8. *El valor de un activo se deteriora cuando su importe en libros excede a su importe recuperable. En los párrafos 12 a 14 se describen algunos indicadores para comprobar si existe una pérdida por deterioro del valor de un activo. Si se cumpliera alguno de esos indicadores, la entidad estará obligada a realizar una estimación formal del importe recuperable. Excepto por lo descrito en el párrafo 10, esta Norma no obliga a la entidad a realizar una estimación formal del importe recuperable si no se presentase indicio alguno de una pérdida por deterioro del valor.*

9. *La entidad evaluará, al final de cada periodo sobre el que se informa, si existe algún indicio de deterioro del valor de algún activo. Si existiera este indicio, la entidad estimará el importe recuperable del activo.*

(...)

12. *Al evaluar si existe algún indicio de que pueda haberse deteriorado el valor de un activo, una entidad considerará, como mínimo, los siguientes indicios:*

Fuentes externas de información

(a) *Existen indicios observables de que el valor del activo ha disminuido durante el periodo significativamente más que lo que cabría esperar como consecuencia del paso del tiempo o de su uso normal.*

(b) *Durante el periodo han tenido lugar, o van a tener lugar en un futuro inmediato, cambios significativos con una incidencia adversa sobre la entidad, referentes al entorno legal, económico, tecnológico o de mercado en los que ésta opera, o bien en el mercado al que está destinado el activo.*

(...)

Fuentes internas de información

(e) *Se dispone de evidencia sobre la obsolescencia o deterioro físico de un activo.*

(f) *Durante el periodo han tenido lugar, o se espera que tengan lugar en un futuro inmediato, cambios significativos en el alcance o manera en que se usa o se espera usar el activo, que afectarán desfavorablemente a la entidad. Estos cambios incluyen el hecho de que el activo esté ocioso, planes de discontinuación o reestructuración de la operación a la que pertenece el activo, planes para disponer del activo antes de la fecha prevista, y la reconsideración como finita de la vida útil de un activo como finita, en lugar de indefinida.³²*

(...)

Medición del importe recuperable

"18. Esta Norma define el importe recuperable de un activo o de una unidad generadora de efectivo como el mayor entre su valor razonable menos los costos de disposición y su valor en uso. En los párrafos 19 a 57 se establecen los requisitos para la determinación del importe recuperable. En ellos se utiliza el término 'activo', pero su contenido es de aplicación tanto a los activos individuales como a las unidades generadoras de efectivo.

"Reconocimiento y medición de la pérdida por deterioro del valor

"59. El importe en libros de un activo se reducirá hasta que alcance su importe recuperable sí, y sólo si, este importe recuperable es inferior al importe en libros. Esa reducción es una pérdida por deterioro del valor.

"60 La pérdida por deterioro del valor se reconocerá inmediatamente en el resultado del periodo, a menos que el activo se contabilice por su valor revaluado de acuerdo con otra Norma (por ejemplo de acuerdo con el modelo de revaluación previsto en la NIC 16). Cualquier pérdida por deterioro del valor, en los activos revaluados, se tratará como un decremento de la revaluación efectuada de acuerdo con esa otra Norma.

"61 Una pérdida por deterioro del valor asociada a un activo no revaluado se reconocerá en el resultado del periodo. Sin embargo, una pérdida por deterioro del valor de un activo revaluado se reconocerá en otro resultado integral, en la medida en que el deterioro de valor no exceda el importe del superávit de revaluación para ese activo. Esta pérdida por deterioro del valor correspondiente a un activo revaluado reduce el superávit de revaluación de ese activo.

De otra parte, en la Nota 3 a los estados financieros (POLÍTICAS CONTABLES SIGNIFICATIVAS) en cuanto a las propiedades de inversión se establece y revela lo siguiente:

"3.5 Propiedades de inversión

"Las propiedades de inversión son terrenos y construcciones mantenidos con la finalidad de obtener rentas por arrendamiento o para conseguir apreciación de capital en la inversión o ambas cosas a la vez, pero que no se tienen para la venta en el curso normal del negocio, ni en uso para la producción o abastecimiento de bienes o servicios, ni para propósitos administrativos.

"De acuerdo con lo que se establece en la Circular 100 Capítulo III de la Superintendencia Financiera de Colombia, toda entidad vigilada por la SFC está facultada legalmente para recibir bienes en dación o en pago parcial o total de las obligaciones previamente contraídas en el curso de sus negocios.

"La recepción de bienes en dación de pago debe entenderse siempre como un mecanismo excepcional para recuperar unos recursos que tienen la vocación principal de ser colocados o administrados de acuerdo con la actividad reglada de los establecimientos de crédito y las sociedades de servicios financieros y que, por tal motivo, tales bienes deben ser enajenados dentro de determinados plazos.

(...)

“3.5.1 Reconocimiento y medición

Las partidas clasificadas como propiedades de inversión se reconocen inicialmente al costo, el cual incluye las erogaciones incurridas en la adquisición, los impuestos no recuperables que tengan relación directa, las estimaciones de los costos de desmantelamiento y el retiro relacionados con el bien; además de todos los costos directos y necesarios para que el elemento opere de la forma prevista por la gerencia. Los descuentos y rebajas se deducen del costo de la propiedad de inversión.

“3.5.2 Medición posterior

“Posteriormente, las propiedades de inversión se miden por su costo menos la depreciación acumulada y menos el importe acumulado de las pérdidas por deterioro del valor.

“Con respecto a las estimaciones de vida útil y valor residual, así como los cálculos de depreciación y deterioro, FONADE aplica las mismas condiciones establecidas para las propiedades, planta y equipo”.

Según los estados financieros por el ejercicio concluido en diciembre 31 de 2017, FONADE revela en “Propiedades de Inversión”, la suma de \$95.641.930 miles. Al respecto, en la Nota 13 a los estados financieros a esa fecha se indica que durante el 2017 se incorporaron al estado de situación financiera bienes de FONADE como “Propiedades de inversión” por \$82.866.736 miles.

En relación con los bienes incorporados como propiedades de inversión durante el 2017, en la citada Nota 13 se indica que *“...El 31 de agosto del año 2017 mediante escritura pública N° 0978 de la Notaria Sexta del Circulo Notarial de Cartagena de Indias, se llevó a cabo la transferencia de inmuebles a título de distribución anticipada de activos de la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S en liquidación, en virtud del acuerdo de conciliación realizado entre los socios de esta. En dicho acuerdo, se determinó proceder con la disolución y liquidación voluntaria de la sociedad en mención, y en el marco de esta liquidación, aprobar la distribución anticipada de sus activos sociales, consistentes en los inmuebles aportados por los accionistas, en la misma forma en que habían sido aportados por cada uno de ellos”.*

En la nota 13 se revela que contra algunos de los predios registrados como “Propiedad de Inversión” los cuales se recibieron de la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S en liquidación, se adelantan algunos procesos civiles. Cabe señalar que conforme a las revelaciones efectuadas los procesos a que se alude en esta Nota, en uno de los procesos se encuentran registradas medidas cautelares de inscripción de demanda por problemas de titulación que podría limitar su propiedad, en particular sobre el predio denominado “la Puntilla” por valor de 34.000 millones, valor que representa el 41,46% sobre el total de los inmuebles recibidos por valor de \$82.866 millones.

Adicionalmente, de acuerdo con la información suministrada, FONADE realizó visita de inspección a los predios recibidos de la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S en liquidación en el mes de noviembre de 2017.

Según se indica en el informe de visita a dichos predios, FONADE soporta la valuación con un formato denominado *“valuación cualitativa de indicios de deterioro: propiedades de inversión FONADE”*. En este informe FONADE concluye que *“no hay indicios de deterioro”*.

No obstante lo anterior, de las revelaciones efectuadas por FONADE en materia de procesos civiles que involucran a los predios bajo examen como de la revisión del informe de comisión de visita suscrita por el Gerente Master de la Subgerencia Administrativa de FONADE de fecha 28 de noviembre de 2017 y del acta de recibo de fecha 22 de noviembre de 2017, la CGR advierte respecto de algunos de los predios, riesgo de invasión así como mal estado del encerramiento.

Sin embargo, la probabilidad de pérdida que se deriva tanto de los procesos jurídicos que comprometen el valor de mercado (importe recuperable) de dichos predios como de los riesgos de invasión que se mencionan en el acta de entrega, FONADE estableció que por el periodo concluido en diciembre 31 de 2017 *“...no ha identificado la existencia de indicios que lo lleven a concluir que el valor en libros de sus propiedades de inversión es superior a su importe recuperable, lo que en tal evento obligaría a la Entidad a realizar la validación cuantitativa del posible deterioro de estos activos...”*.

Lo anterior, pese a que a diciembre 31 de 2017 FONADE no dispone de evidencias objetivas (avalúos comerciales) acerca del importe recuperable de los predios reconocidos y clasificados como “Propiedades de Inversión” y cuyo origen reside en la operación con la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S en liquidación.

Dicho en otro giro, aun cuando FONADE no cuenta con evidencia verificable sobre el no deterioro de los predios recibidos de la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S en liquidación definió y concluyó que respecto de dichos predios no se presenta deterioro de valor y por ende no redujo el valor en libros de estos predios hasta su importe recuperable, es decir, no registró pérdidas por deterioro de valor (no provisionó) para cubrir este riesgo de pérdida y en esta medida dichas propiedades de inversión no se presentan en los estados financieros a diciembre 31 de 2017 por su importe recuperable con lo cual su valor presenta incertidumbre en el estado de situación financiera a esta fecha; al paso que los gastos por deterioro de valor del periodo también presentan incertidumbre, con el consecuente efecto sobre el resultado neto del ejercicio.

Lo anterior, se presenta por debilidades de control y seguimiento a las propiedades de inversión.

Respuesta de FONADE

"En consideración al párrafo 9 de la NIC 36 "Deterioro del Valor de los Activos" que indica:

"La entidad evaluará, al final de cada periodo sobre el que se informa, si existe algún indicio de deterioro del valor de algún activo. Si existiera este indicio, la entidad estimará el importe recuperable del activo."(subrayado y negrilla fuera de texto).

En este contexto, la normativa aplicable a la Entidad obliga a la estimación del importe recuperable, siempre y cuando se cuente con indicios de deterioro en sus activos.

Por lo tanto, FONADE en su política contable no indica que las evidencias objetivas de deterioro son obtenidas mediante un avalúo comercial, pues como bien indica la NIC 36 dichos indicios se obtienen del análisis de fuentes internas y externas de información.

Adicionalmente, es pertinente aclarar que la NIC 36, señala que al final de cada periodo una entidad debe evidenciar si es procedente el deterioro una vez demostrados los hechos que lo derivan, para lo cual realiza los análisis cualitativos del activo (evaluación de indicios) y en caso de ser necesario determinar el cálculo del importe recuperable que sustenta la existencia del mismo, validación que fue realizada por la Entidad concluyendo que no se presentaban indicios de deterioro que conllevaran a realizar un avalúo para medir dicho importe.

En concordancia, en las notas a los estados financieros, expresamente la Nota 13 sobre propiedades de inversión, FONADE indica que, al cierre de 2017, no evidenció la existencia de indicios de deterioro que llevaran a concluir que sus propiedades de inversión puedan estar deterioradas, por lo cual no calculó el importe recuperable de estos activos en atención a lo indicado en su política contable y la normatividad aplicable a la Entidad. Así mismo se indica en esta misma revelación que FONADE se encuentra realizando las gestiones para la contratación de un avalúo sobre dichos predios por requerimiento expreso de la Superintendencia Financiera de Colombia, y no porque haya identificado indicios de deterioro de estos activos.

En cuanto a la observación sobre qué FONADE no presenta en los estados financieros a diciembre 31 de 2017 las propiedades de inversión por su importe recuperable, vale la pena señalar el párrafo 56 de la NIC 40 que indica:

"Después del reconocimiento inicial, la entidad que elija el modelo del costo medirá sus propiedades de inversión aplicando los requisitos establecidos en la NIC 16 para ese modelo"

A su vez el párrafo 30 de la NIC 16 señala:

"Modelo del Costo

Con posterioridad a su reconocimiento como activo, un elemento de propiedades planta y equipo se registrará por su costo menos la depreciación acumulada y el importe acumulado de las pérdidas por deterioro del valor"

En ningún caso la norma establece que las propiedades de inversión deban presentarse en los estados financieros por su importe recuperable, lo cual se confirma en el párrafo 1 de la NIC 36 que señala:

“El objetivo de esta Norma consiste en establecer los procedimientos que una entidad aplicará para asegurarse de que sus activos están contabilizados por un importe que no sea superior a su importe recuperable” (subrayado y negrilla propio).

Con respecto a la incertidumbre en el estado de situación financiera y el estado de resultados, no puede darse por hecho la existencia de deterioro del valor en las propiedades de inversión de FONADE, únicamente por existencia de procesos jurídicos los cuales se atienden de acuerdo con las medidas definidas en la política de provisiones, o por la posible invasión la cual no se ha materializado y por ende no constituye un hecho presente y consolidado que pueda llevar a concluir que ha disminuido el valor razonable de los bienes.

Adicionalmente, es importante considerar que si el resultado del avalúo realizado a las propiedades de inversión arroja un valor razonable superior al valor en libros que presenta FONADE en sus estados financieros, esto no tendrá efecto en las cifras presentadas sino, que dicha información será revelada en la nota sobre esta clase de activos y el valor resultante se tomará como referencia en el evento en que la Entidad decida clasificar estos activos como activos no corrientes mantenidos para la venta atendiendo a lo consignado en sus políticas contables. Así las cosas, no podría afirmarse que el estado de situación financiera y el resultado del periodo presentan incertidumbres puesto a que la Entidad ha proporcionado las explicaciones necesarias y relevantes para que los usuarios de la información comprendan el efecto que el avalúo podría tener en la información presentada.

En cuanto a las posibles debilidades de control y seguimiento a las propiedades de inversión es importante señalar que en la revelación que hace FONADE en la Nota 13, indica que se han realizado visitas por parte de la Administración que validan la no existencia de indicios de deterioro en estas propiedades y se han tomado las medidas necesarias para controlar el activo (servicio de vigilancia 24 horas), lo cual evidencia que la Entidad ha estado revisando continuamente la situación y estado de los predios.

No obstante, no pretende el Fondo desconocer que, si el resultado del avalúo arroja un valor razonable inferior al valor en libros de las propiedades de inversión y luego de la determinación cuantitativa del importe recuperable de estos bienes, si el resultado indica que dichas propiedades están deterioradas esto tendrá un efecto en los estados financieros de la Entidad. Como es de su conocimiento los estados financieros correspondientes a la vigencia 2017, se encuentran en trámite de autorización para aprobación por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, la cual está sujeta al resultado del avalúo, por tanto, una vez se conozca esta información en caso de que se requiera se realizaran los ajustes a que haya lugar.

La nota completa señala:

(...)

Así mismo, este avalúo será tomado como referencia para determinar las propiedades de inversión que cumplan las condiciones para clasificarse como activos no corrientes mantenidos para la venta, si es el caso.”

Es pertinente aclarar, que, dentro de las revelaciones realizadas por la Entidad, se establece que actualmente se están realizando las gestiones para la contratación del avalúo con el fin de mantener informados a los usuarios de la información sobre un hecho posterior que en caso de

arrojar un deterioro de sus propiedades de inversión podría afectarse la situación financiera de FONADE, o en caso de generar un superávit será considerado como información adicional a incorporar en las notas de revelación.

Con relación al estado del proceso de contratación del avalúo que definirá el efecto anteriormente descrito sobre los estados financieros del cierre de la vigencia 2017, tal y como se informó en la respuesta al oficio AF. FONADE AG8-1-30, la Entidad tiene definidos los requerimientos técnicos para llevarlo a cabo con el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), contratación que se realizará una vez finalizada la ley de garantías”.

Análisis de la respuesta de FONADE

En relación con los hechos en que se sustenta el hallazgo, FONADE indica, de un lado, que la “...normativa aplicable a la Entidad obliga a la estimación del importe recuperable, siempre y cuando se cuente con indicios de deterioro en sus activos” y, de otro, que la entidad en “su política contable no indica que las evidencias objetivas de deterioro son obtenidas mediante un avalúo comercial, pues como bien indica la NIC 36 dichos indicios se obtienen del análisis de fuentes internas y externas de información”.

En relación con los activos clasificados como “propiedades de inversión”, cabe precisar que la entidad adoptó, como política contable para la medición posterior al reconocimiento de estos activos, el modelo del costo por lo que, conforme a lo dispuesto en el párrafo 56 de la Norma Internacional de Contabilidad 40, Propiedades de Inversión (NIC 40) debía medir este tipo de activos con posterioridad a su reconocimiento inicial, según los criterios establecidos en la Norma Internacional de Contabilidad 16, Propiedades, Planta y Equipo (NIC 16) para este modelo, esto es, al costo menos la depreciación acumulada y el importe acumulado de las pérdidas por deterioro del valor.

De esta forma, la no inclusión en las políticas contables de FONADE de procedimientos conducentes a establecer que a la fecha de los estados financieros los activos de la entidad no se encuentren contabilizados por un valor superior a su importe recuperable, exime a la misma de aplicar procedimientos a efecto de determinar que sus activos no se encuentran presentados y revelados por un valor superior a su importe recuperable, toda vez que una representación fiel de la realidad económica de la entidad obliga a revisar de forma continuada los valores de realización (de mercado o de uso) de los activos existentes en la empresa que, bajo la prudencia, llevará a corregir los mismos, especialmente cuando este valor sea inferior a su valor neto contable.

Lo anterior por cuanto no puede perderse de vista que los bienes muebles o inmuebles están sujetos a un proceso continuo de valorización y desvalorización, los cuales se dan por distintos factores, ya sea por el uso continuo (desgaste), obsolescencia, variación en el precio de mercado o los cambios y avances

tecnológicos, entre otros, por lo que resulta relevante que los activos de la entidad de que se trate estén contabilizados por un importe que no sea superior al importe recuperable del mismo.

Si bien pareciera que la NIC 36 obliga a realizar una estimación formal del importe recuperable solo si se observan indicios de una pérdida por deterioro de valor, no puede pasarse por alto que el párrafo 9 de esta misma NIC prescribe que la entidad evaluará al final de cada periodo sobre el que se informa, si existe algún indicio de deterioro de valor de algún activo, por lo que si existe algún indicio, la entidad debe estimar el importe recuperable del bien o bienes que puedan haber sufrido un deterioro de su valor.

Para la CGR la información de que da cuenta tanto la Nota 13 a los estados financieros a diciembre 31 de 2017 en relación con los bienes clasificados y revelados en “propiedades de inversión”, como el informe de la comisión de visita suscrito por el Gerente Master de la Subgerencia Administrativa de FONADE de fecha 28 de noviembre de 2017 y del acta de recibo de fecha 22 de noviembre de 2017, son indicios de que los predios o bienes recibidos de la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S en liquidación pueden haber sufrido una pérdida por deterioro.

En el anterior orden, conforme a lo establecido en la NIC 36 y frente a la presencia de un indicador de deterioro, FONADE estaba en la obligación de estimar (medir) el importe recuperable de los activos sobre los que recaen los indicios de deterioro al cierre del ejercicio económico concluido en diciembre 31 de 2017, vale decir, realizar una prueba de deterioro formal completa, lo cual traduce en que a esta fecha la entidad debió obtener el valor razonable de dichos activos.

Como quiera que los bienes bajo análisis no se negocian en un mercado activo y además no se tiene evidencia de que sobre los mismos existe un compromiso formal de venta, es indiscutible que el valor razonable de dichos activos debió estimarse mediante la práctica de un avalúo comercial, procedimiento que definitivamente no aplicó FONADE respecto de los bienes recibidos de la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S en liquidación. Esto por cuanto, en estos casos, es el avalúo comercial el que proporciona la base más adecuada para estimar el valor razonable de los multicitados activos.

Se resalta que, de acuerdo con la Nota 13 ya citada, en uno de los procesos se encuentran registradas medidas cautelares de inscripción de demanda por problemas de titulación que podría limitar su propiedad, en particular sobre el predio denominado “la Puntilla” por valor de 34.000 millones, valor que representa el 41,46% sobre el total de los inmuebles recibidos por valor de \$82.866 millones.

De esta manera, la conclusión a la que arriba FONADE en su escrito de respuesta, de acuerdo con la cual "no hay indicios de deterioro", no tiene sustento técnico toda vez que no se soporta en una evidencia verificable que permita conocer el valor recuperable de los activos bajo examen.

Por lo tanto el hallazgo se mantiene en los términos comunicados

Hallazgo No. 2 Provisión para Contingencias

FONADE adopta su Manual de Políticas de Normas de Contabilidad de Información Financiera NCIF Código MAP050 Versión 03 del 21.12.2016, donde el capítulo IX numeral 4, establece como Política Contable para Provisiones, Pasivos contingentes y Activos contingentes²: *"Para FONADE, en virtud del desarrollo de su objeto social, reconocerá una provisión, cuando la probabilidad de que una obligación presente a ocurrir en el futuro se encuentre con un porcentaje de pérdida o incumplimiento superior al 50% e inferior al 100%.*

Las provisiones son pasivos en los que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento. FONADE debe reconocer una provisión cuando y solo cuando, se dan las siguientes circunstancias:

- ✓ Se presenta una obligación legal o implícita presente como resultado de un evento del pasado.*
- ✓ Es probable (es decir, existe mayor posibilidad de que se presente que de lo contrario) que se requiera de la salida de recursos económicos para liquidar la obligación.*
- ✓ Es posible reconocer un estimado de manera confiable sobre el valor de la obligación"*

Para el caso de los Procesos Judiciales, el Manual indica: *"Para el reconocimiento de las provisiones a efectuarse por procesos judiciales, FONADE, de acuerdo con la información suministrada por el Área Jurídica y alineada con la normatividad aplicable tomara como referencia la Metodología de Reconocido Valor."*

Tal metodología corresponde a la Resolución 353 del 01 de noviembre de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual establece:

²De conformidad con la Norma Internacional de Contabilidad 37 Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes: *14 Debe reconocerse una provisión cuando se den las siguientes condiciones: (a) una entidad tiene una obligación presente (ya sea legal o implícita) como resultado de un suceso pasado; (b) es probable que la entidad tenga que desprenderse de recursos, que incorporen beneficios económicos para cancelar tal obligación; y (c) puede hacerse una estimación fiable del importe de la obligación.*

39 "Las incertidumbres que rodean al importe a reconocer como provisión se tratan de diferentes formas, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso. En el caso de que la provisión, que se está midiendo, se refiera a una población importante de casos individuales, la obligación presente se estimará promediando todos los posibles desenlaces por sus probabilidades asociadas. El nombre de este método estadístico es el de "valor esperado". La provisión, por tanto, será diferente dependiendo de si la probabilidad de que se presente una pérdida es, por ejemplo, del 60 por ciento o del 90 por ciento. En el caso de que el rango de resultados posibles sea un continuo, y cada punto del mismo tenga la misma probabilidad que otro, se utilizará el valor medio del intervalo".

Artículo 6. "Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado debe calificar el nivel de los siguientes riesgos...: a) Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica... b) Riesgo de pérdida del proceso asociado a medios probatorios... c) Riesgos procesales y extraprocesales, y d) Riesgos asociados a nivel de jurisprudencia".

De acuerdo con las definiciones en el Artículo 2°, numeral 3, la Probabilidad de pérdida de un proceso corresponde a la "valoración porcentual derivada de la calificación del riesgo procesal que indica en mayor o menor proporción la tasa de éxito o fracaso futuro de un proceso en contra de la entidad"

Artículo 7: **Registro del valor de las pretensiones.** Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión de Información Litigiosa como se indica a continuación: a) Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%) el apoderado registra el valor de pretensiones ajustado como provisión contable, ..."

Artículo 10: "Informar al área financiera. Una vez finalizado el proceso, el apoderado de éste deberá informar al encargado del área financiera sobre el valor a registrar como provisión contable o como cuenta de orden en los estados financieros de la entidad."

De acuerdo con la información registrada en los estados financieros de FONADE con corte a 31 de diciembre de 2017, el grupo 28 Provisiones, presenta saldo de \$95.569 millones, el cual genera sobrestimación por \$242.242 millones en la cuenta 2814 Multas y Sanciones, litigios, indemnizaciones y demandas al cierre de la vigencia, conforme se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 3
Comparación Ekogui – Provisión Contable

Cifras en pesos

BASE DE DATOS FONADE - EKOGUI		REVISIÓN PROVISIONES BASE DE DATOS FONADE - EKOGUI			
IDENTIFICACION EN EKOGUI	CODIGO UNICO	PROBABILIDAD PERDIDA	VALOR PROVISION CONTABLE EN CASO DE PERDIDA	VALOR PROVISION EKOGUI	DIFERENCIA PROVISION CONTABLE
452565	25000233600020130202800	65	3.435.394.655	3.195.133.640	240.261.015
333895	54001333100520100005800	64	305.935.818	303.954.510	1.981.308
			3.741.330.473	3.499.088.150	242.242.323
SOBRESTIMACION DE LA PROVISION					242.242.323

Fuente: Base de datos EKOGUI a 22 de enero de 2018– Estados Financieros FONADE Elaborado por: Equipo Auditor

Las sobreestimaciones expresadas se originan en razón a que los registros de las provisiones se realizan con base en información diferente a la generada a partir de los datos del Ekogui, que constituye la fuente oficial en el entendido que FONADE adoptó esta metodología, además se desconoce el criterio de los apoderados en relación con la actividad litigiosa de la entidad, lo que genera sobreestimación en

la cuenta 2814-Multas y Sanciones, Litigios, Indemnizaciones y Demandas en la cuantía señalada.

Respuesta de FONADE

"FONADE a continuación adelanta una síntesis del balance y contraargumenta el valor de la sobreestimación calculada por el ente de control; en tanto, como se explica a continuación, las diferencias reales se registran de la siguiente manera:

- **Para la tabla la diferencia del valor provisionado es de \$242.242.323 según reporte del apoderado, lo cual será objeto de actualización contable**

Al respecto, con relación a la tabla... se advierte una diferencia en los valores relacionados en la columna denominada valor del proceso versus el valor de la provisión registrada en Ekogui,vale la pena mencionar, que dicha información obedece a la estimación adelantada por cada uno de los apoderados atendiendo lo señalado en el artículo 6 de la Resolución 353 del primero de noviembre de 2016 (relacionada en el texto de la observación), la cual indica los riesgos asociados a la calificación que emite cada apoderado.

(...)

En razón a los argumentos antes expuestos respecto de la diferencia estimada en la tabla, me permito aclarar que revisada la respuesta a los requerimientos allegados por los apoderados la sobre estimación en el monto debidamente justificada por cada uno de ellos, asciende al monto total de \$242.242.323, valor que resulta de la resta de los valores que fueron registrados de manera errónea como se explicó en cada uno de los asuntos en mención y que me permito señalar a continuación:

ID EKOGUI	COD PROCESO	Vr indexado del Proceso	Vr. Provisión contable Fonade	Vr. Provisión EKOGUI	Vr. Actualizado Provisión EKOGUI – Apoderado(18/04/18)	Diferencia entre Proceso y Conciliación? ?
452565	25000233600020130202800	3,195,133,640	3,435,394,655	3,195,133,640	3,195,133,640	240,261,015
333895	54001333100520100005800	293,698,457	305,935,818	305,935,818	303,954,510	1,981,308
Total						242,242,323

Es de aclarar que los nuevos registros serán reportados al Área de Contabilidad para lo de su competencia.

Análisis de la Respuesta de FONADE

En su respuesta FONADE manifiesta que la información contenida en la tabla corresponde a la estimación que hace cada uno de los apoderados, atendiendo lo señalado en el artículo 6 de la Resolución 353 del 1 de noviembre de 2016, que establece que son ellos quienes indican el nivel de riesgo asociado a la calificación que emite. Luego aclara que, una vez revisados los argumentos allegados por cada uno de los apoderados con respecto a la sobrestimación en el monto de las provisiones, se concluye que la misma fue el resultado de la resta de

los valores que fueron registrados de manera errónea y por tal motivo la entidad reportará al Área de Contabilidad para lo de su competencia. Por lo que FONADE acepta la sobreestimación en la provisión.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene debido a la inobservancia de la NIC 37 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingente” y al incumplimiento de la política contable de FONADE, lo que sobrestima la provisión para procesos judiciales a 31 de diciembre de 2017 en el saldo de la cuenta 2814-Multas y Sanciones, Litigios, Indemnizaciones y Demandas por valor de \$242.242 millones.

Presupuestales

Hallazgo No. 3 Contrato interadministrativo No. 2133526 entre FONADE y el Distrito Especial de Barranquilla (F)y (D)

Constitución Política de Colombia:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

Ley 1474 de 2011 establece:

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 (...)³

Acuerdo No. 222 del 4 de mayo de 2016 Estatuto de Contratación de FONADE, regulación establece:

“Artículo 4. Principios: Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación de adelante FONADE en condición de servidores públicos o contratistas..., se desarrollarán con arreglo a los

³ De conformidad con el manual de interventoría MMI002 versión 8, adoptado por FONADE el 12 de junio de 2015 que establece dentro de las condiciones generales numeral 5: “La supervisión del contrato de interventoría corresponde directamente a la Entidad y se debe ejercer cumpliendo la normatividad vigente. Especialmente, deben tener en cuenta los principios constitucionales de la gestión fiscal, contenidos en el artículo 267 de la Constitución Política. Frente a la responsabilidad de los supervisores e interventores, se deben aplicar los artículos 44 y 82 de la Ley 1474 de 2011, junto con la Ley 610 de 2000 y los artículos 25 y 53 de la Ley 734 de 2002, además de las normas que regulan la responsabilidad penal y civil que puede recaer en cabeza de los mismos. Se debe tener en cuenta que en calidad de gestores fiscales, los supervisores están cobijados por las presunciones de dolo y de culpa grave contenidas en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011”.

principios que rigen la función administrativa, la gestión fiscal, conforme a los artículos 13 u 15 de la Ley 1150 de 2007.

(..)

Economía: Agilizar decisiones y procedimientos. mejores condiciones de precio en igual calidad – pagar el valor adecuado por los bienes, obras y servicios – mayor valor por dinero.

Eficacia: Cumplir con la finalidad de los procedimientos y solución efectiva de las necesidades en condiciones de calidad – cumplir metas y finalidades.

Eficacia: Optimizar los recursos, obteniendo el máximo rendimiento con los menores costos.

(..)”

FONADE y el Departamento Administrativo Para la Prosperidad - Fondo de Inversiones para la Paz DPS, suscribieron el Convenio 212080 de fecha 27 de diciembre de 2012, cuyo objeto es: *“FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por éste”* con valor inicial de \$475.122.228.194.61 y final de \$695.077.287.795.05.

El Convenio 212080, según lo indica la cláusula tercera, numeral 6, señala que, en desarrollo del objeto del convenio, FONADE podrá *“suscribir convenios con entidades territoriales, para el desarrollo de la ejecución del objeto del convenio, previa aprobación del Comité de seguimiento ejerciendo la supervisión a través del control y seguimiento permanente en el marco de la normatividad vigente”*. Para estos casos la entidad territorial se compromete a ejecutar el proyecto que se apruebe en desarrollo del Convenio.

En el marco del mencionado convenio, FONADE suscribió con el Distrito Especial de Barranquilla el contrato interadministrativo No. 2133526 el 31 octubre de 2013, con el objeto contractual: *“Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos, con el fin de contribuir a la ejecución de obras en el distrito de Barranquilla departamento del Atlántico de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva del proyecto No 373, así como en los estudios y diseños que suministre FONADE, los cuales hacen parte integral del convenio interadministrativo. Proyecto “PAVIMENTACIÓN DE VÍAS EN CONCRETO RÍGIDO DEL BARRIO LAS FLORES, EN EL MUNICIPIO DE ATLANTICO – BARRANQUILLA”*. Contrato con valor inicial de \$12.861.992.608 y valor final de \$15.707.306.908, con acta de inicio del 8 de julio de 2015 y plazo de 9 meses.

El detalle de los desembolsos del contrato No. 2133526 se relaciona a continuación:

Tabla 4
Relación de Pagos Contrato No. 2133526

Fecha de Giro	Descripción	Cifras en pesos
		VALOR DESEMBOLSOS
30/9/2015	DS 21650 LMVT, ACTA PARCIAL DE OBRA N° 1 SN FV 0282 BARRANQUILLA ATLANTICO, DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,222,414,820- TARIFA 5,4X1000 \$ 6,601,040, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,222,414,820.00
30/9/2015	DS 22164 ALL ACTA PARCIAL DE OBRA N° 2, DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,837,661,331- TARIFA 5,4X1000 \$ 9,923,371, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,837,661,331.00
4/11/2015	DS 24101 NVPP CV 212080 CITO 2133526 DS 3 DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,407,885,918- TARIFA 5,4X1000 \$7,602,584, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,407,885,918.00
22/12/2015	DS 30999 MPHIM CV 212080 CITO 2133526 DS 4 ACTA PARCIAL DE OBRA N° 4, DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,588,140,751- TARIFA 5,4X1000 \$10,159,854, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,588,140,751.00
22/12/2015	DS 31458 NVPP CV 212080 CITO 2133526 DS 5 ACTA PARCIAL DE OBRA N° 5, DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,588,140,751- TARIFA 5,4X1000 \$ 8,575,960, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,588,140,751.00
28/12/2015	ALL CV 212080 CITO 2133526 DS 6 ACTA PARCIAL DE OBRA N° 6, DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$665,171,154- TARIFA 5,4X1000 \$3,591,924, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 665,171,154.00
26/2/2016	DS 3615 NVPP CV 212080 CITO 2133526 DS 6 ACTA PARCIAL DE OBRA N° 7, DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,145,091,563- TARIFA 5,4X1000 \$ 6,183,494, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,145,091,563.00
26/12/2016	JAPR CV 212080 CITO 2133526 DS 7 ACTA PARCIAL DE OBRA N° 8 DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,094,254,801. TARIFA 5,4X1000 \$5,908,976, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,094,254,801.00
3/4/2017	DS 6341 SMG, CV 212080 CITO 2133526 DS 8ACTA PARCIAL DE OBRA N° 9, DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,243,568,939- TARIFA 7X1000 \$ 8,704,983, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,243,568,939.00
19/5/2017	DS 9454 FSN CV 212080 CITO 2133526 DS 9 ACTA PARCIAL DE OBRA N° 10 DTO IMPOGUERRA. BASE GRAVABLE RETECA \$1,461,189,913- TARIFA 7X1000 \$10,228,329, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,461,189,913.00
13/12/2017	DS 26392 FSN CV 212080 CITO 2133526 DS 10 BASE GRAVABLE RETECA \$1,021,059,709- TARIFA 7X1000 \$7,147,418, SN DOCUMENTO ANEXO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO.	\$ 1,021,059,709.00
21/2/2018	DS 2446 JLAA, CV 212080, CITO 2133526, DS 11, ACTA PARCIAL OBRA # 12, DTO IMPOGUERRA, SN CERTIFICADO ADJUNTO EL CONTRATISTA CANCEO EL VALOR TOTAL DE LAS ESTAMPILLAS CORRESPONDIENTES AL 100% DEL CITO. (BASE GRAVABLE RETECA \$1,118,575,514) RETECA TARIFA 7X1000 \$7,830,029.	\$ 1,118,575,514.00
Total		XDR 15,686,468,768.00

Fuente: Balance Económico Contrato FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En la cláusula tercera del contrato interadministrativo se determinaron las obligaciones de FONADE⁴ y en la octava se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo.

⁴ 1. Entregar a LA ENTIDAD TERRITORIAL, los estudios, diseños y presupuestos definitivos del proyecto, debidamente validados, junto con el guía de pliego de condiciones y modelo minuta de contrato, que servirán como documento de referencia para LA ENTIDAD TERRITORIAL, asumiendo esta última, 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. Lo anterior, sin perjuicio de las sugerencias que pueda formular FONADE, frente a los documentos que surjan con ocasión del proceso contractual, que podrán o no ser acogidos por LA ENTIDAD TERRITORIAL(...).4. Ejercer interventoría y/o supervisión sobre el proyecto (...).5.Efectuar los pagos y desembolsos de los recursos, de conformidad con

En cumplimiento de las obligaciones pactadas en la cláusula segunda del convenio⁵, y para ejecutar las obras, el Distrito Especial de Barranquilla, suscribe el contrato No 0112-2014-000101, con objeto "OBRAS DE PAVIMENTACIÓN DE VÍAS EN CONCRETO RÍGIDO DEL BARRIO LAS FLÓRES EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA ATLÁNTICO", con valor inicial de \$10.842.231.475 y valor final ejecutado de \$16.207.306.908, de los cuales \$500.000.000 fueron cofinanciados por el municipio de Barranquilla⁶ y \$15.707.306.908 por FONADE.

Dentro del valor contrato de obra, se incluye la suma de \$20.838.140, con el objeto de realizar la verificación técnica del proyecto y de los estudios y diseños, en la etapa de preconstrucción, esto es, la que antecede la ejecución de las obras.

FONADE suscribió el contrato de Interventoría No. 2131909, el 14 de junio de 2014, con el Consorcio Interventoría FONADE 007, en cuyo objeto señala: "Fábrica de interventoría de obras requeridas por FONADE en el desarrollo de sus programas en: infraestructura de edificaciones, infraestructura vial, infraestructura de saneamiento básico y agua potable, infraestructura energética, servicios públicos y proyectos especiales Fábrica No.5", para la ejecución del proyecto 'PAVIMENTACIÓN DE VÍAS EN CONCRETO RÍGIDO DEL BARRIO LAS FLORES EN EL MUNICIPIO DE ATLÁNTICO - BARRANQUILLA", con el Consorcio Proyectar Colombia.

La interventoría – Consorcio Proyectar- Grupo TYPSA, en cumplimiento del Manual de interventoría, y lo establecido en la fase 1 pre construcción, que implica la verificación, revisión y validación de los estudios y diseños técnicos, que entregó el contratista de obra, presenta a FONADE, informe de viabilidad para la etapa de verificación técnica, de la pavimentación de vías en concreto rígido del barrio Las Flores del Distrito de Barranquilla Atlántico, en septiembre de 2105.

Los diseños iniciales (proyecto) fueron suministrados por la Alcaldía del Distrito de Barranquilla, viabilizados por el DPS y FONADE, revisados por el contratista de obra y luego pasaron a la interventoría para su evaluación y viabilidad técnica.

la guía operativa que contiene los procedimientos de pagos y formatos requeridos por FONADE para la realización de los desembolsos, guía que hace parte del presente Contrato Interadministrativo, siempre y cuando se hayan cumplido las obligaciones a cargo de LA ENTIDAD TERRITORIAL.8. Verificar en el momento de efectuar los desembolsos y/o pagos a través del personal que ejerce la Interventoría y/o Supervisión, el cumplimiento de las normas legales, referentes a aspectos tributarios, laborales y demás que sean necesarios para el pago(...)

⁵ CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL EN LA EJECUCIÓN DEL PRESENTE CONVENIO:1. Ejecutar el objeto del convenio interadministrativo, conforme con las disposiciones establecidas en él, en la ficha técnica del proyecto y hasta el monto de los recursos. 2. Designar u funcionario para el seguimiento del proyecto y asistencia a los comités de obra, (...).

⁶Mediante certificado de disponibilidad presupuestal No. 160627 del 22 de febrero de 2016.

El contratista de obra, entregó planos, estudio de tránsito, estudio de geotecnia y estudio de pavimento en el entendido que este contrato incluía la fase de pre ejecución para revisar y ajustar estudios y diseños, que luego de revisados por la interventoría y realizados los ajustes el contratista, se emitió concepto de viabilidad favorable para la ejecución de las obras, el 2 de julio de 2015.

La interventoría emitió conceptos a estos estudios y diseños, con los Nos CT-005-2015, CT-007-2015, CT-09-2015, CT-010-2105, CT-011-2015, y finalmente da su viabilidad técnica, señalando que: *"se cumple con los parámetros mínimos de diseño, el documento es completo, se desarrollaron los estudios y metodologías básicas, del diseño estructural requerido"*.

En este informe de viabilidad técnica, en el numeral 3. Dice: *"CONCEPTO ESTRUCTURAL CONCEPTO EMITIDO. Es importante destacar que a pesar de que el documento cuenta con la información requerida y que el diseño estructural fue verificado, la presente revisión ve con extrañez la robusta estructura diseñada para tal fin (vías urbanas), pero acata las recomendaciones del consultor dejando a su libre albedrío sus profesionales y responsables conceptos emitidos en el documento evaluado, por lo tanto dentro de la revisión técnica al diseño estructural por parte de esta interventoría, la especialista Paola Andrea Fernández manifiesta dentro de su concepto que aprueba el diseño."*

La CGR, en desarrollo de la Auditoría Financiera a FONADE, realizó visita de evaluación técnica al proyecto y obras de pavimentación de las vías del barrio las Flores del municipio de Barranquilla – Atlántico, obras terminadas y contrato No 0112-2014-000101, con acta de recibo final y de liquidación del 21 de noviembre de 2017.

En esta visita se realizó la evaluación técnica a los documentos que reposan en la Secretaría General del municipio (7 carpetas), cuatro carpetas de la fase precontractual y tres de la fase de ejecución de obra, correspondientes al contrato No 0112-2014-000101. Igualmente se evaluó toda la documentación técnica de estudios, diseños, planos, informes de interventoría, reportes del contratista, comunicaciones cruzadas, durante el desarrollo y ejecución del proyecto y obras, entregada por FONADE, encontrado las siguientes situaciones:

Fase de Pre-Ejecución

En la visita realizada al Distrito Especial de Barranquilla, se encontró que las obras de pavimentación se han ejecutado en las vías del barrio Las Flores, vías de bajo tránsito de vehículos, tanto en cantidad, como en peso. Esto es que su TPD⁷ es

⁷ Tránsito promedio diario

muy inferior a 200 vehículos comerciales⁸ por día, que lo clasifica como To⁹, según la metodología para el diseño de pavimentos rígidos, del Mintransporte – INVIAS – ICPC (2008)¹⁰.

Los diferentes estudios geotécnicos realizados en la fase precontractual y de pre ejecución, no son congruentes entre sí (por los diferentes resultados para los mismos suelos), pero en el peor de los casos y los resultados, todos determinan que el suelo de subrasante es apto para soportar la estructura del pavimento, sin ningún tipo de adecuación adicional, los suelos no son expansivos, la mayoría no presenta índice de plasticidad o éstos son bajos y tienen aceptable capacidad de soporte, como finalmente lo presenta el contratista de obra, al clasificar los suelos con una base estabilizada con cemento, como una S4, según manual de Mintransporte-INVIAS-ICPC 2008.

Los diferentes diseños y el viabilizado escogen la calidad del concreto con un MR 42 premezclado, sobre el cual no hay reparo.

Los diseños iniciales de la etapa precontractual y el de pre ejecución, concluyen en estructuras de pavimento similares, que la CGR, considera están sobre dimensionados, para las condiciones reales de trabajo, de las vías del barrio Las Flores de Barranquilla.

Las evaluaciones realizadas por el especialista en pavimentos del contratista de obra, tenemos que este define la siguiente estructura de pavimento, que cumple ampliamente las condiciones de trabajo y se ajusta al manual de diseño de pavimentos de concreto del Mintransporte-INVIAS-ICPC.

Alternativa No 1

Una placa de concreto MR 42 de 21 cms
Sub base de 20 cms

Alternativa No 2

Una placa de concreto MR 42 de 19 cms
Sub base tratada con cemento de 15 cms

⁸ Vehículo Comercial: con peso total mayor a 5 toneladas

⁹ Menor categoría de tránsito según clasificación Invias

¹⁰ Manual de diseño de pavimentos de concreto – para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito, del ICPC – Mintransporte – INVIAS, año 2008, 114p.

Diseño del perfil de la Vía Urbana

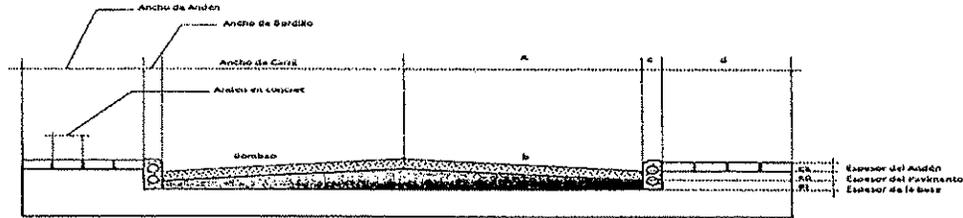


Ilustración 5 : Diseño del perfil de la vía urbana

Pantallazo tomado de planos de diseño vías a pavimentar

El Manual de diseño de pavimentos rígidos del Mintransporte-INVÍAS-ICPC, señala que: “Los pavimentos de concreto son menos sensibles a la capacidad de soporte del suelo y a las condiciones climáticas que otros pavimentos.

En suelos de baja capacidad de soporte, distribuye los esfuerzos en áreas muy grandes con lo que las solicitaciones que llegan al suelo son bajas”.

Por lo tanto, la estructura determinada anteriormente por el contratista y su especialista, sobrepasa ampliamente las condiciones de trabajo para un periodo de vida útil de 20 años, por lo que no requería de capas adicionales de refuerzo o mejoras, estas no eran necesarias.

Inicialmente se estructura según condiciones técnicas y bajo metodología de Mintransporte; sin embargo sin justificaciones técnicas y económicas válidas, se realizan las modificaciones al diseño de la estructura de pavimento, determinado por el especialista y contratista de obra, adicionando capas granulares como el pedraplén, el geotextil, la sub base, el triturado y la geomalla Fort Grid BX-100, que no se requieren y aumentan los costos de las obras, reduciendo las metas físicas del proyecto y los beneficios sociales de otras zonas o vías.

Tabla No.5
Diseño definitivo presentado por contratista de obra

Descripción	Medida
Ancho promedio de calzada	3.0 mt
Espesor de capa de rodadura en concreto hidráulico (MA = 4.2 MPa)	0.20 mt
Espesor base en pedraplén compacto	0.30 mt
Espesor subbase en material seleccionado	0.10 mt
Espesor de base estabilizada con cemento	0.15 mt
Ancho promedio de andén en concreto hidráulico (Fc= 3000 psi)	1 mt
Espesor del andén en concreto hidráulico	0.10 mt
Espesor base granular para soporte del andén	0.20 mt
Ancho del bordillo (Fc= 3000 psi)	0.15 mt
Altura del bordillo	0.20 mt
Bombeo	2%

Pantallazos tomados de informe de validación de estudios y diseños del contratista

La interventoría en sus conceptos de viabilidad de los estudios y diseños manifiesta el sobredimensionamiento de la estructura del pavimento, pero finalmente aceptó sin justificación técnica y económica este diseño y la ejecución de obras innecesarias.

Se considera aceptable la ejecución de la capa de geotextil tejido para separar la sub rasante de la estructura del pavimento y evitar su contaminación, también la capa de 10 cms de material granular para sello o renivelación, que permite el seriado de la sub rasante.

Las obras innecesarias desde el punto de vista técnico y económico, que nada aportan a las necesidades o condiciones de trabajo de la estructura de pavimento son:

Pedraplén compacto
Estabilización con triturado
Suministro e instalación de geomalla Fort Grid Bx-100
Excavaciones adicionales en volumen igual a anteriores capas.

El costo de estas obras innecesarias se presenta en el siguiente cuadro, según acta de recibo final del contrato No 0112-2014-000101.

Tabla No.6
Costos de obras innecesarias

Cifras en pesos

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANTIDAD EJECUTADA	V/UNITARIO	V/TOTAL
2.2	PEDRAPLÉN COMPACTO	M3	26.534,29	\$ 95.348	\$ 2.529.991.483
NP 7	ESTABILIZACIÓN CON TRITURADO	M3	4.064,29	\$ 139.732	\$ 567.911.370
NP 24	SUMINISTRO E INST. GEOMALLA FORTGRID BX-100	M2	7.527,49	\$ 9.845	\$ 74.108.139
1.2	EXCAVACIÓN SIN CLASIFICAR DE EXPLANACIÓN	M3	30.598,58	\$ 5.089	\$ 155.716.174
	SUBTOTAL				\$ 3.327.727.166
	ADMINISTRACIÓN 22%				\$ 732.099.976
	IMPREVISTOS 3%				\$ 99.831.815
	IVA/UTILIDAD 5%				\$ 166.386.358
	VALOR TOTAL				\$ 4.326.045.316

Fuente: Acta De Recibo Final Contrato 0112-2014-000101

Elaboró: Auditor

Fase de Ejecución de Obra

De la evaluación documental al contrato de obra No 0112-2014-000101, en sus especificaciones y condiciones técnicas, para la ejecución de las obras, encontramos que para el ítem de obra "No 7.1 TRANSPORTE DE MATERIAL PROVENIENTE DE EXCAVACIONES", con unidad de medida el M3-KM, su

especificación técnica aprobada, es el "ARTÍCULO 900-07 TRANSPORTE DE MATERIALES PROVENIENTES DE EXCAVACIONES Y DERRUMBES", en su numeral "900.9 MEDIDA, (...) a. Materiales provenientes de la excavación de la explanación, canales y préstamos", dice: "(...) La medida corresponderá al número de metros cúbicos, aproximado al metro cúbico completo, medido en su posición original, y multiplicado por la distancia de transporte expresada en kilómetros, con aproximación al décimo de kilómetro", estas especificaciones se toman del INVIAS, pero no lo especifican, es preciso señalar que estas especificaciones las avala la interventoría.

Esto es, que la cantidad de transporte es igual a la cantidad del material excavado, en su condición de compactación natural y no suelto (con coeficiente de expansión), como lo calculó el contratista e interventor en las memorias de soporte de las actas de recibo parcial de obra.

De esta forma las cantidades de transporte de material de excavación está sobre valorada, porque contratista e interventor aplican un coeficiente de expansión del 30% a todo el material de excavación.

Del acta de recibo final del contrato 0112-2014-000101, tenemos que:

Ítem 1.2 EXCAVACION SIN CLASIFICAR DE LA EXPLANACIÓN, CANALES Y PRÉSTAMOS, reciben la cantidad total de 45.337,63 M3.

En el Ítem No 10 Relleno compacto con material seleccionado del sitio, reciben 2.220 M3.

Por tanto el volumen de material para transportar a escombrera es de 43.117,63 M3, que de acuerdo a especificación se aproxima a 43.118 M3.

La cantidad de M3-KM que se debía recibir es de: Volumen de material a transportar 43.118 M3 por la distancia a la escombrera de 22 kilómetros, para un total de 948.596 M3-KM.

En acta final reciben 1.284.714,8 M3-KM, como vemos se recibió una cantidad mayor de 336.118,8 M3-KM.

En memorias de cálculo de cantidades de obra, interventor y contratista dejan constancia de la distancia de acarreo o transporte a la escombrera de 22 kms. El mayor valor pagado por esta cantidad adicional de transporte se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No.7
Mayor valor pagado transporte

Cifras en pesos

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANTIDAD ACTA FINAL	CANTIDAD SIN COEFICIENTE DE EXPANSIÓN	MAYOR CANTIDAD RECIBIDA	V/UNITARIO	MAYOR VALOR PAGADO
7.1	TRANSPORTE DE MATERIAL PROVENIENTE DE EXCAVACIONES	M3-KM	1.284.714,80	948.596,00	336.118,80	\$ 1.164	\$ 391.242.283
	ADMINISTRACIÓN 22%						\$ 86.073.302
	IMPREVISTOS 3%						\$ 11.737.268
	IVA/UTILIDAD 5%						\$ 19.562.114
	TOTAL						\$ 508.614.968

Fuente: acta de recibo final contrato 0112-2014-000101

Elaboró: Auditor

También en la evaluación documental a los análisis de precios unitarios – APU de los concretos para pavimento de concreto hidráulico con MR-42 premezclado, encontramos las siguientes situaciones:

Dentro de los costos establecidos en los APU de los ítems de obra: *No 3.1 PAVIMENTO DE CONCRETO HIDRÁULICO MR 42 – PREMEZCLADO, NP 25 PAVIMENTO DE CONCRETO HIDRÁULICO MR 42 – PREMEZCLADO, ACEL 3 DÍAS, NP 26 PAVIMENTO DE CONCRETO HIDRÁULICO MR 42 – PREMEZCLADO ACEL 7 DÍAS*, en sus numerales 1. Equipo, se consideró y costó el equipo MINICARGADOR para el transporte de la mezcla de concreto, por lo que no se acepta que mediante el Ítem No Previsto NP 28 *ACARREO DE CONCRETO CON MINICARGADOR PARA VÍAS CON ANCHOS <=5,40 M*, nuevamente, se haya reconocido y pagado la cantidad de 3.476,18 M3, con valor unitario de \$13.393/M3, sin AIU. El mayor valor pagado por este concepto se presenta a continuación:

Tabla No. 8
Mayor valor pagado

Cifras en pesos

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
NP 28	ACARREO DEL CONCRETO CON MINICARGADOR PARA VÍAS CON ANCHOS <=5,40 M	M3	3.476,18	\$ 13.393,00	\$ 46.556.478,74
	ADMINISTRACIÓN 22%				\$ 10.242.425,32
	IMPREVISTOS 3%				\$ 1.396.694,36
	IVA/UTILIDAD 5%				\$ 2.327.823,94
	TOTAL				\$ 60.523.422,36

Fuente: Acta de recibo final contrato 0112-2014-000101

Elaboró: Auditor

Tabla No.9
Resumen

Cifras en pesos

RESUMEN DEL VALOR DE LAS DEFICIENCIAS	
CONTRATO No 2133526 ENTRE FONADE - DISTRITO DE BARRANQUILLA	
DEFICIENCIA	VALOR TOTAL
MAYOR VALOR DE LAS OBRAS DE PAVIMENTO INNECESARIAS	\$ 4.326.045.316,00
MAYOR VALOR DE LOS TRANSPORTES DE EXCAVACIONES	\$ 508.614.968,00
MAYOR VALOR DEL ACARREO DE CONCRETO	\$ 60.523.422,36
TOTAL	\$ 4.895.183.706,36

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo auditor

Los hechos evidenciados se presentan por deficiencias en la evaluación de las condiciones locales o de trabajo de las obras, la elaboración, evaluación, validación y control técnico de los diseños y en el control y seguimiento durante la ejecución de las obras de pavimentación del barrio Las Flores de Barranquilla - Atlántico, por parte de la interventoría, el contratista de obra, los supervisores de la alcaldía o distrito especial y FONADE.

Lo anterior ocasiona la construcción, entrega y recibo de obras viales con especificaciones innecesarias, sobre dimensionadas, que se apartan de las normas vigentes y el diseño técnico realizado, no prestan ninguna utilidad o beneficio técnico y social adicional, lo que generó detrimento patrimonial en cuantía de \$4.895.183.706,36.

Respuesta de FONADE:

"Respecto a la fase de Pre-ejecución:

Las modificaciones o ajustes a los diseños inicialmente entregados por el Distrito de Barranquilla obedecieron a razones técnicas explicadas por el contratista de obra, mediante informe presentado por el ingeniero DAVINSON JESÚS GRAVINI POLO, quien de acuerdo con certificado de fecha 26 de mayo de 2015 realizó el diseño de la estructura de pavimento del proyecto "Pavimentación de vías en concreto rígido del barrio Las Flores en el municipio de Barranquilla Atlántico" (anexo, página 18).

El ingeniero Gravini Polo sugirió al contratista de obra (anexo, página 20), "realizar dos actividades con el fin de tener tranquilidad con los resultados que como consultores – del contratista – se estaba revisando (...) dichas actividades se describen a continuación:

1. Realizar unos apiques de verificación con el fin de determinar los CBR diseños, pues veíamos con extrañes los resultados de esos CBR obtenidos en el diseño precontractual los cuales oscilaban entre 17% y 47% (Valores tomados del estudio Geotécnico precontractual) y como consultor de otros proyectos cerca de la zona de estudios se tenían dudas, pues nuestro criterio eran valores muy altos para la zona de estudios.

Otro factor importante a la hora de tomar la decisión de realizar apiques de verificación fue la ubicación misma del barrio Las Flores pues este se encuentra limitado por el río Magdalena y la ciénaga de Mallorquín, lo que ocasiona que en este barrio se encuentren niveles freáticos casi superficiales y estén susceptible a los niveles del río y de la Ciénaga, por lo cual se puede concluir que la incidencia de agua en el suelo de subrasante afectan sus propiedades, geométricas, los mecanismos de transferencia de cargas, presiones de poros, suspensiones de flujo, presiones hidrostática, e incrementa la susceptibilidad a los cambio volumétricos; por lo cual se tenía dudas sobre los valores de CBR presentados en el informe precontractual.
(...)

2. Realizar aforos en las vías de más flujo del barrio Las Flores, pues el estudio precontractual se realizó en el año 2013 y para la etapa de pre-construcción nos encontrábamos en el año 2015 y es de aclarar que por su ubicación geográfica el barrio había sufrido algunos cambios en esos dos últimos años pues se había presentado un gran incremento en el movimiento comercial, turístico, portuario y gran paso de vehículos de cargas por las obras que se encontraban desarrollando en los alrededores.”

Como resultado principal de los nuevos estudios de suelo – realizados por el contratista – se establece que el suelo en que se realizaron las obras tiene condiciones técnicas diferentes a las enunciadas en los estudios iniciales presentados por el Distrito de Barranquilla (anexo, páginas 24 a 120), en especial el documento determina que:

En los estudios de suelo iniciales los valores de CBR oscilaban entre 17% y 47%; mientras que en los estudios de suelos realizados por el contratista los valores de CBR oscilan entre el 2,3% y 5,5%.

Sumado a lo anterior, los Aforos en las vías, realizados por el contratista, arrojaron resultados de tránsito diferentes a los previstos en los estudios iniciales presentados por el Distrito de Barranquilla.

Lo anterior dio lugar a que el contratista presentara "Ajuste al diseño de la estructura de pavimento en concreto rígido del barrio Las Flores en la ciudad de Barranquilla" y dichos ajustes fueron aprobados por la firma interventora, Consorcio Proyectar Colombia.

Nota: en las páginas de 18 a 120 del documento presentado por el Consorcio Proyectar Colombia con radicado número 2018430049402 – que se adjunta al presente documento – se encuentran los documentos citados.

Como se observa en el documento adjunto, la interventoría sustenta técnicamente las razones por las cuales se requirió la modificación de diseños y por qué se procedió en consecuencia con la ejecución del contrato a partir de los diseños modificados. Conforme el diseño aprobado eran requeridos todos los ítems de obra ejecutados.

No existe soporte técnico, previo a la ejecución de la obra, que permita sustentar la irrelevancia de ejecutar alguno o varios de los componentes del diseño aprobado por la interventoría mediante documento CT-012-2015 del 2 de junio de 2015 (anexo, páginas 117 a 120).

Respecto a la Fase de ejecución de obra:

Es necesario citar las explicaciones que formuló la interventoría mediante oficio número 20184300219402 (anexo), en los siguientes términos:

"De acuerdo a la certificación emitida por la escombrera autorizada para el proyecto (adjunto documento), el material recibido producto de las excavaciones a máquina, demoliciones, excavaciones a mano y otros, fue de 71.027,7 m³. De los cuales por excavación y explanación se recibió la cantidad de 58.396,13 m³-s. Si este volumen suelto lo dividimos entre el material cobrado en excavaciones sin clasificar en banco 45337.63m³-b, nos da como resultado un factor de expansión del material del 28.8% en promedio, factor que se utilizó para afectar el volumen excavado en banco y convertirlo en suelto considerando las características propias de los materiales excavados y las condiciones de la zona (ver justificaciones y conclusiones de estudios de suelos y ensayos presentados por el contratista), el nivel freático en el sector es casi superficial, así se evidencio en el periodo de ejecución que coincidió con el aumento de nivel del río Magdalena en este periodo en temporadas invernales. En virtud de esto, se presentaron cambios volumétricos en el material producto de excavación así como la saturación del material y en consecuencia la perdida de material en el cargue, situación evidenciada claramente, acordada entre las partes y finalmente autorizada por el interventor como indica en el "ARTÍCULO 900-07 TRANSPORTE DE MATERIALES PROVENIENTES DE EXCAVACIONES Y DERRUMBES. (...) 900.5.2 Condiciones específicas para el recibo y tolerancias, El Interventor sólo medirá el transporte de materiales autorizados de acuerdo con esta especificación, los planos del proyecto y sus instrucciones."

Sumado a lo anterior, se anexa al presente documento certificado emitido por Triple A S.A E.S.P en el que se hace constar que "se recibieron un total de 59.442,20 M3 de material excavado y demolición", cifra muy superior a la que por este concepto se pagó al contratista. Este documento se encuentra en la página 121 del documento con radicado número 20184300219402 que se anexa al presente escrito.

Con esto se aclara que el Distrito de Barranquilla no pagó mayores cantidades de transporte de material de excavación.

Respecto a los costos de APU:

Las causas por las que se aprobó el ítem no previsto indicado en la observación se encuentran previstas en el acta de aprobación de ítem no previstos NP 28, lo anterior en términos de lo manifestado por la interventoría en documento con radicado 20184300219402 que se anexa al presente documento, de la siguiente forma:

"La necesidad de incluir una actividad no prevista para el caso del NP- 28, fue aprobado para el trasiego exclusivo del concreto desde el camión mixer hasta el sitio de disposición, como se estipulo en la especificación técnica particular en capítulo de antecedentes así, "Durante la Etapa II o de construcción, nos damos cuenta que en muchas vías a intervenir son muy inferiores a la que planeo ejecutar el Distrito de barranquilla donde las plantea de 6.30 m. Al momento de ejecutar las fundidas de concreto se requirió un equipo complementario para que realizara el acarreo del concreto desde la mixer hasta el sitio de descargue, debido a que las calles son muy angostas y las mixers no podían acceder ni maniobrar en ese espacio angosto; por lo tanto este acarreo del concreto se realizó con mini cargador obteniendo una mezcla más homogénea al momento de fundir y así los materiales granulares no se disgregarían ni se perdería las propiedades del concreto."

Nota: La citada acta se encuentra en la página 229 del documento adjunto.

Con esto la interventoría justifica técnicamente por qué fue necesario aprobar mayores costos por concepto de acarreo del concreto con minicargador. (...)

Análisis de la Respuesta de FONADE

El análisis se realiza en el mismo orden del hallazgo y de la Respuesta, así

Fase de Pre- ejecución

En la respuesta, FONADE indica que el contratista de obra revisó y ajustó los diseños disponibles, porque los estudios previos existentes realizados en la fase precontractual (cuatro estudios), no eran confiables, por la calidad de los suelos y la valoración del tránsito.

Como manifiesta FONADE los cuatro estudios de suelos y pavimentos, realizados en la fase precontractual, no eran confiables, situación que no se entiende, como quiera que todos realizaron apiques, clasificaron y valoraron la capacidad de soporte de los suelos, evaluaron el tránsito, determinaron los materiales a utilizar y consideraron las variables climáticas de la zona de las obras; variables que al aplicar el método de diseño del Mintransporte – INVÍAS - ICPC¹¹, llegan a diseños muy similares de placa de concreto rígido MR 42 de 20 cms, base estabilizada con cemento de 15 cms o base granular de 20 cms.

Es preciso señalar que la subbase de 10 cms, se usa normalmente para nivelar la sub rasante o terreno natural, evitar la contaminación de las capas superiores del pavimento, capas adicionales (base y subbase), mejoran apreciablemente la calidad o capacidad de soporte del suelo de sub rasante.

En ninguno de los estudios geotécnicos, incluyendo el realizado por el contratista de obra en la fase de pre ejecución, se encuentran suelos con alta plasticidad, compresibilidad o expansivos, como indica FONADE y el especialista de pavimentos del contratista de obra. Si en gracia de discusión se aceptara tal teoría y fuese del caso, lo que se debió hacer es complementar los estudios de suelos y concretar su existencia y definir acciones para controlar esta situación.

Como señaló la CGR en el hallazgo, el Manual de diseño de pavimentos rígidos del Mintransporte-Invías-ICPC del 2008, indica que, los pavimentos rígidos son

¹¹ICPC: Instituto Colombiano de Productores de Cemento

menos sensibles a la capacidad de soporte de los suelos y a las condiciones climáticas, esto se traduce en que la losa o placa de pavimento de concreto rígido, es la que soporta las cargas del tránsito, transfiere esfuerzos muy bajos al suelo de soporte (sub rasante). Es por ello que se pueden construir pavimentos rígidos, sobre suelos de muy baja capacidad de soporte, con CBR¹² de 2%. Los suelos del barrio Las Flores, todos son de buena a regular calidad, de soporte. El especialista del contratista de obra (con tres ensayos de suelos) dice encontrar suelos con CBR de 3,3%, valor que se aleja de los resultados de los otros especialistas (con 15 ensayos CBR 17%) y no confirman esta situación.

Como vemos, las características geotécnicas de los suelos, no presentan condiciones especiales para su reforzamiento, no son suelos expansivos o con alto índice de plasticidad, son de aceptable capacidad de soporte, que encajan en la clasificación de suelos del Manual de diseño de pavimentos rígidos del Mintransporte –INVIAS y el ICPC 2008, lo que indica que no requiere de obras o capas adicionales a las determinadas en el diseño (losa y base estabilizada).

Se observa en los estudios de suelos, que el nivel freático o de aguas subterráneas, se encuentra a una profundidad de 1,0 mts, que por las sobre excavaciones realizadas, se pudo afectar la ejecución de las obras, pero si se hubiese excavado lo necesario (20 cms de placa más 15 cms de base estabilizada) no se habría alcanzado este nivel freático y las condiciones de trabajo serían diferentes.

También encontramos, que sin evaluación técnica, el especialista de pavimentos, decide ejecutar un pedraplén, sobre un suelo fino, de densidad muy inferior al de las rocas del pedraplén y por ello en los informes de interventoría y del contratista, se observa que estas rocas al compactarlas se perdían en el suelo fino y no se lograba ejecutar la capa que se quería.

Ahora sobre la evaluación de la variable tránsito, encontramos que:

En el barrio Las Flores, en las vías pavimentadas, no hay avenidas, vías interdepartamentales o de primer orden, son internas del barrio, que tampoco conectan vías principales o que sirvan de variantes o alternas a éstas (las vías estaban en tierra por su bajo tránsito e importancia vial).

¹²CBR: Capacidad de soporte de California en %

Definitivamente el tránsito de estas vías es bajo, clasificado como To en el manual de diseño en referencia, como se determinó en los estudios de la fase precontractual.

En visita al sitio de las obras, se conoce la real condición del tránsito en estas calles y se encuentra que solo una vía tiene tránsito comercial, la calle 106, que conduce a Bocas de Ceniza, tampoco existe alto tránsito de camiones o de vehículos pesados, también se observó, que existen numerosas vías, que por el ancho disponible en ellas no pueden transitar vehículos comerciales, solo autos y en un solo sentido; estas vías no tiene tránsito comercial o pesado, situación que se confirma en la respuesta y en los informes del contratista de obra, la interventoría y FONADE, donde señalan que en un gran porcentaje de las vías, no entra la mixer con el concreto, por lo tanto para estas vías la estructura del pavimento quedó aún más sobre dimensionada, el diseño estructural no fue ajustado a las condiciones reales, se ejecutaron obras adicionales, innecesarias, antieconómicas e ineficientes, que no benefician la comunidad.

También es necesario indicar, que el diseño ajustado por el contratista de obra y viabilizado por la interventoría, se realiza según metodología de la PCA¹³ del año 1984, cuando para el año 2008 el Mintransporte-Invías-ICPC¹⁴, publicaron el Manual de diseño de pavimentos rígidos, para uso y aplicación en Colombia, adicionalmente, se observa en este estudio, que a pesar de los espesores encontrados, con la variable baja de resistencia del suelo y la del tránsito muy alta, llegan a consumos de fatiga y erosión (menores al 50% en promedio), muy por debajo del 100% (ideal), determinando espesores muy altos para la estructura del pavimento.

Con las variables de diseño sobre valoradas y sobre dimensionados los espesores de la estructura del pavimento, concluyen con una estructura de pavimento, de 20 cms de placa de concreto de MR 42 y una base granular estabilizada con cemento de 15 cms.

Por lo tanto, adicionar capas granulares a la estructura del pavimento, que ya se encontraba sobre dimensionado, es antieconómico e ineficiente, no existe necesidad técnica o de utilidad social, presente o futura, necesaria para mejorar la durabilidad y funcionalidad de la estructura de pavimento, para una vida útil de 20 años.

¹³PCA: Portland Cement Association

¹⁴ICPC: Instituto Colombiano de Productores de Cemento

Sobre la viabilidad técnica a los diseños ajustados por el contratista de obra otorgada por la interventoría, la CGR señaló, que la interventoría en sus conceptos técnicos CT-05, CT-07, CT-09, CT-010, CT-011, CT-012 (6), deja constancia de su inconformidad con este diseño, al encontrar que la estructura es muy robusta para las vías internas urbanas del barrio Las Flores, sin embargo otorga la viabilidad y deja bajo responsabilidad del contratista, la validez del diseño final recomendado.

En estos conceptos técnicos, señaló entre otros:

1. En concepto CT-005, Del libro de Diseño de Pavimentos Rígidos de la PCA – ICPC, señala que: *“La capacidad estructural de un pavimento rígido depende de la resistencia de las losas y por lo tanto el apoyo de las capas subyacentes ejerce poca influencia en el diseño del espesor del pavimento. La función de soporte de la sub base en los pavimentos rígidos es impedir la acción del bombeo...”*
Sobre el rediseño por SRES DONADO ARCE Y CIA S.A.S., indican que se basan en los conceptos del diseño original, sobre el pedraplén y la base estabilizada con cemento señaló la interventoría:
“... a la fecha las normas y especificaciones para carreteras del INVÍAS han tenido algunas modificaciones y como resultado de ello se tiene una actualización de las mismas que debió tenerse en cuenta para el presente diseño.
En términos generales, no entiende como un suelo que tiene una capacidad de soporte del 17% (CBR% de Diseño), requiera mejoramiento de la subrasante en un espesor promedio de 40 cm con pedraplén y material de sello, es inconcebible que al tener una excelente capacidad de soporte para la fundación de un pavimento se tenga que desarrollar dicha actividad que sin duda alguna afecta la parte económica del proyecto en la que se puede ver claramente inversiones innecesarias que pueden tipificar más adelante un detrimento patrimonial por la incorrecta inversión de los recursos.
Por otro lado, la decisión de usar base granular estabilizada con cemento, tampoco es coherente debido a que dentro de la exploración geotécnica analizada no se encontraron suelos con problemas expansión o en general con suelos potencialmente inestables que requieran de este tipo de estructuras; (...) acerca del suelo de subrasante, “Este material seleccionado como soporte para el pavimento a construir hace que presente características de material aceptable y condiciones de regular a buena, por lo que se considera no debe ser mejorado para recibir las cargas del pavimento” (Estudio Geotécnico LCV INGENIERÍA, Lorena Cabas Vásquez, página 22)
Lo anterior evidentemente muestra la inconsistencia en el diseño y en la determinación detallada de la estructura que se quiere construir y que va en contra de la buena inversión de los recursos públicos que podría tipificarse en u detrimento patrimonial (...).
2. En CT-007, se dice: *“Se reitera que la estructura evaluada en la revisión pasada se encuentra sobredimensionada, por lo que es necesario ajustar el diseño conforme a parámetros reales.”*
3. En CT-009, dice: *“(...) Finalmente la presente revisión NO APRUEBA el diseño presentado en esta ocasión, la estructura se encuentra sobredimensionada y se requiere utilizar un procedimiento de diseño que cuente con más soporte técnico logrando mayor confianza en cuanto a los resultados; no es convencional diseñar dando conceptos a priori o subjetivos que evidentemente carecen de soporte técnico o pueden ser medibles y cuantificables dentro de las ciencias de la ingeniería.”*

4. En CT-010 dice: “ (...) Basados en lo anterior, la presente revisión se permite informar que a la fecha el proyecto del asunto no cuenta con un soporte técnico confiable para poder iniciar el proceso constructivo, el proyecto no cuenta con diseños aprobados para ello.”
5. En CT-011 dice: “(...) Basado en lo anterior y a pesar que la presente revisión nunca ha estado de acuerdo con el diseño de una estructura tan robusta para el fin que se pretende construir, deja al libre albedrío y responsabilidad del profesional que diseña y recomienda bajo su criterio la estructura más conveniente desde el punto de vista técnico y económico para el desarrollo del proyecto en general, finalmente es este quién conoce en detalle las condiciones reales del sector.
Se recomienda revisar y ajustar la modelación de las dos alternativas, pues como se comprobó en la presente revisión, sus resultados no son coincidentes, poniendo en tela de juicio su veracidad.(...)”
6. En CT-011 dice:“ (...) La información de campo no puede ser constatada por la presente revisión, por ello como se mencionó en la introducción, se actúa bajo el principio de buena fe, entendiendo que los resultados y análisis hechos en campo para alimentar los parámetros de diseño son verídicos y fueron capturados y procesados por personal competente en la materia.
(...)

Para finalizar, es importante destacar que a pesar de que el documento cuenta con la información requerida y que el diseño estructural fue verificado, la presente revisión ve con extrañez la robusta estructura diseñada para tal fin (vías urbanas), pero acata las recomendaciones del consultor dejando a su libre albedrío sus profesionales y responsables conceptos emitidos en el documento evaluado.”

Finalmente como se evidencia en oficio CSC-PC-0409-013-2015 del 9 de septiembre de 2015, la interventoría entrega a FONADE, su informe de viabilidad técnica del proyecto, donde en el título “CONCEPTO ESTRUCTURAL, señala: “*Es importante destacar que a pesar de que el documento cuenta con la información requerida y que el diseño estructural fue verificado, la presente revisión ve con extrañez la robusta estructura diseñada para tal fin (vías urbanas), pero acata las recomendaciones del consultor dejando a su libre albedrío sus profesionales y responsables conceptos emitidos en el documento en el documento evaluado (sic), por lo tanto dentro de la revisión técnica al diseño estructural por parte de esta interventoría, la especialista Ingeniera Paola Andrea Fernández manifiesta dentro de su concepto que aprueba el diseño.”*

Como puede observarse, la interventoría nunca estuvo de acuerdo con la estructura sobredimensionada del pavimento definida por el contratista y finalmente construida.

Se observa que la interventoría detectó, pero finalmente no exigió ajustar el diseño y construcción de la estructura del pavimento, conforme al Manual de diseño de pavimentos de concreto del Mintransporte-INVÍAS-ICPC 2008, que en su numeral 2. Consideraciones acerca de la selección de pavimentos, dice: “**2.1.1 Aspectos técnicos 2.1.1.1 Ventajas e inconvenientes de los pavimentos de concreto.** La característica que identifica los pavimentos de concreto y de la cual derivan buena parte de sus propiedades y

ventajas es su alta rigidez, por la cual le transmiten al suelo, las cargas y esfuerzos en áreas muy grandes. Esta característica hace que con frecuencia los costos de construcción compitan con los de otras alternativas cuando el suelo tiene baja capacidad de soporte o cuando se trata de vías con tráfico pesado o intenso, además de carreteras con tráfico muy bajo, en las cuales el pavimento de concreto se puede construir sobre el suelo sin interposición de una capa de material de soporte. "Subrayado y negrilla fuera de texto.

Por lo demostrado, la estructura de diseño del pavimento, propuesta por el contratista de obra, viabilizada finalmente por la interventoría y aceptada por FONADE, está sobre dimensionada, se ejecutaron capas de estructura de pavimento innecesarias, que no aportan a la resistencia y capacidad de soporte necesarias, para las variables o condiciones de trabajo del pavimento.

Fase de Ejecución de Obra

Respecto a las mayores cantidades pagadas del ítem 7.1 TRANSPORTE DE MATERIAL PROVENIENTE DE EXCAVACIONES, debemos indicar que sobre los certificados de la escombrera, esta no es una empresa a la que se le haya adjudicado control y seguimiento sobre las obras de pavimentación del Barrio Las Flores.

Según el balance final de cantidades del contrato, las memorias de cálculo de cantidades de obra recibidas por acta, las cantidades de obra de los ítems, varias actividades tienen relación directa en su cuantificación y ejecución entre sí, como con los diseños aprobados, sus dimensiones y finalmente con las medidas de campo que se toman, basados en estas valoraciones se realiza las cuantificaciones respectivas, ajustados a especificaciones técnicas y diseños definitivos.

Como se puede apreciar en la respuesta de FONADE, contratista de obra e interventoría, aceptan que efectivamente utilizaron y aplicaron para el transporte de materiales un coeficiente de expansión del 28,8%, que en memorias de cálculo de cantidades se determina que es del 30%.

Las demoliciones, no son objeto de esta cuantificación y pago, ya que en sus análisis de precios unitarios-APU, se incluyó el costo del acarreo o transporte hasta el sitio de disposición, por lo que no se pueden tener en cuenta.

Así las cosas, no se desvirtúan las evaluaciones realizadas por la CGR, en cuanto a la forma de medida y pago del ítem 7.1 TRANSPORTE DE MATERIAL PROVENIENTE DE EXCAVACIONES, que claramente en la especificación Artículo 900-07 TRANSPORTE DE MATERIALES DE EXCAVACIÓN Y DERRUMBES, numeral 900.6 MEDIDA, dice: " (...). La medida corresponderá al número de metros cúbicos,

aproximado al metro cúbico completo, medido en su posición original, y multiplicado por la distancia de transporte expresada en kilómetros, (...)."

La posición original del material a transportar, corresponde a la condición natural, con su grado de compactación antes de ser excavado, la cantidad es igual a la de excavación, sin que se afecte por coeficientes de expansión. Esta especificación fue aportada en el anexo de la respuesta, lo que confirma las evaluaciones y mayores cantidades calculadas por la CGR.

(...)

Sobre el ítem *NP 28 ACARREO DE CONCRETO CON MINICARGADOR PARA VÍAS CON ANCHOS <=5,40 M*, indican que fue utilizado para el trasiego del concreto de la mixer hasta el sitio de disposición, muchas vías son inferiores a los 6,3 de ancho planeado, se requirió de equipo complementario para este acarreo.

Como bien se registra en los análisis de precios unitarios - APUS de los concretos para el pavimento, dentro de su costeo se encuentra este equipo minicargador, que incluye todas las actividades y equipos necesarios, para construir un M3 de pavimento de concreto, por lo cual no puede existir, imprevistos del contratista o errores de este, que tengan cubrirse con recursos el contrato, máxime que el contratista al ofertar, deja constancia que conoce los diseños, las condiciones locales y específicas bajo las cuales ejecutará las obras.

De acuerdo con la anterior evaluación y análisis de la respuesta de FONADE, el contratista de obra y la interventoría, se valida el hallazgo con connotación fiscal y disciplinaria.

Hallazgo No. 4 Servicios excluidos de IVA (O.I)

Estatuto Tributario Decreto 624 de 1989 y sus modificaciones

"ARTICULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios:

- 1. Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana.*
- 2. El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se exceptúan el transporte de gas e hidrocarburos.*
- 3. Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias por la administración de los fondos comunes, las comisiones recibidas por los*

comisionistas de bolsa por la administración de fondos de valores, las comisiones recibidas por las sociedades administradoras de inversión, el arrendamiento financiero (leasing), los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993. Así mismo están exceptuadas las comisiones pagadas por colocación de seguros de vida y las de títulos de capitalización...”

Al revisar los pagos del Convenio de Asociación 2162898 suscrito entre FONADE y FUNDACION RECURSO HUMANO POSITIVO – RH POSITIVO, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de impulsar el programa nacional para el desarrollo de las competencias deportivas supérate intercolegiados 2016, mediante la realización conjunta del evento denominado los XXII juegos escolares suramericanos Medellín - Colombia 2016, en deportes de conjunto e individuales de la categoría a campeones del país que cumplen con la resolución 305 de 2016, a realizarse en la ciudad de Medellín - Colombia, de acuerdo con los componentes requeridos por Coldeportes, en ejecución del contrato interadministrativo No 216052”, por valor inicial de \$ 816.454.288; se observó:

- Que en el Convenio, así como en las respectivas facturas no aparece discriminado el IVA por los servicios prestados por el contratista, los cuales conforme al Estatuto Tributario no se encuentran excluidos.
- Revisados los pagos del contratista, FONADE no realizó el recaudo por este concepto.

Lo anterior por deficiencias de control al realizar los pagos de las facturas, lo que genera que no ingresen a la DIAN los impuestos establecidos en este tipo de servicios.

Respuesta de FONADE

“Inicialmente resulta importante aclarar que el contrato 2162898 suscrito entre FONADE y RH Positivo, es un contrato de asociación y en tal sentido se debe precisar que en materia contractual, los particulares pueden vincularse con la administración pública a través de contratos para colaborar con estas en el cumplimiento de sus funciones, estas vinculaciones pueden representar para el particular la percepción de un beneficio económico en su favor y la ley así lo reconoce; pero también como es el caso que nos ocupa, el objeto del contrato es colaborar sin que ello conlleve un beneficio económico en su favor toda vez que la Fundación Recurso Humano Positivo RH Positivo y FONADE se asocian y se comprometen a colaborar mutuamente y Anuar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para impulsar y ejecutar el programa nacional para el desarrollo de las competencias deportivas supérate Intercolegiados 2016. Es decir que, tanto FONADE como RH Positivo aportan recursos propios para el desarrollo del objeto del convenio.

En ese sentido, se aclara que la relación contractual que existe entre FONADE y RH Positivo no se enmarca en un contrato de prestación de servicios, puesto que RH Positivo no presta ningún servicio a favor de FONADE.

En el marco de lo estipulado en el contrato, puede observarse que los recursos desembolsados por FONADE no remuneran a RH Positivo. El desembolso del dinero que realiza FONADE se destina a la ejecución del proyecto a cargo de RH Positivo.

Lo anterior se indica expresamente en el contrato derivado No. 2162898 en el párrafo tercero de la cláusula cuarta, la cual señala lo siguiente:

“PARÁGRAFO TERCERO. Los aportes de la contrapartida serán destinados para la ejecución del objeto del Convenio, por lo tanto, no constituyen ingreso para el ejecutor ya que no genera remuneración alguna para el mismo.”

Así mismo, es pertinente señalar que conforme la cláusula quinta del contrato, el Asociado debía emitir facturas para solicitar el desembolso de los aportes. Por lo tanto, en el marco de la libertad contractual, las partes decidieron pactar dicho procedimiento para efectuar los desembolsos.

De conformidad con el artículo 420 del Estatuto Tributario, el hecho generador del impuesto sobre las ventas es la prestación de servicios entre otros hechos, que no incluyen la emisión de facturas. Por lo tanto, toda vez que para el contrato 2162898 no se pactaron servicios a favor de los asociados, debe concluirse que los desembolsos facturados no se encuentran sujetos al impuesto sobre las ventas, según los pronunciamientos efectuados por la administración de impuestos en varias oportunidades sobre el manejo del IVA en los convenios de asociación y cooperación como se indica a continuación:

Mediante Oficio 018475 de 2016 señaló expresamente lo siguiente:

Este despacho ha sido reiterativo en señalar que los aportes de dinero o servicios en un convenio de colaboración no generan IVA, pero de presentarse algún hecho generador del IVA, éste se causa. Al respecto, cabe precisar que un elemento indispensable para que se dé un servicio es la remuneración de este, llámese como lo quieran denominar las partes. (Negrilla y subrayado nuestro)

En el mismo concepto citó lo ya señalado en el oficio 097937 de 2005 así:

“1. Pregunta usted, si se configura hecho gravado con IVA, la celebración de los convenios de cooperación de que tratan las normas citadas.
Sea lo primero aclarar, que por disposición del artículo 420 del Estatuto Tributario, el IVA se genera por.

- a) Las ventas de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente.
- b) La prestación de servicios en el territorio nacional.
- c) La importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente.

Todos los servicios que se presten en Colombia están gravados con IVA, excepto los que la Ley considere expresamente como excluidos (artículo 476 E. T.)

El artículo 1° del Decreto 1372 de 1992, define lo que ha de entenderse por servicio para efectos del IVA, en los siguientes términos:

"Para los efectos del impuesto sobre las ventas se considera servicio, toda actividad, labor o trabajo prestado por una persona natural o jurídica, o por una sociedad de hecho, sin relación laboral con quien contrata la ejecución, que se concreta en una obligación de hacer, sin importar que en la misma predomine el factor material o intelectual, y que genera una contraprestación en dinero o en especie, independientemente de su denominación o forma de remuneración"

Como se observa, el IVA grava la venta de bienes o la prestación de servicios y no lo que se considera aportes de capital o de servicios entre los colaboradores que aúnan esfuerzos para realizar una actividad. No obstante respecto de la prestación de servicios o la realización de los hechos generadores del impuesto frente a terceros, las partes intervinientes en el convenio continúan. (Negrilla y subrayado nuestro)."

Por otro lado, la DIAN mediante los conceptos 60414 de 2005 y 13629 de 2007 consideró que en el marco de los contratos interadministrativos solo se genera IVA si hay lugar a la prestación de un servicio en los términos del artículo 1 del Decreto 1372 de 1992 (Anexo 4).

En conclusión, dada la definición de convenio de asociación y expuestos los pronunciamientos de la Administración de impuestos sobre este tipo de contratos, debe indicarse que no asiste razón para considerar que los cobros efectuados por RH Positivo debían incluir IVA ya que el objeto del contrato es "aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de impulsar el programa nacional para el Desarrollo de las competencias deportivas superate Intercolegiados 2016, mediante la realización conjunta del Evento denominado los xxii juegos escolares Suramericanos Medellín - Colombia 2016". Es decir, las obligaciones de las partes en el marco del convenio no incluyen la prestación de servicios u obligaciones de hacer sino de aportar por las partes intervinientes, en ese orden de ideas se concluye que FONADE no se encontraba obligado a recaudar ni pagar IVA en el marco del convenio No. 2162898, por lo que solicitamos respetuosamente retirar esta observación".

Análisis de la Respuesta de FONADE

De acuerdo con la respuesta dada por FONADE, la CGR considera que el hallazgo se valida, porque independiente de la denominación que le atribuyan las partes a un contrato lo que caracteriza el mismo son sus elementos (establecidos en el artículo 1501 de Código Civil Colombiano), así que el denominado Convenio de Asociación en realidad es un contrato de prestación de servicios.

A su vez la DIAN se ha expresado sobre el tema tal como se aprecia en el presente concepto:

Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales-DIAN
Concepto 012420 de 10 de febrero de 2006

(...)

"En lo referente al impuesto sobre las ventas, la celebración de un contrato de colaboración no implica la causación de este impuesto. En este tipo de contratos el, objeto es la colaboración de las

partes mediante el aporte de recursos en dinero o en especie con el fin de alcanzar los cometidos propuestos, objeto que no corresponde al hecho generador del IVA a que se refieren los artículos 420 y siguientes del Estatuto Tributario. No obstante, lo anterior, si en la ejecución del convenio uno de los partícipes está realizando actividades gravadas con el IVA, bien sea respecto de uno de los asociados o respecto de terceros, como es la venta de bienes o la prestación de servicios, se causa el impuesto sobre las ventas. (Resaltado fuera de texto)

Al respecto, el Concepto No. 00001 de 2003 señala:

"Con la expedición de la Ley 488 de Diciembre 24 de 1998, según lo dispone el artículo 66, se modifica el tratamiento tributario para tales entes en cuanto se consagra que los consorcios y las uniones temporales son responsables del impuesto sobre las ventas cuando en forma directa sean ellos quienes realicen actividades gravadas. Contrario sensu, ha de entenderse que cuando no realicen directamente dichas actividades sino que sean desarrolladas por los miembros el consorcio o unión temporal no serán responsables".

(...)

Para la Comisión el impuesto se causa ya que las actividades realizadas por el contratista no se encuentran excluidas como son: la contratación de transporte, alojamiento y alimentación compra de refrigerios e hidratación, así como compra de uniformes y elementos publicitarios. Además, es claro que la mayoría de las actividades realizadas por él fueron subcontratadas, se le asigna supervisión para viabilizar los pagos, se solicita informes, pólizas y la expedición de facturas al momento de solicitar los correspondientes desembolsos.

Lo anterior se traduce en que la entidad le dio la denominación de Convenio de Asociación, pero en realidad se está prestando un servicio como operador logístico en el cual la Fundación Recurso Humano Positivo - RH Positivo, le suministra bienes y servicios al Estado para su uso por lo que hay una contraprestación directa a favor de este.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene y se dará traslado a la DIAN para lo de su competencia.

Hallazgo No. 5 Anticipos Convenio 215085 suscrito entre FONADE y FONDO TIC(D)

Ley 1474 de 2011 establece:

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 (...)*

Acuerdo No. 222 del 4 de mayo de 2016 mediante el cual se aprueba el Estatuto de Contratación de FONADE, establece¹⁵:

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. Para su giro será obligatoria la constitución y aprobación de una garantía que ampare su devolución o de buen manejo y correcta inversión de estos hasta por el cien por ciento (100%), según el caso. En el formato de Estudios y Documentos Previos se dejará expresa justificación por la cual amerita entregar Pago Anticipado o Anticipo al futuro Contratista.

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."¹⁶ Para el giro también es requisito la aprobación del programa de inversión por parte de FONADE y/o del interventor del Contrato".

El Manual de Gerencia de proyectos V4 establece en su numeral 7.2.2.14 **Seguimiento y control de pagos por contratación derivada y eventualmente con cargo directo al convenio:**

"Con fundamento en los términos que se hayan establecido los contratos derivados la gerencia del convenio deberá asegurarse que los compromisos adquiridos por los contratistas como requisitos para los pagos se cumplan y a su vez que FONADE efectúe los trámites correspondientes para asegurarle a los proveedores el pago oportuno de tal forma que no se altere la ejecución contractual en materia económica. El Gerente deberá asegurar que se cargue en los diferentes

¹⁵ De conformidad con el Manual de Gerencia de proyectos – numeral 6.5, 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". Al igual que 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".

¹⁶ Procuraduría General de la Nación. "Recomendaciones para la elaboración de los Estudios Previos – Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas"

aplicativos esta información, con el fin de que al momento de efectuar el cierre contractual, no se presenten inconsistencias para la expedición del Balance económico del contrato.

(...) Así mismo con el apoyo de la interventoría revisará los extractos y conciliaciones bancarias, así como también las facturas que soportan los gastos del anticipo; a su vez, hará un seguimiento del flujo proyectado para gastos del anticipo. La verificación del manejo de los anticipos del contratista será efectuada previamente por el interventor, quien elaborará un informe para cada contrato denominado control de anticipos, tanto para su anticipo como para el del contratista. Para ello, el contratista está obligado a entregar al interventor un informe del manejo de los anticipos, anexando los extractos y movimientos bancarios, junto con la relación de cheques, actas de compras, comprobantes de egreso y todo el manejo contable relacionado que requiera el interventor. Igualmente brindará todo su apoyo técnico y logístico al interventor y a la Gerencia del Proyecto para que puedan realizar su función. En todo caso, la aprobación por parte del interventor o de la Gerencia del Proyecto al manejo de los anticipos que haga el contratista, así como los informes de control de anticipos elaborado por el interventor, será prerequisite para la autorización de pagos al contratista y/o al interventor.

(...) El Gerente de convenio deberá asegurar que la amortización del anticipo se haga en cada uno de los pagos efectuados al contratista, de tal manera que al finalizar el contrato se haya cumplido con esta obligación. (...)

Reglamentación para el trámite de pagos derivados de convenios Fondo de Ejecución de Proyectos GAP 004 V8 de diciembre de 2016 que establece los requisitos y la reglamentación para el trámite de desembolsos de contratos derivados y otros gastos de los convenios suscritos con FONADE establece:

4. Responsabilidades del Supervisor y/o Interventor

"Será responsabilidad de los supervisores y/o interventores de los contratos o pagos que se realicen en FONADE, certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el formato FAP022 Certificación de cumplimiento para el pago a contratistas u otros gastos con cargo al convenio y acreditar la veracidad de los documentos allí relacionados, conforme a las responsabilidades en el control de la actividad contractual de los supervisores y/o interventores y en cumplimiento de la reglamentación legal vigente (resoluciones, circulares).

(---) La pertinencia de la firma de los supervisores y/o interventores para aprobar otros gastos derivados del convenio se da de acuerdo con las características de ejecución del convenio o con las condiciones establecidas previamente con el cliente". (...)

FONADE suscribió con el FONDO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES (en adelante FONDO TIC) el Convenio No. 215085 con objeto de "Realizar la gerencia del proyecto Fase 3 incluido dentro de la estrategia de Puntos Vive Digital con el fin de garantizar la continuidad de los mismos" el 4 de diciembre de 2015 por valor de \$247.304 millones y fecha de vencimiento el 31 de julio de 2018.

FONADE como articulador del proyecto, es "el encargado de realizar la integración de todas las fases del Proyecto Puntos Vive Digital (0, 1, 2) realizando articulación con los diferentes actores que intervienen en este. El articulador deberá coordinar las gestiones necesarias para la ejecución del Proyecto Puntos Vive Digital Fase 3, por lo cual deberá realizar entre otras las

actividades descritas a continuación, sin perjuicio de las demás obligaciones que por su naturaleza y disposición legal le corresponden¹⁷:

1. Realizar la gerencia del proyecto Continuidad de la estrategia Puntos Vive Digital - Fase 3, en los aspectos administrativos, ambientales, sociales, de apropiación, técnicos, jurídicos y financieros.

(..)

11. Realizar la articulación necesaria entre todos los actores del proyecto a fin de conseguir los resultados y metas establecidas en el documento de lineamientos del proyecto.

12. Realizar el control y seguimiento a la operación de los Puntos Vive Digital, en sus aspectos administrativos, ambientales, sociales, de apropiación, técnica, jurídica y financiera.

(..)

14. Contratar el servicio de mantenimiento en la cantidad y calidad, que permita que la infraestructura del Punto Vive Digital se encuentre operativa y garantice la prestación de los servicios que se ofrecen en el Punto.

(..)

16. Atender los lineamientos y solicitudes del Ministerio TIC, así como, acoger los procedimientos establecidos al interior de la entidad, que involucren actividades del proyecto.

17. Manejar los recursos destinados para el proyecto, adoptando las medidas necesarias para mantener el equilibrio económico del mismo, de acuerdo con lo previsto en la ley".

(..)

Los aportes realizados por FONDO TIC a FONADE corresponden a \$92.021 millones y presenta el siguiente balance de ejecución con corte a 31 de diciembre de 2017, en donde los egresos por concepto de contratación derivada son los recursos efectivamente pagados y el costo de gerencia es proporcional a los recursos desembolsados por FONDO TIC, así:

Tabla No.10
Ejecución Convenio 215085

		Cifras en pesos
VALOR DEL CONVENIO	\$	247.304.523.071.00
RECURSOS QUE NO INGRESARON	\$	-
RECURSOS DISPONIBLES PARA LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO	\$	247.304.523.071.00
INGRESOS		\$ 92.021.602.220.00
Aportes por FONDO TIC	\$	92.021.602.220.00
OTROS INGRESOS	\$	-
EGRESOS		\$ 90.730.943.814.81
Contratación derivada	\$	85.983.278.238.00
Otros gastos derivados del convenio	\$	-
Costos de Gerencia	\$	4.414.747.417.00

¹⁷ MARCO GENERAL DEL PROYECTO PUNTOS VIVE DIGITAL FASE 3

Costos gravamen movimiento financiero	\$	332.918.159.81
Otros Egresos	\$	-
RECURSOS NO EJECUTADOS		\$ 1.290.658.405.19
DEVOLUCIÓN DE RECURSOS		
Devolución de recursos no ejecutados del convenio	\$	-
SALDO RECURSOS DISPONIBLES		\$ 1.290.658.405.19

Fuente: Balance Económico Convenio FEP

Elaboró: equipo auditor

En el marco de este convenio FONADE suscribe la siguiente contratación derivada:

Tabla No. 11
Contratación Derivada Contrato 215085

Cifras en pesos

Contrato No.	Fecha de suscripción	Rol	Valor del contrato
2160875	1/04/2016	Proveedor de servicios Conectividad	5.234.787.722
2160808	8/03/2016	Proveedor de servicios Conectividad	5.030.884.986
2160807	11/03/2016	Proveedor de servicios Conectividad	6.290.639.448
2171536	16/06/2016	Proveedor de servicios Conectividad	795.715.910
2171537	16/06/2016	Proveedor de servicios Conectividad	2.231.830.116
2171538	16/06/2016	Proveedor de servicios Conectividad	2.369.051.932
2162215	29/07/2016	Proveedor de servicios licenciamiento	880.214.310
2162850	24/11/2016	Interventoría	14.989.770.480
2162855	30/11/2016	Integrador región 2	23.812.053.772
2162856	30/11/2016	Integrador región 3	30.442.791.496
2162859	30/11/2016	Integrador región 5	32.846.440.061
2162857	01/12/2016	Integrador región 1	30.556.997.733
2162858	01/12/2016	Integrador región 4	31.909.887.778
2162847	18/11/2016	Proveedor de servicios SAC	2.522.240.395
2162722	04/11/2016	Proveedor de servicios aires acondicionados	137.000.000
		Totales	190.050.306.139

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor

Los contratos derivados suscritos con los integradores de servicios cuentan con anticipo del 30%. La disposición de entrega de anticipo se pacta en la **cláusula quinta: FORMA DE PAGO: PARÁGRAFO TERCERO -ANTICIPO** "FONADE desembolsará a el CONTRATISTA, a título de anticipo el treinta (30%) del valor del contrato.

PARÁGRAFO CUARTO; AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO, El anticipo se irá amortizando con los pagos que deba realizar FONADE al contratista por los servicios efectivamente prestados (...)

Los anticipos entregados a los contratistas se detallan a continuación:

Tabla No.12
Anticipos Contratación Derivada Contrato 215085

Cifras en pesos

Región	Contrato No.	Valor de contrato	Valor Facturado	Descuentos ANS	Valor de anticipos	Valor Amortizado	% amortizado
2	2162855	23.812.053.772	11.328.514.207	8.114.887	7.143.616.132	1.793.527.746	25%
3	2162856	30.442.791.496	13.269.344.731	36.885.850	9.132.837.449	1.771.613.724	19%
5	2162859	32.846.440.061	13.769.027.108	59.755.077	9.853.932.018	1.677.897.897	17%
1	2162857	30.556.997.733	13.489.711.950	14.754.340	9.167.099.319	1.852.548.271	20%
4	2162858	31.909.887.778	13.285.527.901	22.131.510	9.572.966.333	1.591.097.820	17%
Totales		149.568.170.840	65.142.125.897	141.641.664	44.870.451.251	8.686.685.458	19%

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor

Los planes de manejo de inversión de los anticipos presentados por los integradores se suscribieron para un periodo de 4 meses, con la aprobación de FONADE y la Interventoría; posteriormente entre junio y julio de 2017 se incrementaron a 7 meses sin que se registre justificación. A 31 de diciembre de 2017 se ha amortizado el 19% y se presenta un atraso considerable de los tiempos establecidos, por lo que el proyecto se encuentra rezagado.

Por otra parte la CGR, en desarrollo de la AF a FONADE, realizó visita de evaluación técnica, con el objeto de verificar el avance en la implementación del proyecto y la coherencia entre los pagos realizados y que los bienes y/o servicios recibidos por la entidad correspondan con lo pactado en los diferentes contratos con los integradores de servicios en cincuenta y dos (52) Puntos Vive Digital (PVD), así:

Tabla No.13
Visitas realizadas Puntos Vive Digital

ID BENEFICARIO			DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TIPO PVD	DIRECCIÓN PVD
10631	2	1	Antioquia	Itagüí	TIPO PLUS	CARRERA 68 No. 67-50 BARRIO EL PROGRESO I.E.
10636	2	1	Antioquia	Itagüí	TIPO PLUS	CALLE 31 No. 50C-30 I.E. JOHN F. KENNEDY
10710	2	1	Antioquia	Peñol	TIPO PLUS FAS	TRANSVERSAL 6 A 22 20 I.E. LEÓN XIII
68416	1	1	Antioquia	Bello	A	CALLE 20D No. 42A - 65 CENTRO CULTURAL
68425	1	1	Antioquia	Guatapé	A	CARRERA 26 No. 30-10 CENTRO INTEGRADO DE LA
68432	1	1	Antioquia	Rionegro	D	KILOMETRO 34 AUTOPISTA MEDELLIN - BOGOTÁ 5
68675	0	1	Antioquia	Medellín	A	CARRERA 65 No. 98A-75 ITM CASTILLA
68678	0	1	Antioquia	Envigado	B	CALLE 40H SUR No. 41-61 BARRIO EL DORADO.
70369	2	1	Antioquia	Rionegro	Nuevo	CALLE 49 No. 50 - 05
13480	2	2	Córdoba	Montería	TIPO PLUS	KILOMETRO 5 VIA CERETÉ I.E. INEM LORENZO MARÍA LLERAS
13559	2	2	Córdoba	Cerete	TIPO PLUS	CALLE 18 No. 5-97 I.E. MARCELIANO POLO
13566	2	2	Córdoba	Chinú	TIPO PLUS	CARRERA 4A No. 11A - 09 I.E. NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN
13576	2	2	Córdoba	Ciénaga De Oro	TIPO PLUS	CALLE 8 No. -98 I.E. MADRE BERNARDA
68497	1	2	Córdoba	Sahagún	TIPO B	CALLE 15 No. 15 - 51 BARRIO SAN ROQUE
68698	0	2	Córdoba	Montería	TIPO A	DIAGONAL 14 TRANSVERSAL 2 No. 2-48 LA GRANJA
16691	2	2	Sucre	Sincedejo	TIPO PLUS	CARRERA 4A No. 39 - 132 I.E. RAFAEL NÚÑEZ
16774	2	2	Sucre	Corozal	TIPO PLUS	CENTRO I.E. LICEO CARMELO PERCY VERGARA
68719	0	2	Sucre	Sincedejo	TIPO A	CARRERA 43 No. 13 - 48 I.E. POBLACIONES ESPECIALES SEDE LA LIBERTAD
17568	2	3	Valle del C	Cali	TIPO PLUS	CALLE 34 No. 3N - 15 I.E. SANTO TOMAS
17664	2	3	Valle del C	Guadalajara De	TIPO PLUS	CARRERA 9 No. 24-41 BARRIO MARIA LUISA DE LA
17681	2	3	Valle del C	Guadalajara De	TIPO PLUS	CARRERA 9 A No. 2 - 54 SUR BARRIO ALBERGUE I.E.
18011	2	3	Valle del C	Tuluá	TIPO PLUS	CALLE 34 CARRERA 36 I.E. GIMNASIO DEL PACÍFICO
18057	2	3	Valle del C	Tuluá	TIPO PLUS	DIAGONAL 23 CALLE 18 ESQUINA VIA TRES
18081	2	3	Valle del C	Yumbo	TIPO PLUS	CALLE 13 CARRERA 7 I.E. ALBERTO MENDOZA MAYOR
68638	1	3	Valle del c	Cali	TIPO B	CARRERA 23 No. 120 - 00 BIBLIOTECA DESEPAZ
68647	1	3	Valle del c	Palmira	TIPO C	CALLE 10 No. 11 - 05 CORREGIMIENTO DE ROZO
68725	0	3	Valle del c	Yumbo	TIPO A	CARRERA 4 No. 9 - 84
14179	2	4	Cundinamar	Tocaima	TIPO PLUS	CARRERA 5 CALLE 1 ESQUINA. I.E. HERNÁN
33341	2	4	Cundinamar	Fusagasuga	TIPO PLUS	CARRERA 6 CALLE 16 I.E. TEODORO AYA VILLAVECES
33429	2	4	Cundinamar	Girardot	TIPO PLUS	KILOMETRO 1 VIA NARIÑO I.E. FRANCISCO
68502	1	4	Cundinamar	Anapoima	TIPO D	CARRERA 5 No. 6 - 30 SUR SALON COMUNAL BARRIO
68510	1	4	Cundinamar	Girardot	TIPO C	CALLE 24 CARRERA 7 ESQUINA BARRIO SANTANDER
68511	1	4	Cundinamar	La Mesa	TIPO A	CALLE 8 No. 21B - 58 COLEGIO FRANCISCO JULIAN
68522	1	4	Cundinamar	Ricaurte	TIPO C	CARRERA 15 No. 4 - 01
70360	2	4	Cundinamar	Girardot	Nuevo	CALLE 16 No. 15 - 15. ANTIGUO ITUC
68735	0	4	Cundinamar	Fusagasuga	TIPO A	TRANSVERSAL 9 No. 14-92
12378	2	5	Boyaca	Tunja	TIPO PLUS	CARRERA 15 No. 9 A - 72 BARRIO PARAISO TUNJA
12400	2	5	Boyaca	Tunja	TIPO PLUS	KILOMETRO 4 VIA A ARCABUCO TUNJA I.E. ESCUELA
12559	2	5	Boyaca	Paipa	TIPO PLUS	CALLE 23 No. 19 11 I.E. TOMAS VÁSQUEZ RODRIGUEZ
12635	2	5	Boyaca	Sogamoso	TIPO PLUS	CALLE 4 No. 10-27 INSEANDES
56923	2	5	Boyaca	Sogamoso	TIPO PLUS	KM 5 VIA SOGAMOSO BELENCITO I.E. INSTITUTO
69681	1	5	Boyaca	Tuta	TIPO D	CALLE 8 CARRERA 8 ESQUINA EDIFICIO UMATA
69709	1	5	Boyaca	Sotaquirá	TIPO D	CALLE 8 No. 8 - 50
69945	1	5	Boyaca	Cucaita	TIPO C	CALLE 7A No. 7-26 CASA DE LA CULTURA
69948	1	5	Boyaca	Sora	TIPO D	CALLE 3 No. 2 - 59 INSTITUCIÓN EDUCATIVA SORA
46152	2	5	Santander	Piedecuesta	TIPO PLUS	CARRERA 2W NO.6N - 60 I.E. PROMOCIÓN SOCIAL -
68713	0	5	Santander	Bucaramanga	TIPO A	CARRERA 19 No. 104-56
68718	0	5	Santander	San Gil	TIPO C	CALLE 12 No. 10-31
69131	1	5	Santander	Bucaramanga	TIPO A	CALLE 14 No. 50 - 32 INSTITUCION EDUCATIVA
70359	2	5	Santander	Floridablanca	Nuevo	CARRERA 7 No. 4- 35 CASA PIEDRA DEL SOL - CASA
10909	2	2	Atlántico	Barranquilla	TIPO PLUS	CARRERA 35 No. 72- 35 I.E. NORMAL LA HACIENDA
69951	1	2	Atlántico	Barranquilla	TIPO A	CALLE 6A No. 31 - 106 PVD RINCON LATINO

Fuente: FONADE

Elaboró: equipo Auditor

En estas visitas se verificó la existencia de los PVD y el respectivo inventario, los mantenimientos preventivos y correctivos realizados, incluyendo reposiciones y las capacitaciones y cursos realizados por parte del integrador de servicios.

Igualmente, se evaluó la documentación que obra como soporte de las facturas presentadas y pagadas a los contratistas, las actas de conciliación con la interventoría y las actas de visita de los mantenimientos realizados, encontrado las siguientes situaciones:

Tabla No.13
Situaciones evidenciadas en las visitas a los PVD

Tema	Situación evidenciada
Funcionamiento de los PVD	<p>-PVD 17664 de Buga se encuentra deshabilitado desde diciembre 19 de 2016, lo que ocasiona riesgo por pérdida de esta infraestructura, cuyo costo asciende a \$263.821.037.</p> <p>-PVD 68725 de Yumbo no se encuentra funcionando. Los equipos y accesorios se encuentran almacenados en otro PVD en estantes sin ninguna protección, los equipos y accesorios se encuentran desconectados y ubicados en cuartos que no cuentan con las seguridades pertinentes, de tal forma que no fue posible confrontar el inventario, por lo que se ocasiona riesgo por pérdida de esta infraestructura y su correspondiente costo, que asciende a \$256.877.484.</p> <p>-En el PVD 68713 de Bucaramanga fase cero hay continuas fallas técnicas, los equipos son obsoletos y requieren de reposición porque ya cumplieron su ciclo de servicio, hay baja capacidad de navegación (6 mbps) para operar 50 equipos.</p> <p>-En el PVD No. 68698 de Montería la infraestructura del PVD y mobiliario se encuentra en mal estado, los aires acondicionados dañados, por lo que los tickets relacionados no se atienden por parte del integrador hasta tanto el ejecutor garantice las condiciones del lugar.</p> <p>Lo anterior puede ocasionar que cada uno de los puntos mencionados queden fuera de servicio en el momento que los equipos dejen de operar, generando gastos y presupuestos que no cumplen con los objetivos trazados.</p>
Documentación de los inventarios	Los PVD evaluados no cuentan con un formato de inventarios estandarizado, dado que en algunos puntos utilizan el registro de elementos entregados inicialmente y en otros, tienen inventarios definidos en formatos Excel, Word y/o PDF, lo que puede ocasionar deficiencias en el control sobre los equipos, elementos y accesorios y por consiguiente la materialización del riesgo por pérdida de los mismos.
Consistencia de los Inventarios	Se observaron equipos y componentes que no se encuentran en el inventario en los PVD 68675 -Medellín (2 Portátiles. Refs. 2222472 y 2223039), 68432 - Rionegro – La Playa /(Impresora multifuncional), 70369 – Rionegro (Impresora multifuncional), 68678 - Envigado – Estación Policía (Portátil con referencia 2022744) y 16691 – Sincelejo (Las luces de producción y el mobiliario de producción). En los PVD 13559 (Cerete) y 16774 (Corozal) se encontraron elementos faltantes y sin el respectivo soporte del denuncia (Un Micrófono con cable y dos Tablet Digitalizadoras).
Licencias de Software	Se encontraron licencias de Office y Adobe Acrobat instaladas, pero que se reportan como "No activas" en los equipos de cómputo, PVD 13559 Cerete (4 licencias) y PVD 68698 Montería (9 licencias). Desde el 13 de octubre de 2017 el equipo servidor y 15 equipos que se encuentran instalados en la sala de internet del PVD de Bello (Zamora), no tienen activadas las respectivas licencias de Office ni la de Adobe Acrobat. Esto puede ocasionar la pérdida de las licencias no instaladas y por el momento, sanciones por parte de FEDESOFTE por la causal de licencias piratas.
Mantenimientos Preventivos	Se verificó el cumplimiento de los mantenimientos preventivos encontrando que en los PVD 68675 Medellín, 13576 Ciénaga de Oro, 68725 Yumbo, 68713 Bucaramanga y 69713 Bucaramanga no se realizó el segundo ciclo de mantenimiento de acuerdo con la periodicidad establecida para los integradores. En el consolidado de valores con el que se hace la liquidación de los mantenimientos, incluyen los elementos que están para correctivo, de tal manera que se estarían

	<p>pagando por trabajos no realizados como en el caso de los PVD Montería -68698, Cali – 17568, Cali – 68638, Tuluá – 18011 y Tuluá - 18057.</p> <p>Las actas de mantenimiento y los soportes de las facturas en donde se han pagado los mantenimientos no cuentan con el detalle del valor cobrado por el mantenimiento de cada punto, solo se incluyen como soporte las actas de conciliación que realiza la interventoría con la programación de fechas de realización de los inventarios, pero no cuantifican el valor cobrado por el mantenimiento de cada PVD.</p>
Mantenimientos Correctivos	<p>Los mantenimientos correctivos que se realizan, no se están llevando en su totalidad, dado que se evidenció que la mayoría de los equipos de cómputo y elementos como diademas y otros que se deterioran por uso o por fallas técnicas, no son reparados o reemplazados.</p> <p>Los equipos que no han tenido reposición o no han sido reparados, cuentan con tickets (solicitudes de servicio) desde el año 2016. En las visitas se informó que esta situación se presenta porque los correctivos están suspendidos debido a que FONADE no ha dado la autorización, dado que se encuentra pendiente ajustar los precios por cuanto los actuales se encuentran muy altos.</p>
Capacitaciones	<p>Se observa que en 2017 algunos no dictaron cursos por parte del Integrador. Esto se presenta en los PVD de Cucaita, Sotáquira, Tuluá, Buga, Ciénaga de Oro, Chinú y Sincelejo, entre otros.</p> <p>El PVD 68713 de Bucaramanga En el año 2018 se ha registrado reducción en la participación de asistentes a las capacitaciones.</p> <p>En general, se presenta rezago en el cumplimiento de las metas de apropiación establecidas para cada región en el anexo técnico del integrador.</p>

Fuente: Visitas PVD's

Elaboró: equipo Auditor

Los situaciones descritas evidencian deficiencias en el control de inventarios y por consiguiente fallas en los trabajos de mantenimiento, así como riesgos en el manejo de los recursos entregados en calidad de anticipo, el incumplimiento de los planes de manejo de los anticipos, de las metas y obligaciones establecidas para los integradores, el incumplimiento en las obligaciones de algunos ejecutores de los PVD y debilidades en la labor de supervisión e interventoría, por tanto, pueden derivar en pérdida, disminución o recuperación tardía, condiciones que afectan la capacidad de gestión y reputación de FONADE frente a los clientes que hacen entrega de recursos para gerenciar y dar continuidad a este proyecto tecnológico de cobertura nacional.

Respuesta de FONADE

"1. Inventarios

Funcionamiento de los PVD

FONADE suscribió con la Alcaldía de Buga el Convenio Interadministrativo No. 2161144 que en la Cláusula PRIMERA - OBJETO, reposa lo siguiente "(...) "Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para llevar a cabo la continuidad de la operación de los Puntos Vive Digital" y en el numeral 9 de la cláusula SEXTA – OBLIGACIONES DEL EJECUTOR, se establece: "Garantizar los recursos necesarios para la operación y sostenibilidad del PVD, garantizando como mínimo los siguientes ítems: (...) Mantenimiento de la infraestructura locativa y eléctrica del predio donde se encuentra el PVD".

Fundamentado en lo anterior se informa que desde FONADE se enviaron dos (2) comunicaciones en 2016 y cuatro (4) comunicaciones en 2017 al ente territorial notificando y recordando las

obligaciones adquiridas en el convenio interadministrativo No. 2161144, dejando estas comunicaciones como evidencia de la gestión realizada por FONADE. (Ver anexo, identificado con números de radicados)

Del total de estas comunicaciones solo se recibió una respuesta por parte del ente territorial en junio 2017 donde manifiesta realizar una mesa técnica con alguno de los actores del proyecto y definir un plan estratégico que permita la apertura del PVD. Luego de esto, y a la fecha no se ha recibido respuesta alguna ni avance por parte del ejecutor.

Es necesario dejar explícito que es obligación del ejecutor tal y como está estipulado en el numeral 17 de la CLAUSULA SEXTA – Obligaciones del Ejecutor, que dice “Garantizar que el PVD estará abierto a la comunidad mínimo cuarenta y ocho (48) horas a la semana teniendo en cuenta las costumbres de la población salvo que ocurra algún evento de fuerza mayor o fortuito”, según convenio No. 2161144 (Ver anexo Convenio No. 2161144)

(...)

Adicionalmente, la interventoría realizó una reunión con el ejecutor en el mes de junio de 2017 donde se establecieron unos compromisos para la puesta en funcionamiento del PVD que el ejecutor no cumplió y envió una comunicación a Alcaldía de Guadalajara de Buga en el mes de septiembre de 2017 solicitando poner el PVD en funcionamiento. (Ver anexo, Acta de reunión junio 2017).

FONADE suscribió con la Alcaldía de Yumbo el Convenio Interadministrativo No. 2161055 que en la Cláusula PRIMERA - OBJETO, reposa lo siguiente “(...) “Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para llevar a cabo la continuidad de la operación de los Puntos Vive Digital” y en el numeral 9 de la cláusula SEXTA – OBLIGACIONES DEL EJECUTOR, se establece: “Garantizar los recursos necesarios para la operación y sostenibilidad del PVD, garantizando como mínimo los siguientes ítems: (...) Mantenimiento de la infraestructura locativa y eléctrica del predio donde se encuentra el PVD”.

Fundamentado en lo anterior se informa que desde FONADE se enviaron dos (2) comunicaciones en 2016 y tres (3) comunicaciones en 2017 al ente territorial notificando y recordando las obligaciones adquiridas en el convenio interadministrativo No. 2161055, dejando estas comunicaciones como evidencia de la gestión realizada por FONADE, además de varias llamadas telefónicas insistiendo al ejecutor dar estricto cumplimiento a las obligaciones adquiridas.

Del total de estas comunicaciones, a la fecha NO se ha recibido respuesta por parte del ente territorial.

(...)

Adicionalmente, la interventoría envió dos comunicaciones a la Alcaldía de Yumbo en los meses de septiembre y diciembre de 2017, solicitando poner en funcionamiento el Punto Vive Digital, las cuales no han recibido respuesta.

(...)

Dado que en este PVD no se pudo llevar a cabo el segundo ciclo del mantenimiento preventivo, pues el Ejecutor no lo permitió, la Interventoría mediante comunicación PVD-EPS-INCSA-1745-17 del 22 de diciembre de 2017 requirió al Ejecutor el cumplimiento de la obligación estipulada en el numeral 12 de la Cláusula Sexta – Obligaciones del Ejecutor, que reza: “Permitir la realización de los mantenimientos, preventivos, correctivos y reposiciones de infraestructura técnica instalada en los PVD, actividades que serán desarrolladas por el proveedor que contrate FONADE para tal fin”,

a lo que el Sr. Sergio Oswaldo Cajías Lizcano mediante comunicación del 18 de enero de 2018 en su calidad de Asesor de Despacho TIC, respondió que no permitió la realización del segundo ciclo de mantenimiento preventivo argumentando que no se ejecutaron la totalidad de los correctivos y reposiciones que surgieron del primer ciclo, ante lo que FONADE emitió una comunicación el 1 de marzo de 2018 y Radicado con No. 20182400056131. (Ver Anexo PVD Bucaramanga)

En virtud de lo anterior, y en cumplimiento de lo estipulado contractualmente, se programó el mantenimiento preventivo a realizarse en el siguiente ciclo.

Con relación a la capacidad de navegación en el punto en mención se informa que se cuenta con la más alta, de acuerdo con lo establecido en los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ver anexo, Lineamientos, numeral 2.1.1 "Áreas de servicio PVD tradicional fase 0", sub numeral 1, pág. 18 y 19).

En la visita realizada el pasado 5 de abril del corriente, FONADE explicó que frente a la reposición de los equipos de la fase cero, se estaban adelantando unas reuniones con los integradores de servicios, en este caso con la UT FONADE Fase 3, con el propósito de validar y acordar los nuevos precios para las mismas, trabajo reflejado en una modificación contractual suscrita entre FONADE y la UT FONADE Fase 3, la cual se adjunta. En ese orden de ideas se aclara que la reposición se realizará en los términos de dicha modificación.

(...)

Con respecto al tema de la infraestructura física del PVD es necesario aclarar que dentro de las obligaciones del ejecutor al suscribir el convenio interadministrativo con FONADE se encuentra la de garantizar los recursos necesarios para la operación y sostenibilidad del PVD, (Ver numeral 9 de la Cláusula Sexta – Obligaciones del Ejecutor del convenio 2160940), garantizando como mínimo (entre otros) el mantenimiento de la infraestructura locativa y eléctrica del predio donde se encuentra el PVD. En ese sentido, la interventoría y FONADE han generado comunicaciones a la Alcaldía de Montería solicitando cumplir con las obligaciones del convenio interadministrativo suscrito, estas comunicaciones son las PVD-EPS-EJECUTORES-013-17, PVD-EPS-INCSA-339-17 por parte de la interventoría y la 20182400085851 por parte de FONADE. Adicionalmente, es necesario indicar que el integrador de servicios ha realizado los tres mantenimientos preventivos de acuerdo con lo establecido contractualmente en las fechas 11 febrero de 2017, 19 de agosto de 2017 y 24 febrero de 2018, donde se han identificado los mantenimientos correctivos mencionados por la Contraloría y que serán resueltos según cronograma entregado por los integradores de servicios en cumplimiento de la modificación contractual, ya que se finalizó el proceso de estudios de mercado y modificación de los contratos.

Documentación de los Inventarios

Durante el desarrollo del programa "Continuidad PVD – Fase 3", todos los Puntos Vive Digital cuentan con inventarios en archivo de Excel levantados en campo por los integradores, todos los formatos contienen la misma información mínima como marca, serial y ubicación entre otros. (Ver anexo, Inventarios)

Consistencia de los Inventarios

En los PVD 68675 de Medellín y 68678 de Envigado estación de Policía, los portátiles allí referenciados no están dentro del inventario ya que fueron donados por MINTIC a través de la modificación No. 2 del contrato 2121496 de 2012, suscrito entre FONADE y UNE EPM telecomunicaciones S.A donde en las consideraciones 8 y 9 se sustenta la donación y por qué no existen esos equipos dentro del inventario, como se indica a continuación de manera textual:

“8. Con base en los resultados obtenidos a la fecha en ejecución de la Fase O del Proyecto Puntos Vive Digital en el componente de apropiación, el FONDO TIC ha considerado necesario disponer de equipos de cómputo adicionales a los ya instalados, los cuales deben ser ubicados en la sala de capacitación de los PVD, obteniendo con esto mayor disponibilidad de equipos para ofrecer clases teórico prácticas, generándose la necesidad adicional de adquirir 102 licencias necesarias, por un valor de \$ 17.583.180,24 de acuerdo con la oferta presentada por el contratista el 23 de agosto de 2013 y el estudio efectuado por FONADE.

9. Con fundamento en lo anterior, el FONDO TIC en comunicación PPVDO-DIRCONCOM-767-1 3, solicitó a FONADE realizar las novedades contractuales requeridas para incluir en el alcance del contrato la entrega de equipos portátiles adicionales, que serán aportados por el FONDO TIC y para los cuales el operador deberá realizar su instalación y administración, así como la adquisición de las licencias Open Académico requerida para cada uno de ellos, de acuerdo con las tarifas del acuerdo suscrito por el MINTIC con Microsoft. Estos equipos se distribuirán de la siguiente manera:

Imagen 1: Distribución de portátiles

MUNICIPIO	CANTIDAD
Medellín ITM	12
Ibagué	18
Rionegro	6
San Cristóbal	10
Riohacha	10
Bello	10
Enviado	8
Cartagena Jorge Arbel	8
Cartagena Santa Rita	10
Matizales	10
TOTAL	102

Fuente: Modificación N°2 contrato 2121496UNE celebrado 25- 11-2013”

Nota: Ver anexo nombrado Modificación N°2 contrato 2121496UNE celebrado 25- 11-2013.

Se puede observar, que, efectivamente existen más equipos portátiles, y que en la relación entregada por la Contraloría no están todos los equipos entregados por MINTIC a través de la citada modificación, pues como se menciona en las actas se realizó una muestra significativa en la revisión.

De igual manera, en este mismo numeral se cita:

Observaciones PVD 70369

70369 - Rionegro – Nuevo	Impresora multifuncional
--------------------------	--------------------------

Al revisar el inventario aprobado para el PVD Lab, se evidencia que no existe impresora en tal inventario, lo cual se corroboró de manera física en el PVD al momento de la visita, a tal punto que las actas pertinentes fueron impresas en otra dependencia perteneciente a la alcaldía.

Se anexa para su revisión, el inventario correspondiente en versión PDF cuyo nombre es: “INVENTARIO PVD 70369 RIONEGRO”.

16691 Sincelejo – Luces de producción y mobiliario: El integrador no incluyó las luces y el mobiliario de producción en el inventario, sin embargo, los elementos existen en el Punto Vive

Digital y en los informes de mantenimiento preventivo se encuentran las evidencias de su existencia y el mantenimiento realizado. Se solicitó al integrador actualizar el formato de inventario.

En las visitas técnicas de la interventoría se han identificado faltantes en los PVD 13559 y 16774 a los cuales la interventoría está haciendo seguimiento a través de su profesional jurídico, una vez se detecta la falta de un equipo se contacta al ejecutor para solicitar información sobre la ubicación de los equipos, si la respuesta es que los equipos fueron hurtados se solicita al ejecutor enviar copia de la denuncia o realizar el proceso correspondiente si aún no cuenta con ella, además de iniciar el trámite ante la aseguradora para la reposición; en cualquier otro escenario el equipo es clasificado como faltante y se solicita al ejecutor recuperarlo de manera inmediata.

Ante la gestión realizada por FONADE y la interventoría, el ejecutor interpuso la denuncia por el micrófono ... y la Tablet digitalizadora de Corozal, el 12 de abril de 2018, los cuales se adjuntan en los anexos de esta comunicación.

Licencias de Software

En atención a las observaciones sobre el licenciamiento de Office y Adobe Acrobat los inconvenientes presentados se deben a que durante los mantenimientos preventivos, al formatear los equipos y realizar la instalación del software nuevamente, se encontraron mensajes de error indicando que se había alcanzado el máximo número de instalaciones posibles, FONADE ha realizado la gestión para que le sean entregadas las claves de activación de todas las licencias para realizar las correcciones pertinentes en los Puntos Vive Digital correspondientes (Ver Anexo Gestión Naska)

Mantenimientos Preventivos

"Del PVD 68475 ITM castilla Medellín, se indica que en los anexos cuyos nombres son "PVD 68675 ITM castilla inicial" y "PVD 68675 ITM castilla final" así como en el PDF "causas aplazamiento PVD 68675" emitido por parte del coordinador departamental del Consorcio Integradores 2018, se evidencia la trazabilidad y seguimiento del proceso de puesta a punto del PVD, gracias a la gestión de los funcionarios de FONADE y de la alcaldía de Medellín. Adicionalmente, se informa que las reparaciones locativas, como el cambio de ventanas en el PVD, han causado aplazamiento en los mantenimientos, sin embargo, se debe realizar dicha actividad de reparación con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas en el convenio suscrito entre FONADE y el ente territorial.

El Punto Vive Digital de Yumbo – Valle del Cauca con ID 68725, fue objeto del primer ciclo de Mantenimiento Preventivo entre el 21 y 24 de marzo de 2017, dejando los equipos operativos y con acta firmada a satisfacción por parte del administrador, para el segundo ciclo de Mantenimientos Preventivos el PVD se encontraba desmantelado debido a una discrepancia entre la Alcaldía y el lugar donde estaba ubicado el PVD, por ese motivo y el nombrado en el numeral "1.1 Funcionamiento de los PVD" este punto no pudo ser objeto de segundo ciclo de Mantenimiento. **Nota:** este anexo se le entrego en físico a la CGR durante la visita.

Del PVD ID 13576 ubicado en Ciénaga de Oro: El ejecutor solicitó al integrador el aplazamiento del mantenimiento preventivo del segundo ciclo dado que existían actividades programadas en el punto que no se podían aplazar, no fue posible coordinar una fecha de visita con el ejecutor por tanto en el segundo ciclo el integrador no pudo cumplir con su obligación, sin embargo, fue visitado el 3 de marzo de 2018 realizando el mantenimiento preventivo correspondiente al tercer ciclo.

Del PVD ID 17664 ubicado en Guadalajara de Buga: el Punto Vive Digital se encuentra cerrado por problemas de infraestructura por lo tanto el integrador no ha realizado mantenimiento preventivo.

De los PVD 68713 y 69131 (corrigiendo el 69713) Bucaramanga: en la fecha programada por el integrador para realizar la visita de mantenimiento preventivo del segundo ciclo el Punto Vive Digital se encontraba cerrado por época de vacaciones, se intentó programar la fecha con el coordinador TIC, Sergio Cajías pero no permitió la realización del mantenimiento argumentando que no se ejecutaron la totalidad de correctivos pendientes en los puntos, lo que ya se documentó anteriormente.

(...)

Durante la realización de los mantenimientos preventivos, el Integrador de Servicios identifica los elementos a los cuales se les debe realizar mantenimiento correctivo o incluso reposición, reportándolos en el acta respectiva. Durante el proceso de conciliación y aprobación del mantenimiento por parte de la Interventoría, ésta no tiene en cuenta para pago de mantenimiento preventivo los elementos que van a ser objeto de correctivo o reposición”.

Correctivos

“Los mantenimientos correctivos y reposiciones no se han ejecutado debido a que se estaba adelantando por parte de FONADE un nuevo Estudio de Precios de Mercado el que conllevó a la suscripción de una modificación contractual. Por tal motivo, se iniciará el proceso de compra, alistamiento, transporte e instalación de los equipos en los Puntos Vive Digital. (Ver anexo, modificaciones a los contratos suscritos con integradores de servicios)

*PVD El Peñol – 10710: **Audifonos para estudio profesional No funcionan:** está para reposición, pendiente de aprobación pues ya se tiene firmada la modificación contractual con los precios de mercado”.*

Capacitaciones

“Si bien es cierto lo que indica la Contraloría con respecto a los PVD en los que no se dictaron cursos en el año 2017, se debe precisar que ni en el Contrato Interadministrativo No. 215085 ni en los Lineamientos del MINTIC se determina para FONADE la obligatoriedad de dictar cursos por parte de los Integradores de Servicios en todos los PVD implementados.

Con respecto a los PVD implementados en las Instituciones Educativas, se considera que, al capacitar a los estudiantes de estas, se está impactando a la población de la localidad; sin embargo, FONADE ha solicitado a los Ejecutores el cumplimiento de lo estipulado en los numerales 10 y 11 de la Cláusula Sexta del Convenio:

- *Apoyar el desarrollo del componente de apropiación de manera idónea según los lineamientos del MINTIC(..)*
- *Permitir el uso de las salas de los PVD para la ejecución de la estrategia de apropiación que sea contratada en el marco del convenio firmado (...).*

La situación presentada en los PVD sin cursos se debe principalmente a la restricción en las franjas horarias para el desarrollo de las capacitaciones por parte del integrador. Por otra parte, la población en algunas regiones no presenta interés, no obstante, FONADE ha solicitado al integrador aumentar en el transcurso del proyecto la promoción y difusión del programa Puntos Vive Digital, lo cual se evidencia con el aumento de certificaciones.

FONADE informa que la amortización de los anticipos se realiza en cada desembolso radicado por los integradores de servicios para el debido trámite de pago; así las cosas, para la aprobación de los mismo se requiere trabajo en conjunto con el integrador y la interventoría, entidad que debe

realizar la verificación, aprobación y certificación respectiva de lo facturado, razón por la cual se presenta un rezago en la radicación de los desembolsos y solo se ve reflejada en la amortización del 30% de cada desembolso que aprobó todas la validaciones respectivas realizadas tanto por la Interventoría como por FONADE.

(...)

Ahora bien, informamos que la Interventoría estableció y socializó el procedimiento y soportes requeridos para la verificación y aprobación de los retiros correspondientes al anticipo (órdenes de pago), conforme los rubros establecidos en el contrato, y el plan de manejo de anticipo presentado por los integradores de servicio, con destino a ser radicados a la fiducia, para el retiro de dichos recursos. Todo lo anterior se encuentra documentado en los informes de Interventoría presentados y aprobados correspondientes al año 2017 (Ver anexo, informes interventoría año 2017).

De igual manera la Interventoría y FONADE aunaron esfuerzos y solicitaron a los integradores de servicios, para disminuir el riesgo en relación con los recursos de anticipo, aumentar el porcentaje de amortización a partir de la facturación radicada en el mes de marzo de 2018".

Análisis de la respuesta de FONADE

Funcionamiento de los PVD

Con respecto a las condiciones en que se encuentran los PVD No.17664 de Buga, 68725 de Yumbo y el 68698 de Montería, FONADE indica que en los diferentes convenios interadministrativos (2161144, 2161055 y 2160940) suscritos con los entes territoriales, se establece: "**Cláusula PRIMERA - OBJETO**,"(...) "*Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para llevar a cabo la continuidad de la operación de los Puntos Vive Digital*" y en el **numeral 9 de la cláusula SEXTA – OBLIGACIONES DEL EJECUTOR**, se establece: "*Garantizar los recursos necesarios para la operación y sostenibilidad del PVD, garantizando como mínimo los siguientes ítems: (...) Mantenimiento de la infraestructura locativa y eléctrica del predio donde se encuentra el PVD*".

Igualmente, FONADE da cuenta de la gestión realizada con las comunicaciones remitidas entre 2016 y 2017 a cada ente territorial en donde recuerda las obligaciones adquiridas en los convenios interadministrativos. Al respecto es preciso señalar que la CGR no desconoce la obligación del ente ejecutor, sin embargo, dentro de las obligaciones de FONADE se incluye: "*Realizar la coordinación necesaria para que el objeto del convenio se cumpla*", razón por la cual no es de recibo su argumento.

Así mismo, el objeto del convenio 215085 establece: "*Realizar la gerencia del proyecto Fase 3 incluido dentro de la estrategia de Puntos Vive Digital con el fin de garantizar la continuidad de los mismos*". En la cláusula cuarta Obligaciones de FONADE se establece: 11. *Realizar la articulación necesaria entre todos los actores del proyecto a fin de conseguir los resultados y metas establecidas en el documento de lineamientos del proyecto. Por lo que se concluye que realizar continuos requerimientos por más de un año sin establecer planes de acción concretos que permitan el correcto funcionamiento de los PVD'S,*

no exime a FONADE de su responsabilidad como Gerente del Proyecto, labor por la cual recibe retribución.

Con respecto a lo informado sobre el PVD 68713 de Bucaramanga, FONADE manifiesta: *“Dado que en este PVD no se pudo llevar a cabo el segundo ciclo del mantenimiento preventivo, pues el Ejecutor no lo permitió, ... mediante comunicación del 18 de enero de 2018, respondió que no permitió la realización del segundo ciclo de mantenimiento preventivo argumentando que no se ejecutaron la totalidad de los correctivos y reposiciones que surgieron del primer ciclo...”, En la visita realizada el pasado 5 de abril del corriente, FONADE explicó que frente a la reposición de los equipos de la fase cero, se estaban adelantando unas reuniones con los integradores de servicios, ..., con el propósito de validar y acordar los nuevos precios para las mismas, trabajo reflejado en una modificación contractual suscrita entre FONADE., la cual se adjunta. En ese orden de ideas se aclara que la reposición se realizará en los términos de dicha modificación”.*

Al respecto, la CGR no desconoce los ajustes realizados en la contratación derivada con los integradores de servicios a raíz del nuevo estudio de precios adelantado, no obstante, desde la suspensión de los mantenimientos correctivos hasta la reactivación de los mismos, transcurrieron 6 meses, tiempo que impacta el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con mantenimientos correctivos. Dado que el proyecto culmina en julio de 2018 y los requerimientos de reposición de los equipos se vienen manifestando desde el momento en que se hizo el mantenimiento preventivo (17 de marzo de 2017) a éste PVD, se estima que el plazo para realizar los correctivos (cambio de la totalidad de los equipos) no será suficiente dada las fallas y debilidades reportadas en el mismo.

Documentación de los Inventarios

FONADE menciona *“Durante el desarrollo del programa “Continuidad PVD – Fase 3”, todos los Puntos Vive Digital cuentan con inventarios en archivo de Excel levantados en campo por los integradores, todos los formatos contienen la misma información mínima como marca, serial y ubicación entre otros...”*. La CGR ratifica que no se cuenta con un formato estándar para el registro de los inventarios de los PVD, si bien incluyen la información de marca, serial, no todos cuentan con la ubicación y la placa de inventario, los formatos cambian de acuerdo al integrador. Adicional a ello, en las evidencias obtenidas en las visitas se encontraron inventarios con errores en marcas y placas y por ejemplo, en los inventarios suministrados por FONADE para los PVD's de la región 2 son del anterior proveedor por lo que difieren con respecto a los levantados por el integrador.

Consistencia de los Inventarios

En la respuesta, FONADE explica que los computadores que no se encuentran en los PVD's 68675 de Medellín y 68678 de Envigado corresponden a unos aportes hechos por el FONTIC, de acuerdo con las necesidades originadas a través de la

modificación No. 2 del contrato 2121496 de 2012, y menciona que: *"el FONDO TIC en comunicación PPVDO-DIRCONCOM-767-1 3, solicitó a FONADE realizar las novedades contractuales requeridas para incluir en el alcance del contrato la entrega de equipos portátiles adicionales, que serán aportados por el FONDO TIC y para los cuales el operador deberá realizar su instalación y administración"*. Lo expuesto, no justifica la falta de control mediante el registro en los inventarios, porque debían ser identificados como corresponde que es donación.

En cuanto la impresora multifuncional del PVD 70369, se mantiene la inconsistencia por cuanto el inventario revisado en campo el día de la visita, no contiene este elemento.

Con respecto al PVD 16691 Sincelejo FONADE menciona *"El integrador no incluyó las luces y el mobiliario de producción en el inventario, sin embargo, los elementos existen en el Punto Vive Digital y en los informes de mantenimiento preventivo se encuentran las evidencias de su existencia y el mantenimiento realizado. Se solicitó al integrador actualizar el formato de inventario"*. Por lo que se corrobora la inconsistencia en el inventario.

Sobre los elementos faltantes y sin denuncia en los PVD 13559 Cerete y 16774 Corozal, FONADE manifiesta que *"...una vez se detecta la falta de un equipo se contacta al ejecutor para solicitar información sobre la ubicación de los equipos, si la respuesta es que los equipos fueron hurtados se solicita al ejecutor enviar copia de la denuncia o realizar el proceso correspondiente si aún no cuenta con ella, además de iniciar el trámite ante la aseguradora para la reposición; en cualquier otro escenario el equipo es clasificado como faltante y se solicita al ejecutor recuperarlo de manera inmediata"*. Y menciona que *"Ante la gestión realizada por FONADE y la interventoría, el ejecutor interpuso la denuncia, el 12 de abril de 2018..."*.

Al respecto, revisando las actas de los mantenimientos preventivos se tiene que los elementos fueron identificados como hurtados y/o faltante por el integrador para el PVD 13559 desde el 30 de mayo de 2017 (micrófono) y para el PVD 16774 desde el 11 de diciembre de 2017 (una tableta), sin haber identificado la otra tableta faltante. Sin embargo, posterior a la visita realizada por la CGR fueron instauradas las respectivas denuncias.

Por lo anterior, y como quiera que cuando se realizó la revisión, se encontraron las situaciones descritas en el control de registro de inventarios, se mantiene lo establecido en la visita de la CGR.

Licencias de Software

FONADE manifiesta que: *"En atención a las observaciones sobre el licenciamiento de Office y Adobe Acrobat los inconvenientes presentados se deben a que durante los mantenimientos preventivos, al formatear los equipos y realizar la instalación del software nuevamente, se encontraron mensajes de error indicando que se había alcanzado el máximo número de*

instalaciones posibles, FONADE ha realizado la gestión para que le sean entregadas las claves de activación de todas las licencias para realizar las correcciones pertinentes en los Puntos Vive Digital correspondientes (Ver Anexo.).” Por lo que la respuesta aclara que se están haciendo gestiones para realizar las correcciones pertinentes, lo cual ratifica que las inconsistencias identificadas por la CGR y no modifica el impacto del riesgo mencionado.

Mantenimientos

Preventivos

Con respecto a las aclaraciones relacionadas con los mantenimientos preventivos no realizados, se indica por parte de FONADE las diversas justificaciones en cuanto a adecuaciones de infraestructura, falta de la misma, época de vacaciones ó que el ejecutor tenía otras actividades programadas. Si bien esto pudo haber ocurrido, debieron ser reprogramados dentro de la vigencia para dar cumplimiento a lo establecido en el anexo técnico “Los mantenimientos preventivos deberán realizarse en un intervalo de cada seis (6) meses durante la vigencia del contrato, procurando que se realice un mantenimiento cada semestre del año”.

FONADE menciona que “Durante la realización de los mantenimientos preventivos, el Integrador de Servicios identifica los elementos a los cuales se les debe realizar mantenimiento correctivo o incluso reposición, reportándolos en el acta respectiva. Durante el proceso de conciliación y aprobación del mantenimiento por parte de la Interventoría, ésta no tiene en cuenta para pago de mantenimiento preventivo los elementos que van a ser objeto de correctivo o reposición”. No obstante, de la verificación realizada por la CGR, y teniendo en cuenta las observaciones de las actas de mantenimiento que al ser cruzadas con el anexo que relaciona el inventario, se identificaron elementos a los cuales se les cobro el mantenimiento y habían sido reportados con falla.

Con respecto a los mantenimientos correctivos y reposiciones que no se han ejecutado, FONADE aclara que “debido a que se estaba adelantando por parte de FONADE un nuevo Estudio de Precios de Mercado el que conllevó a la suscripción de una modificación contractual. Por tal motivo, se iniciará el proceso de compra, alistamiento, transporte e instalación de los equipos en los Puntos Vive Digital. (Ver anexo, modificaciones a los contratos suscritos con integradores de servicios). Como ya se indicó en párrafos anteriores, la CGR no desconoce los ajustes realizados en la contratación derivada con los integradores de servicios, a raíz del nuevo estudio de precios adelantado. Sin embargo, vale la pena recabar que el tiempo transcurrido entre la suspensión de los mantenimientos correctivos, hasta la reactivación de los mismos, impactan directamente el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con mantenimientos correctivos.

Capacitaciones

FONADE aclara que “ni en el Contrato Interadministrativo No. 215085 ni en los Lineamientos del MINTIC se determina para FONADE la obligatoriedad de dictar cursos por parte de los

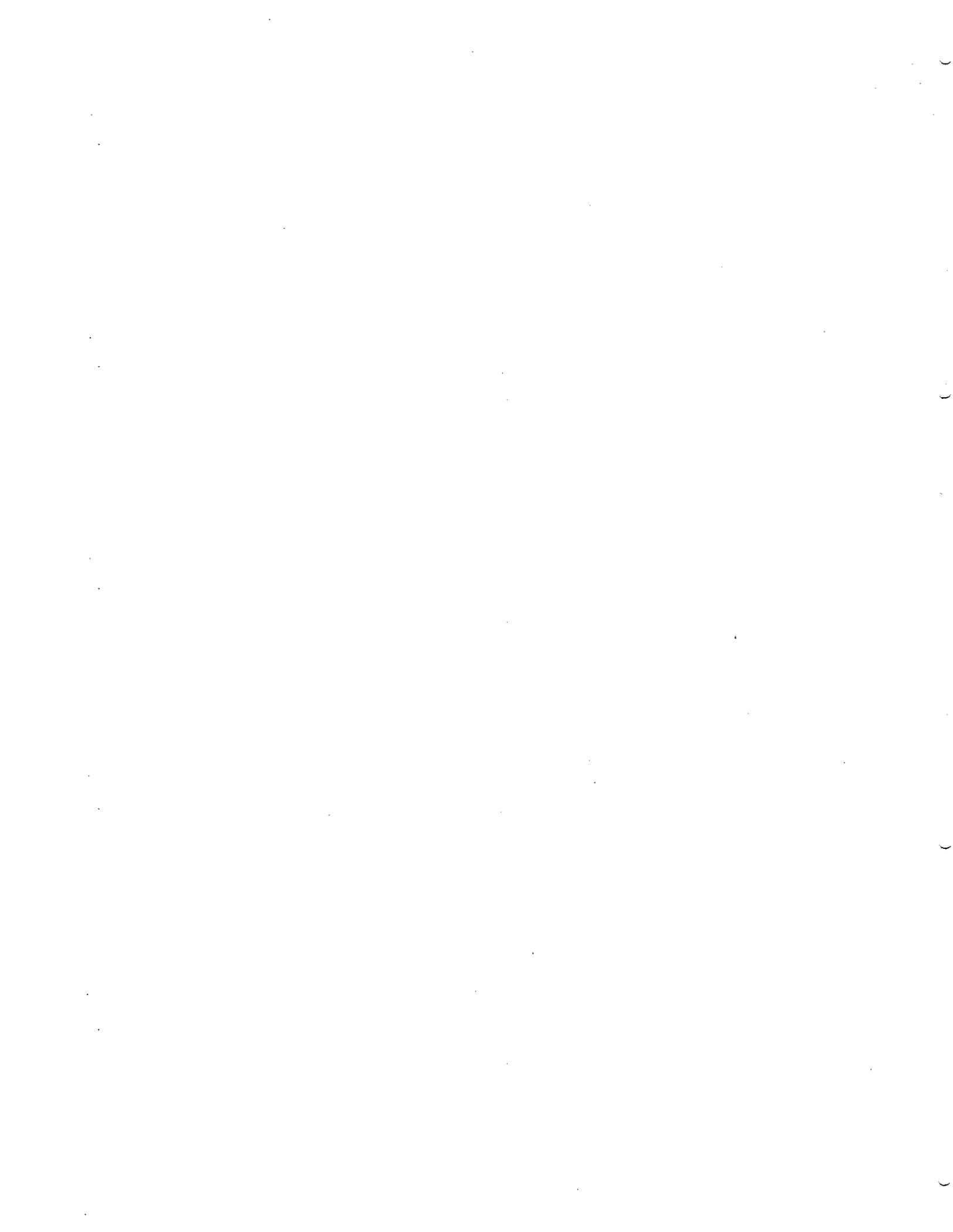
Integradores de Servicios en todos los PVD implementados". Sin embargo, indica que "La situación presentada en los PVD sin cursos se debe principalmente a la restricción en las franjas horarias para el desarrollo de las capacitaciones por parte del integrador. Por otra parte, la población en algunas regiones no presenta interés, no obstante, FONADE ha solicitado al integrador aumentar en el transcurso del proyecto la promoción y difusión del programa Puntos Vive Digital, lo cual se evidencia con el aumento de certificaciones". Si bien no existe la obligación explícita sobre todos los PVD para dictar cursos, en el anexo técnico del integrador existen unas metas de apropiación establecidas por región que se encuentran rezagadas como lo plantea la CGR y dado el incumplimiento presentado por parte de los integradores, hasta enero de 2018 fueron requeridos cuando ya está por culminar el proyecto.

Finalmente, FONADE realiza las aclaraciones relacionadas sobre el manejo de los anticipos, en donde para aprobación de los desembolsos y la respectiva amortización del anticipo ... *"se requiere trabajo en conjunto con el integrador y la interventoría, entidad que debe realizar la verificación, aprobación y certificación respectiva de lo facturado, razón por la cual se presenta un rezago en la radicación de los desembolsos y solo se ve reflejada en la amortización del 30% de cada desembolso que aprobó todas la validaciones respectivas realizadas tanto por la Interventoría como por FONADE. ... De igual manera la Interventoría y FONADE aunaron esfuerzos y solicitaron a los integradores de servicios, para disminuir el riesgo en relación con los recursos de anticipo, aumentar el porcentaje de amortización a partir de la facturación radicada en el mes de marzo de 2018".*

Para la CGR es claro que cualquier desembolso debe contar con la validación de la Interventoría, sin embargo no se dio cumplimiento a los planes de manejo de los anticipos que se encontraban previstos, además la baja amortización de los anticipos genera riesgo si se tiene en cuenta el porcentaje de ejecución que se presenta y únicamente hasta el mes de marzo de 2018, es decir a tres meses de finalizar el término establecido para el proyecto, se están tomando algunas medidas por parte de FONADE para incrementar el porcentaje de amortización.

Adicionalmente, es FONADE como gerente integral del convenio 2515085, quien bajo su exclusiva responsabilidad y control debe asumir los riesgos derivados de la ejecución del mismo, por lo que el rezago en la ejecución del convenio afecta el proceso de legalización de los desembolsos recibidos por parte de FONTIC (de los cuales solo se ha soportado debidamente la utilización del 39% de los recursos entregados), lo que a su vez pone en riesgo los recursos entregados a los integradores e incrementa las posibilidades de controversias judiciales por el atraso que presenta el objeto contratado.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con connotación disciplinaria.



ANEXO 2

ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

No.	Identificación	Tema	Trámite	Resultado
1	2017-124140-82111-IS	Respuesta a la solicitud de legalización de novedades de las actas de servicio del contrato 20160406 al Representante Legal del Consorcio FONADE 030 de fecha 6 de septiembre de 2017, donde se informa que de las 39 actas de servicio indicadas el estado es el siguiente: 12 normalizadas, 13 en proceso de normalización con sus novedades terminadas y 11 en proceso de normalización y en realización de las novedades.	Analizada la solicitud, se concluye que esta comunicación corresponde a la respuesta generada por parte de FONADE para la solicitud No. 2017ER0062462 del insumo No. 1 y la conclusión se describe en el ítem anterior.	No se encontró evidencia de irregularidades por parte de FONADE por cuanto el no pago de las actas de servicio mencionadas, se ha presentado por causas atribuibles al contratista.
2	2017-124461-82111-IS	Oficio del ciudadano que se desempeñó como Subgerente Financiero de FONADE para la época de la firma del convenio y a raíz de la auditoría para la vigencia 2015 apareció su nombre como presunto responsable (Contrato ESAP-FONADE Sede Santa Marta ESAP).	Mediante oficio 2017IE0080679 del 3 de octubre de 2.017 la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras de la CGR remite esta solicitud a la Gerencia Departamental Colegiada del Magdalena teniendo en cuenta la competencia.	Mediante oficio 2017EE00120278 del 3 de octubre de 2.017 se informó al peticionario sobre el traslado a la Gerencia Departamental.
3	2017-129304-82111-IS	Oficio suscrito por un ciudadano, que manifiesta inquietud frente a la manera como se está ejecutando el proyecto del Fondo Mundial por cuanto este va dirigido a una población objetivo (hombres homosexuales y mujeres trans) y se está teniendo en cuenta mujeres y hombres que no pertenecen a esta población con el solo fin de cumplir metas y por un beneficio económico	<i>Acuerdo de Subvención No. COL-H FONADE 1062 Convenio No. 216146 con el FONDO MUNDIAL, FONADE manifiesta que, durante la supervisión realizada a las actividades ejecutadas, el equipo de profesionales en terreno no identificó anomalías en el abordaje realizado.</i> Mediante oficio No. 20182300055341 del 28 de febrero de 2018, FONADE dio respuesta al ciudadano informándole el procedimiento realizado para constatar las situaciones señaladas.	Revisada y analizada la documentación correspondiente, no se encontró evidencia de irregularidades por parte de FONADE relacionadas con el tema puesto en conocimiento, relacionado con el convenio No. 216146 suscrito con el FONDO MUNDIAL.
4	2018-130595-82111-IS.	Derecho de petición mediante el cual se solicita realizar una revisión del material probatorio y una visita de inspección ocular frente al hallazgo denominado "Cantidades de Obra" de la auditoría regular de la vigencia 2016 relacionado con el Contrato Interadministrativo No. 2124250 de 2.012 (Sahagún - Estadio) y corresponden a	Revisado el Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR para el hallazgo No. 7 Cantidades Contrato interadministrativo 2124250 de 2012 -Sahagún Estadio- (D-F) se encuentra que se adelantaron las acciones relacionadas con el seguimiento y la solicitud al municipio de la afectación de las garantías sobre estabilidad y calidad de la obra.	De lo anterior, se concluye que se adelantaron parte de las acciones previstas en el plan de mejoramiento dentro del término establecido sobre el hallazgo No. 3 vigencia 2016 Contrato No. 2124250 Sahagún - Estadio. Sin embargo, la acción de mejora continua vigente ya que FONADE debe realizar seguimiento a las acciones que adelante el municipio.

		la ejecución del contrato No. 0043 de 2.013 suscrito entre el Municipio de Sahagún y la Unión Temporal BERAKAH.		
5	2018-131520-82111-IS	Mediante Comunicación 2018ER0007701 de del 18 de enero de 2018 FONADE solicita a la Fiduciaria Bogotá informe y la rendición final de cuentas del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración No. 3-1-46820 celebrado entre la Fiduciaria y el contratista del Proyecto "Construcción Unidad Deportiva - Casa Campesina Fase I en el Municipio de Campoalegre (Huila) relacionado con el Contrato Interadministrativo No. 2122408 para cruzar información relacionada con anticipos.	Analizada la comunicación se encuentra que hace parte del Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR para subsanar el hallazgo No.16 Convenio Interadministrativo No. 2122408 FONADE Municipio de Campoalegre- Huila (D) de la auditoria de cumplimiento vigencia 2016 respecto a los anticipos de los contratos de obra. En cumplimiento del requerimiento realizado la Fiduciaria remitió el informe de rendición final de cuentas a través del comunicado con radicado de ingreso FONADE No. 20184300119582 del 22 de febrero de 2.018.	Revisada y analizada la documentación, se concluye que se adelantaron las acciones previstas dentro de los plazos definidos en el plan de mejoramiento para el hallazgo No. 16 vigencia 2016 Contrato No. 2122408 con el municipio de Campoalegre (Huila) y mediante Comprobante de Ingreso No. 10260 del 21 de diciembre de 2.017, el contratista efectuó la devolución de los rendimientos financieros consignados erróneamente por la Fiducia a la entidad territorial y no a FONADE.
6	2018-130153-82111-IS	La Contraloría de Cundinamarca remite denuncia relacionada con el contrato de obra No. 033 de 2015, la cual fue recibida durante la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Integral - Vigencia 2.016 realizada en el Municipio de Fosca, debido a que el Contrato de Obra Pública fue suscrito por el municipio con recursos de la Nación. El cual tiene por objeto: "Construcción de placas huellas y rehabilitación de vías terciarias de municipio de Fosca - Cundinamarca" el cual se deriva del Convenio No. 199 de 2015 entre el DPS, el FIP y el municipio de Fosca.	Según lo manifestado por FONADE "De acuerdo con lo previsto en el Convenio Interadministrativo No. 212080 de 2012, frente a la ejecución del contrato de obra es la interventoría del Contrato No. 033 de 2015". La supervisión del contrato estuvo a cargo del DPS. Este contrato de obra fue adicionado en plazo y no afecto el valor inicial del contrato. Se verificó el acta de terminación del Contrato No. 033 de 2.015 y el acta de entrega y recibo final del objeto contractual del Contrato No. 033 de 2.015.	Revisada y analizada la documentación correspondiente, no se encontró evidencia de irregularidades por parte de FONADE por cuanto el producto objeto del contrato fue entregado por el contratista y recibido por el municipio a satisfacción con el visto bueno de la interventoría.
7	2017-115215-82110-IS	El ciudadano afirma que fungió como contador del grupo GYB LTDA desde septiembre de 2011 a octubre de 2013, que la Gerencia decidió falsificar su firma como contador en los estados financieros de 2012 entregados en la Cámara de Comercio de Bogotá, con el fin de renovar el Registro Único de Proponentes y poder licitar ante el Estado Colombiano.	De acuerdo con la narración de los hechos descritos por el ciudadano, considera la Comisión de Auditoría que no es necesario adelantar actuación alguna al respecto puesto que la conducta desplegada por el grupo GYB LTDA no guarda relación con la gestión fiscal o se relaciona con las funciones de la CGR.	Es de aclarar que el ciudadano ya instauró las acciones legales pertinentes ante la Fiscalía General de la Nación quien es la encargada de investigar la comisión de conductas punibles, razón por la cual no es necesario dar traslado.

8	2017-124473-82111-IS	Derecho de petición radicado por el ICBF ¹⁸ ante FONADE en donde se solicita que se informe por parte de éste, la subsanación a las observaciones presentadas por la CGR relacionadas con el convenio 212011/12 concretamente al hallazgo No.68/2013.	Revisados los informes de auditoría de FONADE para las vigencias 2012 y 2013 de la CGR no fue posible identificar el hallazgo citado como 68/2013, de igual modo se realizó la búsqueda en los informes de auditoría de las vigencias 2012 y 2013 para el ICBF y no se encontró el hallazgo 68/2013. Sobre el asunto del derecho de petición se precisa que FONADE mediante oficio 20172200220291 del 28 de agosto de 2017 envió la respuesta al peticionario. En el oficio de la referencia se informa de los diferentes requerimientos hechos al contratista, así como de las adecuaciones y mantenimientos realizados.	Una vez analizada la documentación correspondiente, se considera que no existen irregularidades en la gestión de FONADE, ya que se emitió el informe de las adecuaciones realizadas sobre el CDI el Colegio en el municipio de Cundinamarca y se remitió la respectiva respuesta a la solicitud elevada por el ICBF.
9 y 10	2017-130136-82111-IS y 2018-130723-82111-IS	Estas solicitudes hacen referencia a actos de corrupción por parte de una funcionaria encargada del área de contratación de FONADE y su esposo que de acuerdo con los hechos narrados han adjudicado procesos de contratación por dadas, entre los que se citan los pozos de la ANH, los diferentes procesos de la USPEC y el contrato con el operador tecnológico de la entidad. A su vez, se solicita que se investiguen las cuentas de la mencionada funcionaria en suiza y las islas caimán.	Respecto de las observaciones realizadas en el proceso de selección del nuevo operador de tecnología, se concluye que FONADE dio respuesta a las observaciones hechas por la Unión Temporal, respondiendo cada una de ellas, de acuerdo con los documentos que soportan el contrato y teniendo en cuenta las especificaciones dadas en el mismo y su documentación anexa. Se revisó la hoja de vida de la funcionaria, así como su declaración de bienes y rentas, donde no se evidenció la existencia de cuentas de ahorros en el extranjero. Se verificó la contratación referida; en el caso de la contratación suscrita con la Agencia Nacional de Hidrocarburos no fue posible establecer a que proceso hace referencia el denunciante, ya que los contratos celebrados con la ANH los suscribió el representante legal de FONADE y no la funcionaria que se cita.	De acuerdo con el análisis planteado no se pudieron establecer elementos que ratifiquen los hechos puestos en conocimiento y que configuren un detrimento al erario. Sobre las posibles conductas punibles y disciplinarias el Departamento Nacional de Planeación ya realizó los respectivos traslados a la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.
11	2018-132272-82111-IS	Originado por el oficio remitido al Gerente del convenio 2133081 de FONADE por parte del alcalde y la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Girardot (Cundinamarca), el 24 de enero de 2018 relacionado con reiteración a solicitud elevada con anterioridad, a fin de dar celeridad a la contratación de la nueva inventoría y	Con respecto al Convenio 2133081 celebrado entre FONADE y el Municipio de Girardot, suscrito el 7 de octubre de 2013 para la construcción de vías vehiculares sector la carbonera municipio de Girardot, se encuentra vigente y con plazo de ejecución hasta el 31 de agosto del año en curso, según proroga No. 6 del 23 de diciembre de 2017, se verifica la respuesta dada por FONADE mediante radicado 201827000-55321 del 28	Revisada y analizada la documentación correspondiente, no se encontró evidencia de irregularidades por parte de FONADE que conduzcan a detrimento patrimonial y a adelantar proceso de responsabilidad fiscal.

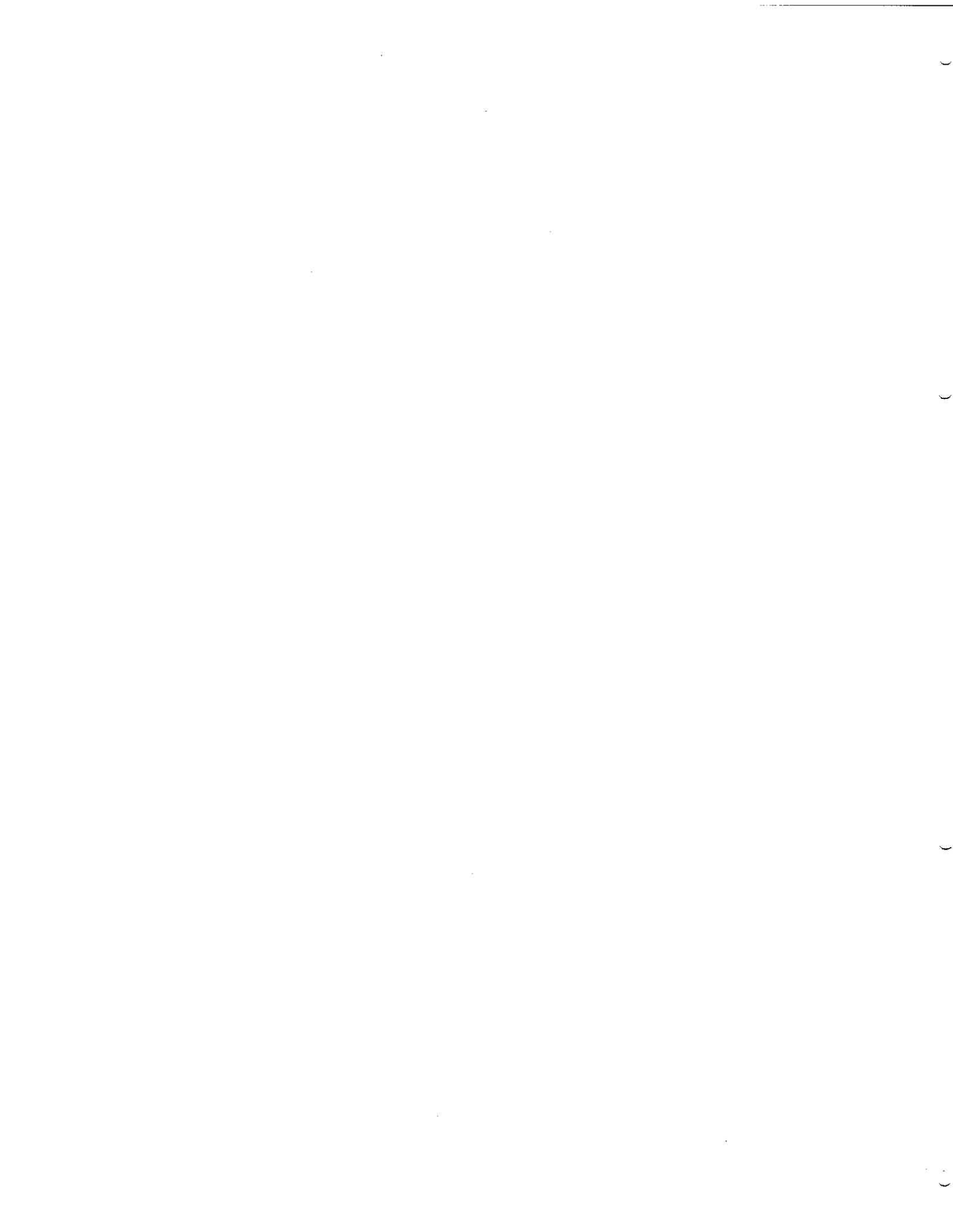
¹⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

		revisión de ítems no previstos en la actualización del Proyecto Eléctrico y FMI044 Acta No. y Adición en recursos.	de febrero de 2018 en donde se resuelven las inquietudes y brindan las aclaraciones pertinentes al municipio. Se verificó que a la fecha en el proceso de asignación de la nueva interventoría se ha solicitado el estudio de precios de mercado y estudios previos ante el área de planeación contractual el 21 de noviembre de 2.017 y el Costeo de interventoría por parte del Área de Planeación Contractual el 19 de febrero de 2018.	
12	2018-132422-82111-IS	Radicado 20182700024841 de fecha 6 de febrero de 2018, solicitud a la Interventoría (Contrato No. 2131908) remisión del informe final técnico y PGI0 del proyecto.	En el marco de las acciones de mejora establecidas en el Plan de Mejoramiento, suscrito con la CGR para subsanar el hallazgo No.14 de la Auditoría de Cumplimiento Vigencia 2016, relacionado con el contrato Interadministrativo derivado No. 2133349 cuyo objeto es "Construcción de pavimento rígido calle 18 primera etapa entrada a la virgencita puente Club de Leones", la gerente del convenio 211041 por parte de FONADE remite la comunicación a la interventoría. Verificada la documentación obtenida, al 3 de abril de 2018 no se evidencia una respuesta formal por parte de la interventoría, ni por parte del municipio. Sin embargo, según la respuesta remitida por FONADE, "teniendo en cuenta la información suministrada por el interventor del proyecto mediante correo electrónico del 27 de marzo de 2018, se encuentra que a la fecha se adelanta el procedimiento de afectación de las garantías del proyecto".	De lo anterior, se concluye que se adelantaron parte de las acciones previstas en el plan de mejoramiento dentro del término establecido para subsanar las causas del hallazgo No. 14 vigencia 2016 contrato No. 2133349 Soledad Atlántico y la acción de mejora continua vigente ya que está dentro del plazo establecido para la segunda actividad: "presentar el informe de las reparaciones efectuadas por el contratista, con el recibido del Interventor y Ente Territorial y la verificación de las cantidades ejecutadas".
13	2018-132437-82111-IS	Radicado 20182700024821, de fecha 6 de febrero de 2018 solicitud al alcalde del municipio de Soledad Atlántico iniciar la afectación de la garantía de cumplimiento y calidad de la obra por el incumplimiento del objeto contractual.	Al respecto se evidenció la citación por parte de la Secretaría General del municipio de Soledad al contratista para audiencia de incumplimiento el 15 de febrero de 2018, la cual fue celebrada el 21 febrero de 2018 y asistió la Interventoría, el Municipio y el Contratista, y suspendida hasta nueva convocatoria de la entidad territorial.	La comunicación hace parte del Plan de Mejoramiento, suscrito con la CGR para subsanar el hallazgo No.14 de la Auditoría de Cumplimiento Vigencia 2016 citado en el insumo No. 15 y se concluye que se encuentra dentro del término previsto y la acción continua vigente.
14	2018-132435-82111-IS	Radicado 20182700019341 de fecha 29 de enero de 2018, solicita a la alcaldía el acta de liquidación del contrato de obra pública No. 4162.0.26.1.310.2014 derivado del convenio interadministrativo No. 2123075	De acuerdo con el Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR para subsanar el hallazgo No.17 de la Auditoría de Cumplimiento Vigencia 2016 relacionado con el contrato No. 2123075 para la adecuación de diferentes parques y escenarios deportivos del municipio de Santiago de Cali, la gerente del	La comunicación hace parte del Plan de Mejoramiento, suscrito con la CGR y se concluye que las acciones para subsanar el hallazgo No.17 de la Auditoría de Cumplimiento Vigencia 2016 no se pueden limitar a las solicitudes por lo que la

			<p>convenio 211041 por parte de FONADE remite la comunicación de este insumo.</p> <p>Revisada la documentación suministrada, la alcaldía de Cali remite respuesta el 2 de marzo de 2018 anexando el acta de liquidación solicitada con fecha del 18 de enero de 2018. Sin embargo, FONADE que dentro del acta de liquidación remitida no se tuvo en cuenta el informe rendido por la comisión auditora de la CGR y se solicitó aclaración.</p>	acción continua vigente.
15	2018-132503-82111-IS	<p>Radicado 20182700021591 de fecha 31 de enero de 2018, solicita al interventor el ajuste al formato FMI027 contrato de obra pública no. 4162.0.26.1.310.2014 y la documentación soporte de ejecución de las obras recibidas a satisfacción.</p>	<p>Con respecto a la solicitud realizada a la interventoría en su respuesta reitera que el formato FM1027 es un documento suscrito de manera conjunta con el contratista de obra, y este no procederá a firmar una nueva versión de este formato, pues de hacerlo, podría aceptar de manera tácita de situaciones que no comparte, así que el consorcio, considera viable presentar una aclaración a las actas de entrega y recibo final del objeto contractual (FMI 027) suscritas en su momento, con base a las verificaciones realizadas desde la CGR</p>	<p>En lo referente a la documentación soporte de ejecución de las obras recibidas a satisfacción la interventoría menciona que el contratista no ha remitido la totalidad de los entregables para completar el informe final de liquidación.</p> <p>Las acciones de mejora definidas en el plan de mejoramiento para el hallazgo No. 17 AC 2016 contrato No. 2123075 Santiago de Cali, no se pueden limitar a la remisión de los oficios a los contratistas y responsables y la gestión por parte de FONADE se debe replantear para subsanar las causas que originaron el hallazgo.</p>
16	2018-134423-80734 IS	<p>Solicita se revise toda la implementación del proyecto de kioscos Vive digital, en especial en la vereda PAUJIL, del municipio de Ataco y otras veredas como mesa de Pole, Cascarillo, Casa Verde, entre Otras.</p>	<p>Mediante 2018IE0028882 de fecha 17 de abril de 2018 se da traslado a la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, por lo que el insumo se refiere a hechos relacionados con un proyecto liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sujeto de control de esa Delegada Sectorial.</p>	<p>Trasladado a la Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional</p>
17	2017IE0048116	<p>La Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, remitió a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras denuncia presentada por el Ministro de Justicia y del Derecho, en la cual se describe el pago de una suma de dinero a una exfuncionaria de la USPEC para que se adjudicara un</p>	<p>Analizados los soportes documentales que reposan en la entidad se pudo establecer que la entidad adelantó procesos de selección con la USPEC uno para la operación y mantenimiento de las plantas de agua potable en el establecimiento penitenciario y carcelario de alta y mediana seguridad EPAMSCAS Cómbita (Boyacá) en el marco del contrato interadministrativo No 216144. Los contratos No. 2172431 y No.</p>	<p>Los contratos mencionados se encuentran en trámites para su respectiva legalización, por lo cual aún no se ha realizado el inicio formal de los mismos y no se evidencia ejecución presupuestal y financiera. Sobre los hechos descritos en la denuncia por ser conductas de índole punible las mismas ya fueron puestas en conocimiento de</p>

		contrato de obra al denunciante y ante el incumplimiento de la adjudicación del contrato se realizó la respectiva denuncia.	2172432 para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física general de los establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del instituto nacional penitenciario y carcelario INPEC celebrado con dos Consorcios diferentes.	la autoridad competente, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, por lo que no se requiere traslado.
18	2017ER0062462	Solicitud de legalización novedades de las actas de servicio del contrato 20160406 de junio 22 de 2017, por cuanto desde el mes de septiembre de 2016 no se ha podido realizar la facturación del Consorcio FONADE 030-2015 con normalidad. De las actas de servicio que componen el contrato 20160406, ya que solo están legalizados 8 proyectos de 39 asignados en total.	Se realizó visita técnica al área de contratos y se solicitaron los soportes relacionados, se aclara el estado en que se encuentran las 39 Actas de Servicio derivadas del Contrato 2160406 es el siguiente: 25 Actas de Servicio cuentan con novedades legalizadas y 14 Actas de Servicio se encuentran en proceso de legalización de novedades.	No se encontró evidencia de irregularidades por parte de FONADE por cuanto el no pago de las actas de servicio mencionadas, se ha presentado por causas atribuibles al contratista debido precisamente a que se encuentran en proceso de legalización de novedades.
19	2017ER0113693	En el marco de las acciones de mejora establecidas en el Plan de Mejoramiento, suscrito con la CGR para subsanar el hallazgo No. 3 Calidad de Construcción Contrato Interadministrativo No. 2133553 Manta — Cundinamarca (D-F) de la Auditoría Regular Vigencia 2016. El Interventor por parte de FONADE solicita a la Alcaldía de Manta las medidas con respecto al presunto incumplimiento del Contrato de Obra COP-006-14 relacionado con el mencionado convenio.	Al respecto la CGR verificó el avance en el Plan de Mejoramiento y dentro de las actividades que se encuentran pendientes por parte de FONADE está: la visita por parte de la Supervisión, para efectuar inspección y verificación de los compromisos solicitados. Remitir a la aseguradora que ampara el contrato de obra, el contrato interadministrativo y el contrato de interventoría del aviso del siniestro, entre otras.	De lo anterior, se concluye que se adelantaron parte de las acciones previstas en el plan de mejoramiento dentro del término establecido sobre el hallazgo No. 3 vigencia 2016 Contrato No. 2133553 con el municipio de Manta. Sin embargo, la acción de mejora continua vigente ya que FONADE relaciona actividades que se encuentran pendientes por realizar para dar cumplimiento, las cuales no se encuentran contempladas dentro de la acción de mejora, por lo que se deben complementar.
20	2018-130575-82111 SE	Originada por la solicitud de una ciudadana quien pide que se adelanten las investigaciones correspondientes por presuntas irregularidades en Contratos de Prestación de Servicios celebrados por FONADE.	Se practicaron pruebas y se están realizando las valoraciones de las mismas,	Esta solicitud especial se retira del contenido de este informe.

ANEXO 3
ESTADOS FINANCIEROS Y NOTAS





FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE

Estado de Situación Financiera

31 de diciembre de 2017

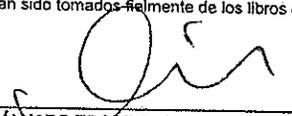
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2016)

(Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	31 Dic 2017	31 Dic 2016
ACTIVOS			
Activos corrientes			
Efectivo y equivalentes al efectivo	7	342,094,060	537,332,483
Cartera de Crédito y Operaciones de Leasing financiero	10	37,673	61,166
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	13,181,625	13,602,879
Inversiones negociables	8	883,815,165	649,023,982
Otros activos no financieros	11	1,605,845	2,716,019
Activos por Impuestos corrientes	18	0	4,358,652
Activos corrientes totales		\$ 1,240,734,368	\$ 1,207,095,181
Activos no corrientes			
Cartera de Crédito y Operaciones de Leasing financiero	10	35,344	168,801
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	2,893,879	158,310
Propiedades, planta y equipo	12	16,481,790	15,987,119
Propiedad de inversión	13	95,641,930	13,354,755
Activos Intangibles distintos de la plusvalía	14	840,395	423,974
Inversiones disponibles para la venta	8	6,829	59,982,315
Activos por Impuestos diferidos	18	10,979,502	9,729,857
Otros activos no financieros	11	732,700	832,221
Activos no corrientes totales		\$ 127,612,369	\$ 100,637,352
Activos Totales		\$ 1,368,346,737	\$ 1,307,732,533
PASIVOS Y PATRIMONIO			
Pasivos corrientes			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	15	34,221,277	41,102,677
Pasivos por Impuestos corrientes	18	13,064,322	9,989,224
Depósitos Especiales	19	965,081,841	983,989,391
Otros pasivos no financieros	11	6,663,830	5,466,321
Pasivos corrientes totales		\$ 1,019,031,270	\$ 1,040,547,613
Pasivos no corrientes			
Provisiones por beneficios a los empleados	20	277,748	108,272
Otras provisiones	20	95,569,444	84,405,666
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	15	19,238,207	18,132,470
Pasivo por Impuestos diferidos	18	6,510,467	7,875,393
Depósitos Especiales	19	84,449,142	30,887,445
Otros pasivos no financieros	11	0	287,252
Pasivos no corrientes totales		\$ 206,045,008	\$ 141,676,498
Pasivos Totales		\$ 1,225,076,278	\$ 1,182,224,111
Patrimonio			
Capital emitido	21	79,410,701	79,410,701
Reservas	21	31,234,097	31,791,136
Ganancias acumuladas por adopción		11,332,863	11,332,863
Ganancias (Pérdidas) acumuladas		5,941,094	0
Resultado del ejercicio		15,345,075	5,941,094
Otras participaciones en el patrimonio	28	6,629	-296,737
Total Patrimonio		\$ 143,270,459	\$ 125,508,422
Pasivos y Patrimonio totales		\$ 1,368,346,737	\$ 1,307,732,533

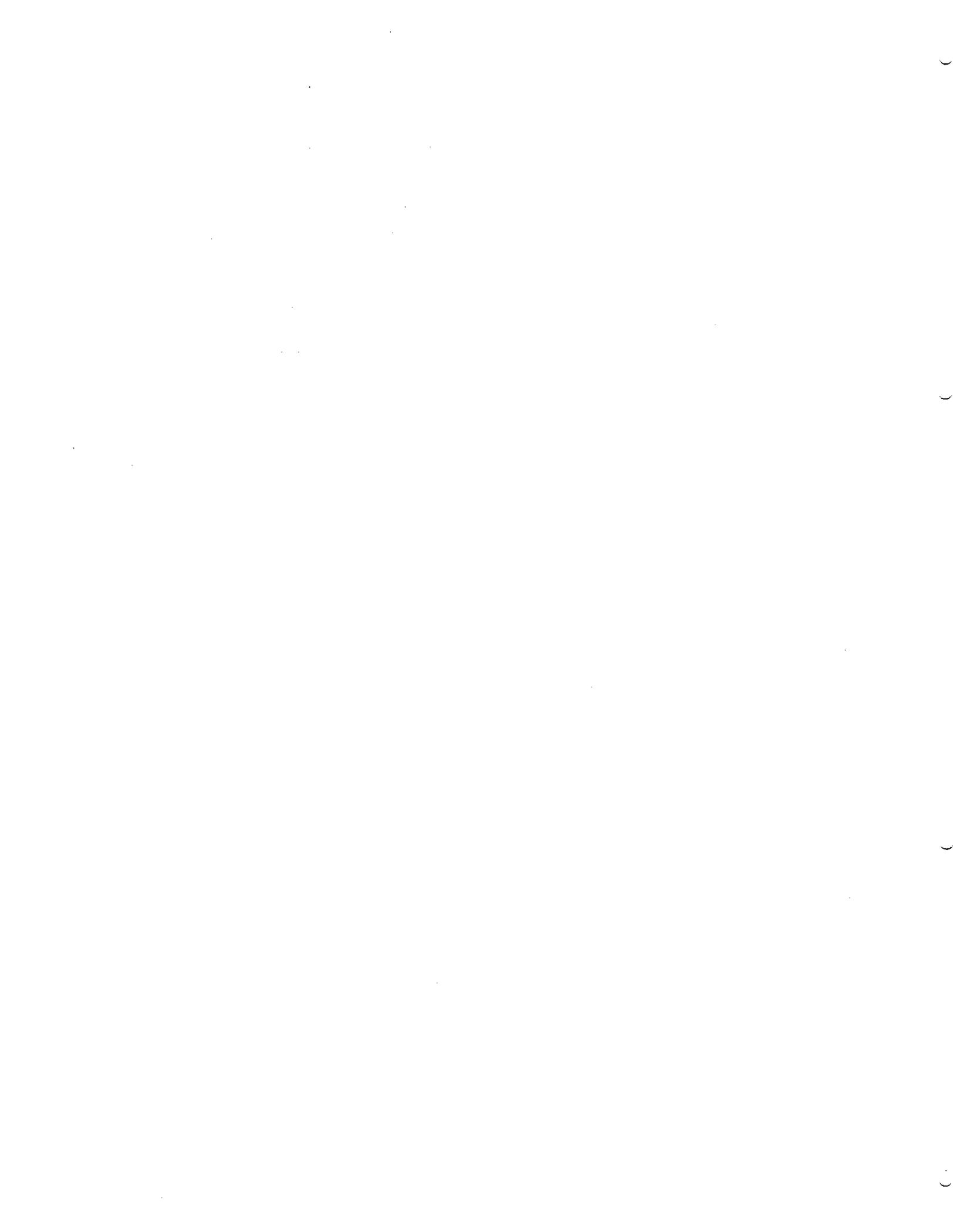
Las notas 1 a 31 adjuntas con parte integral de los estados financieros

Los suscritos Representante Legal y Contador certificamos que hemos verificado las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros y los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad.


ALVARO EDGAR BALCAZAR ACERO
 Representante Legal


MYRIAM PANQUEVA BELLO
 Contadora
 Tarjeta Profesional N° 72146-T


JOHN WALTERIO TRIBALDOS CUBIDES
 Revisor Fiscal
 Tarjeta Profesional N° 43144-T
 Designado por Amezquilla & Cia. S.A.
 (Véase mi dictamen adjunto)





FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE
Estado de Resultados Integral
Por el periodo que termina el 31 de diciembre de 2017
 (Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2016)
 (Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2017	1 de enero a 31 de diciembre de 2016
Resultado del Periodo			
Ingresos de Actividades Ordinarias	23	97,936,411	89,116,907
Otros Ingresos	25	67,328,936	47,681,290
Gastos por Beneficios a Empleados	26	-10,936,574	-10,183,372
Gastos por Depreciación y Amortización		-1,088,811	-1,945,869
Otros Gastos	27	-162,899,150	-161,939,403
Ganancia (Pérdida) por actividades de operación		-9,659,188	-37,270,447
Ingresos Financieros	24	87,409,392	113,285,426
Costos Financieros	24	-40,253,083	-62,191,307
Ganancia (Pérdida) antes de Impuestos		37,497,121	13,823,672
Ingreso (Gasto) por Impuesto	18	-22,152,046	-7,882,578
Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuas		15,345,075	5,941,094
Ganancia (Pérdida)		15,345,075	5,941,094
Otro Resultado Integral			
Componer			
Ganancias (Pérdidas) de inversiones en instrumentos de patrimonio	28	2,974,001	-21,728,027
Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos		2,974,001	-21,728,027
Total Otro Resultado Integral		2,974,001	-21,728,027
Resultado Integral Total		18,319,076	-15,786,933

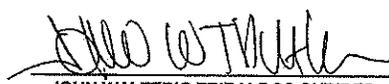
Las notas 1 a 31 adjuntas con parte integral de los estados financieros

Los suscritos Representante Legal y Contador certificamos que hemos verificado las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros y los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad.


 ALVARO EDGAR BALCAZAR ACERO
 Representante Legal


 MYRIAM PANQUEVA BELLO
 Contadora

Tarjeta Profesional N° 72146-T


 JOHN WALTERIO TRIBALDOS CUBIDES
 Revisor Fiscal

Tarjeta Profesional N° 43144-T
 Designado por Amezcuita & Cía. S.A.



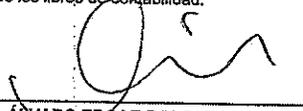


FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE
Estado de Flujos de Efectivo, Método Indirecto
 Por el año que termina el 31 de diciembre de 2017
 (Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2016)
 (Expresado en miles de pesos)

	31 Dic 2017	31 Dic 2016
Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de operación		
Ganancia Neta del Ejercicio	\$ 15,345,076	\$ 5,941,094
Ajustes para conciliar la ganancia (pérdida)		
Ajustes por gasto de depreciación	568,559	656,009
Ajustes por gasto de amortización	520,252	1,289,860
Ajustes por Baja de Activos no Financieros	40,129	0
Ajustes por provisiones	63,803,044	6,202,627
Ajustes por Impuesto Diferido	-2,614,572	-10,249,627
Ajustes por medición al VR de Inversiones Disponibles para la Venta	2,973,886	0
Ajustes por Pérdidas por deterioro de cuentas por cobrar	3,217,777	435,346
Total ajustes para conciliar la ganancia (pérdida)	<u>68,509,075</u>	<u>-1,665,785</u>
Flujos de efectivo netos procedentes (utilizados en) operaciones	83,854,151	4,275,309
(Aumento) Disminución Cartera de Créditos y Operaciones de Leasing Financiero	128,615	-408,301
(Aumento) Disminución Cuentas Comerciales por Cobrar y otras Cuentas por cobrar	-5,503,757	-10,389,788
Aumento (Disminución) Impuestos por Pagar	1,710,172	9,528,830
(Aumento) Disminución activo por impuestos	5,723,579	-5,292,711
(Aumento) Disminución Otros Activos No Financieros	1,209,695	1,261,894
Aumento (Disminución) Cuentas por pagar comerciales y otras cuentas por pagar	-5,775,664	-6,748,969
Aumento (Disminución) Provisiones por beneficios a los empleados	169,476	-31,747
Aumento (Disminución) Otras Provisiones	-52,639,265	36,269,669
Aumento (Disminución) Otros Pasivos No Financieros	910,257	-2,672,087
(Aumento) Disminución Inversiones Negociables	-234,791,183	237,787,055
Aumento (Disminución) Depósitos Especiales	<u>34,674,147</u>	<u>-179,161,572</u>
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de operación	-170,329,777	84,417,582
Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de inversión		
(Aumento) Disminución en Propiedades, Planta y Equipo	-940,554	-401,814
(Aumento) Disminución en Activos Intangibles	-936,673	-54,801
(Aumento) Disminución en Propiedades de Inversión	-82,449,980	42,259
(Aumento) Disminución inversiones disponibles para la venta	<u>59,975,600</u>	<u>-3,376,981</u>
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de inversión	-24,351,607	-3,791,337
Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de financiación		
Aumento (Disminución) Reservas	-557,039	3,144,040
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de financiación	-557,039	3,144,040
Incremento (disminución) neto de efectivo y equivalentes al efectivo	-195,238,423	83,770,285
Efectivo y equivalentes al efectivo principio del periodo	537,332,483	453,562,198
Efectivo y equivalentes al efectivo al final del periodo	\$ 342,094,060	\$ 537,332,483

Las notas 1 a 31 adjuntas con parte integral de los estados financieros

Los suscritos Representante Legal y Contador certificamos que hemos verificado las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros y los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad.


 ALVARO EDGAR BALCAZAR ACERO
 Representante Legal


 MYRIAM PANQUEVA BELLO
 Contadora
 Tarjeta Profesional N° 72146-T


 JOHN WALTERIO TRIBALDOS CUBIDES
 Revisor Fiscal
 Tarjeta Profesional N° 43144-T
 Designado por Amezquita & Cia. S.A.
 (Véase mi dictamen adjunto)





FONADE
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo

FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE

Estado de Cambios en el Patrimonio

Por el año que termina el 31 de diciembre de 2017

(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2016)

(Expresado en miles de pesos)

	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
Saldo a 1 de enero de 2016	\$ 66,528,568	\$ 37,365,637	\$ 18,760,655	\$ 0	\$ 26,871,677	\$ (8,423,331)	\$ 141,103,206
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	0	-15,538,814	8,423,331	-7,115,483
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	5,941,094	5,941,094
Otros Resultados Integrales (Neto Impuestos)	0	0	-21,728,027	0	0	0	-21,728,027
Capitalización	12,882,133	0	0	0	0	0	12,882,133
Liberación de Reservas	0	-5,574,501	0	0	0	0	-5,574,501
Saldo a 31 de diciembre de 2016	\$ 79,410,701	\$ 31,791,136	\$ (2,967,372)	\$ 0	\$ 11,332,863	\$ 5,941,094	\$ 125,508,422

	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
Saldo a 1 de enero de 2017	\$ 79,410,701	\$ 31,791,136	\$ (2,967,372)	\$ 0	\$ 11,332,863	\$ 5,941,094	\$ 125,508,422
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	5,941,094	0	-5,941,094	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	15,345,076	15,345,076
Otros Resultados Integrales (Neto Impuestos)	0	0	2,974,001	0	0	0	2,974,001
Constitución de Reservas	0	-557,039	0	0	0	0	-557,039
Saldo a 31 de diciembre de 2017	\$ 79,410,701	\$ 31,234,097	\$ 6,629	\$ 5,941,094	\$ 11,332,863	\$ 15,345,076	\$ 143,270,460

Las notas 1 a 31 adjuntas con parte integral de los estados financieros
Los suscritos Representante Legal y Contador certificamos que hemos verificado las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros y los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad.

ALVARO EBGAR BALCAZAR ACEBO
Representante Legal

MYRIAM PANQUEVA BELLO
Contadora
Tarjeta Profesional N° 72146-T

JOHN WALTERIO TRIBALDOS CUBIDES
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional N° 43144-T
Designado por Amezcuita & Cia. S.A.
(Véase mi dictamen adjunto)

