

INFORME DE AUDITORÍA

FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE

VIGENCIA 2015

CGR-CDGPIF 017
Julio de 2016

FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE
VIGENCIA 2015

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	José Miguel González Rodríguez
Responsable de Auditoría	Jose Alberto Cantillo Aponte
Integrantes del Equipo Auditor	Nohora María Delgado García German Díaz Rodríguez Gloria Cecilia González Vivas Deissy Paola Lizarazo Barajas Belisario Nieto Arias Jairo Antonio Rodríguez Beltrán José Salvador Junco García Diego Mauricio Riaño Suárez (Apoyo)

1. HECHOS RELEVANTES

En cumplimiento del artículo 3 de la Resolución 743 de 2013¹ de la Contaduría General de la Nación (en adelante “CGN”), el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (en adelante “FONADE”) adoptó el cronograma para la implementación de las NIIF y en virtud de éste ha ejecutado el Periodo de Preparación Obligatoria y se encuentra en proceso de culminación el Periodo de Transición.

En cumplimiento del cronograma se elaboró el Estado de Situación Financiera de Apertura (en adelante “ESFA”) al 1 de enero de 2015, conforme a la NIIF 1 *“Adopción por primera vez de las Normas Internacionales de Información Financiera”* y otras disposiciones legales vigentes en Colombia, con el fin de realizar el reconocimiento de la transición de los estados financieros bajo las normas anteriores a las NIIF, el cual fue aprobado por la Junta Directiva y transmitido el 31 de agosto de 2015 a la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante “SFC”) para los recursos propios y convenios de gerencia; y el 23 de octubre de 2015, para los convenios de gestión. En este mismo sentido se aprobó el Manual de Políticas Contables el 22 de diciembre de 2015.

¹ *“Por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones”*

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES.....	4
2.	DICTAMEN INTEGRAL.....	5
2.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	6
2.1.1.	Control de Gestión.....	7
2.1.1.1	<i>Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios.....</i>	7
2.1.1.2	<i>Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	9
2.1.2.	Control de Resultados.....	10
2.1.2.1	<i>Macroproceso: Planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios..</i>	10
2.1.2.2	<i>Seguimiento Plan de Mejoramiento</i>	11
2.1.2.3	<i>Macroproceso: Gestión Ambiental</i>	11
2.1.3	Control de Legalidad	12
2.1.3.1	<i>Macroproceso: de Gestión de Defensa Judicial.....</i>	12
2.1.4	Control Financiero.....	14
2.1.4.1	<i>Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	14
2.1.5	Evaluación de la Calidad y Eficiencia del Control Interno	16
2.1.6	Atención Denuncias y otros.....	17
2.2	FENECIMIENTO DE CUENTA.....	17
2.3	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	17
2.4	PLAN DE MEJORAMIENTO	18
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	19
3.1	EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	19
3.1.1	Control de Gestión.....	19
3.1.1.1	<i>Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios.....</i>	19
3.1.1.2	<i>Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	108
3.1.2	Control de Resultados.....	121
3.1.2.1	<i>Macroproceso: Planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios</i>	121
3.1.2.2	<i>Seguimiento al Plan de Mejoramiento</i>	127
3.1.2.3	<i>Macroproceso: Gestión Ambiental.....</i>	127
3.1.3	Control de Legalidad	128
3.1.3.1	<i>Macroproceso de Gestión de defensa judicial</i>	128
3.1.4	Control Financiero.....	140
3.1.4.1	<i>Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i>	140
3.1.5	Evaluación de la Calidad y Eficiencia del Control Interno	148
3.1.6	Tramité de denuncias e insumos de auditoría	149
3.1.7	Beneficios Proceso Auditor	150
4.	ANEXOS.....	152

88111

Doctor
ALFREDO RAMÓN BULA DUMAR
Gerente General
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE
Calle 26 Número 13-19
Ciudad

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 a FONADE, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal de eficiencia, eficacia y economía con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados; el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2015 y el Estado de Resultados por el año terminado en esa fecha. Dichos Estados Financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior los cuales fueron auditados por la CGR.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evaluó el Control Interno.

Es responsabilidad de FONADE el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados.

La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta fiscal de la vigencia 2015, con fundamento en la evaluación de la Gestión y Resultados (Controles de Gestión, Resultados, Financiero, Legalidad y Control Interno), obtenidos por la administración de FONADE en las áreas y/o procesos auditados

El representante legal de FONADE rindió la cuenta por la vigencia fiscal del año 2015, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 7350 de 2013 de la CGR.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA's) y con las políticas y procedimientos prescritos por la CGR. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable que permita fundamentar el concepto sobre el análisis efectuado.

La auditoría incluye examinar sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros, los documentos que soportan la gestión y los resultados de FONADE, el cumplimiento de las disposiciones legales y la adecuada implementación y funcionamiento del control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del equipo auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de los errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de FONADE. En la evaluación del riesgo, el equipo auditor considera el control interno de FONADE como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias.

La auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por FONADE, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

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

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

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a FONADE dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y consideradas para la determinación de los mismos.

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La gestión y resultados obtuvo una calificación ponderada de **81.61** puntos, equivalente a un concepto **FAVORABLE** y se fundamenta en la evaluación de los componentes de control de gestión, resultados, legalidad, financiero y control interno, los cuales contemplan las variables que fueron verificadas y calificadas por el equipo auditor, utilizando como herramienta los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría de la CGR.

La gestión y resultados de FONADE en la vigencia 2015 se encuentra afectada por deficiencias en la ejecución de convenios y contratos; debilidades en la supervisión e interventoría; falta de oportunidad en la liquidación de la contratación derivada que afectan los estados financieros; falta de armonización de los objetivos del Plan Estratégico 2014-2018 y el Plan de Acción 2015 con los del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante "PND") 2014 – 2018; deficiencias en el funcionamiento de los aplicativos como sistema de información; falta de efectividad de las acciones del plan de mejoramiento; y, en general, incumplimiento de la normatividad relacionada con acciones de repetición, defensa judicial y reconocimiento de provisiones de sentencias, entre otras.

2.1.1. Control de Gestión

Este componente obtuvo una calificación de **68,21 puntos**, producto de la evaluación realizada a los Macroprocesos: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios y Gestión Financiera y Presupuestal.

En la evaluación de este componente se observaron deficiencias relacionadas con: la calidad de las obras públicas, la aplicación de la norma técnica INVIAS 2007 sobre construcción de carreteras, la labor de supervisión e interventoría de convenios y contratación derivada, la liquidación de los proyectos, la suficiencia de las garantías de calidad y estabilidad de las obras, la inobservancia de las reglas de los pliegos de condiciones y debilidades en la planificación presupuestal para lograr la optimización de los proyectos.

2.1.1.1 Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios

Proceso: Ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones supervisión e Interventoría

Considerando que FONADE es una empresa Industrial y Comercial del Estado², de carácter financiero, que en materia contractual para la vigencia auditada se rige por el Derecho Privado³; sin embargo, por ser una entidad estatal, conforme a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 15⁴ de la Ley 1150 de 2007, le son

² Conforme al Decreto 283 de 2004, FONADE es una "Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilado por la Superintendencia Bancaria". (hoy Superintendencia Financiera de Colombia).

³ Sin embargo, se realizó seguimiento a contratos relacionados con el Proyecto Restauración de las casas de Santa Bárbara y construcción del edificio archivo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Bogotá, a los cuales les aplica el Estatuto Público de Contratación.

⁴ El artículo 15 de la Ley 1150 de 2007 establece: Del régimen Contractual de las entidades financieras estatales. El parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 quedará así: "Artículo 32. (...) En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley". El cual prevé: "Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación

aplicables los Principios Rectores de la Función Administrativa y de la Gestión Fiscal consagrados en el Artículo 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia.

En la vigencia 2015, según base de datos remitida por Fonade, se firmaron 126 convenios por valor de \$851.638.1 millones, que se desarrollaron a través de 2.192 contratos derivados por un valor total con adiciones de \$592.979.5 millones.

En la vigencia señalada se encontraban en desarrollo 101 convenios pertenecientes a vigencias anteriores, para un total de 217 Convenios por valor de \$5.6 billones y un total de 4.514 contratos derivados por valor de \$2.08 billones, dentro de los convenios la mayor parte de asignación de recursos se encuentra concentrados en la línea de negocios Gerencia de Proyectos, constituyendo el 87% de los recursos descritos.

De acuerdo con lo anterior, se evaluó la gestión desarrollada por FONADE respecto a cinco (5) convenios y/o contratos interadministrativos, que se encontraban vigentes a 31 de diciembre de 2015, y que correspondían a la línea *Gerencia de Proyectos*, en virtud a que dicha línea es la más representativa presupuestalmente con el 87% de los ingresos.

Cuadro 1 Muestra Convenios

(Cifras en millones de pesos)

CONVENIOS				
No Convenio	Nombre	Línea de Negocio	Estado	Cuantía (millones)
212080	DPS	Gerencia de Proyectos	Vigente	640,524,1
213004	MIN VIV	Gerencia de Proyectos	Vigente	63,904,8
212081	ICBF	Gerencia de Proyectos	Vigente	73,200,0
211041	DPS	Gerencia de Proyectos	Vigente	268,071,1
212046	FONSECON	Gerencia de Proyectos	Vigente	77,791,6
TOTAL				1.123.491,8

Fuente: Base de Datos-FONADE-2016

laboro: Equipo auditor CGR

De la anterior relación de convenios se evaluó la siguiente contratación derivada:

Cuadro 2 Muestra Definitiva Contratos Derivados

(Cifras en millones de pesos)

No Convenio	Contratos Derivados Terminados y en liquidación	Valor (millones)	Muestra Contratación Derivada No Contratación Derivada	Valor Contratación derivada(millones)	%
212080	224	\$ 154.007.4	28	\$ 86.954.9	56%
213004	13	\$ 14.405.2	3	\$ 6.345.5	44%
212081	9	\$ 22.652.3	9	\$ 22.652.3	100%
211041	124	\$ 72.192.8	1	\$ 1.386.7	2%
212046	7	\$ 3.830.1	1	\$ 1.425.8	37%
TOTAL	377	\$ 267.088.1	42	\$ 118.765.3	44%

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

De los convenios y contratos tomados como muestra (Ver Anexo 5) se realizó el seguimiento a la ejecución física y presupuestal, así como la verificación de la debida aplicación de los principios de la administración pública y de los manuales de contratación, supervisión e interventoría y demás normatividad aplicable al proceso contractual de FONADE.

En términos generales FONADE presenta debilidades en el ejercicio de control y seguimiento por parte de la supervisión e interventoría a los convenios y contratos, presentando incumplimiento en los plazos de ejecución de manera recurrente en los contratos de obra y por ende en los contratos interadministrativos; así mismo, se evidenció en algunos contratos incumplimientos en las condiciones plasmadas en los objetos contratados y la no aplicación de las especificaciones y condiciones técnicas, económicas y legales establecidas.

2.1.1.2 Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Proceso: Ejecución y Cierre Presupuestal

En materia presupuestal se analizó el cumplimiento de la normatividad que rige para FONADE en el proceso de programación, ejecución y cierre presupuestal, la evaluación se realizó de manera selectiva a los ingresos y gastos del rubro Recursos de Gerencia de Proyectos que equivale al 86% del total del presupuesto definitivo que alcanzó la cifra de \$2.612.460.709.655.

FONADE se rige por la Resolución 2416 de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante "MHCP") del 12 de noviembre de 1997, y no está obligada a utilizar el aplicativo SIIFII Nación del MHCP.

Mediante Acuerdo 186 del 15 de diciembre de 2014, la Junta Directiva aprobó y liquidó el presupuesto definitivo de ingresos y gastos para la vigencia 2015 en \$2.612.460.709.655.

El presupuesto de gastos definitivo de FONADE para la vigencia 2015 ascendió a \$2.612.460.709.655, afectó compromisos por \$2.039.062.505.145 equivalentes al 78%, de los cuales se pagaron \$1.081.967.285.894, equivalente al 53%.

Como resultado de la evaluación presupuestal, se evidenció el cumplimiento de las normas presupuestales en la programación, aprobación y ejecución del presupuesto, sin embargo se evidenciaron debilidades relacionadas con la ejecución y gestión de los recursos.

2.1.2. Control de Resultados

Este componente obtuvo una calificación de **83:00 puntos**, producto de la evaluación realizada a los Macroprocesos:

Planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios, Seguimiento al Plan de Mejoramiento y Gestión Ambiental.

La calificación obtenida en este componente se encuentra afectada por debilidades observadas en el desarrollo de los cinco (5) convenios y/o contratos interadministrativos que correspondieron a la línea de negocio "*Gerencia Integral de Proyectos*", en los términos de cantidad, calidad y oportunidad; en virtud a que a través de esta línea de negocios FONADE desarrolla el objeto misional, relacionado con la cantidad y calidad de las obras públicas, encontrando falencias en la entrega de bienes y servicios, deficiencias del contratista respecto a plazos, cantidad y calidad determinados en los hallazgos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 presentados en este informe en el ítem de control de gestión

La calificación para este componente solo incluye el efecto que tuvieron las debilidades en los hallazgos antes referidos en los resultados, toda vez que afecta el cumplimiento de los objetivos misionales.

2.1.2.1 Macroproceso: *Planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios*

Proceso: Planeación y Organización

Las bases del PND en el Capítulo IX – Buen Gobierno en el objetivo 5, referido a optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos, literal f denominado "*Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la estructuración de proyectos*", hace alusión a compromisos para FONADE.

El Plan Estratégico 2015-2018 planteado por FONADE está enfocado en cuatro (4) objetivos estratégicos que resumen la actividad misional ejercida por FONADE, dirigidos al fortalecimiento institucional; en este sentido, el plan de acción contiene siete (7) proyectos que desarrollan parte de estos objetivos estratégicos.

Como resultado de la evaluación, no se evidenció correlación de algunos objetivos planteados en el Plan Estratégico 2015 – 2018 y el Plan de Acción de la vigencia auditada con los del PND 2014 - 2018, al no encontrarse acciones que reflejaran el avance del proceso de concertación para definir las metodologías base de formulación de proyectos, orientación de la inversión, y el seguimiento integral de la inversión en los procesos con los pueblos indígenas, adecuación organizacional

para dos líneas de negocios: *estructuración de proyectos y la gerencia integral de programas y proyectos estratégicos*, entre otros.

Con referencia a los CONPES, para la vigencia 2015 no se evidenciaron documentos que hicieran mención a FONADE; sin embargo, el CONPES 3822 de 2014, alusivo a “*Contratos Plan, Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014-2018*”, permite inferir que debe tenerse en cuenta en sus cuatro (4) líneas de negocio y potenciar su capacidad organizacional para abordar los temas allí descritos en buena forma, haciéndolos conexos con el PND 2014 – 2018.

2.1.2.2 Seguimiento Plan de Mejoramiento

Se evaluó el control y seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno al Plan de Mejoramiento, así como la efectividad de las acciones emprendidas por FONADE durante la vigencia 2015, para eliminar la causa de los hallazgos detectados por la CGR en auditorías anteriores, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.3.7 de la Guía de Auditoría de la CGR.

El plan de mejoramiento suscrito por FONADE consolida los hallazgos formulados en cuatro (4) procesos auditores adelantados por la CGR, los cuales contienen 28 hallazgos con 56 acciones; de éstas, 42 tuvieron vencimiento a 31 de diciembre de 2015, sobre las cuales FONADE dio cumplimiento en los términos establecidos. Se evidenció la efectividad en 17 de ellas correspondiente al 40%. El siguiente cuadro muestra las actividades que no fueron efectivas de cada proceso auditor.

Cuadro 3 Efectividad Acciones Cumplidas 31-Dic-2015

PROCESO AUDITOR	No. Hallazgos	No. Actividades Planteadas	Acciones Cumplidas	Acciones Efectivas	Acciones no Efectivas
2011-2012	1	1	1	0	1
2013	14	19	19	4	15
Convergencia Territorial 2013	1	2	2	0	2
2014	12	34	20	13	7
TOTALES	28	56	42	17	25

Fuente: Fonade

Elaboró: Equipo Auditor CGR

2.1.2.3 Macroproceso: Gestión Ambiental

Proceso: Gestión Ambiental Institucional

La evaluación se enfocó en los planes, programas y acciones ambientales de FONADE a nivel interno, mediante la valoración del cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental que sirve como instrumento de planeación institucional en la materia. De igual forma se verificaron los trámites frente a las autoridades

ambientales en el desarrollo de los proyectos, en relación con licencias, permisos y concesiones.

En general se concluye que FONADE ha cumplido con los requisitos normativos en el tema ambiental y con la implementación del Plan de Gestión Ambiental se han logrado mitigar los impactos generados por sus actividades diarias.

2.1.3 Control de Legalidad

Este componente obtuvo una calificación de **75,00 puntos**, producto de la evaluación transversal del cumplimiento y aplicación de la normativa interna y externa en las operaciones financieras, administrativas y económicas de los macroprocesos de la gestión y resultado, en los cuales se verificó la aplicación de la normatividad relacionada con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, el debido proceso, los principios de contratación, así como los manuales que sustentan el desarrollo del objeto social y el funcionamiento de FONADE.

En general se estableció que FONADE cumple las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que le aplican, teniendo en cuenta que es una entidad estatal de carácter financiero; no obstante, se evidenció incumplimiento al Decreto 4730 del 2005 sobre normas orgánicas de presupuesto y a los principios y funciones previstas para la interventoría y supervisión, conforme a lo establecido en el Estatuto Anticorrupción y en sus Manuales.

2.1.3.1 Macroproceso: Gestión de Defensa Judicial

Proceso: Seguimiento Actividad Apoderados. Evaluar la gestión de procesos judiciales

Para la vigencia 2015, según la información suministrada por FONADE, se encontraban en curso 539 procesos judiciales, dentro de los cuales 416 con pretensiones de \$63.076 millones y provisiones de \$6.772 millones son en calidad de demandado y en 123 procesos con pretensiones de \$172.738 millones actúa como demandante.

Cuadro 4 Procesos en curso FONADE-2015

(Cifras en millones de pesos)

Calidad	No	Valor Pretensiones
Demandado	416	63.076
Demandante	123	172.738
TOTAL	539	235.814

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo auditor

Durante el año 2015 se notificaron en contra de FONADE 224 demandas, de las cuales 5 cursan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y 219 ante la

Jurisdicción Laboral. De estas últimas demandas, 217 tienen origen en solidaridad laboral, derivada de los convenios ejecutados por FONADE, un (1) proceso tiene origen por contrato realidad, y un (1) caso especial en el que se solicitó un reconocimiento de aportes pensionales de un ex contratista.

Por su parte, en el año 2015 FONADE instauró 29 demandas, de las cuales 13 cursan en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y 16 ante la Jurisdicción Civil.

De las demandas iniciadas en el 2015 el análisis se basó en una muestra de 20 procesos judiciales en contra de FONADE cuyas pretensiones ascienden \$56.018 millones que representa el 39.21% del número de procesos y el 99.1% del valor de las pretensiones y el 100% de los procesos que cuentan con provisiones.

Cuadro 5 Muestra Procesos Judiciales

Procesos	Número	Valor Pretensiones	Muestra	Valor	%
En contra	416	\$63.076	20	\$56.018	88.81%
A Favor	123	\$172.738	-		

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Sobre la gestión y seguimiento a las actividades de los apoderados, la función auditora se encaminó a verificar la oportunidad de dichas actividades en los procesos instaurados en contra de FONADE tomados como muestra.

Se concluye que la labor adelantada por FONADE en el control de la gestión judicial fue adecuada, se realizaron las acciones pertinentes para cada caso en particular de manera oportuna durante el período auditado y acorde con las actuaciones propias de la naturaleza de cada acción judicial.

Igualmente, los apoderados han presentado informes periódicos sobre el estado de los mismos a la Gerencia Jurídica; sin embargo, se presentan inconsistencias en la información reportada en el aplicativo eKOGUI sobre los procesos judiciales, pretensiones y provisiones de las mismas; así mismo, se encuentra una sentencia condenatoria de primera instancia no provisionada.

Proceso: Pago Condenas y Acción de Repetición

Comité de Conciliación

El Comité de Conciliación de FONADE en el año 2015 sesionó 46 veces, y se sometieron a su consideración 64 casos en los que FONADE obró como convocada y/o demandada.

Sobre estas solicitudes de conciliación, el Comité accedió a conciliar en diez (10) de ellos, cuyos montos ascendieron a la suma de \$1.453.4 millones, desestimando las restantes, las cuales fueron verificadas en su totalidad.

Se realizó seguimiento a los pagos de las condenas proferidas en contra de FONADE en el año 2015, encontrándose que se efectuó el pago señalado en la providencia judicial.

Acciones de Repetición

En 2015 se encontraban en curso ocho (8) acciones de repetición con pretensiones de \$1.881.3 millones; de éstas, tres (3) se instauraron en el 2015 cuyas pretensiones ascienden a \$1.797.7 millones, las cuales fueron verificadas en su totalidad.

Se evidenció que algunos estudios en virtud de las sentencias condenatorias canceladas por FONADE excedieron el plazo establecido en el artículo 26 del Decreto 1716 de 2009⁵ y el reglamento del Comité adoptado con Resolución 067 de 2012 de FONADE, en el Numeral 6 de los artículos 5 y 19.

2.1.4 Control Financiero

El componente de Control Financiero presenta una calificación de 100 puntos, fundamentada por la opinión sin salvedades dada a los saldos registrados en el Balance General y el Estado de Resultados de FONADE a 31 de diciembre de 2015, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las normas expedidas por la SFC y los principios de contabilidad generalmente aceptados.

2.1.4.1 Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Proceso: Realidad Económica y Jurídica de la Contabilidad

Se evaluó el Balance General al 31 de diciembre de 2015 y el Estado de resultados por el año terminado en esa fecha.

El Activo Total de FONADE ascendió a \$1.468.288 millones, las cuentas evaluadas suman \$1.399.946 millones y representan el 95.34%.

⁵ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

Respecto al Pasivo Total se evaluó el 99.6% del valor total que ascendió a \$1.318.642 millones.

En las Cuentas de Resultado fueron objeto de revisión \$225.260.4 millones que representa el 100% del Total de Ingresos, Gastos y Costos.

Opinión sobre los Estados Financieros

Sin Salvedades

En nuestra opinión, los Estados Financieros presentan razonablemente en todo aspecto significativo la situación financiera de FONADE a 31 de diciembre de 2015, así como los resultados de las operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados.

La opinión sobre los Estados Financieros de FONADE para el 2015 no cambia en relación con la proferida el año anterior.

Evaluación del Control Interno Contable

Se evaluó el control interno contable de FONADE a través del diligenciamiento de la matriz de evaluación diseñada por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas, arrojando como resultado una puntuación de 1,53 la cual corresponde a un concepto de control interno contable Con Deficiencias, en donde el 53% de los ítems contemplados en las preguntas presentan esta situación; siendo el de mayor relevancia el componente de Seguimiento a Controles, con una deficiencia del 92%.

Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas

Se realizó la verificación de las 17 observaciones, evidenciándose lo siguiente: seis (6) fueron corregidas, seis (6) registraron gestión que llevan a un cumplimiento parcial, dos (2) continúan iguales y tres (3) no son objeto de seguimiento por circunscribirse a aspectos administrativos.

RESUMEN GLOSAS - 2014			
Ilo. Observación	SI	PARCIAL	NO
A. DE ORDEN CONTABLE			
1	X		
2	X		
3		X	
4	Comentario		
5			X
6		X	
7	Comentario		
8	X		
9		X	
B. DICTAMEN REVISOR F. - P.I.I.			
10		X	
C. INFORME SCI CONTABLE 2014			
11	Comentario		
D. CONTROL INTERNO MECI			
12		X	
13	X		
14			X
15	X		
16		X	
17	X		
Totales	6	6	2
No seguimiento	3		

Fuente: Fonade

Elaboró: equipo auditor CGR

2.1.5 Evaluación de Control Interno

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 1,886, valor que permite conceptuar que para el periodo auditado, la calidad y eficiencia del control interno de FONADE es Con Deficiencias.

Lo anterior debido a que se evidenciaron deficiencias de control interno relacionados con actividades que inciden en el propósito de las líneas de negocios establecidas para su funcionamiento. Así mismo en la efectividad de los controles, existen debilidades relacionadas con los riesgos en la supervisión e interventoría de algunos contratos evaluados y para el cumplimiento del Plan Estratégico.

Respecto a la Operatividad de la Oficina de Control Interno, se evidenció que en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales esta Oficina adelantó Auditorias de Control Interno acorde con su Plan de Auditorias de la vigencia 2015

y presentó el Informe del Estado del Sistema de Control Interno de FONADE en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1474 de 2011⁶.

2.1.6 Atención Denuncias y otros

Se recibieron y se atendieron dos (2) denuncias ciudadanas, así:

- Denuncia 2015-91880-80524-D, relacionada con presuntas irregularidades en la ejecución de contrato 2014-001125 suscrito entre el municipio Colón Génova y el Consorcio De La Cruz 2014 para la construcción de las aulas de la institución Educativa “*Técnico Industrial Divino Niño*”.
- Denuncia 2016-96069-82110-D, mediante la cual se informa de posibles irregularidades en el Centro Zonal Usme del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que fue construido en la ejecución del Contrato Interadministrativo 525 de 2011 suscrito entre ICBF y FONADE.

Además se verificaron los siguientes Insumos:

- Hallazgo No. 14034, que en el informe de la CGR No. 27 de junio de 2014, corresponde al hallazgo No. 19 relativo a Obras del Contrato Derivado No. 2112312 del 07 de diciembre de 2011.
- Oficio 2015IE102679 de 2015 de la Oficina Jurídica de la CGR, relacionado con el tratamiento de los rendimientos financieros de los Convenios suscritos entre FONADE y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la CGR **Fenece** la cuenta fiscal de FONADE de la vigencia fiscal correspondiente al año 2015.

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diecisiete hallazgos administrativos, de los cuales once tienen posible connotación disciplinaria y de éstos tres tienen incidencia fiscal en cuantía de \$297 millones y dos beneficios de auditoría por \$4.483.1 millones.

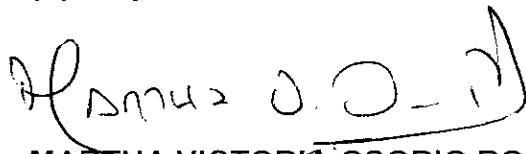
⁶ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

FONADE debe 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 a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013.

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

Sobre dicho plan la CGR no emitirá pronunciamiento; no obstante, el documento será insumo de un próximo proceso auditor, según lo establecido en el numeral 3.3.9 de la Guía de Auditoría sobre planes de mejoramiento



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

Aprobó: Comité Técnico Sectorial No. 36 del 25/05/2016
Revisó: María Cristian Quintero Quintero - Directora de Vigilancia Fiscal
José Miguel González Rodríguez - Supervisor
Elaboró: Equipo Auditor:
José Alberto Cantillo Aponte, Responsable de Auditoría
Nohora María Delgado García
German Díaz Rodríguez
Gloria Cecilia González Vivas
José Salvador Junco García
Deissy Paola Lizarazo Barajas
Belisario Nieto Arias
Jairo Antonio Rodríguez Beltrán
Diego Mauricio Riaño (Apoyo)



3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

3.1 EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Gestión y Resultados de FONADE para la vigencia 2015 obtuvo una calificación de 81.61 puntos, que conforme a la metodología de evaluación de la CGR corresponde a un concepto **Favorable**, resultado de la ponderación de los componentes de Control de Gestión, Control de Resultados, Control de Legalidad, Control Financiero y Control Interno, como se detalla a continuación:

Cuadro 6 Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados – 2015

EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	COMPONENTES	Calificación Equipo Auditor	Ponderación Subcomponente	Ponderación de la calificación
	CONTROL DE GESTIÓN	68,21	20	13,64
	CONTROL DE RESULTADOS	83,00	30	24,90
	LEGALIDAD	75,00	10	7,50
	CONTROL FINANCIERO	100,00	30	30,00
	CONTROL INTERNO	55,70	10	5,57
	CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA			

Fuente: Guía de auditoría CGR

Elaboró: Equipo Auditor CGR

3.1.1 Control de Gestión

El componente de Control de Gestión alcanzó una calificación de **68,21** puntos, resultado de la evaluación de los Macroprocesos, Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios y Gestión Financiera y Presupuestal.

Del análisis efectuado se observaron deficiencias relacionadas con la calidad de las obras públicas, la aplicación de la norma técnica INVIAS 2007 sobre construcción de carreteras, la labor de supervisión e interventoría de convenios y contratación derivada, la liquidación de los proyectos, la suficiencia de las garantías de calidad y estabilidad de las obras, inobservancia de las reglas de los pliegos de condiciones y debilidades en la planificación presupuestal para lograr la optimización de los proyectos.

3.1.1.1 Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios.

Proceso: Ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones, supervisión e Interventoría

Se evaluó la gestión de la contratación derivada seleccionada, considerando que FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado⁷, de carácter financiero, que en materia contractual se rige por el Derecho Privado⁸; sin embargo, por ser una entidad estatal, conforme a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 15⁹ de la Ley 1150 de 2007, le son aplicables los Principios Rectores de la Función Administrativa y de la Gestión Fiscal consagrados en el Artículo 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia.

De los contratos tomados como muestra, se evaluó la aplicación de los principios rectores de la administración pública, los manuales de contratación, interventoría y supervisión de FONADE y demás normas aplicables en las diferentes etapas del proceso contractual y en las actividades de interventoría y/o supervisión realizada a los mismos.

De la muestra seleccionada de los convenios y/o contratos interadministrativos y su contratación derivada, se verificó el factor de riesgo de legalidad y oportunidad respecto a las diferentes etapas del proceso contractual, la ejecución, supervisión e interventoría y liquidaciones suscritas en el año 2015; las actuaciones de interventoría y/o supervisión, conforme a lo pactado en el contrato, el Manual de Contratación y demás normas aplicables conforme al bien o servicio contratado, evidenciando que FONADE presenta debilidades en los factores antes señalados.

Se evidenciaron deficiencias como inobservancia de las obligaciones por parte de los contratistas, incumplimiento de las especificaciones técnicas de acuerdo con las normas técnicas aplicables; incumplimiento de las funciones y obligaciones por la interventoría y/o supervisión de los contratos, deficiencias reflejadas en los hallazgos generados en el proceso auditor, como se relacionan a continuación por los Convenios evaluados:

Convenio No. 212080

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante "DPS") suscribió con FONADE el Convenio Interadministrativo No. 212080 del 2012, cuyo

⁷ Conforme al Decreto 288 de 2004, FONADE es una "Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilado por la Superintendencia Bancaria", (hoy Superintendencia Financiera de Colombia).

⁸ Sin embargo, se realizó seguimiento a contratos relacionados con el Proyecto Restauración de las casas de Santa Bárbara y construcción del edificio archivo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Bogotá, a los cuales les aplica el Estatuto Público de Contratación.

⁹ El artículo 15 de la Ley 1150 de 2007 establece: Del régimen Contractual de las entidades financieras estatales. El parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 quedará así: "Artículo 32. (...) En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley". El cual prevé: "Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

objeto es: *"FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ a adelantar la Gerencia Integral de los proyectos entregados por el DPS", el cual inició su ejecución el día 27 de diciembre de 2012, y el plazo para la ejecución del Convenio se estableció inicialmente hasta el 30 de junio de 2014.*

El Convenio 212080, en la Cláusula Tercera, numeral 7, señala que en desarrollo del objeto del convenio, FONADE podrá *"suscribir contratos con entidades de derecho público, entre ellas entidades territoriales, o de derecho privado, para la ejecución de los proyectos, de acuerdo con los lineamientos del Comité de seguimiento"*. Para estos casos la entidad territorial se compromete a ejecutar el proyecto que se apruebe en desarrollo del Convenio.

Contrato Interadministrativo No. 2131925

En concordancia con lo anterior, FONADE suscribió con el Departamento de Córdoba el contrato interadministrativo No. 2131925 del 12 junio de 2013, cuyo objeto es: *"En virtud del presente contrato interadministrativo, la Gobernación se obliga a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado "Mejoramiento mantenimiento y rehabilitación de la vía Montería - Las Palomas, desde el Km 20+000 hasta el Km 42+000 del municipio de Montería, departamento de Córdoba"; por valor \$5.935.031.999 y plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2014. En la Cláusula Octava del Convenio se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo.*¹⁰

Para el desarrollo del citado convenio interadministrativo, la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Córdoba celebró el 10 de enero de 2014 el contrato de obra No. 001-2014 con el contratista Unión Temporal Las Palomas 2013, identificado con NIT 900688427-9. El objeto del contrato es: *"Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de la vía montería las Palomas desde el km 20 + 000 - km 42 + 000 del municipio de Montería - departamento de Córdoba"*, por un valor de \$5.935.031.999, y plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2014.

El contrato fue ejecutado en dos (2) etapas: la primera de estudios y diseños, con fecha de inicio el 4 de marzo de 2014 y una segunda etapa de construcción con inició el día 24 de abril de 2014, con plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2014. Se suscribió una prórroga inicial al contrato el 27 de junio de 2014, ampliando el plazo hasta el 30 diciembre de 2014, y el 26 de diciembre de 2014 se firmó la segunda prórroga, ampliando el plazo hasta el 30 de abril de 2015.

¹⁰*Convenio Interadministrativo No 2131925-CLAUSULA OCTAVA-SUPERVISION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO. Supervisión del Contrato Interadministrativo. Estará a cargo de personas que FONADE y LA ENTIDAD TERRITORIAL designen para tal fin de manera independiente. Estas personas harán la supervisión y seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato interadministrativo (...)*

Finalmente se suscribió el acta de entrega y recibo final del objeto contractual el 29 de diciembre de 2014 y acta de liquidación el 3 de marzo de 2015.

El seguimiento y control del citado contrato de obra No. 001-2014, se realizó mediante el Acta de Servicio No. 168 del contrato de Interventoría No. 2131909, que FONADE suscribió el 14 de junio de 2014 con el Consorcio Proyectar Colombia y con el objeto contractual de: *"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"*.

Entre el 10 y el 16 de marzo de 2016, la comisión de auditoría de la CGR realizó una vista a las obras del citado contrato de obra No 001-2014, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar que las cantidades ejecutadas correspondían con lo realmente recibido por parte del ente contratante, visita que contó además con la participación de un delegado del Departamento de Córdoba, de la Interventoría y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

Hallazgo No. 1 Calidad de Construcción y Cantidades - Contrato interadministrativo No. 2131925 (D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82¹¹ la Responsabilidad de los Supervisores, y en su artículo 84 las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra FONADE, en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores¹² y en el numeral 6.2, las funciones del supervisor.

¹¹ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: "(...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

¹² El manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 :6.1.1 Obligaciones generales

1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.

2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato.3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales.

Para la ejecución del citado contrato de obra y teniendo en cuenta lo señalado en la Norma Técnica INVIAS 2007, adoptada por el Ministerio de Transporte por medio de la Resolución 3288 del 15 de agosto de 2007¹³, en el Capítulo 3 sobre Afirmados, Sub-bases y Bases, se establece:

"Artículo. 311.4.6 Compactación: Una vez que el material tenga la humedad apropiada y esté conformado debidamente, se compactará con el equipo aprobado hasta lograr la densidad seca especificada. Aquellas zonas que por su reducida extensión, su pendiente o su proximidad a obras de arte no permitan la utilización del equipo que normalmente se utiliza, se compactarán con los medios adecuados para el caso, en forma tal que las densidades secas que se alcancen no sean inferiores a las obtenidas en el resto de la capa.

La compactación se efectuará longitudinalmente, comenzando por los bordes exteriores y avanzando hacia el centro, traslapando en cada recorrido un ancho no menor de la mitad del ancho del rodillo compactador. En las zonas peraltadas, la compactación se hará del borde inferior al superior".

Para lo anterior, la Norma Técnica INVIAS 2007 en su capítulo de ensayos dispone:

"La densidad media del tramo (Dm) deberá ser, como mínimo, el noventa y cinco por (norma de ensayo I.N.V.E - 142) de referencia (De), previa la corrección por presencia de partículas gruesas, según norma de ensayo INV E-228 por ciento (95%) de la obtenida en el ensayo próctor modificado, siempre que ella sea necesaria.

A su vez, la densidad obtenida en cada ensayo individual (Di) deberá ser igual o superior al 98% del valor medio del tramo (Dm), admitiéndose un solo resultado por debajo de dicho límite, so pena del rechazo del tramo que se verifica.

La densidad de las capas compactadas podrá ser determinada por cualquier método aplicable de los descritos en las normas de ensayo INV E-161, E-162, E-163 y E-164."

-
4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación.
 5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos.
 6. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas.
 7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE.
 8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.
 9. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.
 10. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual
- 6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales
1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo.
 2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuara las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato.
 3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.
- ¹³ Por la cual se actualizan las especificaciones generales de construcción de carretera para los contratos celebrados por el Instituto Nacional de Vías.

Así mismo, la Norma Técnica INVIAS 2007, en el Capítulo 2 sobre Explanaciones, establece:

“Artículo 220.5.2.2 Compactación: Para efectos de la verificación de cada una de las capas del terraplén, se define como “lote”, que se aceptará o rechazará en conjunto, el menor volumen que resulte de aplicar los siguientes criterios: - quinientos metros lineales (500 m) de capa compactada en el ancho total del terraplén; (...)

(...)Los sitios para la determinación de la densidad seca de cada capa de terraplén en el terreno se elegirán al azar, según la norma de ensayo INV E-730 “Selección al azar de sitios para la toma de muestras (...)”

En cuanto a Estructuras y Drenajes según la Norma Técnica INVIAS 2007, en el Capítulo 6 se define el Concreto Estructural (artículo 630) y el Acero de Refuerzo (artículo 640), que establece:

“Artículo 640.2.1 Barras de Refuerzo: Deberán cumplir con las que sean pertinentes de las siguientes normas, según se establezcan en los planos del proyecto: NTC 161, 248 y NTC 2289; AASHTO M-31 y ASTM A-706 (...)”

Conforme a la citada reglamentación, y una vez analizados los soportes documentales, frente a la inspección física realizada al proyecto desarrollado, para la vía que comunica al municipio de Montería con la vereda “Las Palomas”, se evidenció que la vía presenta daños severos y progresivos que afectan la superficie del pavimento en afirmado, tales como deformaciones, corrugaciones¹⁴, pérdida de agregados¹⁵ y baches¹⁶, los cuales se encuentran a nivel de severidad, debido a que el área afectada es mayor al 90% y mayores a 4 cm de profundidad.

(Ver registro fotográfico – antes y después de la verificación)

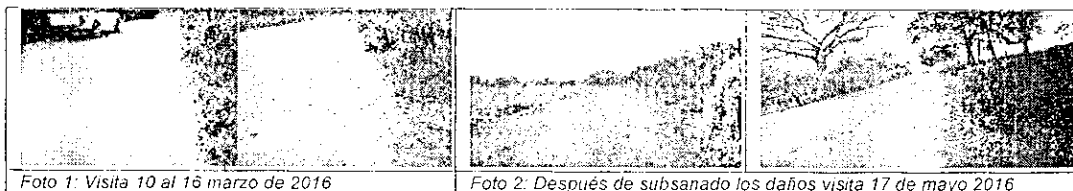


Foto 1: Visita 10 al 16 marzo de 2016

Foto 2: Después de subsanado los daños visita 17 de mayo 2016

¹⁴ Serie de ondulaciones constituidas por crestas y depresiones perpendiculares a la dirección del tránsito, las cuales ocurren muy próximas, unas de otras, a intervalos aproximadamente regulares, en general menores de 1 m, a lo largo de la superficie.

Las causas se deben al tipo del material de la superficie: -falta de cohesión del material de superficie. - Los materiales que presentan baja plasticidad, escasez de finos y agregados de tamaño mayor de 5 cm son más susceptibles de desarrollar este daño.

¹⁵ Es la separación de los agregados de la capa de superficie y su acumulación a lo largo de la carretera, que forman cordones o camellones de material suelto. Como posibles causas del deterioro son la acción del tránsito sobre capas de superficie conformadas con materiales carentes de finos plásticos y con presencia de agregados con partículas mayores a 5 cm: por lo tanto el daño se desarrolla con mayor rapidez cuando las partículas carecen de angulosidad.

¹⁶ Son cavidades o depresiones que se hacen más visibles durante el período de lluvia y obligan a reducir la velocidad; disminuyen el confort y la seguridad de los vehículos; las posibles causas son estructura inadecuada, defecto constructivo y ausencia de drenaje.

Por lo anteriormente expuesto, se procedió a cuantificar el material afirmado del área afectada, por no cumplir con las especificaciones técnicas de acuerdo con la Norma INVIAS 2007, según lo definido en el Capítulo 3, artículo 311.4.6 sobre Compactación, citada anteriormente, que corresponde a 36.016,13 metros cúbicos, por la suma de \$3.382.6 millones (costo directo).

Es importante precisar que para el análisis adelantado se tuvieron como referencia los estudios y diseños de la Estructura de Pavimento en Afirmado que reposan en los archivos de FONADE y las mediciones tomadas durante la visita de campo, adelantada por la comisión de auditoría de la CGR.

De igual manera, existe una diferencia en el ítem de Concreto D para la obra de drenaje "Box Couvert", tal como figura en el Presupuesto de Obras Oficial, de 2,67 metros cúbicos, cuantificados en \$1.4 millones (costo directo).

Así mismo, se aclara que para los cálculos se tomaron como referencia los valores y cantidades consignados en el acta de liquidación del contrato de obra y las cantidades verificadas por la CGR durante la visita de campo adelantada a las obras del proyecto del contrato de obra No. 001-2014.

Lo señalado denota incumplimiento de la normatividad legal aplicable y la inobservancia de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en las normas y contratos anteriormente mencionados e incumplimiento de las especificaciones técnicas conforme a las normas técnicas enunciadas, que se refleja en falta de control y seguimiento por parte de la supervisión e interventoría al contrato de obra a cargo de FONADE.¹⁷

Las situaciones previamente señaladas, conllevaron a que el contratista y el Secretario de Infraestructura de la Gobernación de Córdoba firmaran un "Acta de Acuerdo" por fuera de la liquidación del contrato de obra, donde se comprometió: "a realizar estudios técnicos certificados como apiques para certificar espesores registro fotográfico y todas aquellas inconsistencias evidenciadas por el ente de control, conformar la calzada y a mejorar la transitividad de los 22 Km de la vía. Reparación de guarda ruedas de los Box Couvert en las abscisas K34+750 y K34+900 y reparación de estructura existente con volumen de concreto faltante según acta"; obras que fueron recibidas a satisfacción según el acta de recibo final del compromiso adquirido, los cuales fueron verificados nuevamente por la CGR en visita del 17 y 18 mayo de 2016.

¹⁷ Contrato Interadministrativo Derivado No. 2131925, "CLÁUSULA TERCERA - OBLIGACIONES DE FONADE: En desarrollo del objeto del presente contrato Interadministrativo, constituyen obligaciones de FONADE (...) 2.Ejercer la Interventoría y/o Supervisión sobre el proyecto. Para ello previamente realizara la coordinación de dicha labor e informara el nombre de la persona o equipo de personas que realizará(n) la Interventoría y/o Supervisión del proyecto a LA ENTIDAD TERRITORIAL (...)"

De acuerdo con la revisión efectuada, se observó que las deficiencias fueron subsanadas, las cuales estaban valoradas en \$4.420.2 millones incluido el costo directo y el costo indirecto. (Ver Cuadros 7 y 8)

No obstante lo anterior, persiste una posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por las deficiencias observadas en materia de supervisión e interventoría.

A continuación se muestra el detalle de las cifras¹⁸:

Cuadro 7 Cantidad por deterioro en la vía

Item	Actividad	Unid	Cantidad	(\$ V/unit	(\$ Valor Total
8	Afirmado	M3	36.016,13	93.919,00	3.382.598.913,47
Total costo directo (CD)					3.382.598.913,47
Costo Indirecto (CI)					1.035.762.442,49
Total costo directo CD+CI					4.418.361.355,96

Fuente: FONADE-2016

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 8 Diferencia en cantidades de Obras

Item	Actividad	Cantidades según acta final y liquidación			Medidas tomadas en campo CGR		
		contrato obra			Cantidad	Diferencia	(\$ Valor (CD+CI)
		Unid.	Cantidad	(\$ V/Unit.			
12	Concreto Clase D para Box Coulvert	M3	66,77	508.222,00	64,1	2,67	1.356.952,74
Total Costo Directo (CD)							1.356.952,74
Total Costo Indirecto (CI)							415.508,20
Total CD+CI							1.772.455,94

Fuente: Documentos FONADE -2016

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Respuesta de FONADE

FONADE dio repuesta a las observaciones con el oficio del 29 de abril de 2016, con radicado No. 20162700116351, donde expresan:

"(...) Se anexan los siguientes documentos en aras de soportar la gestión realizada:

- 1. Copia de los ensayos de laboratorio de densidades del material seleccionado y de resistencia de concretos, los cuales evidencian que durante la ejecución de la obra se realizó el control de calidad correspondiente.*

¹⁸ Información indicada con base en los datos consignados en las actas de recibo final y liquidación del contrato de obra No. 001-2014

2. Se anexa copia del Acta de Compromiso de fecha 28/03/2016, Acta de inicio de compromiso de fecha 13/04/2016, Acta de prórroga de compromiso de fecha 22/04/2016 y registro fotográfico, que demuestra que el Contratista de obra UNIÓN TEMPORAL LAS PALOMAS 2013 está realizando los arreglos a la vía Montería – Las Palomas del K20+000 al K42+000, como garantía de la estabilidad del contrato.

Así, de acuerdo al cronograma, el primer compromiso referente a los apiques para certificar los espesores de afirmado instalado se cumplió en la fecha estipulada, 11 de abril de 2016 (ver anexo).

Con respecto a los compromisos 2 y 3 que tienen que ver con "(...) la escarificación y conformación de la calzada y a mejorar la transitividad de los 22 Km de la vía (...)" y "(...) reparación de guarda ruedas de los Box Coulvert en las abscisas K3+750 (SIC) y K34+900 y reparación de la estructura existente con volumen de concreto faltante (...)" y según el cronograma aceptado por el Contratista, estas obras deben terminar el próximo 05 de mayo de 2016 (ver anexo – Acta de prórroga de compromiso. Se anexa copia de oficio No. 20162700114611 en el cual se solicita a la interventoría allegar los soportes de los trabajos realizados por el Contratista según el Acta de Compromiso de fecha 28/03/2016.

3. Se presenta copia del informe de los apiques realizados por la UNIVERSIDAD DEL SINÚ, CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ASESORÍAS – CIACUS, FACULTAD DE CIENCIAS E INGENIERÍA en los siguientes tramos:

TRAMO	Apiques
K23+290 - K26+000	19 Apiques
K31+700 - K32+110 (Desvío 1)	4 Apiques
K34+760 - K34+960(Desvío 2)	2 Apiques

Con respecto al promedio de espesor encontrado entre las abscisas K26+000 y K23+290, se cita lo indicado en la página 16 del mencionado informe: "(...) se puede establecer un promedio de 0.534mt; anotándose una disminución de (6.6 cms), con lo establecido a espesor de 0.6 cms (SIC), según información del solicitante. Esta diferencia en espesor, como se dijo anteriormente, ha sido producto por las cargas del tránsito, y otros como el medio ambiente y clima (...)"

Dicho lo anterior, se anexa copia de las memorias de cálculo de cantidades de afirmado instalado en la vía Montería - Las Palomas, desde el Km 20+000 hasta el Km 42+000, las cuales se encuentran soportadas en los apiques realizados. De esta manera, el Contratista UNIÓN TEMPORAL LAS PALOMAS y la interventoría CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA reiteran que se instalaron 39.994,50 m³ de afirmado, cantidad que se aproxima por exceso en un 99,9% al volumen aprobado según Acta de entrega y recibo final (39.989,23 m³). En consecuencia, no existe detrimento patrimonial por este concepto.

4. En lo referente a la diferencia de cantidades del Ítem "Concreto clase D para Box Coulvert" se presenta copia del Acta de compromiso de fecha 28/03/2016, en la cual el Contratista se obliga a reparar las estructuras existentes hasta el volumen faltante según el Acta de visita al proyecto de la CGR (2,67 m³). (...)"

Análisis de respuesta

Una vez analizada la respuesta y los soportes adjuntos entregados por FONADE, se evidenciaron las gestiones adelantadas por parte del contratista en aras de subsanar las deficiencias y deterioros encontrados por la CGR, durante la primera visita de inspección física realizada entre el 10 al 16 de marzo de 2016, a las obras objeto del contrato interadministrativo No. 2131925.

De acuerdo con la visita solicitada por FONADE¹⁹, se verificaron nuevamente en sitio las cantidades registradas en el acta de entrega y recibo final y de liquidación frente a las cantidades reales²⁰, evidenciándose que fueron subsanadas las diferencias registradas, así:

Referente a la diferencia de 9.617.47 metros cúbicos de pavimento en afirmado, se verificaron, en los certificados emitidos por la Universidad del Sinú, los espesores con los que se conformó el terraplén en material de afirmado y en la segunda visita adelantada por la CGR se revisaron en sitio los anchos de los tramos, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 9 Recalculo Diferencia de Cantidades de Obras

ABSCISADO	LONGITUD	ESPESOR	ANCHO	VOLUMEN
K34 + 960 AL K42 + 000	7040	0,2	6,04	3.504,32
DESVIO 2 K34 + 760 AL K34 + 960	200	1,3	6,50	1.690,00
K32 + 110 AL K34 + 760	2650	0,2	6,04	3.201,20
DESVIO 1 K31 - 700 AL 32 - 110	-110	1,3	7,25	3.265,21
K26 - 000 AL K31 + 700	5700	0,2	6,04	6.335,60
K23 + 290 AL K26 + 000	2710	0,6	7,30	11.569,30
K20 + 000 AL K23 + 239	3.239	0,2	6,04	3.973,11
Total verificadas				39.939,24
Total pagada				39.939,23

Fuente: FONADE - Ente Territorial

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con base en lo anterior y frente a los nuevos cálculos no existe diferencia en cantidades de obra en el ítem de afirmado ni conformación de terraplén y se desvirtúa la diferencia por valor de \$903.263.164.

En lo referente a los daños severos y progresivos que afectan la superficie del pavimento en afirmado, FONADE anexó un acta de compromiso firmada el 28 de marzo de 2016, donde el contratista se compromete: "a realizar estudios técnicos certificados como apiques para certificar espesores registro fotográfico y todas aquellas inconsistencias evidenciadas por el ente de control, conformar la calzada y a mejorar la transitividad de los 22 Km de la vía, reparación de guarda ruedas de los Box Couvert en las abscisas K34+750 y K34+900 y reparación de estructura existente con volumen de concreto faltante según acta" y a ejecutarlas de acuerdo con el cronograma presentado por el contratista y aprobado por la Gobernación de Córdoba.

¹⁹ Solicitud de visita de verificación por parte FONADE con radicado No. 2016-2700119531 del 03 de mayo de 2016.

²⁰ Ver Acta de Verificación del 18 de mayo de 2016/ Acta de Verificación del 18 de mayo de 2016

En el soporte documental aportado por FONADE para sustentar el cumplimiento del acta de compromiso con el fin de subsanar las deficiencias encontradas y verificadas en la segunda visita de la CGR del 17 de mayo de 2016, se evidenció que fueron subsanadas las cantidades de obra comunicadas por el equipo auditor, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 10 Cantidades por Deterioro

Item	Actividad	Unid	Cantidad	(\$ V/unit	(\$ Valor Total
8	Afirmado	M3	36.016,13	93.919,00	3.382.598.913,47
Total costo directo (CD)					3.382.598.913,47
Costo Indirecto (CI)					1.035.762.442,49
Total costo directo CD+CI					4.418.361.355,96

Fuente: FONADE-2016

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En cuanto a la diferencia que existía en el ítem de Concreto Clase D, para la obra de drenaje Box Couvert, el contratista realizó las reparaciones indicadas en las observaciones presentadas por la comisión de la CGR. (Ver Cuadro)

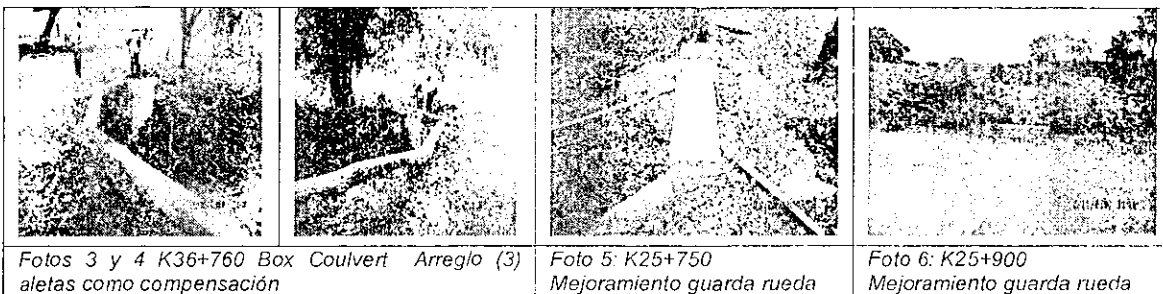
Cuadro 11 Diferencia de Cantidades de Obras

Item	Actividad	Cantidades según acta final y liquidación contrato obra			Medidas tomadas en campo CGR		
		Unid.	Cantidad	(\$ V/Unit.	Cantidad	Diferencia	(\$ Valor (CD+CI)
		12	Concreto Clase D para Box Couvert	M3	66,77	508.222,00	64,1
Total Costo Directo (CD)							1.356.952,74
Total Costo Indirecto (CI)							415.508,20
Total CD+CI							1.772.455,94

Fuente: Documentos FONADE -2016

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para aclarar lo indicado en la respuesta de FONADE, se precisa que en la segunda visita realizada por la CGR se verificó que el contratista ejecuto a su cargo obras complementarias, para garantizar la calidad y el cumplimiento de la Norma INVIAS 2007. (Ver Fotografías)



Por consiguiente, se concluye que el contratista Unión Temporal Las Palomas 2013 subsanó las obras que se habían calculado como diferencia y por ende se retira la connotación fiscal; así las cosas y debido a la gestión del proceso auditor se configura un posible beneficio de auditoría por \$4,420,2 millones.

Ahora bien, aunque el contratista y la Gobernación de Córdoba han tomado medidas para subsanar las deficiencias evidenciadas en las visitas por la CGR, estas no desvirtúan las debilidades de supervisión e interventoría a cargo de FONADE; por lo tanto, se mantiene la posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 2 Proceso Constructivo (D)

En desarrollo del Contrato interadministrativo 2131925 de 2013, la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Córdoba suscribió el Contrato de Obra No. 001-2014, con el objeto de: *“Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de la vía Montería - Las Palomas desde el km 20 + 000 - km 42 + 000 del Municipio de Montería - Departamento de Córdoba.”*

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82²¹ la Responsabilidad de los Supervisores, y en su artículo 84 las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra FONADE, en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores²² y en el 6.2, las funciones del supervisor.

²¹ Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: *“(…) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.*

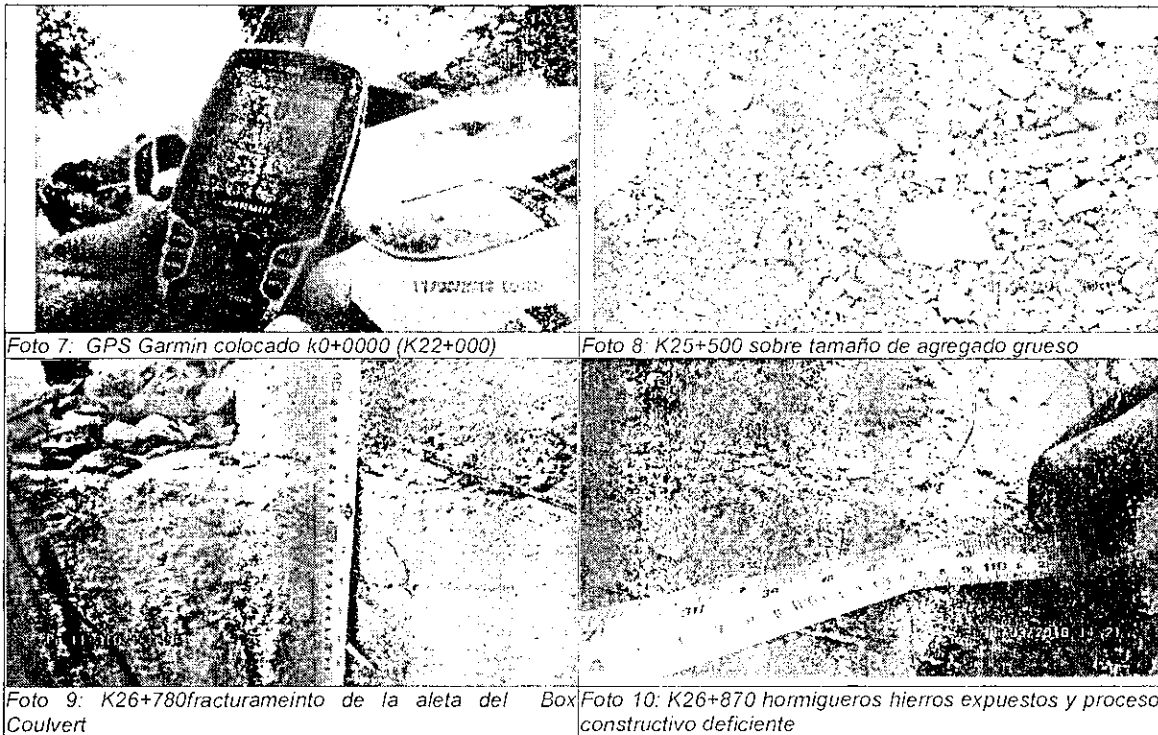
²² El manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 :6.1.1 Obligaciones generales

1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.
2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato.
3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales.
4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación.
5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos.
6. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas.
7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE.
8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.

En cuanto a Estructuras y Drenajes según la Norma Técnica INVIAS 2007, en el Capítulo 6 se define el Concreto Estructural (artículo 630) y el Acero de Refuerzo (artículo 640), que establece:

“Artículo 640.2.1 Barras de Refuerzo: Deberán cumplir con las que sean pertinentes de las siguientes normas, según se establezcan en los planos del proyecto: NTC 161, 248 y NTC 2289; AASHTO M-31 y ASTM A-706 (...)”

Durante la visita de campo, se pudo evidenciar que los terminados de los Box Couvert no son de buena calidad, tales como sobre tamaño en agregado del concreto, Fracturamiento en las aletas de Box Couvert, hormigueros, hierros expuestos y proceso constructivo deficiente. (Ver Fotografías)



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

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

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales

1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo.

2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuara las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato.

3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.

Lo anterior refleja deficiencias en el proceso constructivo de las obras, por el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la Norma Técnica INVIAS 2007 por parte del contratista; además, no se han hecho efectivas las pólizas de calidad, lo que denota falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión del contrato de obra, situaciones que pueden generar fallas estructurales que llevan las obras a colapsar e interrumpir la fluida transitabilidad de la vía.

Este hallazgo tiene una posible connotación disciplinaria conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de FONADE

FONADE dio repuesta a las observaciones con el oficio del 29 de abril de 2016, con el radicado No. 20162700116351, donde expresan:

"(...) Se anexan los siguientes documentos en aras de soportar la gestión realizada:

1. Con respecto a los Guarda ruedas que se encontraron desportillados en las abscisas K34+750 y K34+900. Se anexa copia del Acta de compromiso de fecha 28/03/2016, en la cual el Contratista se obliga a reparar los Guarda ruedas de los Box Coulvert que se encuentran ubicados en las abscisas K34+750 y K34+900. Según el cronograma aceptado por el Contratista estas obras deben terminar el próximo 05 de mayo de 2016 (ver anexo – Acta de prórroga de compromiso). En tanto se cuente con la evidencia de la Terminación y entrega y recibo de estas obras se enviarán a la Contraloría General de la Republica los soportes correspondientes.

2. Se anexa copia del oficio No. 20162700114591 en el cual se solicita a la Interventoría con copia a la compañía aseguradora, requerir al Contratista para que acometa los arreglos que correspondan en los Box Coulvert debido a que los terminados no son de buena calidad, puesto que presentan hormigueros y hierros expuestos, y entregar estas obras acorde con los requisitos exigidos según las especificaciones generales de construcción de carreteras y normas de ensayo para materiales de carreteras, Capítulo 6 – Estructuras y Drenajes, Art.630 – Concreto estructural, numeral 6.30.4.14 – Acabado.

3. Como soporte de la gestión por parte de la supervisión de FONADE se anexa copia de Acta de socialización del proyecto, Actas de seguimiento, informes de desplazamiento y Acta de servicio de interventoría (...)"

Análisis de respuesta

Después de analizada la respuesta y evaluados los soportes allegados por FONADE, donde hace referencia que se firmó un acta de compromiso entre el Secretario de Infraestructura de la Gobernación de Córdoba y el contratista, donde éste se compromete a reparar los Guarda Ruedas de los Box Coulvert que se

encuentran ubicados en las abscisas K34+750 y K34+900, los cuales serán entregados el 5 de mayo de 2016, de acuerdo con el cronograma de obras.

La respuesta de FONADE permite colegir dos situaciones: primero que se admite lo observado por la CGR y segundo, que se genera un compromiso que hasta no evidenciarse su ejecución no puede calificarse que se subsanó la irregularidad detectada.

Es importante precisar que FONADE no desvirtúa el hallazgo, sino que acepta las deficiencias encontradas por la CGR y el incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Precisamente, FONADE posterior a la primera visita de la CGR²³, envía el oficio 20162700114591 a la Interventoría con copia a la Compañía Aseguradora,²⁴ donde le solicita: *"Requerir al contratista para que acometa los arreglos que correspondan en los Box Couverts debido a que los terminados no son de buena calidad, puesto que presentan hormigueros y hierros expuestos, y entregar estas obras acorde con los requisitos exigidos según las que no cumplen con la especificaciones Generales de construcción de carreteras y norma de ensayos para materiales, Capítulo 6 - Estructuras y Drenajes, Art.630 – Concreto estructural, numeral 6.30.4.14-Acabados"*.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que FONADE tomó acciones luego de la visita y posterior comunicación del hallazgo por parte de la CGR; es decir, después de un (1) año de haberse recibido las obras a satisfacción por terminación de la ejecución del contrato y el cumplimiento del objeto contractual.

Referente a los mejoramientos de los Guarda Ruedas se aclara que las reparaciones se realizaron en los abscisados indicados en la observación, como se pudo constatar en la segunda vista de la CGR del 16 al 18 de mayo de 2016; no obstante, el oficio de respuesta de FONADE informó una localización errada (K34+750 y K34+900).

En este sentido, se modifica el hallazgo en lo relativo al cumplimiento del mejoramiento de los Guarda Ruedas en estos Box Couvert.

Lo anterior no desvirtúan las deficiencias en la verificación del cumplimiento de la ejecución del contrato por parte de la supervisión e interventoría a cargo de FONADE en la etapa de construcción para garantizar la calidad de la obras; por lo tanto, el hallazgo se mantiene con posible incidencia disciplinaria.

²³ Realizada entre 6 al 16 de marzo de 2016 Montería Córdoba

²⁴ 13 meses después de liquidado el contrato

Contrato Interadministrativo No. 2133357

En el marco del Convenio No. 212080 de 2012 suscrito con el DPS, FONADE suscribió con el municipio de Momil (Córdoba) el contrato Interadministrativo No. 2133357 el 18 de octubre de 2013, cuyo objeto es: "CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTACIÓN EN CONCRETO RÍGIDO DE LAS VÍAS: CALLE 6 ENTRE CARRERAS 8 A 16, CARRERAS 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 y 16 ENTRE CALLES 6 A 7, BARRIO LAS LAMAS Y EL RINCÓN DE LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE MOMIL - CÓRDOBA"; por valor de \$2.149.641.245, con un plazo hasta el 14 de junio de 2014, prorrogado hasta el 31 de marzo de 2015 y la supervisión estuvo a cargo de FONADE²⁵, conforme a la Cláusula Tercera.

El municipio de Momil para el desarrollo del proyecto suscribió el 30 de enero de 2014 el Contrato de Obra No. MMO-OBRA-002-2014 con el contratista "Consortio Pavimento Rígido Momil 2013", por \$2.149.633.776 con un plazo de seis (6) meses, con acta de iniciación del 24 de noviembre de 2014, el cual fue suspendido en tres (3) ocasiones por un período total de dos (2) meses y siete (7) días.

El contrato fue ejecutado en dos (2) etapas: la primera de estudios y diseños inició el 24 de noviembre de 2014 y la segunda etapa de construcción inició el 24 de enero de 2015; la entrega y proyecto de liquidación final del objeto contractual se realizó el 28 de julio de 2015.

En desarrollo de la visita realizada a las obras de Pavimento Rígido, se evidenció lo siguiente:

Hallazgo No. 3 Cantidades y calidad de la construcción (D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82²⁶ la Responsabilidad de los Supervisores, y en su artículo 84 las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra FONADE, en su numeral 6.1.1 establece

²⁵ CLÁUSULA TERCERA - OBLIGACIONES DE FONADE: En desarrollo del objeto del presente contrato constituyen obligaciones de FONADE (...) 2. Ejercer la Interventoría y/o Supervisión sobre el proyecto (...)"

²⁶ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: "(...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

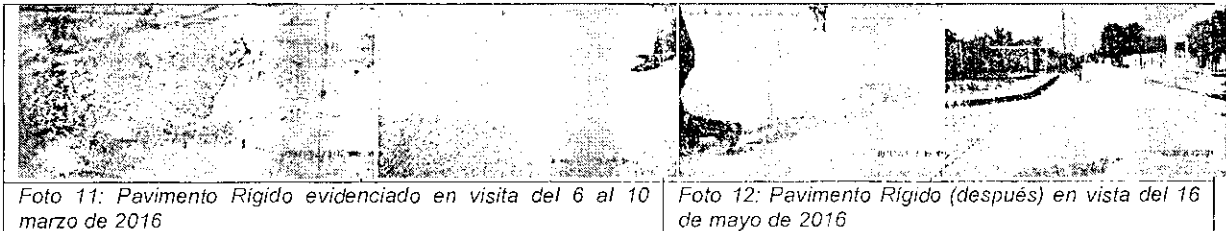
las obligaciones generales de los interventores²⁷ y en el 6.2, las funciones del supervisor.

Artículos 311.4.6, 220.5.2.2.2, 630, 640.2.1, Normas de Ensayo I.N.V.E-142, 228, 161, 162, 163 y 164 de la Norma Técnica INVIAS 2007, ya citadas.

Así mismo, la Norma Técnica INVIAS 2007, en el Capítulo 5 sobre Pavimento de Concreto Hidráulico, establece:

"Artículo 500.4.21 Sellado de las Juntas. El sistema de sellado de juntas deberá garantizar la hermeticidad del espacio sellado, la adherencia del sello a las caras de la junta, la resistencia a la fatiga por tracción y compresión; la resistencia al arrastre por las llantas de los vehículos; la resistencia a la acción del agua, a los solventes, a los rayos ultravioleta y a la acción de la gravedad y el calor, con materiales estables y elásticos."

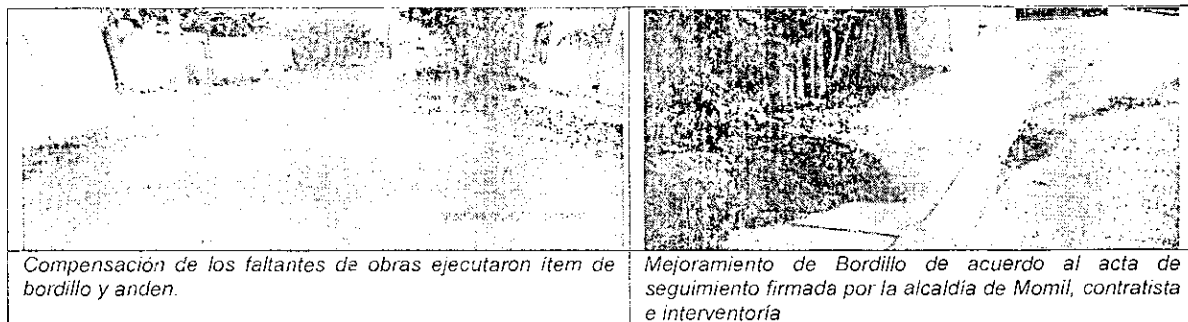
Conforme a la verificación de la anterior normatividad técnica, se evidenciaron daños como fisuras en ocho (8) placas de concreto, andenes y bordillos, los cuales son progresivos y que pueden comprometer la superficie de pavimento en concreto hidráulico y de los andenes. (Ver registro fotográfico antes y después de la visita).



²⁷ El manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 :6.1.1 Obligaciones generales

1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.
 2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato.
 3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales.
 4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación.
 5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos.
 6. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas.
 7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE.
 8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.
 9. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.
 10. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual
- 6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales
1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo.
 2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuara las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato.
 3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.

En este sentido se evidencia un deterioro en el pavimento de concreto hidráulico e=18 cm por \$7.7 millones (costo directo), correspondiente a 14,40 metros cúbicos, y por el deterioro en ocho (8) placas de concreto la diferencia es de \$33.558.844,8 (costo directo), correspondiente a 62,40 metros cúbicos. Para el cálculo se tuvieron como referencia los valores y cantidades consignadas en el Acta de Liquidación del Contrato de Obra y las cantidades verificadas por la CGR.



En este mismo sentido, se cuantifica una diferencia de \$5.570.172 (costo directo) por concepto del Concreto Clase D (Anden 0.1X1) afectado, por no cumplir con la Norma INVIAS, Capítulo 6º, Art, 630 Concreto Estructural, citadas anteriormente, que corresponden a 12 metros cúbicos y, sobre el ítem Bordillo en concreto Hidráulico con Profundidad de 0,36 mts y espesores de 15 cm, la diferencia es de \$282.844 (costo directo), correspondiente a ocho (8) metros lineales.

Es importante precisar que se tuvieron como referencia los estudios y diseños de la estructura de pavimento en afirmado, que reposan en los archivos de FONADE y las medidas tomadas durante la visita de campo adelantada por la comisión de auditoría de la CGR.

Estas deficiencias y diferencias detectadas reflejan un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en las normas y contratos arriba mencionados y se evidencia una falta de gestión de la supervisión e interventoría del contrato de obra.

Las situaciones anteriormente señaladas, conllevaron a que el contratista y el Secretario de Infraestructura del Municipio de Momil firmaran un Acta de Acuerdo, por fuera de la liquidación del contrato de obra, la cual se suscribió "con el fin de realizar ajustes correspondientes en algunos sectores de la vía, en razón a que el pavimento presenta desportillamiento en las juntas, fisuras en las placas, deficiente sellado de juntas ojos de pollo, deterioro en bordillos y placas de anden entre otros".

Al respecto y con base en la segunda visita adelantada por la CGR entre el 17 y el 18 de mayo de 2016, se verificó el recibo a satisfacción, conforme al acta de entrega y recibo final del compromiso, evidenciándose que las deficiencias y diferencias fueron subsanadas y por consiguiente se retira la connotación fiscal; por lo tanto, y debido a la gestión del proceso auditor se configura un posible beneficio de auditoría por \$62,9 millones, incluido el costo indirecto. (Ver Cuadros 12 y 13).

No obstante lo anterior, y debido a las deficiencias de la supervisión e interventoría a cargo de FONADE se mantiene la posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2002.

Las cifras se detallan a continuación²⁸:

Cuadro 12 Diferencia en cantidades de Obra

(Cifras en pesos)

Item	Actividad	Und.	Cantidad	\$) V/r Unitario	(\$) V/r total	cantidad CGR tomada en campo	Diferencia Cantidad	Dif. Valor (CD+CI) (\$)
3,01	Pavimento en concreto Hidraulico e=0.18 m	M3	1.205,14	537.802.00	648.126.702,28	1.190,74	14,40	7.744.348,80
TOTAL COSTO DIRECTO								7.744.348,80
TOTAL COSTO INDIRECTO								2.614.974,92
TOTAL CD +CI								10.359.323,72

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 13 Cantidad por Deterioro

(Cifras en pesos)

Item	Cantidad	Und	Cantidad	V/Unit. (\$)	(\$) Valor Total
3,01	Pavimento de concreto Hidraulico e=0,18 m	m3	62,4	537.802,00	33.558.844,80
4,02	Concreto Clase D(Anden 0.1X1)	m3	12	464.181,00	5.570.172,00
4,03	Bordillo en concreto Hidraulico con prof. 0,36 mts y espesores de 15cms	m1	8	35.368,00	282.944,00
TOTAL COSTO DIRECTO					39.411.960,80
TOTAL COSTO INDIRECTO					13.128.124,14
TOTAL CD +CI					52.540.084,94

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Respuesta de FONADE

"Se anexan los siguientes documentos en aras de soportar la Gestión realizada:

1. Se anexa certificación emitida por el Ente Territorial en la cual se deja constancia que "(...) los compromisos adquiridos por el CONSORCIO PAVIMENTO RÍGIDO MOMIL 2013, en acta de fecha 10 de marzo de 2016, fueron ejecutados y recibidos a satisfacción por parte del municipio de Momil departamento de Córdoba (...)" y

²⁸ Información indicada con base en los datos consignados en las actas de recibo final y liquidación del contrato de obra contrato 002-2014

registro fotográfico fechado (se adjunta CD con fotos) donde se evidencian las reparaciones adelantadas por el contratista según el acta de compromiso firmada por el secretario de infraestructura del municipio y el representante legal del CONSORCIO RÍGIDO MOMIL 2013. De igual forma se cita lo mencionado por la interventoría: "(...) es normal que se presente cierto deterioro en las obras; y como está establecido en el manual de mantenimiento entregado por el contratista al municipio, se debe realizar un mantenimiento rutinario, que es potestad del municipio programar para garantizar la durabilidad del pavimento rígido (...). Se anexa numeral 5 del manual de Mantenimiento.

2. Con referencia al sellado de juntas, se anexa Certificación emitida por el ente Territorial en la cual se deja constancia que "(...) los compromisos adquiridos por el CONSORCIO PAVIMENTO RIGIDO MOMIL 2013, en acta de fecha 10 de marzo de 2016, fueron ejecutados y recibidos a satisfacción por parte del municipio de Momil departamento de Córdoba (...)" y registro fotográfico fechado (se adjunta CD con fotos) donde se evidencian las reparaciones adelantadas por el contratista según el acta de compromiso firmada por el secretario de infraestructura del municipio el señor Alfredo Soto Martínez y el representante legal del CONSORCIO RÍGIDO MOMIL 2013 el señor José Córdoba Galindo.

3. Con respecto a la afirmación de la CGR en la que se indica que "(...) existe una diferencia en cantidad en el ítem de pavimento de concreto hidráulico e=0,18 cm por \$33.558.844,8 (costo directo), correspondiente a sesenta y dos con cuarenta (62.40) metros cúbicos (...)". se cita lo manifestado por la interventoría en el numeral 1 del oficio anexo No. 2016-430-027847-2: "(...) De acuerdo a las verificaciones realizadas en obra durante la ejecución del contrato y la revisión adelantada en campo por parte de la interventoría cuando se realizó la visita por parte de la contraloría entre el 7 y 10 de marzo de 2016: – Pavimento de concreto hidráulico (E=0,18M).... ()". (...) el Contratista y la interventoría reiteran la cantidad total recibida del ítem 3,01 – Pavimento de concreto hidráulico (E=0,18M), que corresponde a 1205,14 m3.

4. En lo relacionado con los daños encontrados en el "(...) Concreto clase D (anden 0,1X1) afectado, por el no cumplir con la norma INVIAS, Capítulo 6, Art.630 Concreto estructural, citadas anteriormente, es de \$5.570.172 (costo directo), que corresponden a doce (12) metros cúbicos y, el ítem Bordillo en concreto hidráulico con profundidad 0,36 mts y espesores de 15 cm, es de \$282.844, (costo directo), correspondiente a ocho (8) metros lineales (...)". se anexa Certificación emitida por el ente Territorial en la cual se deja constancia que "(...) los compromisos adquiridos por el CONSORCIO PAVIMENTO RIGIDO MOMIL 2013, en acta de fecha 10 de marzo de 2016, fueron ejecutados y recibidos a satisfacción por parte del municipio de Momil departamento de Córdoba (...)" y registro fotográfico fechado (se adjunta CD con fotos) donde se evidencian las reparaciones adelantadas por el contratista según el acta de compromiso firmada por el secretario de infraestructura del municipio el señor Alfredo Soto Martínez y el representante legal del CONSORCIO RÍGIDO MOMIL 2013 el señor José Córdoba Galindo".

Análisis de Respuesta

FONADE en su respuesta adjunta una certificación emitida por el Ente Territorial donde hace constar que: "(...) los compromisos adquiridos por el CONSORCIO PAVIMENTO RÍGIDO MOMIL 2013, en acta de fecha 10 de marzo de 2016, con el fin de realizar ajustes correspondiente en algunos sectores de la vía en razón a que el pavimento presenta desportillamiento en las juntas, fisuras en las placas, deficiente sellado de juntas ojos de pollo, deterioro en bordillos y placas de anden entre otros" fueron ejecutados y recibidos a satisfacción por parte del municipio de Momil departamento de Córdoba (...) y registro fotográfico fechado (se adjunta CD con fotos)."

Por lo tanto, se procedió a analizar y evaluar la respuesta con los soportes allegados (registro fotográfico) y certificaciones a las que hacen referencia los puntos 1 y 2 de la comunicación de FONADE, para sustentar el cumplimiento del acta de compromiso, con el fin de subsanar las deficiencias encontradas por la CGR en la primera visita del 6 al 10 de marzo de 2016, que luego fueron

verificadas en la segunda visita de la CGR del 16 de mayo de 2016, donde se evidenció que fueron subsanadas las cantidades de obra descritas en la observación comunicada por el equipo auditor, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 14 Cantidad por Deterioro

Ítem	Cantidad	Und	Cantidad	V/Unit. (\$)	(\$ Valor Total)
3,01	Pavimento de concreto Hidraulico e=0,18 m	m3	62,4	537.802,00	33.558.844,80
4,02	Concreto Clase D(Anden 0.1X1)	m3	12	464.181,00	5.570.172,00
4,03	Bordillo en concreto Hidraulico con prof. 0,36 mts y espesores de 15cms	ml	8	35.368,00	282.944,00
TOTAL COSTO DIRECTO					39.411.960,80
TOTAL COSTO INDIRECTO					13.128.124,14
TOTAL CD +CI					52.540.084,94

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En cuanto la diferencia de cantidades de obra, el contratista manifiesta que durante la visita del 6 al 10 de marzo de 2016, por no contar con los planos record, se le olvidó informar a la comisión de la CGR "que se había realizado pavimento en concreto hidráulico en la carrera 9ª, la cual se encuentra cubierto por material de relleno y que el faltante realmente era de 14.40 metros cúbicos de concreto." Por consiguiente, en la segunda visita de la CGR se verificó y efectivamente el faltante incluyendo esa "carrera 9A" era de 14,40 metros cúbicos.

En efecto el contratista construyó la cantidad indicada anteriormente, ejecutando 6,10 metros cúbicos de anden por \$2,8 millones (costo Directo) y \$1 millón (costo indirecto) y 138,96 metros lineales de bordillo por \$4,9 millones (costo directo) y \$1,6 millones (costo indirecto) para un total de \$10.4 millones, que existía en el ítem de Pavimento de Concreto Hidráulico, indicadas en las observaciones presentadas por la comisión de la CGR.

Cuadro 15 Diferencia en Cantidades de Obra

(Cifras en pesos)

Item	Actividad	Und.	Cantidad	\$) V/r Unitario	(\$) V/r total	cantidad CGR tomada en campo	Diferencia Cantidad	Dif. Valor (CD+CI) (\$)
3,01	Pavimento en concreto Hidraulico e=0,18 m	M3	1.205,14	537.802,00	648.126.702,28	1.190,74	14,40	7.744.348,80
TOTAL COSTO DIRECTO								7.744.348,80
TOTAL COSTO INDIRECTO								2.614.974,92
TOTAL CD +CI								10.359.323,72

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Conforme a lo anterior, se concluye que el contratista reparó las obras pendientes, generándose un posible beneficio de auditoria de \$62,9 millones, por la gestión

adelantada en el proceso auditor; no obstante, persiste la posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, por las deficiencias observadas en materia de supervisión e interventoría y por el incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Hallazgo No. 4 Estado Actual de la Obra (D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82²⁹ la Responsabilidad de los Supervisores, y en su artículo 84 las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra FONADE, en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores³⁰ y en el 6.2, las funciones del supervisor.

También en el Capítulo 6, el Artículo 630 sobre Concreto Estructural, se señala:

“El tamaño máximo nominal del agregado pétreo no podrá exceder de 19.0 mm (3/4”) según lo establezca la norma INVE-228, Numeral 630.1, y el Art. 640, Acero de Refuerzo, Numeral 640.2.1, estipularon “Barras de refuerzo deberán cumplir

²⁹ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: “(...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

³⁰ El manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 :6.1.1 Obligaciones generales

1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.

2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato.3. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales.

4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación.

5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos.

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

7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE.

8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.

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

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

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales

1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo.

2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuara las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato.

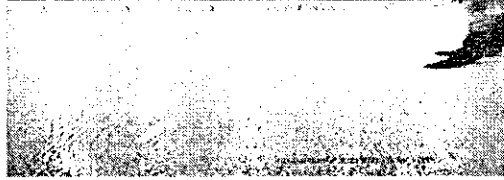
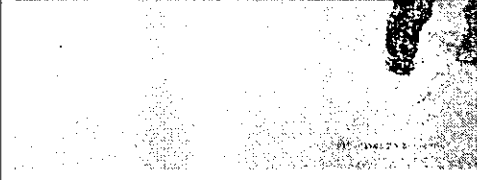


3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.

con las que sean pertinentes de las siguientes normas, según se establezcan en los planos del proyecto: NTC 161, 248 y 2289; AASHTO M-31 y ASTM A-706."

El municipio de Momil (Córdoba) para el desarrollo del proyecto, suscribió el Contrato de Obra No. MMO-OBRA-002-2014 con el contratista Consorcio Pavimento Rígido Momil 2013, con el objeto "construcción de la pavimentación en concreto rígido de las vías: calle 6 entre carreras 8 a 16; carrera 8,9,10,11,12,13,15 y 16 entre calles 6 a 7, barrio las Lamas y el Rincón de la zona urbana del municipio de Momil departamento de Córdoba", por \$2.143.298.626,97 con un plazo de seis (6) meses, con acta de iniciación del 24 de noviembre de 2014, siendo suspendido en tres (3) ocasiones por un período de dos (2) meses y siete (7) días.

En desarrollo de la visita realizada por la CGR el 16 de mayo de 2016, se hizo el recorrido y la medición de las obras con el acompañamiento del contratista, la interventoría y el Secretario de Planeación del municipio, encontrándose lo siguiente:

- En lo referente al sello y las separaciones de las juntas, se observó que el sello se encuentra cristalizado y los bordes de las placas en las juntas están desportilladas; por lo tanto, se ocasiona una deficiencia que puede llegar a afectar el funcionamiento de los mismos; además, su acabado y textura no son los exigidos en las Normas Técnicas INVIAS 2007.
- En cuanto a la construcción del pavimento en la vía, se observó que no se manejó el porcentaje de bombeo necesario en la calle 6 con carrera 10; se dejó un desnivel hacia el lado izquierdo de la vía, ocasionando que todas las aguas se represen hacia ese lado y que las viviendas aledañas a la vía se inundan cuando llueve; por consiguiente, se evidencia una deficiencia en el proceso constructivo del pavimento en la vía, tal como se detalla en el registro fotográfico.

	
Foto 13: deterioro prematuro del pavimento y fisuras en la calzada	Foto 14: Desgaste del pavimento y fisuras transversales
	
Foto 15: Deficiente manejo de niveles en la vía	Foto 16: Ojo de pescado por colocar material contaminado

Lo antes descrito refleja deficiencias en el proceso constructivo de las obras, y el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la Norma INVIAS 2007 por parte del contratista y además por no hacer exigibles las garantías que amparan la estabilidad de obra, denota falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión del contrato de obra, conducta que puede generar que la obras colapsen y se interrumpa la fluida transitabilidad la vía.

Estos hechos tienen una posible connotación disciplinaria, conforme a lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de FONADE

"(...) Se anexan los siguientes documentos en aras de soportar la Gestión realizada:

1. En lo referente a los numerales 1, 2 y 3 de la página 13 del oficio AFONADE042, se indica que el Municipio de Momil, a través del secretario de infraestructura municipal ha certificado que "(...) los compromisos adquiridos por el CONSORCIO PAVIMENTO RIGIDO MOMIL 2013, en acta de fecha 10 de marzo de 2016, fueron ejecutados y recibidos a satisfacción por parte del municipio de Momil departamento de Córdoba (...)" Ver anexo y Registro fotográfico.

2. Con respecto al numeral 4 de la página 13 del oficio AFONADE042, se cita lo manifestado por la interventoría en el oficio 2016-430-027847-2: "(...) Con relación a lo observado en la calle 6 con carrera 10, donde se presenta un estancamiento de agua, debido a que el municipio adelanto unos trabajos de relleno en las vías colindantes a la ejecución del proyecto los cuales quedaron con una cota superior a la cota de terminación del proyecto, esta situación se le dio a conocer oportunamente al municipio, y aunque el municipio adelanto obras en aras de solucionar esta situación; en este sector la problemática no ha sido remediada del todo (...)" Se anexan las comunicaciones entre las partes referente a este tema.

3. Como soporte de la gestión por parte de la supervisión de FONADE se anexa copia de Acta de socialización del proyecto, Actas de seguimiento, informes de desplazamiento y Acta de servicio de interventoría".

Análisis de Respuesta

Después de evaluados y analizados los soportes enviados por FONADE, en lo que respecta a las deficiencias encontradas en pavimento, como: los ojos de pollo o pescado que se presentan debido a la contaminación del material de agregado y que debe cumplir con especificaciones técnicas de INVIAS, como granulometría E-23-07 y arcilla E-124-07 para la fabricación del concreto hidráulico; fisuras, pérdida de agregado y sello de juntas, se evidencia una Certificación emitida por el Ente Territorial, en la cual se deja constancia que "(...) los compromisos adquiridos por el

CONSORCIO PAVIMENTO RIGIDO MOMIL 2013, en acta de fecha 10 de marzo de 2016, fueron ejecutados y recibidos a satisfacción por parte del municipio de Momil departamento de Córdoba” y adjunta CD con fotografías de la obra, como prueba que las reparaciones fueron adelantadas por el contratista.

Así la cosas, FONADE acepta que hubo incumplimiento de las obligaciones contractuales, y después de la visita de la CGR, tomaron los correctivos tendientes a proteger la durabilidad de la obra.

En lo referente al oficio del 26 de abril de 2016 de la interventoría, como respuesta a las observaciones de la CGR, el cual FONADE adjunta en la respuesta, es preciso señalar que lo citado en su numeral 1, sobre *“el pavimento fue entregado el 28 de julio de 2015, a satisfacción por las partes; además cabe aclarar que el pavimento ha tenido uso, por tanto, es normal que presente el deterioro de las obras, (...)”*, no es de recibo, según lo señalado en el Manual de diseño de pavimentos en concreto INVIAS, que en su capítulo 3 numeral 3.1 tránsito y periodo de diseño, señala: *“se considera un periodo de diseño de 20 años para todos los análisis estructurales, el cual bajo premisas teóricas debe coincidir como mínimo con la vida útil del pavimento, en el caso que exista una buena certidumbre en el análisis de las variables de diseño y su respectiva proyección”*.

Con base en lo anterior, la respuesta de FONADE no se ajusta a la premisa teórica de la vida útil del pavimento; además, cuando se realizó la visita entre el 6 y el 10 de marzo de 2016, la vía solo contaba con siete (7) meses de puesta en uso, y el volumen de tránsito era mínimo; factores que no generarían en el pavimento en concreto las deficiencias señaladas anteriormente.

Se trae a colación lo enunciado en el manual de mantenimiento de vías del Ministerio de Transporte y la Universidad Javeriana, cuando en su página 51 señala: *“deficiencia en sello de juntas, las posibles causas de deterioro son: endurecimiento por productos de mala calidad; desprendimiento del sellante de las paredes, producto de mala calidad, sello mal colocado, caja mal diseñada, adherencia de polvo en las paredes de las juntas (...)”* y éstas no son las causas detectadas en la obra.

Ahora, en cuanto a los desportillamientos de las juntas, las posibles causas de deterioro son: *debilitamiento de los bordes de la junta debido a un vibrado excesivo u otro defecto de construcción y la penetración de partículas incompresibles dentro de la caja de una junta de una grieta activa.*

También las fisuras tienen unas posibles causas del deterioro, que puede ser: *“Segregación del concreto hidráulico debido al exceso de vibrado durante la compactación; curado del concreto hidráulico inapropiado; exceso de amasado superficial*

durante el cavado del concreto lo que genera el avance de la pasta de cemento y de la fricción más fina hacia la superficie (...)"

Respecto a lo observado en la calle 6 con carrera 10, donde se presenta un estancamiento de agua, FONADE hace referencia a que en ese sitio el municipio de Momil realizó unas actividades de relleno en las vías contiguas a la zona de ejecución del proyecto, lo que ocasionó que la cota fuera superior a la cota donde finalizó el proyecto; igualmente anexan comunicaciones del 20 de abril de 2015 entre el municipio y el contratista, buscando solucionar la situación que se viene presentando en el sector.

En cuanto al manejo del porcentaje de bombeo en la construcción del pavimento, en la respuesta no se evidencia que se haya realizado una verificación del mismo, ni sobre el desnivel en el carril izquierdo de la vía, con el fin de comprobar si estas son unas de las posibles causas, por las cuales se están represando las aguas en el sector de la calle 6 con carrera 10; a su vez, esta situación tiene efectos negativos en los habitantes de las viviendas ubicadas en este sector.

En cuanto a lo manifestado por FONADE, sobre que *"la cota de terminación del proyecto está más baja que la del terreno natural"*, no es una explicación técnica conducente a solucionar la irregularidad, puesto que cuando se realizaron los estudios y diseños del proyecto debieron haberse previsto estas situaciones y no después de haberse ejecutado el proyecto, ya que el efecto de esta deficiencia impacta socialmente, al estar represando las aguas y provocando que las viviendas se inunden.

Por todo lo anterior, se concluye que el contratista y el Ente Territorial no han tomado medidas que los lleve a solucionar esta situación definitivamente en beneficio de la comunidad afectada.

En cuanto a las deficiencias encontradas en el sello de juntas en la primera visita de la CGR y verificadas en la segunda visita del 16 de mayo de 2016 se puede concluir que éstas se habían reparado parcialmente, y aún no han exigido el amparo por la garantía de estabilidad de la obra. Por lo tanto, se ajustó el contenido del Hallazgo con las deficiencias que aún persisten.

Así mismo, se mantiene la posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, por las deficiencias observadas en materia de supervisión e interventoría y por el incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Contrato Interadministrativo No. 2132326

Como Contrato Derivado del Convenio 212080 de 2012, FONADE y el Municipio de Usiacurí (Atlántico) suscribieron el 22 de julio de 2013 el Contrato Interadministrativo No. 2132326, cuyo objeto es la *“construcción de muro de contención en concreto reforzado que incluye obras de protección de taludes y de recuperación paisajística para la estabilización de una ladera con deslizamientos remontantes en los barrios nueva esperanza y la cruz, área urbana del municipio de Usiacurí, departamento del atlántico”*, por valor inicial de \$1.580.8 millones y un plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2014.

Para la ejecución del citado Contrato Interadministrativo, el Municipio de Usiacurí suscribió con el contratista DIZGRACON SAS el contrato de Obra No. 019 el 26 de octubre de 2013, para la ejecución del objeto contractual ya citado, por valor de \$1.573.4 millones.

El contrato fue ejecutado en dos etapas: la primera de estudios y diseños, que se dio inicio el 4 de marzo de 2014 (5 meses y 8 días) y la segunda etapa, de construcción que se dio inició el 24 de abril de 2014. La terminación fue el 31 de enero de 2015. El acta de entrega y recibo final es del 29 de mayo de 2015 y la liquidación según acta del 6 de noviembre de 2015.

La supervisión del proyecto estuvo a cargo de FONADE³¹ y la interventoría fue adelantada por el CONSORCIO ERU-7.

En cumplimiento de la visita de inspección realizada por la comisión de auditoría de la CGR, entre 4 al 8 de abril de 2016 al proyecto desarrollado para el cumplimiento del objeto contractual mencionado anteriormente, y con la finalidad de verificar el estado actual de las obras ejecutadas, además de confrontar que las cantidades ejecutadas correspondieran a lo realmente recibido.

Conforme a la evaluación, se evidenció lo siguiente:

Hallazgo No. 5 Calidad de Construcción y Cantidades (F-D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82³² la responsabilidad de los supervisores y en su artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores e interventores.

³¹Convenio Interadministrativo No 2132326 "CLÁUSULA TERCERA.- OBLIGACIONES DE FONADE: En desarrollo del objeto del presente Contrato Interadministrativo, constituyen obligaciones de FONADE (...) 2. Ejercer la Interventoría y/o Supervisión sobre el proyecto. Para ello previamente realizará la coordinación de dicha labor e informará el nombre de la persona o equipo de personas que realizará(n) la Interventoría y/o Supervisión del proyecto a LA ENTIDAD TERRITORIAL."

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7, adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que ésta celebre; en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores³³ y en el 6.2, las funciones del supervisor³⁴.

Para la ejecución del citado contrato de obra, el diseño estructural se basa en el cumplimiento de la Norma Técnica INVIAS 2007, adoptada por el Ministerio de Transporte por medio de la Resolución 3288 del 15 de agosto de 2007, que establece:

“Artículo 210-07 EXCAVACIÓN DE LA EXPLANEACIÓN, CANALES Y PRESTAMOS, 210.1.2.1 Excavaciones de la explanación. Actividades de excavación y nivelación de la zona donde se ha de fundirse (...), así como la escarificación, conformación y compactación de la subrasante en corte. 210.1.2.2. Excavación canales. Comprende las excavaciones necesarias para construcción de canales, zanjas, interceptoras y acequias (...), 210. Materiales los materiales provenientes de la excavación que presenten características adecuadas para el uso de construcción (...), 210.4.9 Manejo ambiental la explanación, canales, y préstamos se realizarán teniendo en cuenta los establecidos en los estudios o evaluaciones ambientales del proyecto. (...)

³³ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría (...)

³⁴ 6.1.1 Obligaciones generales

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

³⁴ 6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales

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

ARTICULO 231-07 SEPARACIÓN DE SUELOS DE SUBRASANTE Y CAPAS GRANULARES CON GEOTEXTIL, 321.07 DESCRIPCIÓN. Esta especificación se refiere al uso de geotextiles para prevenir la mezcla entre suelos de subrasante y los materiales seleccionados que conforman las capas granulares, así mismo establece los criterios y procedimientos para garantizar la calidad del geotextil y su supervivencia a los esfuerzos producidos durante su instalación y vida de servicio de conformidad con los planos del proyecto. (...)

ARTICULO 610-07 RELLENOS PARA ESTRUCTURAS, 610.1.1 Generalidades. este consiste en la colocación en capas, humedecimiento o secamiento, conformación y compactación de los materiales adecuados provenientes de la misma excavación de los cortes o de otras frentes, para rellenos a los largo de estructuras de concreto y (...), además se incluye la construcción de las capas filtrantes por detrás de los estribos, muros de contención y otras de arte en los sitios y dimensiones señalados en los planos del proyecto. (...)

ARTÍCULO 630-07 CONCRETOS ESTRUCTURALES. 630.1 DESCRIPCIÓN, consiste en el suministro de materiales, fabricación, transporte, colocación, vibrado, curado y acabados de los concretos de cementos utilizados para la construcción de puentes estructuras de drenajes muros de contención y estructuras en general de acuerdo con los planos y demás documentos del proyecto. (...)

ARTÍCULO 640-07 ACERO DE REFUERZO. 640.1 DESCRIPCIÓN, consiste en el suministro, almacenamiento, corte, doblamiento y colocación de barras de acero en estructuras de concreto, en concordancia con los planos del proyecto. (...)

ARTIULO 673-07 DRENES CON GEOTEXTIL Y MATERIAL GRANULAR, 673.1 DESCRIPCIÓN, este capítulo se refiere al uso del geotextil y material granular e la construcción de subdrenes en los sitios señalados en los planos de proyecto. La colocación del geotextil en contacto con el suelo permite el paso de agua a largo plazo, dentro del sistema de drenaje superficial retenido en el suelo adyacente. (...)

Las características del geotextil para filtración serán función de la gradación del suelo del sitio y de las condiciones hidráulicas del mismo."

Así mismo en la ejecución del citado contrato de obra, el diseño estructural en cuanto a la Sismo Resistencia, se basa en el cumplimiento de la Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente, Ley 400 de 1997, Decreto 33 de 1998, modificada por la Ley 1229 de 2008, Decreto 019 de 2012.

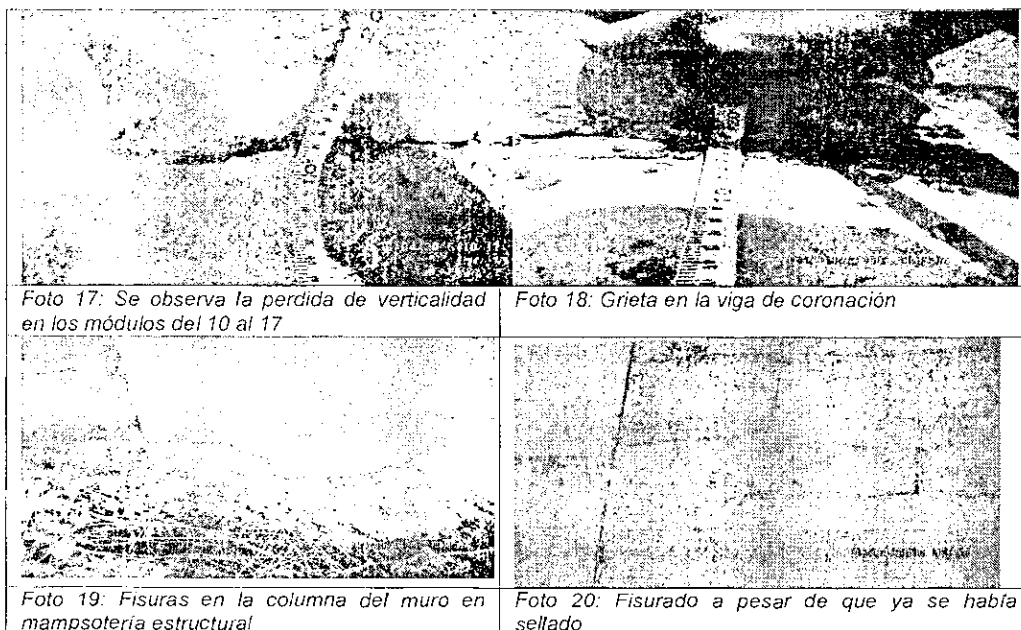
Con la última actualización bajo el Decreto 340 del 13 de febrero de 2012 (NSR-10), en lo referente al diseño de estructuras, Título C para estructuras de concreto y los títulos complementarios A, B y F, que tratan aspectos generales de diseño y construcción sismo resistente, cargas sobre los elementos estructurales y diseño de elementos metálicos y en general; y ASTM A706 (Grado 60), cumplen para acero corrugado para refuerzo.

Igualmente, lo señalado en el Título D- MAMPOSTERIA ESTRUCTURAL, D1.1.1 Alcance: El Título D de este reglamento establece los requisitos de diseño y construcción para las estructuras de mampostería y sus elementos. Estas estructuras tienen un nivel de seguridad comparable a las estructuras de otros materiales cuando se diseñan y se construyen de acuerdo con los requisitos del presente reglamento.

La anterior relación de condiciones normativas, permite tener precisión acerca de lo posiblemente transgredido, cuando en la visita realizada a la obra desarrollada en el municipio de Usiacurí, se evidenció que ésta presenta incumplimiento de las especificaciones técnicas:

- *INV Artículo 630-07 - Concretos Estructurales, 630.1 y la NSR-10*
- *Título C para estructuras de concreto y los títulos complementarios A, B y F, que tratan aspectos generales de diseño y construcción sismo resistente, cargas sobre los elementos estructurales y diseño de elementos metálicos en general;*
- *Título D MAMPOSTERIA ESTRUCTURAL, D1.1.1 Alcance*

Las obras presentan deficiencias como fisuramiento y grietas en la corona de los muros (Módulos 15 y 16), lo cual puede llegar a afectar la estabilidad de la obra. (Ver registro fotográfico)



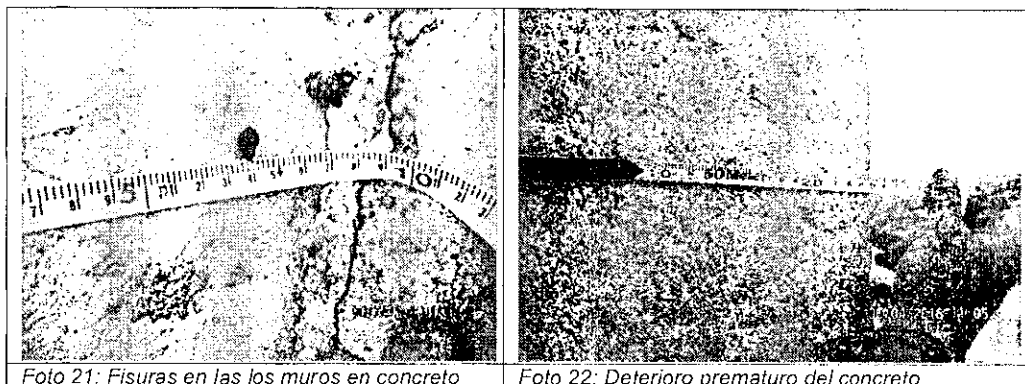


Foto 21: Fisuras en las los muros en concreto

Foto 22: Deterioro prematuro del concreto

La cuantificación de los ítems MURO EN CONCRETO CLASE D (210 KG/CM O 3000 PSI) y ACERO DE REFUERZO GRADO 60, afectado en los módulos 15 y 16, que no cumplen con la norma INVIAS en su artículo 630-07-CONCRETOS ESTRUCTURALES, citadas anteriormente, es de \$17.7 millones (costo directo) y \$6.3 millones (costo Indirecto); en donde es importante precisar que en el análisis adelantado se tuvieron como referencia los estudios y diseños del muro de contención, que reposan en los archivos físicos de FONADE, planos record y las medidas tomadas durante la visita de campo adelantada por la comisión de auditoría de la CGR.

Estas deficiencias reflejan falta de control y seguimiento por parte de la Interventoría y Supervisión en el cumplimiento de las especificaciones técnicas, conforme a la normatividad enunciada.

Estos hechos pueden generar que se afecte la estabilidad de la obra, precisando que a la fecha, FONADE no ha hecho efectiva la póliza con cargo a los amparos de estabilidad de obra.³⁵

Así mismo, se evidenció que existe una diferencia en cantidades de obra en el ítem (1,3) muro en concreto clase D (210 kg/cm o 3000 psi); (NP-03)-material seleccionado para refuerzo de talud no incluye geotextil, (NP-05) geotextil TR 4000, (NP-06) geotextil T 2400, (NP-08) geotextil T 6000, NP-09, viga de amarre de 0,30x0,15 mts. 4 var 1/2" y estribos 3/8"@0,15 mts, (NP-11) levante en bloque vibrado de 15 cms, perforación vertical, relleno en mortero 1:6, dovela en varilla de 1/2"@ 0.80 mts, por \$133.1 millones (costo directo) y \$47.3 millones (costo indirecto) para un total de \$180.5 millones.

Las deficiencias señaladas reflejan falta de control y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los supervisores del proyecto, falta

³⁵ Compañía de Seguros-SURAMERICANA Póliza No 0956997-0 –Amparo de Estabilidad de Obra –Vigencia hasta 29-05-2016, valor asegurado 314.678.924.00

de gestión de la supervisión e interventoría del contrato de obra a cargo de FONADE, confirmadas con el resultado obtenido en las medidas tomadas durante la visita de campo adelantada por la comisión de auditoría de la CGR, que contó con la participación del delegado del Municipio de Usiacurí, de la interventoría y de un representante de FONADE.

Las condiciones referidas denotan incumplimiento de la normatividad técnica del INVIAS y la NSR-10, ya citada y de las obligaciones contractuales por parte del ejecutor de la obra, previstas en las normas y en los contratos mencionados.

Este hallazgo se comunica con alcance fiscal por un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$204.4 millones, incluido el costo indirecto (ver cuadros 16 y 17), en virtud de lo señalado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000³⁶ y posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Las cifras se detallan a continuación³⁷:

Cuadro 16 Cantidad por deterioro módulos 15 y 16

(Cifras expresadas en pesos)

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1,3	MURD EN CONCRETO CLASE D (210 KG/CM O 3000 PSI)	M3	24,88	544695	13.552.011,60
1,4	ACERO DE REFUERZO GRADO 60	Kg	1489	2766	4.118.574,00
TOTAL DIRECTO					17.670.565,60
TOTAL COSTO INDIRECTO (AIU 35,5051%)					6.273.959,09
TOTAL (C1 +C2)					23.944.544,69

Fuente: Acta de entrega y recibo final y planos entregados por FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

³⁶ Ley 610 de 2000. Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

³⁷ Información indicada con base en los datos consignados en las actas de recibo final y liquidación del contrato de obra contrato 019-2013

Cuadro 17 Diferencia en cantidades de Obra

(Cifras expresadas en pesos)

ITEMS	SEGÚN ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL					VERIFICADAS EN VISITA REALIZADA POR LA CGR		
	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	CANTIDADES	DIF. EN CANTIDADES	VALOR DIF.
1,3	MURO EN CONCRETO CLASE D (210 KG/CM D 3000 PSI)	M ³	156,26	544.696,00	85.114.040,70	151,66	4,60	2.562.597,00
NP-03	MATERIAL SELECCIONADO PARA REFUERZO DE TALUD NO INCLUYE GEOTEXTIL	M ³	2.844,38	76.039,00	216.283.810,82	1.664,70	1.179,68	89.701.383,36
NP-05	GEOTEXTIL TR 4000	M ²	2.946,75	15.174,00	44.713.984,50	2.512,00	434,75	6.596.896,50
NP-06	GEOTEXTIL T 2400	M ²	3.583,20	8.662,00	31.037.678,40	1.212,50	2.370,70	20.535.003,40
NP-08	GEOTEXTIL T 6000	M ²	4.488,80	19.020,00	85.376.976,00	4.073,00	415,80	7.968.516,00
NP-09	VIGA DE AMARRE DE 0,30X0,15 MTS. 4 VAR 1/2" Y ESTRIBOS 3/8"@0,15 MTS	ML	193,00	50.717,00	9.788.381,00	134,55	58,45	2.964.408,65
NP-11	LEVANTE EN BLOQUE VIBRADO DE 15 CMS. PERFORACIÓN VERTICAL RELLENO EN MORTERD 1:6 DOVELA EN	M ²	239,50	61.212,00	14.660.274,00	191,00	48,50	2.968.782,00
TOTAL COSTO DIRECTO								133.180.586,91
TOTAL COSTO INDIRECTO (AUI 35,5051%)								47.255.900,55
TOTAL (CI +CI)								180.436.487,46

Fuente: Acta de entrega y recibo final y planos entregados por FONADE durante la visita Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Respuesta de FONADE

1. "Respecto al fisuramiento y grietas presentadas en la corona de los muros (módulos 15 y 16), la interventoría en su comunicado C.1117/0187/16/1A del 03/05/2016, manifestó lo siguiente: "en cuanto a las denominadas fisuras de que trata el documento de la CGR, es de anotar que obedecen a las juntas generadas por la secuencia de colocación del concreto en diferentes etapas de fundidas, denominadas "juntas frías", que no tiene relación con los esfuerzo estructurales y que no comprometen la estabilidad de la obra construida", adicionalmente, y acorde a lo manifestado por el contratista en su oficio USI-MUR-RL-036-2016 del 03/05/2016, el día 10/05/2016 remitirá un concepto por parte del especialista estructural, para dar más claridad al tema de las fisuras y grietas presentadas, con base en el cual se procederá a efectuar las reparaciones a que haya lugar, con el objetivo de obtener una calidad de obra adecuada.

2. Adicionalmente, y con la finalidad de mostrar el control de calidad realizado durante la etapa de construcción, se anexa copia de los ensayos de laboratorio de resistencia de concretos emitidos por la empresa LABORATORIO DE SUELOS Y CONCRETOS, los cuales evidencian el cumplimiento de las resistencias establecidas en las especificaciones técnicas que hacen parte de las actividades ejecutadas.

3. En cuanto a la gestión realizada durante la etapa de recibo de las obras, se efectuó comité de seguimiento el 13/05/2015, del cual se anexa copia, con veeduría ciudadana, Alcaldía, contratista, interventoría y FONADE, donde se solicitó al contratista atender las siguientes observaciones de calidad del proyecto:

- "Modulo 17 (...); estos muros presentan malos acabados en la columna y viga de confinamiento por lo cual se recomienda corregir detalles"
- "Corregir detalle de filos y acabado en muros"

- "Corregir fisuras presentadas por proceso constructivo usando algún mejorador – reparador"
- "(...) Se sugiere corregir acabados de muro y respetar dilatación entre muro (pantalla) y muro en tierra armada".

Una vez realizada la verificación por parte de interventoría del cumplimiento de lo pactado, se procede a firmar el acta de entrega y recibo de las obras, la cual se anexa.

Respecto al tema de afectar la póliza de estabilidad, la interventoría en comunicación No. C1117/0187/16/1A del 03/05/2016 recomienda que teniendo en cuenta la "presunción de incumplimiento esgrimida por la CGR la interventoría considera conveniente que por parte del Municipio se dé aviso inmediato a la aseguradora sobre el posible siniestro", por lo anterior FONADE adelantará la solicitud respectiva ante la Entidad Territorial.

En relación con la diferencia en cantidades de obra, es preciso aclarar que durante la visita realizada por la CGR, y durante las actividades desarrolladas en la misma, no se deja constancia de diferencias en cantidades, medidas en sitio vs las cantidades reportadas durante la ejecución del contrato, solo se reporta un cuadro de las cantidades medidas en campo por las partes durante la visita y el cálculo de algunos volúmenes, sin embargo en el informe AFONADE 045 del 28/04/2016 si se hace la salvedad, por lo anterior se requirió a la interventoría mediante oficio No. 20162700116821 del 29/04/2016, para que remita un informe validando las cantidades reales reportadas durante la ejecución del contrato, así mismo el contratista de obra se encuentra realizando una verificación topográfica de cantidades medibles en campo, tal y como consta en el oficio USI-MUR-RL-036-2016 del 03/05/2016, información que se entregará por el contratista de obra el 10/05/2016.

Adicionalmente se anexa copia de las preactas (memorias de cantidades) y actas parciales elaboradas y suscritas durante la ejecución del contrato, por el contratista de obra, la interventoría CONSORCIO ERU-7 y el supervisor designado por la Entidad Territorial".

Análisis de Respuesta

En cuanto al fisuramiento y grietas presentadas en la corona de los muros (módulos 15 y 16), FONADE informa que: "la interventoría en su comunicado C.1117/0187/16/1A del 03/05/2016, manifestó lo siguiente: "en cuanto a las denominadas fisuras de que trata el documento de la CGR, es de anotar que obedecen a las juntas generadas por la secuencia de colocación del concreto en diferentes etapas de fundidas, denominadas "juntas frías", que no tiene relación con los esfuerzos estructurales y que no comprometen la estabilidad de la obra construida".

Aunque es cierto que, el concreto que es vaciado por secuencias y fundido en diferentes etapas, puede presentar juntas generadas por la secuencia; también lo es, que se debe realizar un seguimiento a estas fisuras verificando la profundidad de la misma para revisar el desplazamiento; toda vez que, no todas las fisuras³⁸ son por las denominadas juntas frías o juntas de construcción; en cuanto a este tema, es importante señalar que a los muros en cuestión no se les construyó junta de construcción o junta fría; por consiguiente, no se comparte la respuesta de la

³⁸ ACI 224.1R-93 existen fisuras por retracción por secado, retracción plástica, reacción química entre otros

interventoría.

Adicionalmente, FONADE comunica que el 10 de mayo de 2016, hará llegar el concepto del *"especialista estructural, para dar más claridad al tema de las fisuras y grietas presentadas, con base en el cual se procederá a efectuar las reparaciones a que haya lugar, con el objetivo de obtener una calidad de obra adecuada"*. Concepto que a la fecha (22 de mayo de 2016), sin embargo no se entregó a la comisión de la auditoria, por lo tanto, no será tenido en cuenta en este análisis.

Así mismo, FONADE informa que durante el recibo de las obras se dejaron algunas observaciones en el *"acta de comité de seguimiento del 13/05/2015"*, *"las cuales fueron recibidas a satisfacción por interventoría"*. Al respecto, es importante resaltar que durante la visita se pudo evidenciar que las vigas y columnas de los muros en mampostería fueron revocadas con la finalidad de cubrir la deficiencia de construcción y las fisuras o grietas ya selladas se volvieron a presentar en el mismo sitio.

Por lo anteriormente descrito, se puede concluir que las medidas propuestas hasta el momento no apuntan a dar una solución definitiva a la presencia de fisuras o grietas en el muro.

En cuanto a la afectación de la póliza de estabilidad, *"la interventoría en comunicación No. C1117/0187/16/1A del 03/05/2016 recomienda que teniendo en cuenta la presunción de incumplimiento esgrimida por la CGR, la interventoría considera conveniente que por parte del Municipio se dé aviso inmediato a la aseguradora sobre el posible siniestro, por lo anterior FONADE adelantará la solicitud respectiva ante la Entidad Territorial"*

En conclusión, la interventoría hace claridad que, de acuerdo con la presunción de incumplimiento del contratista manifestado por la CGR, es que considera FONADE requerir al Ente Territorial para que haga efectiva la póliza de estabilidad del muro de contención en cuestión.

En relación con la diferencia en cantidades de obra, FONADE anexa copia de las *"preactas (memorias de cantidades) y actas parciales elaboradas y suscritas durante la ejecución del contrato, por el contratista de obra, la interventoría CONSORCIO ERU-7 y el supervisor designado por la Entidad Territorial"*. Cantidades que no son coherentes con las cantidades tomadas de los planos record, ni con las cantidades verificadas en campo, durante la visita de la comisión de la CGR.

Así las cosas, las cantidades tomadas en campo fueron comparadas con las cantidades contractuales y con el acta de entrega y recibo final, donde se

evidenció la existencia de una diferencia en cantidades, sin que FONADE allegue un documento diferente que la desvirtúe.

Por lo tanto, se ratifican las cantidades tomadas en campo y el hallazgo se mantiene con las mismas connotaciones.

Hallazgo No. 6 Estado Actual de la Construcción (D)

Para la ejecución del Convenio Interadministrativo 2132326 suscrito entre FONADE y el municipio de Usiacurí (Atlántico), éste suscribió con DIZGRACON S.A.S el Contrato de Obra No. 019 de 2013, con el objeto contractual: *“Construcción de muro de contención en concreto reforzado que incluye las obras de protección de taludes y de recuperación Deslizamientos Área urbana Paisajística para la estabilización de una ladera con remontantes en los barrios nueva esperanza y la cruz. Del municipio de Usiacurí departamento del atlántico.”*

La supervisión del proyecto estuvo a cargo de FONADE y la interventoría fue adelantada por el CONSORCIO ERU-7.

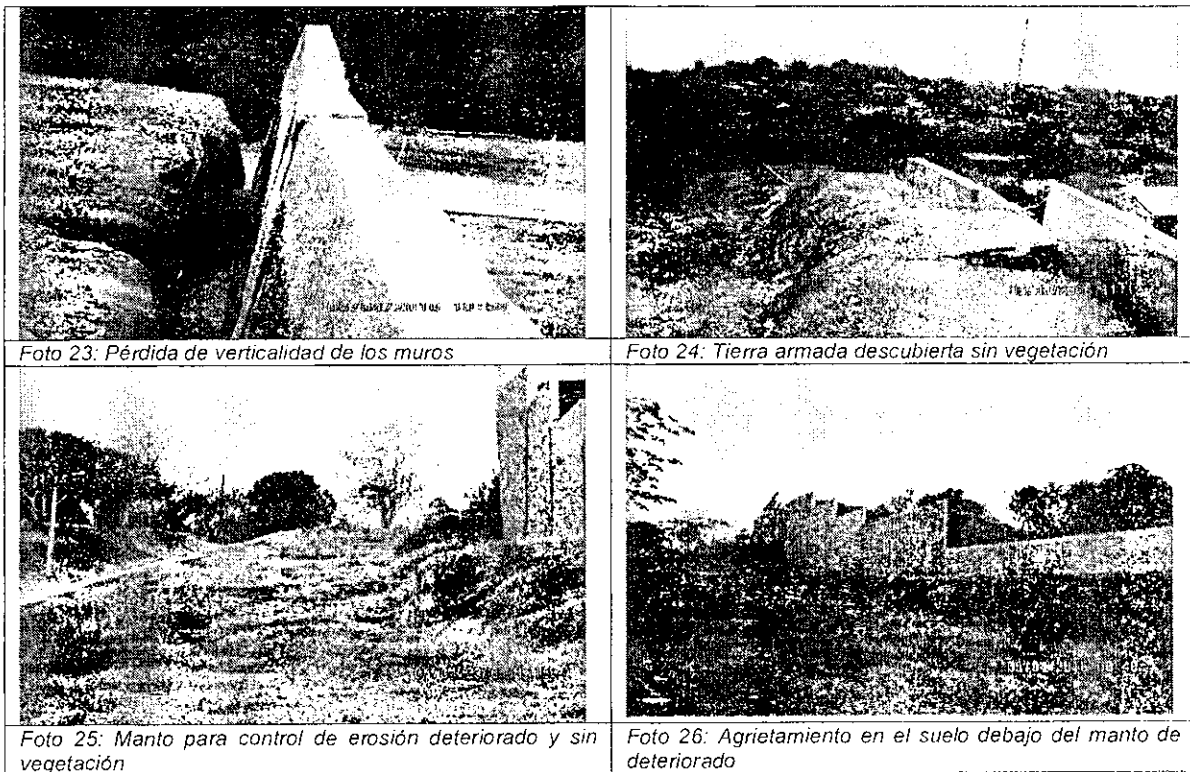
En lo relacionado con la responsabilidad de los interventores La Ley 1474 de 2011 establece en su artículo 82: *“(...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.(...)”*

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013, que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra FONADE, en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores y en el 6.2, las funciones del supervisor (ambas ya transcritas).

En el mismo sentido y para el desarrollo de las obras, la norma INVIAS 2007, adoptada por el Ministerio de Transporte por medio de la Resolución 3288 del 15 de agosto de 2007, en el Capítulo 6 y el Artículo 630, Concreto Estructural, Numeral 630.1, y el Artículo 640, Acero de Refuerzo, Numeral 640.2.1, estipularon: *“Barras de refuerzo deberán cumplir con las que sean pertinentes de las siguientes normas, según se establezcan en los planos del proyecto: NTC 161, 248 y 2289; AASHTO M-31 y ASTM A-706”*.

El muro de contención ubicado en el área urbana del municipio de Usiacurí, presentó una inclinación desde el principio, en los muros en mampostería estructural y los módulos 10 al 17 en concreto; pérdida de verticalidad de los muros en mampostería estructural y concreto de los módulos 10 al 16, y a pesar que ya le realizaron seguimiento por dos (2) meses, aun el problema persiste, situación que no es suficiente para establecer las posibles variaciones que vayan en menoscabo de la estabilidad, verificando los valores del factor de seguridad y volcamientos entre otros; así mismo, se observa que los taludes están expuestos sin vegetación, lo que puede conllevar a poner en riesgo la estabilidad de las obras construidas.

Así mismo el manto³⁹ colocado para el control de la erosión, se encuentra deteriorado y aun la vegetación no se ha restablecido; por lo tanto, el suelo está presentando grietas frente a la cara frontal del muro de contención, tal cómo se detalla en el siguiente registro fotográfico:



³⁹ **MANTOS TEMPORALES**, Este tipo de mantos se utilizan para aplicaciones donde la vegetación natural (por si sola), provee suficiente protección contra la erosión. Su durabilidad o longevidad funcional, comprende entre 1 a 46 meses, la cual se refleja en la biodegradación o foto-degradación del manto. Al final de la vida útil del manto se espera que la vegetación se encuentre totalmente establecida y pueda resistir por si sola los eventos hidrológicos y climáticos que generan erosión en el suelo.

Por lo anteriormente expuesto, se refleja el incumplimiento en la aplicación de las especificaciones técnicas establecidas en la norma de INVIAS 2007 por parte del contratista; además, no se ha exigido la afectación de la póliza de estabilidad, reflejando la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y supervisión del contrato de obra, situaciones que pueden generar el deterioro prematuro de las obras o erosión y por ende el colapso de las mismas.

Este hallazgo se comunica con posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de FONADE

"En cuanto a la pérdida de verticalidad del muro, en comité realizado el 20/05/2015 FONADE solicita a la interventoría el concepto de estabilidad de taludes, verticalidad del muro y funcionalidad del proyecto, razón por la cual la interventoría radico en FONADE el oficio No. 201543001513142 del 03/07/2015, un informe de revisión de estabilidad, del cual se anexa copia, en el que se concluye, entre otras, lo siguiente:

- *"Dicha revisión arrojo que el muro es estable y no requiere de acciones adicionales para garantizar su estabilidad"*
- *"Realizar un monitoreo permanente a la verticalidad de los módulos 10 a 17 (...)"*
- *"Asegurar la protección de los taludes expuestos con vegetación para evitar una posible erosión (...)"*
- *"Realizar mantenimiento periódico a las obras hidráulicas construidas (...)"*

Sin embargo de acuerdo con los oficios No. 20162700109991 del 22/04/2016 y 20162700116821 del 29/04/2016, se solicita a la interventoría un nuevo informe de verticalidad y estabilidad de la obra, el cual de acuerdo a los compromisos adquiridos será remitido a FONADE el 13/05/2016, producto de la revisión del informe que remita el contratista de obra el 10/05/2016.

Considerando lo anterior, se dará alcance al presente comunicado remitiendo a la CGR, el concepto del resultado de la revisión de estabilidad del muro, y las medidas a implementar acorde a los resultados obtenidos en los respectivos estudios.

Adicionalmente, en comité del 03/05/2016 se requirió a la interventoría dar respuesta al oficio No. 20162700109991 del 22/04/2016, mediante el cual se solicitó remitir a FONADE los planos record previamente revisados y aprobados, en los cuales se realice los ajustes y complementos necesarios para dar claridad a el hallazgo realizada por la CGR en el acta de visita de fecha 08/04/2016.

Respecto al manto, se aclara que el mismo fue instalado con el fin de evitar la erosión y regenerar la vegetación, tal y como se evidencia en el registro fotográfico de las condiciones del mismo a la fecha de entrega del proyecto a la comunidad el día 04/11/2015, no obstante según lo manifestado por el contratista, por el fenómeno del niño se presentó una sequía extremadamente fuerte que ocasionó el deterioro y la falta de vegetación generando grietas en el terreno, con posterioridad a la entrega de la obra.

Es importante aclarar que una vez entregada la obra, la entidad territorial es responsable del mantenimiento de las obras siguiendo las recomendaciones del manual de operación y mantenimiento:

“No. 6.6 MEDIDAS A CONTEMPLAR PARA MITIGAR LOS RIESGOS POR POSIBLES FALLAS DEL MURO.

No. 8 “desprendimiento de la cobertura rígida – medidas a tomar: demolición de sectores desprendidos y construcción de nuevos recubrimiento. Control de erosión si es el caso.”

Análisis de Respuesta

Con respecto a la pérdida de verticalidad del muro, FONADE informa que: *“con los oficios No. 20162700109991 del 22/04/2016 y 20162700116821 del 29/04/2016, se solicitó a la interventoría un nuevo informe de verticalidad y estabilidad de la obra, el cual de acuerdo a los compromisos adquiridos será remitido a FONADE el 13/05/2016, producto de la revisión del informe que remita el contratista de obra el 10/05/2016”.*

Con respecto a la respuesta es importante aclarar que a la fecha de la evaluación de la respuesta no se había entregado el informe referido por FONADE, en la respuesta sobre la verticalidad de los muros en este análisis.

En cuanto a la calidad de los planos record, FONADE está requiriendo a la interventoría para que le solicite al contratista los ajustes y complementos de los planos record, previamente los debe revisar y aprobar, lo cual evidencia que FONADE está aceptando las deficiencias evidenciados por la CGR durante la visita en sitio y por lo tanto el incumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista y de la interventoría.

Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que FONADE allega oficios de requerimiento a la interventoría, donde solicita un nuevo informe de verticalidad y estabilidad de la obra y de ajustes y complementos a los planos record, reconociendo así FONADE el incumplimiento de las obligaciones contractuales en la ejecución de la obra antes mencionada.

Teniendo en cuenta que después de suscrita el acta de visita con la comisión de la CGR, se realizaron una serie de actividades en busca del cumplimiento definitivo del objeto contractual, se demuestra una inadecuada gestión de control y seguimiento al objeto contractual.

Respecto al manto, FONADE hace referencia a que fue instalado con el fin de evitar la erosión y regenerar la vegetación; no obstante, en el momento de la visita éste no está cumpliendo con la funcionalidad para la cual fue concebida, que es

regenerar la vegetación, toda vez que se observa el manto deteriorado y sin vegetación, lo cual no está evitando que el terreno se erosione.

Con base en lo anterior, el hallazgo se mantiene en las condiciones en que fue comunicado, toda vez que la supervisión y la interventoría no han hecho efectiva la póliza de estabilidad de las obras.

Hallazgo No. 7 Vigencia de la Garantía (D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82 sobre la responsabilidad de los supervisores y en su artículo 84 sobre las facultades y deberes de los supervisores e interventores (ambas ya transcritas).

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7, adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra FONADE, en su numeral 6.1.2.2 numeral 6 establece las obligaciones administrativas de los interventores⁴⁰.

El Decreto 1510 de 2013⁴¹, establece en su Título III Garantías, Capítulo I, en el Artículo 123: *"Suficiencia de la garantía de estabilidad y calidad de la obra. Esta garantía debe estar vigente por un término no inferior a cinco (5) años contados a partir de la fecha en la cual la Entidad Estatal recibe a satisfacción la obra. La Entidad Estatal debe determinar el valor de esta garantía en los pliegos de condiciones de la Contratación, de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato."*

La Entidad Estatal puede aceptar que esta garantía tenga una vigencia inferior a cinco (5) años previa justificación técnica de un experto en la materia objeto del contrato.
(Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior y en el marco del Convenio Interadministrativo No. 2132326 suscrito por FONADE y el Municipio de Usiacurí el 22 de julio de 2013, éste celebró el 22 de octubre de 2013 el contrato de Obra Pública No. 019 de 2013, cuyo objeto es la *"Construcción de muro de contención en concreto reforzado que incluye las obras de protección de taludes y de recuperación paisajística para la estabilización de una ladera con deslizamientos remontantes en los barrios Nueva Esperanza y la Cruz, área urbana del municipio de Usiacurí Departamento del Atlántico"*, por un valor de \$1.573.394.620.00.

⁴⁰El manual de Interventoría MMI 002 versión 7:6.1.2 Obligaciones administrativas- 6. De seguimiento: Verificar y exigir que se otorguen las garantías establecidas, velar porque estas permanezcan vigentes de acuerdo con las condiciones estipuladas en el contrato y realizar al contratista los requerimientos del caso, cuando sea necesario modificar las mismas en valor o en plazo. En caso que el contratista no realice las ampliaciones a que haya lugar, el Interventor deberá informar al supervisor de este evento, con el fin de que se tomen las medidas respectivas.

⁴¹ Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública

La fecha de acta inicio es el 24 de abril de 2014; la terminación del contrato se realizó mediante acta del 31 de enero de 2015; mediante acta del 29 de mayo de 2015 se realizó la entrega y recibo final de la obra; así mismo, el 6 de noviembre de 2015 se firmó el acta de liquidación del contrato.

Una vez analizado el expediente del contrato, se evidencia que la póliza no cuenta con la vigencia necesaria para el amparo de estabilidad de obra⁴², ya que se estableció una vigencia de un (1) año, a partir del recibo final de la obra a satisfacción por la entidad contratante; es decir, a partir del 29 de mayo de 2015, fecha en la cual el amparo entró a operar de acuerdo con lo dispuesto en la reglamentación señalada anteriormente y estaría vigente hasta el 29 de mayo de 2016.

De acuerdo con lo señalado, no fue posible encontrar justificación técnica relacionada sobre la vigencia de solo un (1) año determinada para la póliza de estabilidad de obra y cuyas condiciones fueron finalmente aceptadas a partir de la entrega de la obra, posteriormente ratificadas en la liquidación del contrato.

Las condiciones finales de la póliza relacionada fueron aprobadas por el municipio, mediante acta de aprobación del 24 de agosto de 2015 y a través del acta de liquidación del 6 de noviembre de 2015 del Contrato de Obra No. 019 de 2013.

La anterior situación contraviene la reglamentación aplicable en materia de garantías y citada anteriormente, toda vez que no se encontró justificación necesaria para el establecimiento de la póliza de estabilidad de obra, por un plazo inferior a los cinco (5) años requeridos; además de lo dispuesto en los pliegos de condiciones de la contratación adelantada, para la selección del contratista.⁴³

Estos hechos se han generado por la inobservancia del manual de interventoría, evidenciando debilidades en la supervisión del contrato de obra por falta de seguimiento y control, al no ser advertidas las situaciones descritas y generando a su vez, que no se cuente con una adecuada vigencia de las garantías otorgadas para cubrir los riesgos asegurados, ya que dichas garantías, que con carácter de obligatorias, tienen la función de proteger el patrimonio estatal.

⁴² Póliza de Estabilidad de Obra No 0956997-0 expedida por la compañía de seguros Suramericana el 24 de agosto de 2015 y en la cual se deja constancia que la vigencia de la garantía de estabilidad de obra es por un (1) año a partir del acta de recibo final de la obra.

⁴³ En los pliegos de condiciones 7.2 ANALISIS DE EXIGENCIAS DE GARANTIAS-GARANTIA De conformidad con lo establecido en el Decreto 0734 del 13 de abril de 2012, el Municipio de Usiacurí, Atlántico, el contratista se obliga a constituir a favor del municipio y el FONADE una garantía única de cumplimiento, la cual podrá consistir (i) una póliza de seguros (ii) la constitución de una fiducia mercantil en garantía, (iii) una garantía bancaria a primer requerimiento (iv) endoso en garantía de títulos valores (v) el depósito de dinero en garantía. Las garantías deberán ser otorgadas con sujeción a lo dispuesto para cada una de ellas en los capítulos II, III y VI del Decreto 0734 de 2012 y amparar (...) Estabilidad y calidad de la obra (...)

Este hallazgo se comunica con posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de FONADE

Manifiesta FONADE en su respuesta que la vigencia de solo un año para la póliza de estabilidad de obra, obedeció a que por estudios de mercado era imposible conseguir una vigencia más amplia:

(...)Lo anterior, muestra que la Entidad Territorial solicitó la vigencia necesaria para este tipo de amparo en el citado proceso de selección; sin embargo mediante resolución N°086 del 13/09/2013 el Municipio de Usiacurí, Atlántico declara desierta la licitación pública N°001-2013, teniendo en cuenta la no presentación de propuestas al momento del cierre del proceso.

Mediante correo electrónico del 23/09/2013 la Entidad Territorial por intermedio del Sr. Pedro Barrios, Apoyo jurídico de la Alcaldía Municipal, remitió a FONADE el soporte por el cual no se presentaron propuestas al proceso de selección LP-001-2013 indicando que esto obedeció a la no expedición de las garantías por las aseguradoras, se cita textualmente lo especificado en el correo electrónico "(...) Es de reiterar que la no presentación de propuestas que motivo la declaratoria desierta del proceso por la causa en mención, obedeció a la no expedición de la garantía por las aseguradoras. Hecho que fue manifestado por interesados en el proceso mediante escritos allegados al municipio." (...)

Análisis de Respuesta

Una vez analizada la respuesta, se concluye que lo manifestado por FONADE no desvirtúa lo expuesto por la CGR, por cuanto no se encontró soporte de la justificación técnica por parte del ente contratante, de la necesidad de establecer una vigencia inferior a lo establecido legalmente para la póliza de estabilidad de obra, como tampoco se allegaron los estudios de mercado del sector asegurador, citado por FONADE para la expedición de la póliza señalada.

Por lo anterior se generó un riesgo, al que se encuentra expuesto FONADE, por deficiencias en la supervisión del contrato de obra No. 019 del 26 de octubre de 2013, no contando así con una adecuada vigencia para la cobertura ante un posible siniestro. El hallazgo se mantiene en las mismas condiciones en que fue comunicado.

Contrato Interadministrativo No. 2133682

De conformidad con el numeral 7⁴⁴ de la Cláusula Tercera del Convenio 212080⁴⁵, FONADE suscribió con el Municipio de Pueblo Nuevo (Córdoba) el contrato

⁴⁴ Convenio 212080 cláusula tercera, numeral 7, señala que en desarrollo del objeto del convenio, FONADE podrá (...) "suscribir contratos con entidades de derecho público, entre ellas entidades territoriales, o de derecho privado, para la ejecución de los proyectos (...)". Para estos casos la entidad territorial se compromete a ejecutar el proyecto que se apruebe en desarrollo del Convenio.

interadministrativo No. 2133682 el 05 de noviembre de 2013, cuyo objeto contractual es: *"En virtud del presente contrato interadministrativo, el Municipio se obliga a ejecutar bajo su responsabilidad, el proyecto denominado Mejoramiento de vías terciarias priorizadas desde la Magdalena al km 12, vía al Contento - La Esperanza, en la malla vial del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba"*.

El valor inicial del contrato fue de \$1.685.013.802, presentando una adición y prórroga suscrita el día 30 de julio de 2014 por \$7.562.191 para la etapa de pre-construcción; y \$679.947.847 para la etapa de obra, obteniendo así un valor total del contrato de \$2.372.523.840. Actualmente se encuentra en trámites de liquidación, atendiendo lo dispuesto en lo estipulado en la Cláusula Vigésima Quinta⁴⁶.

Contrato de Obra No. 034 de 2014

Para la ejecución del contrato interadministrativo No. 2133682, el Municipio de Pueblo Nuevo (Córdoba) suscribió el 28 de marzo de 2014 con la Unión Temporal Vial 2014, identificado con NIT 900721139-3, el contrato de obra No. 034 de 2014, con el objeto de realizar el *"Mejoramiento de vías terciarias priorizadas desde la Magdalena al km 12, vía a El Contento - La Esperanza, en la malla vial del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba"*, por valor inicial de \$1.685.013.802, y el día 21 de noviembre de 2014, se suscribió el otrosí No. 1, mediante el cual se adicionó la suma de \$7.562.191 para la etapa de pre construcción y \$679.947.847 para la etapa de obra, obteniendo así un valor total del contrato de \$2.372.523.840; y el plazo final de ejecución incluidas las prórrogas, llegó hasta el 24 de agosto de 2014.

El contrato fue ejecutado en dos (2) etapas: la primera de estudios y diseños, con fecha de inicio el 29 de diciembre de 2014 y una segunda etapa de construcción, con inicio el día 17 de febrero de 2015. El acta de entrega y recibo final del objeto contractual fue suscrita el 24 de agosto de 2015, y el acta de liquidación del

⁴⁵ El Departamento para la prosperidad Social (en adelante DPS) suscribió con El Fondo Financiero para Proyectos de Desarrollo (en adelante FONADE) el Convenio Interadministrativo No. 212080 del 27 de Diciembre de 2012 cuyo objeto es: *"FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ a adelantar la Gerencia Integral de los proyectos entregados por el DPS"*. El plazo para la ejecución del Convenio se estableció inicialmente hasta el 31 de julio de 2014. Presentando prórrogas inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2015 y finalmente hasta 31 de julio de 2016. El valor final del convenio es de 534.125.220.004.

⁴⁶ Contrato Interadministrativo No 2131925: CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA.- LIQUIDACION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO: Una vez LA ENTIDAD TERRITORIAL liquide la totalidad de los Contratos Derivados del Contrato Interadministrativo, se iniciará el proceso de liquidación del presente Contrato interadministrativo dentro de los plazos establecidos en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. Para tal efecto se levantará y suscribirá un documento, con base en el proyecto de acta de liquidación preparada por FONADE en la cual se deberán declarar la sumas recibidas y se liquidarán los valores correspondientes a su ejecución, la cual debe tener como soporte el informe de término y la certificación de cumplimiento del objeto suscrita con el supervisor, con base en la ficha de estructuración y reformulación de proyectos, cuando a ello hubiere lugar. Para la liquidación del Contrato Interadministrativo FONADE presentará un informe de término, el cual se elabora con base en los alcances y lineamientos diseñados por FONADE para tal fin, dentro de su sistema de gestión de calidad.

contrato fue suscrita el 21 de septiembre de 2015, para dar cumplimiento a la cláusula Veinte,⁴⁷ del citado contrato. Se efectuaron los pagos conforme a las actas parciales⁴⁸ y actualmente se encuentra según acta de liquidación, un saldo a favor del contratista por valor de \$349.804.141.

Supervisión e interventoría

En la cláusula Octava del contrato interadministrativo No. 2133682, se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo⁴⁹. A su vez, en la cláusula Vigésima del contrato de obra No. 034 de 2014, se establece que la interventoría será ejercida por FONADE y la supervisión será ejercida por el municipio, a través de la Secretaría Municipal de Obras Públicas.

El seguimiento y control del contrato de obra No. 034 de 2014, se realizó mediante el contrato de Interventoría No. 2131908, que FONADE suscribió con el Consorcio Interventoría FONADE 007, con el objeto contractual de: *'Fábrica de interventoría de obra 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. Fabrica No. 1'*

En desarrollo del proceso auditor, la comisión de auditoría de la CGR realizó verificación in situ a las obras del contrato de obra No. 034 de 2014, durante los días 07 al 10 de marzo de 2016, con la finalidad de verificar el estado actual de las mismas y cotejar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo realmente recibido por el municipio de Pueblo Nuevo. Dicha visita contó con la participación de un delegado del municipio de Pueblo Nuevo (Córdoba), del contratista de obra, de la interventoría y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado se evidenciaron las siguientes situaciones:

⁴⁷ Contrato de obra No. 034 de 2014 VEINTE: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. La liquidación del contrato se hará entre el Alcalde o su delegado o por quien haga sus veces, antes del vencimiento de los treinta (30) días calendarios siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga, determinándose en ella las obligaciones pendientes a cargo de las partes contratantes.

⁴⁸ Durante la ejecución del contrato se realizaron cuatro pagos: radicado 2015-430-013980-2 del 23 de febrero de 2015 se radicó solicitud de desembolso por concepto de anticipo del contrato de obra correspondiente al 30% del valor del contrato por \$707.617.005., Radicado 2015-430-040747-2 del 25 de mayo de 2015 se radicó solicitud de desembolso correspondiente al acta parcial No. 1 de la etapa 2 del contrato por \$1.878.718.134, Radicado 2015-430-097974-2 del 14 de diciembre de 2015 se radicó solicitud de desembolso correspondiente al acta parcial 2 de la etapa 2 del contrato por \$240.129.735. Radicado 2016-430-011133-2 del 19 de febrero de 2016 se radicó solicitud de desembolso correspondiente al acta de pre construcción del contrato por \$3.769.391 y actualmente se encuentra según acta de liquidación un saldo a favor del contratista por valor de \$349.804.141.

⁴⁹ Contrato Interadministrativo No 2133662 - CLAUSULA OCTAVA-SUPERVISION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO. Supervisión del Contrato Interadministrativo. Estará a cargo de personas que FONADE y LA ENTIDAD TERRITORIAL designen para tal fin de manera independiente. Estas personas harán la supervisión y seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato interadministrativo (...)

Hallazgo No. 8 Diferencia en cantidades de obra y especificaciones técnicas - Contrato interadministrativo No. 2133682 (F y D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82⁵⁰ la Responsabilidad de los Supervisores y en el párrafo 1 del artículo 84⁵¹ sobre las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores, señala: “El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra, en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores⁵² y en el 6.2 las funciones del supervisor.

⁵⁰ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.(...)

⁵¹ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Párrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Párrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Párrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Párrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Párrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen ^{sancionatorio}

⁵² El manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 :6.1.1 Obligaciones generales

Además, el contrato de obra No. 034 de 2014, establece en la cláusula Vigésima⁵³ las funciones para los interventores y supervisores del contrato de obra.

Para la ejecución del citado contrato de obra, de conformidad con la norma técnica INVIAS 2007, adoptada por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 3288 del 15 de agosto de 2007, debe tenerse en cuenta: “Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras”, en su Capítulo 6° ESTRUCTURAS Y DRENAJES, artículo 661.4.6, Rellenos, en concordancia con el inciso final del artículo 660.4.6, establece: “Los rellenos deben tener como mínimo 60 centímetros de altura, medida desde la cota clave del tubo hasta el nivel del terreno natural o el nivel de la subrasante del pavimento”.

En visita realizada por el equipo auditor, durante los días 07 al 10 de marzo de 2016, al sitio de las obras de “mejoramiento de vías terciarias priorizadas desde la Magdalena al km 12, vía a El Contenido - La Esperanza, en la malla vial del municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba”, para verificar las obras ejecutadas y los soportes documentales, se evidenciaron diferencias de cantidades de obra, entre las registradas en el acta de entrega y recibo final del objeto contractual, suscrita

1. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y FONADE a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.

2. Responder por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, presupuestales, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato.

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

4. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación.

5. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos.

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

7. Mantener permanente comunicación con el contratista y con FONADE.

8. Evitar que se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.

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

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

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales

1. Ejercer las funciones de Supervisor sobre los contratos a su cargo.

2. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato a FONADE. En desarrollo de esta función, el supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuara las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato.

3. Conocer los contratos y las obligaciones a cargo del contratista, del interventor y de FONADE, los riesgos que asume cada parte dentro del contrato y verificar que se cumplan los objetivos generales y específicos de los mismos.

⁵³ Contrato de obra No. 034 de 2014, VIGESIMA. INTERVENTORIA Y SUPERVISION. INTERVENTORIA: La interventoría del presente contrato será ejercida por FONADE, quienes tendrán las siguientes funciones: a) Velar que las actividades objeto del contrato se ejecuten de conformidad con establecido en el presente documento contractual, observando las especificaciones técnicas previstas en la propuesta técnico-económica. b) Atender y resolver toda consulta sobre posible omisión o errores en los planos o en las especificaciones o en cualquiera de sus partes c) Estudiar, resolver y recomendar los cambios substanciales que se consideren necesarios o convenientes. d) Practicar diaria y permanentemente inspecciones en los trabajos f) Ordenar por escrito las obras que se consideren necesarias g) Decidir cambios en los planos o en las especificaciones o anexos que afecten substancialmente las obras h) Verificar en asocio con EL CONTRATISTA el computo mensual de las obras ejecutadas, para el pago parcial a través de actas. i) Todas las demás obligaciones que le corresponde de acuerdo a la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1510 de 2013. SUPERVISION: La supervisión será ejercida por la entidad, a través de la Secretaría de Obras Públicas Municipal, quien vigilará en cabal cumplimiento de las obligaciones del contratista.

entre el contratista de obra y el representante de interventoría el 24 de agosto de 2015, e incumplimiento de especificaciones técnicas en la construcción de las alcantarillas de 36", como se relaciona a continuación:

Cantidades de Obra

De la verificación de cantidades registradas en el acta de entrega y recibo final del objeto contractual, suscrita el 24 de agosto 2015 por el interventor de obra, se evidenció que las cantidades registradas en el acta mencionada no corresponden a la medición, ya que revela diferencias por valor de \$49.096.826,02, en los ítems que se relacionan a continuación:

Cuadro 18 Cantidades de Obra

(Cifras en pesos)

Según acta de entrega y recibo final del objeto contractual de fecha 24 de agosto 2015						Verificación de cantidades en visita al sitio de la obra realizada por la CGR			
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	CANTIDAD verificada	DIFERENCIA	VALOR	OBSERVACIONES
SECTOR LA MAGDALENA VIA AL CONTENIDO LA ESPERANZA									
5	Transporte de materiales provenientes de la explanación, canales y prestamos, distancias mayores a 1000 mts	m3-km	2.400,00	\$1.000,00	\$2.400.000,00	990,00	1.410,00	1.410.000,00	La distancia verificada al sitio de explotación es 4,5 Km. multiplicado por el volumen de material de terrapién 220m3, para un total de 990.00m3-Km, dando como resultado la diferencia de 1.410,00 m3-Km
CONSTRUCCION BOXCOLVERT									
1	Localización y replanteo entre ejes	m2	80,00	\$1.591,00	\$127.280,00	40,00	40,00	63.640,00	Medición verificada de 10 metros de longitud, por 2 metros de ancho, por 2 unidades de boxcolvert
2	Relleño manual para estructuras con material seleccionado	m3	140,00	\$59.040,00	\$8.265.600,00	24,00	116,00	6.848.640,00	Verificación en registros fotográficos de la etapa de la construcción, la excavación está ajustada a lado y lado del eje del boxcolvert, a las dimensiones, no se evidencia utilización de formaleta lateral. El relleno es consecuencia de la excavación
3	Excavaciones manuales varias sin clasificar	m3	50,00	\$15.050,00	\$752.500,00	33,60	16,40	246.820,00	Distancia verificada en sitio, conforme a los registros fotográficos constructivos, fm. X 1,4m ancho x 1,5 m de profundidad x 2 Unidades de boxcolvert.
6	Concreto clase d	m3	25,08	\$554.206,00	\$13.899.486,48	15,50	9,58	5.309.293,48	Medición en obra totalizada en 15,50 m3
IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE GESTION INTEGRAL DE OBRA (calidad-ambientación S&SO)									
	Cerramiento	UND	1,00	\$1.013.711,00	\$1.013.711,00	0,00	1,00	1.013.711,00	No se evidenció soportes documental de ejecución
SECTOR VARAL- PALMIRA									
4	Terrapienes	m3	1.066,25	\$20.125,00	\$21.458.351,49	0,00	1.066,25	21.458.351,49	Según soporte documental de memoria de cantidades de obra el terrapién se construyó en el tramo de vía K0+000 al K4+630. En visita al sitio de la obra no se verificó esta actividad en este tramo. Indico al delegado del contratista de obra que el terrapién corresponde a mejoramiento de la

									calzada existente entre el K4+630 al K6+052 de la misma vía; información que no es coherente con los soportes documentales.
IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE OBRA (calidad- ambientación S&SO)									
1	Cerramiento	UNC	1,00	\$675.808,00	\$675.808,00	0,00	1,00	675.808,00	No se evidenció soportes documental de ejecución
	SUBTOTAL							\$37.026.263,97	
	ADMINISTRACIÓN					0,246		\$9.108.460,94	
	IMPREVISTOS					0,03		\$1.110.787,92	
	UTILIDAD					0,05		\$1.851.313,20	
	VALOR TOTAL DIFERENCIAS							\$49.096.826,02	

Fuente: Acta de entrega y recibo final del objeto contractual de fecha 24 de agosto 2015

Especificaciones Técnicas Constructivas

En la verificación del ítem 4.1 alcantarillas de 36" L=6m, del tramo de vía Varal-Palmira, se observó en visita al sitio de las obras, que éstas se construyeron superficialmente y por esto presentan relleno para nivelación con el terreno natural de la vía de 30 centímetros de altura, medidos desde la cota clave del tubo; también las estructuras de los cabezotes y aletas no cumplen las especificaciones generales de construcción de carreteras, que establecen que los rellenos deben tener como mínimo 60 centímetros de altura, medida desde la cota clave del tubo hasta el nivel del terreno natural o el nivel de la subrasante del pavimento.

Para corregir las deficiencias anteriormente descritas, no admite reparación, porque se desmejoraría las condiciones de transitabilidad de la vía por: elevar el nivel natural del terreno y afectar la nivelación de la vía existente; para lograr la cota requerida en las especificaciones técnicas de construcción, en lo referente a las alturas del relleno, cabezotes y aletas.

Además, se evidenció en la inspección ocular en el sitio de la obra, que en una alcantarilla se construyeron estructuras que reducen la capacidad de funcionamiento de la misma y en otra existen tuberías de acueducto y alcantarillado que obstruyen el funcionamiento normal de la alcantarilla y dificulta el mantenimiento.

Por lo anterior se ha determinado el valor de las obras que no cumplen con las especificaciones técnicas de construcción ya enunciadas por valor de costo directo de \$26.911.400, más costos indirectos de \$8.773.116,40, para un valor total en este ítem de \$35.684.516,40.

En conclusión las diferencias totales evidenciadas en visita al sitio de las obras, por verificación de cantidades de obra e incumplimiento de especificaciones técnicas constructivas, ascienden a \$84.781.342,42

Lo señalado denota el incumplimiento de las especificaciones técnicas de acuerdo con las normas enunciadas; deficiencias de las obligaciones de la interventoría e

incumplimiento de las obligaciones contractuales, debido a la falta de control y seguimiento por parte de la Interventoría, que no presentó de manera oportuna al Municipio ni a FONADE, los informes donde manifestara los incumplimientos presentados; sin embargo, se suscribe el acta de terminación y entrega y recibo final de la obra a satisfacción, sin que los datos contenidos en estas corresponda a la realidad, existiendo acta de liquidación suscrita entre el municipio y el contratista.

Así mismo, por una inadecuada gestión en la interventoría y supervisión al contrato de obra a cargo de FONADE⁵⁴ de las situaciones previamente señaladas, conllevan a que se genere un detrimento al patrimonio público en cuantía \$84.781.342,42.

Es preciso mencionar que a la fecha no se han hecho exigibles las garantías que amparan el señalado contrato de obra, como lo son la póliza de cumplimiento y de estabilidad de obra⁵⁵.

Este hallazgo tiene connotación fiscal, de acuerdo con lo estipulado en los Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000⁵⁶, y posible incidencia disciplinable conforme a la Ley 734 de 2002, según lo dispuesto en su artículo 48, numeral 34 y parágrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

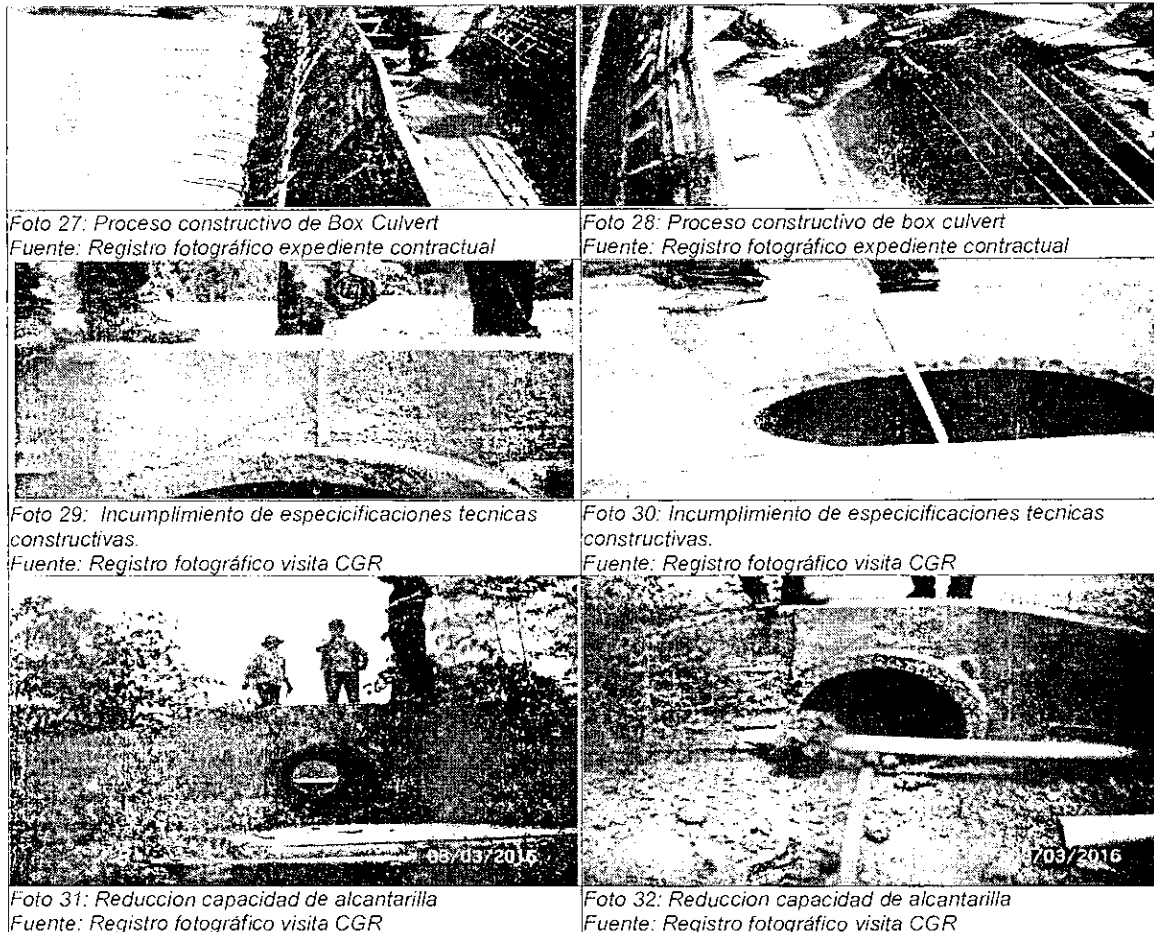
Registros fotográficos

⁵⁴ Contrato Interadministrativo No 2133662 -CLAUSULA TERCERA-OBLIGACIONES DE FONADE: En desarrollo del objeto del presente contrato Interadministrativo, constituyen obligaciones de FONADE (...) 2.Ejercer la Interventoría y/o Supervisión sobre el proyecto. Para ello previamente realizara la coordinación de dicha labor e informara el nombre de la persona o equipo de personas que realizará(n) la Interventoría y/o Supervisión del proyecto a LA ENTIDAD TERRITORIAL. (...)

⁵⁵ Póliza No 75-44-10105733 de Seguros del Estado expedida el 27 de noviembre de 2015.

⁵⁶ Ley 610 de 2000, Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.



Respuesta de FONADE

FONADE mediante oficio radicado 20162700120591 da respuesta en los siguientes términos:

- *Diferencia en cantidades de obra y especificaciones técnicas-contrato interadministrativo No 2133682*

FONADE allega los siguientes soportes:

1. Según oficio No 2016-430-028869-2 se cita lo manifestado por la interventoría en lo que respecta a los ítems que arrojan diferencias “reiteramos que éstos a la fecha no han sido objeto de recibo a satisfacción por parte del consorcio, por ende, tampoco han sido pagados (...)”

Se anexa acta de mayores y menores cantidades de obra FMI044 y memorias de cálculo de cantidades, las cuales arroja un valor total del contrato ejecutado en la suma de \$2.357.134.579.71 con saldo a favor de la entidad contratante en una suma de

\$15.389.260.29, las cuales serán descontados en el pago de liquidación. De igual manera se adjunta justificación técnica de la instalación del material de Terraplén (1066,25 m3) en las abscisas K4+630 Y k6+052.

2. Con respecto a las observaciones referentes a las especificaciones técnicas constructivas. Se anexa copia del acta de compromiso de fecha 03/05/2016, acta de inicio de compromiso de fecha 03/05/2016 y registro fotográfico que demuestra que el contratista de obra UNION TEMPORAL VIAL 2014 está realizando los arreglos como garantía de la estabilidad del contrato a las alcantarillas que no cumplen con la distancia mínima requerida entre la cota clave del tubo y la superficie de rodadura y a las alcantarillas que presentan reducción a la capacidad hidráulica.

Así, de acuerdo al cronograma estas obras deben terminar el próximo 13/05/2016. Así las cosas, en tanto se cuente con la evidencia de la terminación, entrega y recibo de estas obras se enviarán a la contraloría general de la república los soportes correspondientes, se aclara que las reparaciones requeridas no serán objeto de reconocimiento de mayores valores y serán asumidos en la totalidad por el contratista.

3. Dado que el contratista no realice a satisfacción las reparaciones requeridas, se solicitará al Ente Territorial declarar el incumplimiento y hacer efectiva la garantía única de cumplimiento en sus amparos de cumplimiento y estabilidad y calidad de la obra, bajo observancia del debido proceso.

4. Mediante oficio No 2016270012351 en el cual se solicita a la interventoría con copia a la compañía aseguradora, requerir al Contratista para que a comente los arreglos que correspondan en las alcantarillas construidas debido a que estas no cumplen con los requisitos exigidos según especificaciones generales de construcción de carreteras y normas de ensayo para materiales de carreteras, Capítulo 6-Estructuras y Drenajes.

5. Como soporte de la gestión por parte de la supervisión de FONADE se anexa copia de Acta de socialización del proyecto, Actas de seguimiento, informes de desplazamiento y acta de servicio de interventoría.

Análisis de Respuesta

1. Diferencia en cantidades de obra y especificaciones técnicas - Contrato interadministrativo No. 2133682

Anexo a la respuesta del hallazgo, con radicado No. 20162700120591, FONADE allegó los siguientes documentos para soportar la gestión realizada:

Copia del oficio No 2016-430-028869-2, del 3 de mayo de 2016, acta No. 002 de mayores y menores e ítems no previstos FMI044 de fecha 31 de marzo de 2016, suscrito por el Interventor, memorias de cantidades de obra, justificación técnica de la instalación del terraplén, copia del acta de compromiso del 3 de mayo de 2016, copia del acta de inicio del compromiso de fecha 3 de mayo de 2016, registro fotográfico, copia del oficio No. 20162700120321 en el cual FONADE solicita a la interventoría allegar los soportes de los trabajos realizados por el

contratista, según acta de compromiso del 3 de mayo de 2016, copia de acta de socialización del proyecto, actas de seguimiento, informes de desplazamientos y Póliza No. 75-44-101057383 y resolución de aprobación del Ente Territorial.

Además de lo anterior, FONADE como repuesta al requerimiento de soportes documentales realizado en acta de visita especial al municipio de Pueblo Nuevo del 10 de marzo de 2016, mediante radicado memorando No. 20162700083463 del 5 de abril de 2016, allegó otros soportes documentales, que se analizan conjuntamente, así:

La copia del Acta No. 002 de mayores y menores e ítems no previstos, con fecha 31 de marzo de 2016, se allegó en dos versiones diferentes, la primera suscrita entre el contratista de obra y el Interventor, donde indica ajustes de cantidades de obra ejecutadas, a favor de la entidad contratante (Municipio de Pueblo Nuevo) por valor de \$15.387.861,00 y la segunda suscrita por el Interventor, donde indica ajustes de cantidades de obra ejecutadas, a favor de la entidad contratante por valor de \$15.389.260,29.

Sin embargo, no aporta documentos que sustenten las mediciones realizadas o las razones conducentes a la elaboración de esta acta de mayores y menores; toda vez, que según acta de entrega y recibo final del objeto contractual, de fecha 24 de agosto 2015, las cantidades ya habían sido verificadas por la interventoría, como se indica en el acta de seguimiento de contrato de fecha 29 de noviembre de 2015, suscrita por el Director de Interventoría, Contratista de obra y Representante del municipio de Pueblo Nuevo, en donde se indica: "*Se realiza revisión del acta de liquidación del contrato de obra emitida por parte del municipio y se encuentra acorde con las condiciones finales del proyecto*".

Implica lo anterior, que los ajustes realizados en esta acta de mayores y menores, se deben reflejar en los documentos⁵⁷ de la ejecución del contrato, suscritos con anterioridad entre las partes, el Contratista y el Contratante, que determinaron la terminación del contrato de obra; sirvieron como insumo para la verificación de cantidades de obra ejecutadas, que realizó la CGR en la visita realizada al sitio de las obras y soporte para la actualización de vigencia de la garantía del Contrato, el 9 de septiembre de 2015.

En mismo sentido, se observan incoherencias entre lo manifestado por FONADE: "*(...) reiteramos que éstos a la fecha no han sido objeto de recibo a satisfacción por parte del consorcio, por ende, tampoco han sido pagado (...)*", lo manifestado por la Gerente de Interventoría del Consorcio Interventoría FONADE 007, "*(...) las partes Contratista y Contratante sin el acompañamiento de la interventoría procedieron a*

⁵⁷ Acta de terminación del contrato de fecha 14 de agosto de 2015, acta de entrega y recibo final del objeto contractual de fecha 24 de agosto 2015 y acta de liquidación del contrato de obra No. 034 de 2014 de fecha 21 de septiembre de 2015

elaborar y suscribir un Acta de Liquidación con fecha 21 de septiembre de 2015 (...), y con lo evidenciado en el documento de acta de seguimiento de contrato de fecha 29 de noviembre de 2015, suscrita por el Director de Interventoría, contratista de obra y representante del municipio de Pueblo Nuevo, anexo al mismo radicado, donde se indica: *“Se realiza revisión del acta de liquidación del contrato de obra emitida por parte del municipio y se encuentra acorde con las condiciones finales del proyecto”*

Por las razones expuestas, considera el equipo auditor que los documentos aportados no son idóneos para desvirtuar esta parte de la diferencia por el valor mencionado en acta No. 002 de mayores y menores e ítems no previstos, con fecha 31 de marzo de 2016 de \$15.389.260.29, suscrita por la interventoría.

De otra parte, en referencia al ítem No. 4 *“Terraplenes”* de la vía Varal - Palmira, el hallazgo presentado por la CGR a FONADE, según visita al sitio de las obras, se indica:

“Según soporte documental de memoria de cantidades de obra el terraplén se construyó en el tramo de vía K0+000 al K4+630. En visita al sitio de la obra no se verificó esta actividad en este tramo. Indicó el delegado del contratista de obra que el terraplén corresponde a mejoramiento de la calzada existente entre el K4+630 al K6+052 de la misma vía; información que no es coherente con los soportes documentales.”

En documento justificación técnica de la instalación del material de terraplén, anexo a la respuesta de FONADE, el Director de Interventoría del Consorcio Interventoría FONADE 007, manifiesta:

“En el balance al contrato realizado en la fase de pre construcción se identificaron mayores cantidades en el ítem de transporte de material de la cantera de Loma Grande, que obligó a hacer un balance del contrato, con lo cual para cumplir la meta física en tramo Varal – Palmira en el K4+630 al K6+052 se propuso utilizar un material adecuado para la conformación del terraplén, a fin de cumplir la meta física y conectar la vía desde Varal hasta Palmira de acuerdo al objeto del contrato”

El anterior argumento es verificado por el equipo auditor en los soportes documentales, donde se evidencia:

- En las memorias de cantidades de obra que sustentan viabilidad de la adición y la suscripción del otrosí de adición No. 1, en las que se detalla el alcance de la adición al proyecto, en el abscisado K0+000 hasta el K4+020, de la vía Varal - Apartada Palmira – Apartada Centro América, y específicamente para el ítem terraplenes, se indica un alcance para rellenos de 216 m³ para seis alcantarillas; esta misma cantidad es tenida en cuenta en la suscripción del otrosí.

- En acta de mayores y menores, suscrita el 30 de abril de 2015, se suman 581.59 m³, para obtener un total de alcance de 797.59 m³, cantidad que es registrada como saldo en el acta de recibo parcial y balance presupuestal No. 1, de fecha 30 de abril de 2015. No se registra memorias de cantidades de obra, que sustente la modificación en el aumento de la cantidad de obra.
- En acta de recibo parcial y balance presupuestal No. 2, de fecha 25 de agosto de 2015, se registra en este ítem como cantidad contratada 1.065.03 m³, y esta misma cantidad es registrada en columna saldos.
- En el acta de entrega y recibo final del objeto contractual de fecha 24 de agosto 2015, suscrita entre el contratista de obra y el interventor y que sirvió de insumo para la verificación de cantidades de obra, en la visita especial al sitio de la obra, indica que la cantidad ejecutada y recibida es de 1.065.03m³. No se registraron memorias de cantidades de obra, que precisen el lugar de ejecución de esta cantidad.
- En acta de mayores y menores cantidades e ítems no previstos FMI044, suscrita entre interventor y contratista el 31 de marzo de 2016, se registra el aumento de 1.22 m³ para este ítem, obteniendo una cantidad final de 1.066.25 m³. No se registraron memorias de cantidades de obra que sustente esta modificación de cantidades.
- En acta de mayores y menores cantidades e ítems no previstos FMI044, suscrita por el interventor, se registra el aumento de 1.16 m³ para este ítem, obteniendo una cantidad final de 1.066.25 m³. Se registran memorias de cantidades de obra suscritas por el contratista de obra y el interventor, sin firma de aval por el designado del ente territorial, donde se indica una cantidad ejecutada de 1.066.50 m³, en el abscisado K4 +630 AL K6 + 052, y calculado en una longitud de intervención de 1422 metros de vía por 5 metros de ancho y un espesor de 0.15 metros, resultando así el total acumulado de cantidad de obra ejecutada de 1.066.50 m³.

El contenido de los soportes documentales relacionados anteriormente, no guarda coherencia con lo indicado en los planos record y memorias topográficas, que indican que la intervención en esta vía se ejecutó en el abscisado K0+000 al K4+620, y no se registró en los documentos verificados sustento técnico que evidencie la aprobación y ejecución de la actividad terraplenes en el abscisado K4+630 al K6+052; también, que registre la aprobación de la modificación de la especificación constructiva; no obstante que la especificación contractual descrita en el artículo 220-07 del manual de INVIAS, establece que el terraplén estará constituido por tres partes: a) Cimiento, b) Núcleo y c) Corona (Capa Subrasante),

la cual estará en un espesor de treinta (30) centímetros, salvo que los planos del proyecto o las especificaciones particulares indiquen un espesor diferente.

En consideración a lo manifestado anteriormente, el equipo auditor mantiene las diferencias observadas en el ítem No. 4 "Terraplenes" de la vía del sector Varal - Palmira.

2. Con respecto a las observaciones referentes a las especificaciones técnicas constructivas, la Gerente de Interventoría del Consorcio Interventoría FONADE 007, manifiesta:

"(...) sobre la altura mínima de los llenos desde la cota clave de las alcantarillas hasta la subrasante y/o terreno natural, contenida en la norma de INVIAS 2007, se resalta que dicha actividad actualmente está en proceso de ajuste por parte de contratista"

Anexo al radicado No 2016-430-028869-2 del 3 de mayo de 2016, se registran los documentos de acta de compromiso⁵⁸ y acta de inicio del compromiso, suscritos entre el contratista de obra y el Secretario de Obras del municipio de Pueblo Nuevo, para realizar actividades de complementación de espesores en material seleccionado sobre alcantarillas y reparación capacidad de funcionamiento de dos (2) alcantarillas. También anexan registro fotográfico del inicio de esta actividad.

Sin embargo, estas actividades no resuelven a satisfacción lo observado por la CGR, referente al cumplimiento de las especificaciones técnicas constructivas, establecidas en la Resolución 3288 del 15 de agosto de 2007, "*Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras*", en el Capítulo 6º ESTRUCTURAS Y DRENAJES, y que sean conducentes al fin del proyecto de mejorar la transitabilidad de la vía.

Lo observado en el registro fotográfico anexo a la respuesta, evidencia la construcción de un terraplén alto sobre el nivel de la capa de rodadura de la vía, que desmejora las condiciones de transitabilidad; además, la altura de los cabezotes y aletas no corresponde a las alturas indicadas en los planos record entregados como anexos al radicado 2016-430-028869-2, conforme a lo requerimientos de la norma técnica mencionada.

En otro párrafo la interventoría manifiesta:

"(...) solo en la 5 unidades nuevas fue posible definir la profundidad de la excavación cuidando siempre que el volumen de material no excediera el total previsto en el presupuesto del contrato, (...) sin embargo el Contratista se encuentra adelantando la corrección que garantiza la capacidad hidráulica de las alcantarillas."

⁵⁸ Compromiso de terminación acta de compromiso 13 de mayo de 2016.

Se entiende con este argumento, que el criterio técnico de la interventoría fue el volumen de excavación, para aprobar la construcción de las alcantarillas, sin el cumplimiento de las especificaciones constructivas fijadas en la norma técnica, sin advertir que esta decisión ocasiona alta probabilidad de fallar el total de la alcantarilla, por la acción de fuerza de la carga directa sobre los tubos al paso de los vehículos.

En consideración a lo manifestado anteriormente, el equipo auditor mantiene las diferencias observadas por incumplimiento de especificaciones técnicas.

Sobre los numerales 3-5, verificada la información suministrada por FONADE, se tiene que efectivamente se han realizado actividades posteriores a la comunicación de hallazgo, como la suscripción de actas de compromisos, con el fin de subsanar las situaciones evidenciadas en la visita, las cuales una vez analizadas con los soportes presentados se tiene que las mismas no contienen las especificaciones técnicas requeridas.

No obstante lo anterior, estas actividades posteriores no desvirtúan el hecho de NO EXIGIR, el supervisor y el interventor, la cantidad y calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, en aplicación de las normas técnicas obligatorias, en la debida oportunidad y a pesar de ello certificó como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada en las condiciones pactadas.

Igualmente, no se desvirtúa la omisión presentada del deber de informar a la entidad contratante, los hechos o circunstancias que pueden generar los posibles incumplimientos, situación por la cual se mantiene el hallazgo con las incidencias comunicadas.

Contrato interadministrativo No. 2133776

De conformidad con la cláusula Tercera, numeral 7 del convenio 212080 del 27 de diciembre de 2012, FONADE suscribió el 06 de noviembre de 2013 con el municipio de Montería (Córdoba), el contrato interadministrativo No. 2133776, cuyo objeto contractual es: *“En virtud del presente contrato interadministrativo, el Municipio se obliga a ejecutar bajo su responsabilidad, el proyecto denominado “Pavimentación en concreto rígido y mejoramiento del espacio público de la carrera 11a entre carreras 9 y 17, diagonal 5 entre transversal 9 y 15, diagonal 8 entre transversales 9 y 15 y transversal 1 entre diagonales 1 y 5 en la ciudad de Montería departamento de Córdoba”.* El valor inicial es de \$4.763.809.918, actualmente se adelanta el

proceso de liquidación atendiendo lo dispuesto en lo estipulado en la cláusula Vigésima Quinta⁵⁹.

Contrato de obra No. 010 de 2015

Para la ejecución del contrato interadministrativo No. 2133776, el municipio de Montería suscribió el 13 de enero de 2015 el contrato de obra No. 010 de 2015, con el objeto de realizar: *“Pavimentación en concreto rígido y mejoramiento del espacio público de la carrera 11a entre carreras 9 y 17, diagonal 5 entre transversal 9 y 15, diagonal 8 entre transversales 9 y 15 y transversal 1 entre diagonales 1 y 5 en la ciudad de Montería departamento de Córdoba”*, por un valor inicial de \$4.703.809.918.

Se realizaron cuatro (4) pagos: mediante radicado 2015-430-049408-2 del 23 de junio de 2015 por concepto de anticipo de \$1.777.679.626; Radicado 2015-430-053743-2-2 del 10 de julio de 2015, por concepto de verificación técnica etapa 1, honorarios de consultoría por \$25.705.639; Radicado 2015-430-092196-2 del 24 de noviembre de 2015, por concepto de acta de entrega 01 por \$1.434.927.043; Radicado 2015-430-09930-2 del 28 de diciembre de 2015, por concepto de acta de entrega 2 por \$1.089.588.360 y está en proceso de aprobación y pago el Acta Parcial No. 4, por valor aproximado del 10% del total del contrato.

El 26 de noviembre de 2015 se suscribió el acta de terminación del contrato; el 24 de agosto de 2015 se suscribió el acta de entrega y recibo final del objeto contractual y el 11 de diciembre de 2015 se suscribió el acta de liquidación del contrato de obra No. 010 de 2015, en cumplimiento de la cláusula Vigésima⁶⁰ del contrato de obra.

Supervisión e interventoría

En la Cláusula Octava⁶¹ del contrato interadministrativo No. 2133776, se estipuló cómo se ejercería la supervisión del mismo; la supervisión del Contrato

⁵⁹ Convenio Interadministrativo No 2133776: *CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA.- LIQUIDACION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO: La liquidación del presente convenio interadministrativo se realizará dentro de los seis meses siguientes a la terminación del plazo establecido en la cláusula séptima. Para efecto, LA ENTIDAD TERRITORIAL de manera simultánea a la suscripción del acta de recibo y entrega final de los contratos derivados del presente Convenio Interadministrativo, radicará en FONADE el proyecto del acta de liquidación en el formato establecido para tal fin en el manual de interventoría de FONADE, para la revisión y trámite de firmas.*

En el proyecto de acta de liquidación se deberán declarar las sumas recibidas, se liquidarán los valores correspondientes a su ejecución y se adjuntará la certificación de cumplimiento del objeto debidamente suscrita por el supervisor de la entidad territorial, con base en la ficha de estructuración definitiva, cuando a ello hubiere lugar.

⁶⁰ Contrato de obra No. 010 de 2015 *CLÁUSULA VIGESIMA – LIQUIDACIÓN: El presente contrato se liquidará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación, mediante acta firmada de común acuerdo por las partes contratantes, que contendrá un balance sobre la ejecución del contrato y los pagos realizados al CONTRATISTA y los acuerdos a que lleguen las partes sobre la ejecución del contrato. PARÁGRAFO: Los recursos sin ejecutar serán reintegrados al Municipio.*

⁶¹ Convenio Interadministrativo No. 2133776 - *CLÁUSULA OCTAVA-SUPERVISION DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO. Estará a cargo de personas que FONADE y LA ENTIDAD TERRITORIAL designen para tal fin*

Interadministrativo estará a cargo de personas que FONADE y LA ENTIDAD TERRITORIAL designen para tal fin, de manera independiente.

Igualmente, en la cláusula Vigésima del contrato de obra No. 010 de 2015, se estableció que la interventoría sería ejercida por FONADE y la supervisión sería ejercida por la Entidad Territorial, a través de la Secretaría Municipal de Obras Públicas. El seguimiento y control del contrato de obra No. 010 de 2015, se realizó mediante el contrato de Interventoría No. 2141018, que FONADE suscribió con el Consorcio MSD 02.

Como resultado del seguimiento realizado en desarrollo del proceso auditor, se evidenciaron las siguientes situaciones:

Hallazgo No. 9 Diferencia en cantidades de obra - Contrato Interadministrativo No. 2133776 (D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82⁶² la Responsabilidad de los Supervisores y en el párrafo 1 del artículo 84⁶³ las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores señala: "El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734

de manera independiente. Estas personas harán la supervisión y seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a la ejecución del convenio interadministrativo (...)

⁶² Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría (...)

⁶³ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Párrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Párrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Párrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Párrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Párrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

En concordancia con lo anterior, el manual de MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra, en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores⁶⁴ y en el 6.2, las funciones del supervisor.

Además, el contrato de obra No. 010 de 2015, establece en la Cláusula Séptima⁶⁵ las funciones para los interventores y supervisores del contrato de obra.

En visita realizada por funcionarios comisionados del equipo auditor, durante los días 10 al 15 de marzo de 2016, al sitio de las obras de “Pavimentación en concreto rígido y mejoramiento del espacio público de la carrera 11a entre carreras 9 y 17, diagonal

⁶⁴El manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 :6.1.1 Obligaciones generales

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

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales

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

⁶⁵ Contrato de obra No. 010 de 2015, CLAUSULA SEPTIMA. INTERVENTORIA DEL CONTRATO: La interventoría será contratada por el FONOO FINANCIERO OE PROYECTOS OE DESARROLLO- FONAOE, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 2, clausula tercera del convenio interadministrativo derivado No. 2133776 de fecha 06 de noviembre de 2013, celebrado entre el FONOO FINANCIERO DE PROYECTOS OE OESARROLLO – FONAOE y el Municipio de Montería, quien desempeñara, además de las funciones contempladas en la Ley 80 de 1993 y demás que regulan la materia, las que a continuación se detallan: a) Vigilar, controlar y supervisar, la correcta ejecución técnica, administrativa y financiera del contrato y el cabal cumplimiento de su objeto b) Impartir las órdenes y sugerencias, por escrito y formular las observaciones que estime convenientes sobre el desarrollo del contrato, pero siempre enmarcados dentro de los términos del mismo. c) Certificar la correcta ejecución del contrato y los resultados esperados. d) Informar oportunamente al sobre el desarrollo del contrato o bien sobre su incumplimiento y las demás contempladas en el contrato y que fueren necesarias para vigilar el cabal cumplimiento del objeto contractual.

5 entre transversal 9 y 15, diagonal 8 entre transversales 9 y 15 y transversal 1 entre diagonales 1 y 5 en la ciudad de Montería departamento de Córdoba”, para verificar las obras ejecutadas y los soportes documentales, se evidenciaron diferencias de cantidades de obra, entre las registradas en el acta de entrega y recibo final del 11 de diciembre de 2015 del objeto contractual, suscrita entre el contratista de obra y el representante de interventoría y lo detectado por la comisión de la CGR. De igual manera, se evidenció incumplimiento de las especificaciones técnicas, como se relaciona a continuación:

Cantidades de obra

En la Transversal 1 entre Diagonal 1 y 5 (Barrio Pastrana Borrero), en la actividad ítem 4.6 “*Realce de tapas de pozos de alcantarillado o similares*”, se evidenció el faltante de una (1) unidad de realce de tapas de pozo de alcantarillado o similares, que fue compensada por el realce de una válvula del acueducto, sin presentar el sustento técnico y económico de la misma.

En la actividad ítem 701 “*Suministro e Instalación árbol talla media según diseño paisajístico Alt. Min. 3Mts (según especificaciones Código Cobertura Vegetal Municipal Decreto 0575 de 30 Dic. 2003). Incluye alcorque, rejilla de alcorque, protector de árbol y trampa de raíces y todo lo necesario para su correcta instalación, según diseño; Incluye trasplante, plan de mantenimiento (fertilización, riego, poda controlada y manejo integrado*”, se evidenció incumplimiento de especificaciones técnicas constructivas de altura de los árboles y faltante del protector del árbol.

En la Diagonal 5 entre Transversales 9 y 15 (Barrio P5) en la actividad ítem 701 “*Suministro e Instalación árbol talla media según diseño paisajístico Alt. Min. 3Mts (según especificaciones Código Cobertura Vegetal Municipal Decreto 0575 de 30 Dic. 2003). Incluye alcorque, rejilla de alcorque, protector de árbol y trampa de raíces y todo lo necesario para su correcta instalación, según diseño; Incluye trasplante, plan de mantenimiento (fertilización, riego, poda controlada y manejo integrado*”, se evidenció incumplimiento de especificaciones técnicas constructivas de altura de los árboles y faltante del protector del árbol.

En la Diagonal 8 entre Transversales 9 y 15 (Barrio P5), se observaron diferencias por faltante de cantidades de obra, así:

- En la actividad ítem 6.1 “*Bolardo Metálico de M-63, para delimitación y control de las zonas peatonales. Incluye suministro, instalación, excavación para el dado, dado de concreto f’c=2.500psi*” se evidenció un faltante de cuatro (4) unidades.

- En la actividad ítem 9.2 “Suministro e instalación de cajas de registro para alcantarillado 69x60x80cm. Incluye todo lo necesario para su correcta instalación. Según Diseño”, se evidenció un faltante de cinco (5) unidades y
- En la actividad ítem 701 “Suministro e Instalación árbol talla media según diseño paisajístico Alt. Min. 3Mts (según especificaciones Código Cobertura Vegetal Municipal Decreto 0575 de 30 Dic. 2003) incluye alcorque, rejilla de alcorque, protector de árbol y trampa de raíces y todo lo necesario para su correcta instalación, según diseño; Incluye trasplante, plan de mantenimiento (fertilización, riego, poda controlada y manejo integrado”, se evidenció incumplimiento de especificaciones técnicas constructivas de altura de los árboles y faltante del protector del árbol.

En la Calle 11A entre Carreras 9 y 17 (Barrio Miraflores), se observaron diferencias por faltante de cantidades de obra, así:

- En la actividad ítem 8.1 “Suministro e instalación de señalización vertical”, se evidenció un faltante de tres (3) unidades;
- En la actividad ítem 9.2 “*Suministro e instalación de cajas de registro para alcantarillado 69x60x80cm incluye todo lo necesario para su correcta instalación Según Diseño*”, se evidenció un faltante de tres (3) unidades (también tres cajas no cumplen especificaciones técnicas, requieren reparación; y
- En la actividad ítem 701 “*Suministro e Instalación árbol talla media según diseño paisajístico Alt. Min. 3Mts (según especificaciones Código Cobertura Vegetal Municipal Decreto 0575 de 30 Dic. 2003) incluye alcorque, rejilla de alcorque, protector de árbol y trampa de raíces y todo lo necesario para su correcta instalación, según diseño; Incluye trasplante, plan de mantenimiento (fertilización, riego, poda controlada y manejo integrado*”, se evidenció incumplimiento de especificaciones técnicas constructivas de altura de los árboles y faltante del protector del árbol.

En desarrollo de la visita al sitio de las obras, el contratista de obra construyó los faltantes de obra e hizo las reparaciones en las actividades que no cumplían con las especificaciones constructivas, establecidas en el contrato y los funcionarios comisionados de la CGR, verificaron que estas deficiencias evidenciadas fueron subsanadas.

Es de anotar que por gestión de la comisión de la CGR fueron subsanadas estas deficiencias, sin que se evidenciara requerimiento alguno por parte de la interventoría, con el fin de que el contratista cumpliera a cabalidad con las

obligaciones contractuales y con las normas técnicas de construcción, ya antes enunciadas.

Estas deficiencias reflejan falta al deber funcional de vigilancia, control y seguimiento, por parte de la interventoría y la supervisión a la ejecución del contrato, al no presentar los informes comunicando las situaciones presentadas de manera oportuna al Municipio y a FONADE; no requerir al contratista para que cumpliera cabalmente con las obligaciones adquiridas y suscribir actas que certifican el cumplimiento de las obligaciones del contratista, que no son acorde con la realidad contractual.

Este hallazgo se comunica con una posible connotación disciplinaria, conforme al numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y parágrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta de FONADE

FONADE da respuesta al hallazgo comunicado de la siguiente manera:

Se cita lo mencionado por el Contratista CONSORCIO PAVISUR en oficio CPS015-2016:

"(...) las observaciones que se mencionan en dicho oficio, quedaron subsanadas y revisadas el día 15 de marzo de 2016, tal y como se comprueba en el Acta de visita realizada por la CGR, en las paginas 8, 10, 13, 15 y 16, en razón a que se demostró que fue un error de conteo (...)"

Con respecto a la afirmación de la CGR "(...) se evidenció el faltante de (1) unidad de realce de tapas de pozo alcantarillado o similares (...)" Se da respuesta con base en lo indicado por la interventoría con respecto a la "se contabilizó el realce de una válvula del acueducto que se encontró en la calzada de la transversal 1 entre diagonal 1 y 5 del barrio Pastrana Borrero, y debía ser objeto del mismo tratamiento (realce (...))".

En lo referente a lo mencionado por la CGR respecto a las obras en la Diagonal 8 entre transversales 9 y 15 (Barrio p5), específicamente en los ítems 6.1 "(...) Bolardo metálico (...)" y 9.2 "(...) suministro e instalación de cajas de registro para alcantarillado 69X60X80 cm(...)" se reitera que estas actividades fueron verificadas en el Acta de visita al proyecto de los días 11 al 16 de marzo de 2016.

En cuanto a las obras en la calle 11ª entre carreras 9 y 17 (barrio Miraflores), específicamente en los ítems 8.1 "suministro e instalación de señalización vertical" y 9.2 "suministro instalación de cajas de registro para alcantarillado 69X60X80cm" se reitera que estas actividades fueron verificadas en el Acta de visita al proyecto los días 11 al 16 de marzo de 2016.

Adicionalmente, conforme a los compromisos adquiridos en la pasada comisión de los días 11 al 16 de marzo de 2016, se anexa registro fotográfico fechado donde se evidencian las

actividades de compensación relacionadas con el ítem 701 "suministro e instalación de árbol talla media según diseño paisajístico"

Como soporte de la gestión por parte de la supervisión de FONADE se anexa copia de Acta de socialización del proyecto, Actas de seguimiento, informes de desplazamiento y Acta de servicio de interventoría.

Análisis de Respuesta

Cantidades de Obra

Verificada la información suministrada por FONADE, se tiene que el contratista de obra efectivamente subsanó las diferencias por faltantes en cantidades de obra, observadas en visita al sitio de las obras y el incumplimiento de especificaciones técnicas, como se indica en el acta de visita al sitio de la obra y como lo cita el contratista de obra CONSORCIO PAVISUR en oficio CPS015-2016; sin embargo, las razones expresadas para sustentar las diferencias observadas "*en razón a que se demostró que fue un error de conteo (...)*", no corresponde a la realidad de los hechos, como quedó registrado en los documentos suscritos en la visita al sitio de las obras; el acta de visita especial a la Alcaldía de Montería, indica que en las actividades desarrolladas en la visita el día viernes 11 de marzo de 2016, así: "*En la verificación de los elementos que fue posible hacerlo por conteo, se encontraron algunas diferencias por faltantes en cantidades de obra e incumplimiento de especificaciones técnicas en las siguientes actividades: (...)*"

El contratista de obra, manifiesta la voluntad de subsanar y reparar las diferencias e inconformidades encontradas, en esta visita al sitio de las obras y que de estas actividades se verifique el cumplimiento, por parte de los funcionarios de la CGR el próximo martes en visita a realizarse a las 07:00 a.m. (...)"

Además, en las actividades desarrolladas en la visita el 15 de marzo de 2016, a las 7:00 a.m. "*Se realizó traslado al sitio de las obras para verificar las cantidades de obra ejecutadas y reparadas por el contratista*"

Estas situaciones son evidenciadas en los registros fotográficos de la visita del día 11 de marzo de 2016, donde se observan los faltantes e incumplimientos encontrados, y los registros fotográficos de la visita del día 15 de marzo de 2016, con las diferencias e incumplimientos subsanados.

Sin embargo, lo anterior no desvirtúa el hecho de NO EXIGIR, el supervisor y el interventor, la cantidad y calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, como los establecen las obligaciones funcionales y contractuales; a pesar de ello, certificó al suscribir las memorias de las cantidades de obra, el acta de terminación de fecha 16 de noviembre de 2015, el acta de entrega y recibo final

del objeto contractual de fecha 11 de diciembre de 2015 y los informes entregados a FONADE, en cumplimiento de las obligaciones contractuales, que indican como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada en las condiciones pactadas.

Igualmente, no se desvirtúa la omisión presentada del deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que pueden generar los posibles incumplimientos, situación por la cual se mantiene el hallazgo con la incidencia comunicada.

Contrato Interadministrativo No. 2132553

De conformidad con la cláusula Tercera, numeral 7 del Convenio 212080 del 27 de diciembre de 2012, FONADE suscribió con el Municipio de Ponedera (Atlántico) el contrato interadministrativo No. 2132553 el 22 de agosto de 2013 con el objeto contractual: *“En virtud del presente contrato interadministrativo, el Municipio se obliga a ejecutar bajo su responsabilidad, el proyecto denominado mejoramiento del estadio de fútbol San Francisco del municipio de Ponedera en el departamento del Atlántico”*, por valor inicial de \$1.600.582.484.

El día 27 de febrero de 2015, se suscribió documento de modificación No. 1, disminución No. 1, adición No. 1 y prórroga No. 3, mediante el cual se redujo en \$483.590 de la etapa de pre construcción y se adicionó la suma de \$475.758.263 para la etapa de obra, obteniendo así un valor total del contrato de \$2.075.857.157.

En ejecución del Contrato Interadministrativo Derivado No. 2132553, se han realizado dos (2) actas de pago parcial y está en proceso de aprobación y pago el acta parcial No. 3, por valor aproximado al 10% del valor total del contrato; también se adelanta el proceso de liquidación atendiendo lo estipulado en la cláusula Vigésima Quinta⁶⁶.

⁶⁶ Contrato Interadministrativo Derivado No 2132553: *CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA.- LIQUIDACION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO: Una vez LA ENTIDAD TERRITORIAL liquide la totalidad de los Contratos Derivados del Contrato Interadministrativo, se iniciará el proceso de liquidación del presente Contrato interadministrativo dentro de los plazos establecidos en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. Para tal efecto se levantará y suscribirá un documento, con base en el proyecto de acta de liquidación preparada por FONADE en la cual se deberán declarar la sumas recibidas y se liquidarán los valores correspondientes a su ejecución, la cual debe tener como soporte el informe de término y la certificación de cumplimiento del objeto suscrita con el supervisor, con base en la ficha de estructuración y reformulación de proyectos, cuando a ello hubiere lugar. Para la liquidación del Contrato Interadministrativo FONADE presentará un informe de término, el cual se elabora con base en los alcances y lineamientos diseñados por FONADE para tal fin, dentro de su sistema de gestión de calidad.*

Contrato de Obra No. LP-012-2013

Para la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 2132553, la alcaldía del Municipio de Ponedera (Atlántico) suscribió el 28 de noviembre de 2013 con el Consorcio Estadio Ponedera 2013, identificado con NIT 900683807-1, el contrato de obra No. LP-012-2013, con el objeto de “Realizar el mejoramiento del estadio de fútbol San Francisco del municipio de Ponedera en el departamento del Atlántico”, por un valor inicial de \$1.600.098.700; el día 10 de abril de 2015 suscribió el Otrosí No. 1, mediante el cual se adicionó la suma de \$475.758.457 para la etapa de obra, obteniendo así un valor total del contrato de \$2.075.857.157,00, con un plazo final de ejecución incluidas las prórrogas, hasta el 9 de septiembre de 2015.

El contrato fue ejecutado en dos (2) etapas: la primera de estudios y diseños, con fecha de inicio el 14 de febrero de 2014 y una segunda etapa de construcción con inició el día 14 de marzo de 2014; se han realizado tres (3) actas de pago parcial y está en proceso de aprobación y pago el acta parcial No. 4, por valor aproximado al 10% del valor total del contrato de obra; se encuentra liquidado de conformidad con la cláusula Vigésima Segunda,⁶⁷ del contrato de obra.

Supervisión e interventoría

En la cláusula Octava del Contrato Interadministrativo Derivado No. 2132553, se estipuló lo relacionado con la supervisión del mismo⁶⁸; la cual fue ejercida por las personas que FONADE y la Entidad Territorial designaron para tal fin. En la cláusula Décima del contrato de obra No. LP-012-2013, se establece que la interventoría será ejercida por FONADE y la supervisión del contrato la hará directamente el Municipio por el profesional designado por la Secretaría de Planeación del Municipio o quien haga sus veces o quien este delegue.

La interventoría del contrato de obra No. LP-012-2013, se realizó mediante el contrato de Interventoría No. 2131909 que FONADE suscribió con el Consorcio Proyectar Colombia y que fue asignada mediante acta de servicio de interventoría No. 105.

En visita realizada por la comisión de auditoría de la CGR durante los días 04 al 08 de abril de 2016, a las obras del citado contrato de obra, con la finalidad de

⁶⁷ Contrato de obra No. LP-012- 2013 *VIGESIMA SEGUNDA: LIQUIDACIÓN: El presente contrato deberá liquidarse a más tardar dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento. En caso que el CONTRATISTA no suscribiere el acta de liquidación del contrato o las partes no llegaren a un acuerdo sobre el contenido de la misma, el MUNICIPIO directa y unilateralmente realizara su liquidación mediante acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.*

⁶⁸ *Contrato Interadministrativo Derivado No 2132553 - CLAUSULA OCTAVA-SUPERVISION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO. Estará a cargo de personas que FONADE y LA ENTIDAD TERRITORIAL designen para tal fin de manera independiente. Estas personas harán la supervisión y seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato interadministrativo (...)*

verificar el estado actual de las mismas y cotejar que las cantidades ejecutadas correspondan a lo realmente recibido por parte del ente contratante, esta visita contó además con la participación de un delegado del municipio de Ponedera, del contratista de obra, de la interventoría y el representante de FONADE.

Como resultado del seguimiento realizado, se evidenciaron las siguientes situaciones:

Hallazgo No. 10 Diferencia en cantidades de obra y especificaciones técnicas - Contrato interadministrativo No. 2132553 (F - D)

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82⁶⁹ la Responsabilidad de los Supervisores y en su artículo la 84⁷⁰ las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores para grafo 1 señala: *“El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”*

⁶⁹ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.(...)

⁷⁰ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

En concordancia con lo anterior, el manual de Interventoría MMI 002 versión 7 adoptado por FONADE el 26 de abril de 2013 y que reglamentó la supervisión e interventoría de los contratos que celebra, en su numeral 6.1.1 establece las obligaciones generales de los interventores⁷¹ y en el 6.2, las funciones del supervisor.

Además, que el contrato de obra No. LP-012-2013, establece en la cláusula Décima⁷² las funciones para los interventores y supervisores del contrato de obra.

De acuerdo con la visita adelantada, se evidenciaron diferencias de cantidades de obra, entre las registradas en el acta de entrega y recibo final del objeto contractual, suscrita entre el contratista de obra y el representante de interventoría el 23 de octubre de 2015, y las que se encontraron al momento de la visita, como se relaciona en el siguiente cuadro:

⁷¹El manual de Interventoría - MMI 002 versión 7 :6.1.1 Obligaciones generales

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

6.2. Funciones del Supervisor. 6.2.1 Funciones generales

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

⁷² Contrato de obra No. LP-012-2013, DECIMA. INTERVENTORIA: La interventoría será realizada por el interventor contratado para tal efecto por FONADE, quien aplicara el Manual de Interventoría de tal entidad y la supervisión del contrato la hará directamente el Municipio por el profesional designado por la Secretaria de Planeación del Municipio o quien haga sus veces o quien este delegue. El contratista deberá respetar, facilitar y acatar los requerimientos y observaciones de la interventoría. El supervisor está autorizado para impartir instrucciones u órdenes al contratista sobre asuntos de su responsabilidad relacionados con las obras y éste estará obligado a cumplirlas. Todas las comunicaciones u órdenes del interventor al contratista, serán expedidas o ratificadas por escrito. La máxima obligación del contratista será ejecutar las obras de acuerdo con los diseños del proyecto y los requisitos de calidad, especificaciones en el contrato, libre de fallas, buen acabado y dentro del plazo estipulado. Serán funciones del interventor asegurar que el contratista cumpla las obligaciones pactadas en el contrato, para la correcta ejecución de las obras en los aspectos técnicos y administrativos del mismo. El Supervisor, en cumplimiento de sus funciones, vigilará estrictamente cualquier alteración de las condiciones básicas que llegare a ser causa de desperfectos o fallas de las obras, tales como desviación de planos y las especificaciones por parte del contratista, uso de materiales o procedimientos de construcción inadecuados por parte de éste.

Cuadro 19 Cantidades de Obra

(Cifras expresadas en pesos)

Según acta de entrega y recibo del objeto contractual - Etapa II Del 23 de octubre de 2015						Según verificación en visita al sitio de la obra por la CGR			
Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad ejecutada	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad verificada	Diferencia	Valor Diferencia	OBSERVACIONES
2,1	Levante en bloque abusardado de 0,15X0,20X0,40 con pega 1:4 rayado a la vista	M2	95,5	46.816,00	4.470.928,00	90,90	4,60	215.353,60	Medición en obra 90,90m2, diferencia faltante 4,60m2
2,4	Levante antepecho, pañete imp. Mortero 1:4 H=60 CM incluye gotero	M2	85,96	18.805,00	1.616.477,80	18,84	67,12	1.262.191,60	Medición en obra 18,84m2, diferencia faltante 67,12m2
2,5	Suministro e instalación de malla ciclón recubierta en PVC, incluye soldadura y fijación en tubo galvanizado, pintura anticorrosiva y esmalte	M2	238,76	22.357,00	5.337.957,32	228,63	10,13	226.476,41	Medición en obra 228,63m2, diferencia faltante 10,13m2. Diferencia contra planos record, altura verificada 1,40ml, altura en planos record 1,66ml
4,4	Impermeabilización con manto EDIL STA 4 MM	M2	169	25.675,00	4.339.075,00	125,06	43,94	1.128.159,50	Medición en obra 125,06m2, diferencia faltante 43,94 m2
5,1	Enchape en cerámica de 20X20 para camerinos	M2	333,26	37.020,00	12.337.285,20	297,04	36,22	1.340.864,40	Medición en obra 297,04m2, diferencia faltante 36,22m2, mejora especificaciones de tamaño enchape muro 0,20*0,30, no hay soporte documental de la modificación.
5,2	Piso en baldosa cerámica de 30x30 para camerinos	M2	92,46	38.117,00	3.524.297,82	80,05	12,41	473.031,97	Medición en obra 80,05m2, diferencia faltante 12,41m2, desmejora especificaciones de tamaño de baldosa cerámica, instalaron de enchape piso pared 0,20*0,20
7,2	Punto para salida alumbrado incluye tubería PVC DE 1/2" alambre THW 12AWG	UN	31	59.109,00	1.832.379,00	30,00	1,00	59.109,00	Se verificó en obra 30 Unidades, diferencia, faltante 1 unidad.
7,6	Suministro e instalación de lámpara fluorescente de 30*120 con balasto electrónico tubos T8 D T5	UN	31	134.380,00	4.165.780,00	30,00	1,00	134.380,00	Se verificó en obra 30 Unidades, diferencia, faltante 1 unidad.
7,8	Registro de inspección de 0,30M*0,30M	UN	13	124.645,00	1.620.385,00	2,00	11,00	1.371.095,00	Se verificó existencia de dos registros de inspección, sin pañetes - Diferencia faltante 11 unidades, no existe información de instalaciones eléctricas en planos record
SUBTOTAL								6.210.661,48	

ADMINISTRACIÓN	17,85%	1.108.603,07
IMPREVISTOS	3,00%	186.319,84
UTILIDAD	5,00%	310.533,07
VALOR DIFERENCIAS		7.816.117,47

Fuente: Acta de entrega y recibo del objeto contractual - Etapa II - de fecha 23 de octubre de 2015 -

FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las diferencias totales evidenciadas en visita al sitio de las obras, por verificación de cantidades de obra ascienden a \$7.816.117.47

Además de lo anterior, se observan deficiencias en el cumplimiento de las especificaciones técnicas constructivas, evidenciado en las cajas para registros eléctricos y de alcantarillado que deben ser adecuadas; así como en la calidad del material de mezcla densa en caliente tipo MDC-2, instalado en la pista que presenta microfisuras, deficiencia en material de adhesión caracterizado por la exposición del material de agregado granular; deficiencias que requieren de urgente reparación.

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

Igualmente, no se verificó que la información contenida en los planos record sea coherente con las obras finalmente construidas.

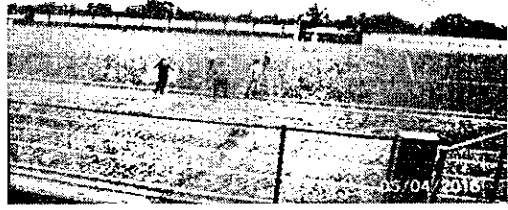

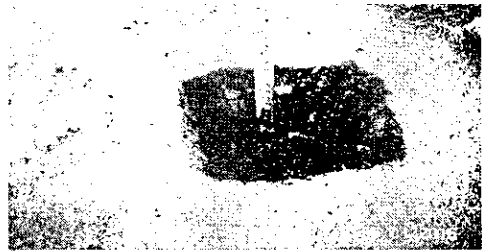
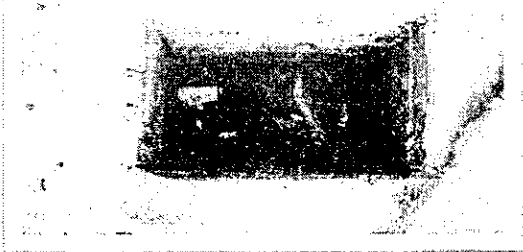
La inadecuada e inoportuna gestión de la supervisión e interventoría al contrato de obra a cargo de FONADE⁷³ en las situaciones previamente señaladas, conllevan a que se genere un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$7.816.117.47.

Es preciso mencionar, que a la fecha no se han hecho exigibles las garantías que amparan el señalado contrato de obra, como la póliza de cumplimiento y de estabilidad de obra.

Esta observación se comunica con una posible connotación fiscal, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000⁷⁴ y con posible incidencia disciplinaria conforme al numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

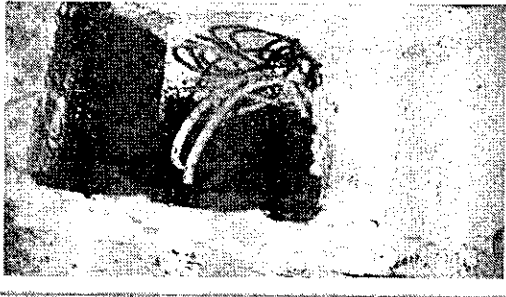
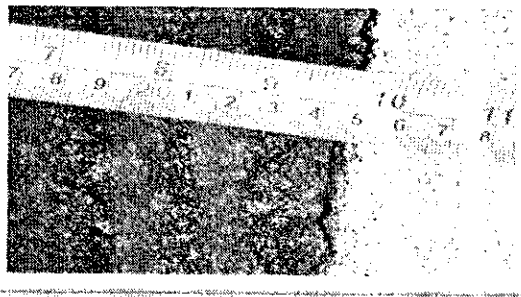
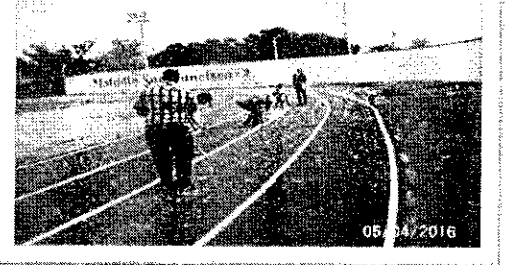

⁷³ Contrato Interadministrativo No 2133662 -CLAUSULA TERCERA-OBLIGACIONES DE FONADE: En desarrollo del objeto del presente contrato Interadministrativo, constituyen obligaciones de FONADE (...) 2.Ejercer la Interventoría y/o Supervisión sobre el proyecto. Para ello previamente realizara la coordinación de dicha labor e informara el nombre de la persona o equipo de personas que realizará(n) la Interventoría y/o Supervisión del proyecto a LA ENTIDAD TERRITORIAL. (...)

Registros fotográficos

	
<p>Foto 33: Grama sintética superficie de juego Fuente: Registro fotografico visita CGR</p>	<p>Foto 34: Grama sintética superficie de juego Fuente: Registro fotografico visita CGR</p>
	
<p>Foto 35: Verificación de espesor de la pista en mezcla densa en caliente tipo MDC-02 Fuente: Registro fotografico visita CGR</p>	<p>Foto 36: Incumplimiento de especificaciones técnicas constructivas, registros electrico sin pañetar Fuente: Registro fotografico visita CGR</p>

⁷⁴ **Ley 610 de 2000. Artículo 3°.** Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

	
<p>Foto 37: Incumplimiento de especificaciones técnicas constructivas, registros eléctrico sin pañetar Fuente: Registro fotografico visita CGR</p>	<p>Foto 38: Calidad de los materiales de la Pista Microfisuras mezcla densa en caliente tipo MDC-2 Fuente: Registro de la visita CGR</p>
	
<p>Foto 39: Calidad de los materiales de la Pista Microfisuras mezcla densa en caliente tipo MDC-2 Fuente: Registro de la visita CGR</p>	<p>Foto 40: Porton de acceso en lamina Galvanizada Cal. 16 y tubo de 2" Fuente: Registro fotografico visita CGR</p>

Respuesta FONADE

FONADE, mediante oficio radicado No 201627000118131, recibida el 03 de mayo de 2016, da respuesta a la anterior observación en los siguientes términos:

1. Diferencia en cantidades de obra

Sobre la diferencia en las cantidades de obra manifiesta: "Es importante precisar que de acuerdo a oficio adjunto del 21/04/2016, remitido por el contratista (...) del contrato de obra derivado No LP-012-2013 dirigido a la interventoría designada por FONADE, "CONSORCIO PROYECTAR COLOMBIA", se manifiesta la disposición por parte del contratista de realizar alcance al acta final de cantidades de obra en conjunto con la interventoría y la supervisión del ente territorial, y en el caso de persistir diferencias, autorizar el descuento del valor de la diferencias de (siete millones ochocientos dieciséis mil ciento diecisiete pesos) \$7.816.117, contra acta de pago de liquidación, que se encuentra pendiente para desembolsar por parte de FONADE"

Igualmente se informa mediante acta de seguimiento del 21/04/2016, se establecieron los siguientes compromisos de las partes:

Visita técnica de obra para verificación de cantidades totales ejecutadas el 10/05/2016

Nuevo balance de mayores y menores cantidades de obra ajustada a las diferencias que se presenten el 14/05/2016, señalando que una vez se suscriba los documentos anteriormente descritos, con los soportes respectivos, se enviará copia a la Contraloría General de la Republica.

2. Diferencias en el cumplimiento de las especificaciones técnicas constructivas.

*Al respecto señala: "De conformidad con el acta de seguimiento del 29/04/2016 adjunta, de acuerdo a lo auditado por la Contraloría General de la República, se estableció el compromiso para el día 17/05/2016 de realizar las reparaciones de la pista atlética y las cajas de registro por parte del contratista, aun cuando se pactó esta fecha, en conversaciones de con las partes se estableció el día **14/05/2016**, como fecha de entrega de estos pendientes y plazo para enviar a FONADE los registros fotográficos de cada actividad y recibo a satisfacción por parte de la interventoría y la supervisión del contrato de obra, de las mencionadas observaciones"*

En cuanto se suscriba la documentación respectiva y los soportes de los ajustes realizados de acuerdo con las especificaciones técnicas y las observaciones de la auditoria, se enviará copia a la Contraloría General de la Republica.

3. Información planos records

*Frente a este tema manifiesta: "se informa que en la actualidad el informe final de interventoría (en el que se encuentra la documentación de liquidación, entre ellos los planos records del proyecto), se encuentra en revisión por parte de la supervisión de FONADE, pero igualmente el contratista y la interventoría suscribieron compromiso de modificar y realizar el alcance respectivo a los planos record antes del día **10/05/2016**, y enviar complementación planimétrica de las actividades ejecutadas."*

En cuanto esta información cuente con la aprobación de la interventoría y visto bueno de la supervisión, se enviarán copias a la Contraloría General de la República con los soportes correspondientes.

Gestión de la Supervisión

De las situaciones evidenciadas por el equipo auditor sobre la gestión en la supervisión por parte de FONADE del contrato interadministrativo 2132553, se anexa copia de acta de socialización, actas de auditoria visibles, actas de seguimiento, informe de desplazamiento y acta de servicio de interventoría, donde se puede verificar las actuaciones por partes de FONADE.

Análisis de respuesta

1. Diferencia en cantidades de obra

*Según la respuesta y de acuerdo a oficio adjunto del 21/04/2016, remitido por el contratista (...) del contrato de obra derivado **No LP-012-2013** dirigido a la interventoría designada por*

FONADE, se manifiesta la disposición por parte del contratista de realizar alcance al acta final de cantidades de obra en conjunto con la interventoría y la supervisión del ente territorial, y en el caso de persistir diferencias, autorizar el descuento del valor de la diferencias de (siete millones ochocientos dieciséis mil ciento diecisiete pesos) \$7.816.117, contra acta de pago de liquidación. que se encuentra pendiente para desembolsar por parte de FONADE"

Conforme a la respuesta presentada por FONADE, no se desvirtúa ningún elemento de la observación comunicada; al contrario, muestra su disposición de subsanar las situaciones evidenciadas en visita realizada por la CGR.

Sobre la figura de "alcance al acta final de cantidades de obra" elaborada por contratista, interventoría y supervisión de FONADE, cuya visita quedó agendada en acta de compromiso; FONADE no informa dentro de las disposiciones normativas aplicables a la contratación estatal, la norma que autoriza estas modificaciones a las actas que fueron soportes de la liquidación, que hasta el momento permanece incólume, motivo por el cual se mantiene este punto de la observación.

2. Diferencias en el cumplimiento de las especificaciones técnicas constructivas.

FONADE en su respuesta señala: *"De conformidad con el acta de seguimiento del 29/04/2016 adjunta, de acuerdo a lo auditado por la Contraloría General de la República, se estableció el compromiso para el día 17/05/2016 de realizar las reparaciones de la pista atlética y las cajas de registro por parte del contratista, aun cuando se pactó esta fecha, en conversaciones de con las partes se estableció el día 14/05/2016, como fecha de entrega de estos pendientes y plazo para enviar a FONADE los registros fotográficos de cada actividad y recibo a satisfacción por parte de la interventoría y la supervisión del contrato de obra, de las mencionadas observaciones"*

Conforme a la respuesta presentada por FONADE, no se desvirtúa ningún elemento de la observación comunicada, al contrario, muestra su disposición de subsanar las situaciones evidenciadas en visita realizada por la CGR.

Sobre el compromiso de realizar las reparaciones de la pista atlética y las cajas de registro por parte del contratista, se trata de un hecho no realizado al momento de la elaboración del presente informe, el equipo auditor considera, ya que dichas reparaciones surgen debido a las situaciones detectadas en la visita realizada por la auditoría, se hace necesario la verificación de las mismas por parte de la CGR.

Situación por la cual la observación se mantiene en los términos y las incidencias inicialmente comunicadas y hará parte del informe.

3. Información planos records

Frente a este tema manifiesta: *“se informa que en la actualidad el informe final de interventoría (en el que se encuentra la documentación de liquidación, entre ellos los planos records del proyecto), se encuentra en revisión por parte de la supervisión de FONADE, pero igualmente el contratista y la interventoría suscribieron compromiso de modificar y realizar el alcance respectivo a los planos record antes del día 10/05/2016, y enviar complementación planimétrica de las actividades ejecutadas.”*

Conforme a la respuesta presentada por FONADE, no se desvirtúa ningún elemento de la observación comunicada, al contrario, muestra su disposición de subsanar las situaciones evidenciadas en visita realizada por la CGR.

Sobre el *“alcance a los planos record”*, agendado en acta de compromiso entre el contratista e interventoría de FONADE, para enviar complementación planimetría de las actividades ejecutadas; subsana las deficiencias del contenido de los planos record, pero no desvirtúa la falta al deber funcional de la interventoría y la supervisión de verificar que la información contenida en los planos record sea coherente con las obras finalmente construidas.

Con base en lo anterior, el hallazgo se mantiene en los términos y las incidencias inicialmente comunicadas.

Gestión de la Supervisión

De las situaciones evidenciadas por el equipo auditor sobre la gestión en la supervisión por parte de FONADE del contrato interadministrativo 2132553, se anexa copia de acta de socialización, actas de auditoría visibles, actas de seguimiento, informe de desplazamiento y acta de servicio de interventoría, donde se puede verificar las actuaciones por partes de FONADE.

FONADE presenta como soporte de su gestión los siguientes documentos:

- *Informe de desplazamiento-contratistas del 19 de junio de 2013 (3 folios)*
- *Acta de seguimiento de contrato suscrita el 03/12/2013 (4 folios)*
- *Acta de servicio de interventoría contrato 2131909 suscrita el 9/12/2013 No de acta de servicio 105 (2 Folios)*
- *Informe de desplazamiento-contratista del 27 de mayo de 2014 (2 folios)*
- *Acta de seguimiento de contrato del 15 de julio de 2014 (2 folios)*
- *Acta de auditoría visible 116 de enero de 2015 (6 folios)*
- *Informe desplazamiento - contratista del 2/05/2015 (2 folios)*
- *Acta de auditoría visible2 del 23 de julio de 2015 (4 folios)*

Una vez analizado el contenido de la documentación antes descrita, se tiene que la misma no desvirtúa la situación planteada; en ninguna se comunica al ente territorial y a FONADE sobre los presuntos incumplimientos por parte del contratista y una gestión oportuna en el momento que se presentaron las situaciones evidenciadas por parte de la CGR en visita posterior al acta de entrega y recibo a satisfacción de la obra contratada y la correspondiente acta de liquidación.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con la incidencia disciplinaria.

Como se indicó en la observación comunicada a FONADE, el contrato de obra No LP-012-2013 presentaba acta de terminación⁷⁵, de entrega y recibo de la obra,⁷⁶ se encontraba liquidado⁷⁷ en el momento en que se realizó la visita realizada por la CGR.

Respecto al contrato bajo estudio, se certificó la terminación efectiva del contrato, el cumplimiento a cabalidad del mismo y se suscribió la liquidación, tomando como base los informes del interventor, sin presentar observaciones oportunas de las situaciones detectadas por la CGR; por tanto, le son aplicables los argumentos expuesto inicialmente, respecto del incumplimiento del deber funcional que generan responsabilidad y de los presuntos daños que pueda ocasionar.

Hallazgo No. 11 Modificación de los elementos determinantes del valor de la propuesta económica (D)

La Ley 80 de 1993, en el artículo 24, numeral 5 literal b⁷⁸, en desarrollo del principio de transparencia, dispone que los pliegos de condiciones deben definir reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación.

El Decreto 1510 de 2013, Capítulo II – Selección, artículo 25, sobre la modificación de los pliegos de condiciones establece:

“La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.”

⁷⁵ Acta de terminación del contrato del 30 de septiembre de 2015.

⁷⁶ Acta de entrega y recibo de la obra del 23 de octubre de 2015.

⁷⁷ Acta de liquidación del 4 de diciembre de 2015.

⁷⁸ Ley 80 de 1993, artículo 24, “5o. En los pliegos de condiciones, (...) b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación”

La entidad estatal debe publicar las adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres días de anticipación”.

La Ley 1474 de 2011 define en su artículo 82⁷⁹ la Responsabilidad de los Supervisores y en el párrafo 1 del artículo 84⁸⁰ las Facultades y Deberes de los Supervisores e Interventores señala: *“El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”*

En el Convenio 212080 suscrito con el DPS, la Cláusula Cuarta, Párrafo Primero señala: *“Las tareas de maduración de los proyectos que debe adelantar FONADE, incluye la estructuración técnica, económica y jurídica, conteniendo precios unitarios, cantidades*

⁷⁹ Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.(...)

⁸⁰ Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Párrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal: k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. NOTA: Párrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013. Párrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen. Párrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

requeridas, presupuesto definitivo, estudios, diseños y documento preliminar de pliego de condiciones, incluyendo los requisitos de experiencia y capacidad del oferente y metodología de evaluación de las propuestas, para que el proceso de Contratación sea adelantado por FONADE o por los Entes Territoriales, en el caso en que así se determine”

El Manual de Interventoría MMI 002 versión 7: Numeral 6.1.1, dentro de las obligaciones generales del interventor establece:

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

2. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente por parte del contratista en la ejecución del contrato y su liquidación”.

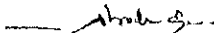
En conocimiento de los supervisores de FONADE, se adjudicó, se suscribió y se ejecutó el contrato, así como se autorizaron y realizaron pagos al contrato, sin evidenciar la gestión de FONADE frente al posible incumplimiento de la normatividad legal aplicable a la materia, debido a que se realizó modificación de los elementos determinantes del valor de la propuesta económica, introduciendo ítems nuevos y modificando cantidades y valores, aun cuando había culminado la oportunidad establecida por la Ley para realizar este tipo de modificaciones en el proceso de Licitación Pública, tal como se indica a continuación:

En desarrollo del Contrato Interadministrativo 2132682 suscrito entre FONADE y el municipio de Pueblo Nuevo, se realizó el proceso de licitación pública LP 034-2014; mediante Resolución No. 031 de 4 de marzo de 2014, en su artículo primero, el alcalde municipal de Pueblo Nuevo dio inicio al proceso de Convocatoria Pública No. 34-2014, bajo la modalidad de Licitación Pública, con el fin de seleccionar el mejor oferente para celebrar el contrato cuyo objeto es: *“MEJORAMIENTO DE LAS VIAS Terciarias Priorizadas desde la Magdalena al KM12 Via a El Contento - La Esperanza, en la Malla Vial del Municipio de Pueblo Nuevo, Departamento de Córdoba.”*

En desarrollo del proceso de selección del contratista de obra, el proponente UNION TEMPORAL VIAL 2014, presentó propuesta económica, acorde a los requerimientos del pliego de condiciones, la cual es habilitada y calificada por el comité evaluador, conforme al siguiente contenido:

Cuadro 20 Propuesta Económica
PRESUPUESTO

No.	CODIGO CUBS	ITEM DE PAGO	ESPECIFICACION		DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	VALOR TOTAL EN PESOS COLOMBIANOS
			GENERAL	PARTICULAR					
1			310-07		Conformación de la calzada existente	M2	80.000,00	845,00	50.700.000,00
2			230-07		Mejoramiento de la calzada existente con material seleccionada, e=0,2	M3	15.980,00	63.284,00	850.412.640,00
3			220-07		Templones	M3	220,00	24.027,00	5.285.940,00
4			201-07		Excavación de la explanación en canales y prestamos	M3	220,00	20.180,00	4.439.600,00
5			900-07		Transporte de materiales provenientes de la explanación, canales, y prestamos, de mayores de 1000 mts	M3/KM	2.400,00	1.450,00	3.480.000,00
6			900-07		Transporte de material seleccionado, para mejoramiento de la calzada existente, 14,3 km	M3/KM	228.228,00	1.434,00	327.278.952,00
7			200-07		Racera desmonte y limpieza en zonas húmedas	Ha	13,22	675.915,00	8.930.308,30
CONSTRUCCIÓN BOXCOULVERTS 1,1 EN CONCRETO ESTRUCTURAL									
8			200-07		Localización y replanteo entre ejes	M2	80,00	2.400,00	192.000,00
9			610-07		Replena manual para estructuras(Boxcouvert)	M3	140,00	65.000,00	0.100.000,00
10			900-07		Excavaciones varias sin clasificar(Boxcouvert)	M3	50,00	19.500,00	995.000,00
11			640-07		Acera de refuerzo de Fy=4,2 kg/cm2(Boxcouvert)	KG	1.756,00	5.690,00	9.991.640,00
12			630-07		Concreto clase F(Boxcouvert)	M3	1,24	455.504,00	564.824,96
13			630-07		Concreto clase D(Boxcouvert)	M3	25,06	617.150,00	15.478.122,00
14			200		Limpieza general y retiro de material sobrante(4 Boxcouvert)	UND	4,00	348.056,1070	1.387.824,43
SUBTOTAL COSTOS BÁSICOS OBRA = SUMATORIA TOTAL:									1.288.236.851,69
SUBTOTAL									1.288.236.851,69
ADMINISTRACIÓN 16%									193.235.527,76
UTILIDAD 5%									64.411.842,68
IMPREVISTOS 10%									128.823.685,17
IVA SOBRE LA UTILIDAD 16%									10.305.894,81
COSTO TOTAL									1.685.013.802,90



ABRAHAM ESPINOSA DÍAZ
Rep. Legal UNION TEMPORAL VIAL 2014

Durante los días 14 al 20 de marzo de 2014, se puso a consideración de los participantes del proceso, el informe de evaluación de las propuestas, a efectos de que se formularan las observaciones pertinentes, sin presentarse hallazgo alguno.

Luego, en aplicación de los criterios y ponderaciones de adjudicación, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios evaluativos de selección: verificación jurídica, financiera y técnica, resultando que la propuesta presentada por el único proponente, fue adjudicada al mismo.

En el acta de audiencia de adjudicación⁸¹ se encuentra registrado que el Asesor Jurídico del municipio de Pueblo Nuevo, manifiesta la necesidad de resolver lo planteado por la Supervisora del convenio 212080-FONADE, en donde manifestó: "una vez revisados los documentos publicados se encontró un error en el cuadro del presupuesto,

⁸¹ Dada en Pueblo Nuevo el 21 de mayo de 2014.

debido a que las cantidades relacionadas no corresponden con el costeo realizado por FONADE.”
Como se indica a continuación:

Cuadro 21 Cuadro de Presupuesto

PRESUPUESTO						
No.	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	VALOR TOTAL PARCIAL	VALOR TOTAL EN PESOS COLOMBIANOS
1	PRELIMINARES				Subtotal	1.235.773.327
1.1	Conformación de la calzada existente	M2	60.000,00	611,00	36.660.000	
1.2	Mejoramiento de la calzada existente con material seleccionado, e=0,2	M3	18.992,40	50.257,00	954.601.047	
1.3	Terrapienes	M3	220,00	20.125,00	4.427.500	
1.4	Excavación de la explanación en canales y prestamos	M3	220,00	9.856,00	2.170.620	
1.5	Transporte de materiales provenientes de la explanación, canales y prestamos, d mayores a 1000 mts	M3/Mt	2.400,00	1.000,00	2.400.000	
1.6	Transporte de material seleccionado, para mejoramiento de la calzada existente, 14,3 km	M3/Mt	228.228,00	1.000,00	228.228.000	
1.7	Roca a desmonte y limpieza en zonas no boscosas	Ha	28,00	263.785,00	7.398.260	
2	CONSTRUCCION BOX COLVERT				Subtotal	28.538.828
2.1	Localización y replanteo entre ejes	M2	80,00	1.591,00	127.280	
2.2	Relleno manual para estructuras con material seleccionado.	M3	140,00	59.040,00	8.265.600	
2.3	Excavaciones manuales vertias sin clasificar	M3	50,00	15.050,00	752.500	
2.4	Abero de refuerzo de Fy=4,2 kg/cm2	KG	1.756,00	2.897,00	5.087.132	
2.5	Concreto clase F	M3	1,24	328.087,00	406.828	
2.6	Concreto clase D	M3	25,08	554.206,00	13.899.498	
	IMPLEMENTACION DEL PLAN DE GESTION INTEGRAL DE OBRA (Calidad - Ambientación 8830)				Subtotal	1.732.731
	Correimiento	Und	1,00	1.813.711,00	1.013.711,00	
	Plan de manejo de trafico	Und	1,00	719.019,00	719.019,00	
	VALOR COSTOS DIRECTOS					1.288.044.874,00
	ADMINISTRACION		28,60%			311.447.039
	IMPREVISTOS		3,00%			37.981.346
	UTILIDAD		6,00%			83.302.244
	TOTAL COSTO AIU					412.730.629
(A)	VALOR TOTAL OBRA					1.978.175.603
	VALOR VERIFICACION ESTUDIOS Y DISEÑOS					5.377.644
	IVA (18%) - VERIFICACION ESTUDIOS Y DISEÑOS					858.456
(B)	VALOR TOTAL VERIFICACION ESTUDIOS Y DISEÑOS					6.236.100
(C)	VALOR TOTAL DE LA PROPUESTA (A + B)					1.885.013.582

Dicha situación fue dada a conocer al proponente en esta misma audiencia de adjudicación, quien manifestó de manera verbal que se ajustaba al nuevo presupuesto, sin la solemnidad que ha dispuesto la Ley en materia de contratos estatales; sin realizar los ajustes que conlleva esta modificación en su propuesta económica inicialmente presentada y sin advertir que la misma modificó elementos esenciales para determinar el precio, como lo es la creación de nuevos ítems en el presupuesto y que éstos, además conllevaban, a la modificación de sus anexos (Análisis de precios unitarios), situación contraria a la habilitación y evaluación efectuada por el Comité Evaluador, sin hacer uso de la figura de Adendas, que registren la modificación del contenido del presupuesto del pliego de condiciones publicado.

Esta situación fue puesta en conocimiento de los supervisores de FONADE; sin embargo, se adjudicó, se suscribió y se ejecutó el contrato, y, así como, se autorizaron y realizaron pagos al contrato, sin evidenciar gestión de FONADE frente al posible incumplimiento de la normatividad legal aplicable a la materia.

No es procedente modificar elementos determinantes del valor de la propuesta económica señaladas en el pliego, de manera verbal ó mediante la celebración de un contrato, que contenga condiciones ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una posible vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista.

Situación, que no solo dificulta el seguimiento que debe realizar el interventor y el supervisor, debido a que el contenido la propuesta a la cual se compromete el oferente no cuenta con las nuevas condiciones de la presupuesta económica y los detalles especificados en los análisis de precios unitarios; sino que además, puede conllevar a vicios que afectan la validez del contrato, no obstante de haber sido aceptadas por las partes de manera verbal, sin que la supervisión de FONADE informara sobre tal situación.

Hallazgo con una posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de FONADE

FONADE mediante oficio 2016700114513 da respuesta al hallazgo, en los siguientes términos:

"Con base en la auditoria que se adelanta por parte de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA de los soportes documentales y las obras ejecutadas en el marco del contrato interadministrativo No 2133682, proyecto denominado " MEJORAMIENTO DE VIAS TERCARIAS PRIORIZADAS DESDE LA MAGDALENA AL KM 12, VIA A EL CONTENTO- LA ESPERANZA, EN LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE PUEBLO NUEVO CORDOBA", por medio del presente me permito presentar las aclaraciones respecto a la OBSERVACION No 25 Modificación de los elementos determinantes del valor de la propuesta económica (D):

Se citan los numerales 7 y 8 de la CLAUSULA SEGUNDA- OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL EN LA EJECUCION DEL PRESENTE CONTRATO, la CLAUSULA PRIMERA- OBJETO y la consideración No 12 del contrato interadministrativo No 2133682:

"(...)7. Adelantar la etapa precontractual y contractual a su cargo, bajo el estricto cumplimiento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sus decretos reglamentarios y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen (...)"

"(...)8. Formular los estudios previos para adelantar los procesos de selección y contratación de las obras así como el pliego de condiciones. Para ello podrá consultar la guía de construcción de pliegos de condiciones y minuta del contrato entregada por FONADE, asumiendo LA ENTIDAD TERRITORIA, en su calidad de ordenadora del gasto la responsabilidad exclusiva por la contratación de las obras en los términos de la Ley, sin que se extienda esta responsabilidad a FONADE(...)"

"(...) CLAUSULA PRIMERA-OBJETO: En virtud del presente contrato interadministrativo, el Municipio se obliga a ejecutar, bajo su responsabilidad, el proyecto denominado: "MEJORAMIENTO DE LAS VIAS TERCARIAS PRIORIZADAS DESDE LA MAGDALENA AL KM 12 VIA A EL CONTENTO- LA ESPERANZA, EN LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE PUEBLO NUEVO CORDOBA", de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración definitiva y diseños suministrados por FONADE (...)"

Consideración "(...) 12. Que FONADE a través de la Subgerencia Técnico, la Gerencia de unidad y la Gerencia del proyecto, con el apoyo del área de estudios previos de la subgerencia de Contratación, ha estructurado el proyecto denominado "MEJORAMIENTO DE LAS VIAS TERCARIAS PRIORIZADAS DESDE LA MAGDALENA AL KM 12 VIA A EL CONTENTO- LA ESPERANZA, EN LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE PUEBLO NUEVO CORDOBA" de acuerdo con los términos y el alcance establecido en la ficha de estructuración y el costeo detallado del proyecto(...)"

Dicho lo anterior, se resalta la responsabilidad del proceso de contratación del Ente Territorial y por ello FONADE se limita solo a hacer observaciones y recomendaciones para que el proceso de contratación se lleve a cabo de conformidad con lo establecido en la ficha de estructuración y el costeo detallado del proyecto, lo cual se demuestra con los correos electrónicos de fechas 17/02/2014 y 14/03/2014 remitidos en su momento or el superior del proyecto. De igual manera se anexa copia del oficio NO 20132400301331 del 28/11/2013 en el cual se reitera que para el proceso de contratación se debe "(...) acatar la ficha de estructuración y el corteo detallado del proyecto(...)" y para ello por medio de dicho oficio se remitieron, entre otros, la Ficha de estructuración y el Costeo detallado del Área de estudios previos, los cuales se anexan.

Si el Ente Territorial para cumplir con las cláusulas anteriores incurrió en la "(...) creación de nuevos ítems en el presupuesto y que estos además conlleva a la modificación de sus anexos (análisis de precios unitarios), situación contraria a la habilitación y evaluación efectuada por el Comité Evaluador, sin hacer uso de la figura de adendas que registren la modificación del contenido del presupuesto del pliego de condiciones (...)", lo hizo bajo su responsabilidad y riesgo. No obstante se han remitido los oficios No 20162700123011 de fecha 06/05/2016 y 20167009631 de fecha 11/04/2016 mediante los cuales se solicita aclarar las "(...) diferencias en el presupuesto oficial presentado en el Municipio en las diferentes fases de la etapa precontractual (...)", de lo cual aún se ha tenido respuesta oficial por parte del Municipio de Pueblo Nuevo.

Análisis de la Respuesta

FONADE en su respuesta enuncia las cláusulas con las obligaciones adquiridas por el Ente Territorial para adelantar la etapa precontractual y contractual a su cargo, bajo el estricto cumplimiento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sus decretos reglamentarios y las normas que los

modifiquen, adicionen o deroguen; así mismo, la obligación que tiene de acatar la ficha de estructuración y el costeo detallado del proyecto elaborado por FONADE.

No obstante, existiendo cláusulas contractuales que contiene dichas obligaciones, no presenta gestión oportuna por parte del supervisor del contrato interadministrativo, con el fin de comunicar al ente territorial y a FONADE sobre las circunstancias anómalas durante el proceso contractual, como lo señala la cláusula Décima Segunda⁸² del contrato interadministrativo No. 2133682, sobre el Procedimiento para la Adopción de Medidas de Reacción.

El supervisor de FONADE al contrato interadministrativo, en el momento de la suscripción del contrato de obra por parte del Ente Territorial, no puede ser ajeno completamente a la etapa previa mismo, puesto que con su actuación está avalando y finalizando un proceso anterior (etapa precontractual), dando vida jurídica al acuerdo de voluntades; y en esa medida, al celebrar el contrato tiene el deber de verificar que la etapa precontractual se adelante de conformidad con los lineamientos legales.

De esta manera, FONADE presenta omisión al deber de cuidado que le era exigible en su condición de supervisor del contrato interadministrativo, suscrito con el Ente Territorial, lo que implicaba verificar previa a la adjudicación y suscripción del referido contrato, el cumplimiento de la normatividad aplicable y de las obligaciones adquiridas por el ente territorial, para el desarrollo de la etapa precontractual y en el caso de encontrar situaciones irregulares, era su deber informar a FONADE y de tomar las medidas de reacción y control de manera oportuna, situación por la cual se mantiene el hallazgo con la incidencia comunicada.

⁸² "MEDIDAS DE REACCIÓN Y CONTROL." se surtirán los siguientes pasos previos: 1. Mediante comunicación escrita del Fondo y/o de la interventoría, remitida al ente territorial por el medio más expedito, se describirán las acciones u omisiones imputables al ente territorial o su contratista, que ponen en grave riesgo la ejecución del proyecto o los recursos públicos, en esta comunicación se le informará al ente territorial que tiene diez (10) días calendario para pronunciarse sobre la comunicación remitida. 2. El ente territorial, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la remisión de la comunicación a la que se refiere el numeral anterior, podrá rendir las explicaciones del caso, allegando las pruebas que considere pertinentes, a fin de evidenciar que los factores expuestos por el Fondo y/o la interventoría son exógenos a su gestión y no constituyen incumplimiento contractual; en todo caso, el ente territorial en la comunicación que expida debe proponer medidas de reacción efectivas tendientes a conjurar dichas situaciones y normalizar la ejecución contractual. 3. Dentro de los diez (10) días calendario siguientes al vencimiento del plazo para que el ente territorial se pronunciara sobre las situaciones que pueden dar lugar a la adopción de la medida de control, FONADE, una vez valoradas las explicaciones dadas y las pruebas presentadas por el ente territorial, tomará la decisión de dar continuidad al contrato interadministrativo, adoptando en todo caso medidas preventivas o correctivas de control para normalizar la ejecución contractual (subnumeral i); o tomará la decisión de adoptar las medidas de suspensión de giros (subnumeral u) o de retoma de control (subnumeral iii), según corresponda, haciendo efectiva la póliza de cumplimiento cuando a ello haya lugar. PARÁGRAFO 1. Si el incumplimiento del ente territorial implica una situación que pudiese configurar una conducta tipificada penal, disciplinaria o fiscalmente, FONADE dará aviso a la autoridad competente.

PARÁGRAFO 2. La obligación de anunciar de manera oportuna la ocurrencia de situaciones que ameriten la adopción de medidas de control, es del supervisor del contrato interadministrativo y/o del interventor del contrato de obra."

Hallazgo No. 12 Liquidación de Contratos

El Manual de Contratación de FONADE en su numeral 6.5.1, sobre la liquidación de los contratos señala: *“Una vez terminada normal o anticipadamente la relación contractual, conforme a lo establecido en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, se procederá a la liquidación del contrato.*

“En la liquidación del contrato, las partes harán el balance del cumplimiento de las obligaciones mutuas, y procederán a la valoración de las mismas, con el fin de declararse a paz y salvo.”

El manual de Interventoría de FONADE en su acápite 6.1.2.3, en las obligaciones posteriores a la terminación del contrato objeto de interventoría, en el numeral 3 señala: *“Elaborar el proyecto de liquidación del contrato objeto de la interventoría en los tiempos establecidos en las reglas de participación y remitirla a FONADE para su revisión y aprobación final junto con la totalidad de los soportes. En el evento en que no se establezcan en las reglas de participación o en el contrato, el plazo para la elaboración del proyecto de liquidación, se deberá realizar en un tiempo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir de la fecha de terminación.”*

Según la información suministrada⁸³ por FONADE con corte a 31 de diciembre de 2015, se evidenció que los siguientes contratos exceden los términos acordados en las normas precitadas pues, a pesar de contar con acta de terminación del contrato, acta de entrega y recibo final de la obra, no contaban con la respectiva acta de liquidación, tal como se relaciona a continuación.

Cuadro 22

LIQUIDACION DE CONTRATOS FONADE 2015				
Convenio	Contrato interadministrativo	No Contrato de obra	Acta de terminación	Acta de entrega y recibo final
214026	2141730 ⁸⁴		10/06/2015	10/06/2015
13004	2134167 ⁸⁵		20/09/2015	18/09/2015

⁸³ Respuesta de FONADE a solicitud 006, mediante radicado 20161100050973 del 23 de febrero de 2016.

⁸⁴ CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA.- LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: Al producirse una cualquiera de las causas de terminación del contrato, se procederá a su liquidación en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia del hecho o acto que genera la terminación. La liquidación por mutuo acuerdo se hará por acta firmada por las partes, en la cual deben constar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y los acuerdos, transacciones y conciliaciones que alcancen las partes para poner fin a las posibles divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Las partes acuerdan que si EL CONTRATISTA no se presenta a la liquidación o no se llega a acuerdo sobre el contenido de la misma, ésta podrá ser practicada directa y unilateralmente por FONADE a través de documento escrito. La liquidación unilateral se realizará dentro del término de dos (02) meses contados a partir del vencimiento del plazo para liquidar el contrato de común acuerdo; lo anterior no obsta para que dentro de este plazo las partes lleguen a un acuerdo sobre la liquidación

⁸⁵ CLÁUSULA DÉCIMA SEPTIMA: LIQUIDACION DEL CONTRATO. "Al producirse una cualquiera de las causas de terminación del contrato, se procederá a su liquidación en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia del hecho o acto que genera la terminación. La liquidación por mutuo acuerdo se hará por acta firmada por las partes, en la cual deben constar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y los acuerdos, transacciones y conciliaciones que alcancen las partes para poner fin a las posibles divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Las partes acuerdan que si el contratista no se presenta a la liquidación o no se llega a acuerdo sobre el contenido de la misma, ésta podrá ser practicada directa y unilateralmente por FONADE a través de documento escrito. La liquidación unilateral se realizará dentro del término de dos (02) meses contados a partir del vencimiento del plazo para liquidar el contrato de común acuerdo; lo anterior no obsta para que dentro de este plazo las partes lleguen a un acuerdo sobre la liquidación

212080	2133480	20140060 de 07/02/2014 ⁸⁶	19/06/2015	19/06/2015
	2133569	L.P. 003 DE 2014 ⁸⁷	28/07/2015	28/07/2015
	2132336	007 DE 2013 ⁸⁸	26/02/2015	20/03/2015
	2132556	LP 006/2013 ⁸⁹	31/01/2015	31/01/2015
	2133050	031-2013 ⁹⁰	06/11/2014	06/11/2014
	2132336	07 DE 2013	23/09/2014	16/10/2014

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Esta situación denota una inadecuada gestión a cargo de los interventores y supervisores asignados por FONADE para los contratos, en el seguimiento y control en las actividades pos contractuales, ya que en la etapa de liquidación se obtiene un balance de la ejecución del contrato para definir cuentas a favor de los contratantes, determinando el cumplimiento definitivo de las obligaciones, según lo estipulado contractualmente; -

De acuerdo con lo señalado en los contratos antes mencionados, se evidencia debilidad en la gestión por parte de FONADE en requerir el cumplimiento de esta obligación, que afecta directamente la liquidación del contrato interadministrativo y a su vez el cumplimiento oportuno del Convenio Marco. Además, esta situación incide en la permanencia de cuentas bancarias inactivas superiores a seis (6) meses y cuentas por cobrar y cuentas por pagar que datan de más de dos (2) años, impactando la gestión de FONADE.

Respuesta de FONADE

Manifiesta FONADE en su respuesta sobre cada uno de los contratos y convenios:

- "Convenio Interadministrativo No. 2133480:" (...) Respecto a la liquidación del presente convenio se informa lo siguiente 26/11/2015 la interventoría CONSORCIO PROYECTAR

⁸⁶ Clausula vigésima "el presente contrato se liquidará de común acuerdo entre las partes, representadas por el CONTRATANTE, EL CONTRATISTA y el INTERVENTOR del contrato, al cumplimiento de su objeto, o a más tardar dentro de los cuatro (4) meses siguientes, contados a partir de la fecha de la extinción de la vigencia del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación. (...)

⁸⁷ Clausula 31-Liquidación "Posterior a la suscripción del acta de entrega Definitiva de la obra las Partes deben liquidar el contrato. En caso que el contratista se oponga o no exista un acta de entrega Definitiva de la obra, la entidad contratante podrá liquidar unilateralmente el presente contrato.

⁸⁸ Clausula vigésima quinta LIQUIDACION DEL CONTRATO: El presente contrato se liquidará de común acuerdo por las partes contratantes dentro de los cuatro (4) meses contados a partir de la finalización del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordena la terminación o a la fecha del acuerdo que lo disponga (dentro de los cuatro meses siguientes art 60 ley 80 de 1993)

⁸⁹ Cláusula DECIMA QUINTA: LIQUIDACION DEL CONTRATO. La liquidación del contrato se efectuará de acuerdo a lo estipulado en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 y el art 11 de la ley 1150 de 2007

⁹⁰ CLÁUSULA TRIGESIMA.- PAGOS FINALES Y LIQUIDACION DEL CONTRATO: A) La liquidación final del contrato se ceñirá a lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 y deberá elaborarse simultáneamente con la última acta de recibo parcial de obra siendo requisito necesario para el pago de esta. (...). C) La liquidación del contrato la hará EL MUNICIPIO y podrá descontar el valor de los saldos todas las sumas a cargo de EL CONTRATISTA, según lo estipulado en este contrato. En caso de surgir diferencias entre el valor de las cuentas de cobro presentadas por EL CONTRATISTA y las verificaciones que al respecto haga EL MUNICIPIO, este pagará a EL CONTRATISTA según la liquidación hecha por EL MUNICIPIO y le notificará por escrito sobre las diferencias encontradas. EL CONTRATISTA tendrá quince (15) días contados a partir de la fecha de esta notificación, para sustentar la reclamación del remanente. Si este requisito no se cumple por parte de EL CONTRATISTA dentro del plazo anteriormente estipulado se entenderá que acepta la liquidación hecha por EL MUNICIPIO.

COLOMBIA radicó el informe final de interventoría, se realizaron las observaciones respecto de los documentos de liquidación, el día 27/01/2016 la interventoría ajusto los documentos y el día 16 de febrero de 2016, se realizaron unas segundas observaciones con base los a los documentos ajustados por la interventoría, quedando pendiente copia de las prórrogas del contratos de obra, copia de las aprobaciones de las pólizas por parte del municipio y la consignación efectuada por el contratista de los rendimientos financieros por concepto de anticipo, quedando subsanado lo anterior el día 03 de marzo de 2016, es preciso indicar que el día 15 de marzo del 2016 se realizó el pago al contratista del 10% del valor del contrato, así mismo el día 08/04/2016 mediante oficio 20162700095181 dirigido a la interventoría se realizan observaciones al informe final PGIO, una vez se cuenten con todos los documentos en regla se procederá a la liquidación del mencionado contrato".(...)

- Contrato Interadministrativo No. 2133569. (...) Se informa que no ha sido posible realizar la liquidación del Contrato toda vez que la supervisión del Contrato Interadministrativo, se ha requerido en tres oportunidades a la interventoría CONSORCIO MSD 02, mediante radicados No. 20162700074531 de fecha 14 de marzo de 2016, Radicado No. 20162700097951 de fecha 12 de abril de 2016 y Radicado No. 20162700115241 de fecha 28 de abril de 2016 (los cuales se anexan a la presente) , solicitando la totalidad de los informes mensuales y el informe final de interventoría, sin que a la fecha se tenga respuesta de los mismos; información esencial para realizar el proceso de liquidación.(...)
- Contrato Interadministrativo No. 2132336: (...) el informe final de interventoría fue radicado por parte del Consorcio Proyectar Colombia mediante Radicado No. 20164300128412 de fecha 25 de febrero de 2016, se encuentra en revisión por parte del supervisor del contrato para continuar con el proceso de liquidación. Se aclara que el Contrato 2132336 tiene como fecha de terminación el día 26/02/2015 y el acta de entrega y recibo final el día 20/03/2015(...).
- Contrato Interadministrativo No. 2132556. (...) la interventoría Consorcio Proyectar Colombia entregó el informe final de interventoría, a los cuales se le realizan unas observaciones y que las interventoría las ha venido subsanando pero que aún se encuentra pendiente el acta de liquidación de la obra, así mismo se informa que mediante acta de seguimiento del 07 de marzo de 2016, se solicitó a la interventoría ajustar las observaciones del componente PGIO, toda vez que a la fecha no ha sido posible obtener la documentación completa, no se ha podido seguir con el trámite de liquidación(...).
- Contrato Interadministrativo No. 2132670 (...): En la actualidad el proyecto se encuentra en etapa de ejecución de obra pero suspendido, debido a que a la fecha la entidad territorial se encuentra realizando actividades de reposición y traslado de redes de acueducto y alcantarillado, por lo que se encuentra pendiente la ejecución de las actividades propias objeto del contrato.(...).
- Contrato Interadministrativo No. 2133050 (...)La supervisión del contrato interadministrativo realizó observaciones al informe final de interventoría mediante radicado No. 20162700089791de fecha 05 de abril de 2016 (se anexa a la presente), a través del cual

se solicitan los documentos para la liquidación del contrato de obra (FMI026, FMI027, FMI045 y el acta de liquidación del contrato de obra entre otros). A la fecha no se han allegado las observaciones por parte de Consorcio Proyectar Colombia. (...)

Así las cosas, para realizar el proceso de liquidación de los contratos interadministrativos, se hace necesario contar con la liquidación de los contratos de obra suscritos entre la Entidad Territorial y su contratista; así mismo la interventoría debe allegar los documentos requeridos para dar trámite a la liquidación de los contratos interadministrativos. De otro lado se evidencia que FONADE ha realizado las solicitudes pertinentes para la consecución de los documentos faltantes.

- (...) Convenio 213004, Contrato Derivado de Obra No. 2134167, con Acta de Terminación del 20/09/2015, nos permitimos relacionar lo actuado por el contratista, la interventoría y FONADE a partir de dicha terminación, tendiente a realizar la liquidación por mutuo acuerdo; donde se destaca que solamente hasta el 08/04/2016, le fue aprobada la póliza al contratista de obra, documento que es necesario para realizar el Proyecto de Acta de Liquidación por parte del contratista, y que se encuentra actualmente en revisión y aprobación por parte de la interventoría se realiza gestión para la recolección de documentación.(...)"*

Análisis de la Respuesta

En su respuesta, FONADE hace alusión sobre cada uno de los contratos señalados en el hallazgo y realiza una descripción de las actividades pendientes por las cuales no ha sido posible llevar a cabo el proceso de liquidación de cada uno de ellos: entre los cuales se destacan documentos con los que no cuentan a la fecha.

Para el caso del Convenio Interadministrativo No. 2133480, Contratos Interadministrativos Nos. 2132336, 2132556 y 2133050, Convenio No. 213004 y Contrato Derivado de Obra No. 2134167, FONADE en su manual de interventoría tiene establecido las obligaciones adquiridas por los supervisores e interventores en la etapa posterior a la ejecución del contrato en las cuales se encuentra las relacionadas con la liquidación del mismo, igualmente, dentro de las cláusulas del contrato de interventoría se encuentra como deber el cumplimiento a las disposiciones del manual de interventoría, señalando en estos el término que según FONADE estima necesario, de acuerdo a las condiciones propias de su negocio, para efectuar las actividades de la liquidación.

FONADE en su respuesta informa la fecha en que se radica el informe final de interventoría, sin que presente justificación para esta dilación en el cumplimiento de sus obligaciones, situación que afecta directamente la liquidación del contrato interadministrativo.

Para el caso del Contrato Interadministrativo No. 2133569, si bien es cierto, que existen varios requerimientos al interventor solicitando los documentos necesarios, estos no han sido allegados por la interventoría sin que FONADE presente justificación para esta dilación en el cumplimiento de sus obligaciones, situación que afecta directamente la liquidación del contrato interadministrativo.

De esta manera, FONADE ratifica en su respuesta lo observado por la CGR, sobre el no cumplimiento de los plazos para la liquidación de los contratos, ya que a la fecha no se ha podido llevar a cabo dicha gestión, argumentando diferentes actividades pendientes, situaciones que son generadas por debilidades en la supervisión al proceso contractual, ya que FONADE no ha propendido por el cumplimiento oportuno de los procedimientos establecidos en sus propios manuales, siendo su deber estar atento al desarrollo de los mencionados procesos, para que los mismos no se detengan como ha ocurrido e infiera en otros procedimientos de los contratos interadministrativos como la legalización del anticipo.

Analizada la respuesta y cotejados los soportes entregados por FONADE, se consideran que los mismos no brindan elementos necesarios para desvirtuar el hallazgo, razón por la cual se mantiene.

Supervisión e Interventoría a los Proyectos de Vivienda Gratuita

Se verificó la gestión de FONADE respecto al Programa de Vivienda Gratuita en cuanto al cumplimiento de las condiciones de habitabilidad exigidas, de conformidad con lo establecido en La Ley 1537 del 20 de junio de 2012 y con la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y otras disposiciones, siendo el objetivo de dicha ley: *“Señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda”*.

Con el fin de atender la política de vivienda antes mencionada, la Nación a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante “MVCT”) constituyó con Fiduciaria Bogotá (en adelante “FIDUBOGOTA”) el patrimonio autónomo matriz, a través del cual se contrata la ejecución de las obras, interventorías y las labores de supervisión y seguimiento de los proyectos, necesarias para el programa de vivienda gratuita, denominado *“Fideicomiso - Programa de Vivienda Gratuita”*.

En virtud del Fideicomiso mencionado, FIDUBOGOTA, en calidad de Vocero suscribió con FONADE los contratos de prestación de servicios No. 213001 de

2013 para ejercer la función de interventoría y el contrato No. 213037 de 2013, con el objeto de ejercer la función de supervisión para los contratos de promesas de compraventa, tal como se describen a continuación:

Contrato 213001

El 17 de enero de 2013 FONADE suscribió el Contrato No. 213001 con el objeto de: *“FONADE, se compromete con Fiduciaria Bogotá.- FIDUBOGOTA, en su calidad de vocera de Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita, a realizar la interventoría a los contratos de obra que celebren los patrimonios autónomos que constituya el Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita para el diseño y la construcción de los proyectos de vivienda de interés prioritario que indique el contratante y que se constituyan en el marco del programa de vivienda gratuita”,* por un valor actual del contrato con adiciones de \$126.262.3 millones y con plazo de terminación establecido para el 31 de diciembre de 2016.

En desarrollo del objeto contractual, el MVCT, por intermedio de FIDUBOGOTA entregó a FONADE 99 proyectos, por un total de 24,900 viviendas para realizar la interventoría técnica, jurídica y administrativa, en la medida que los contratistas surtan los trámites de legalización de los contratos.

En este sentido FONADE no es el ejecutor de recursos en el programa de vivienda gratuita, por la labor suscrita en cumplimiento a los contratos que celebró con FIDUBOGOTA, cuyo resorte operativo es del MVCT.

El Comité Técnico Fiduciario, conformado por representantes técnicos y jurídicos del MVCT y de FIDUBOGOTA, es el que toma las decisiones acerca de las acciones a seguir con todos los proyectos asignados en el programa de vivienda gratuita, no sin antes solicitar a FONADE, los soportes técnicos y/o jurídicos que respalden las decisiones tomadas y así mismo son informadas a FONADE para ser ejecutadas.

Luego que el constructor cumple con todas las fases estipuladas en el contrato con FIDUBOGOT, como son: diseño, llicencias y ejecución de obra, FONADE procede a realizar la verificación de lo acordado a lo largo de todo el proceso; es decir, que cumpla con la documentación legal, urbanismo, servicios públicos, etc., y procede a realizar la certificación de las viviendas y entregarlas al MVCT para que continúen con el proceso de adjudicación a los beneficiarios.

Actualmente se cuenta con 18.063 Viviendas Certificadas en diferentes partes del país, que corresponden a 58 proyectos en 21 Departamentos.

Se tienen a la fecha tres (3) proyectos suspendidos con ejecución de obra, debido a que el Municipio y FIDUBOGOTA deben aclarar los linderos del predio, a fin de poder gestionar las escrituras, los folios de matrícula individual de las viviendas y los demás documentos para realizar la certificación del proyecto.

Los proyectos en ejecución de obra son 29 y se encuentran en diferentes partes del país, los cuales tienen un promedio de porcentaje de avance de obra entre 1% y 70% y se encuentran dentro de los tiempos contractuales.

Cuadro 23 Proyectos

DESCRIPCION	No de Proyectos
Proyectos terminados anticipadamente	6
Proyectos Certificados	58
Proyectos suspendidos	3
Proyectos en Diseño	3
Proyectos en ejecución de obra	29
TOTAL	99

Fuente: FONADE 2016

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Contrato 213037

Así mismo, FONADE suscribió el 25 de julio de 2013 el contrato de prestación servicios No. 213037 con FIDUBOGOTA en calidad de vocera del Programa de Vivienda Gratuita, por un valor total (con adiciones) de \$18.738.4 millones.

El objeto del contrato es: "Prestar los servicios para la supervisión de los proyectos de vivienda de interés prioritario para verificar que las viviendas que se adquieran para los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda que otorga FONVIVIENDA, sean entregadas según programación, condiciones y requerimientos técnicos y jurídicos mínimos, señalados en el (los) contrato (s) de Promesa (s) de Compraventa que se suscriban entre las entidades territoriales y/o descentralizadas y EL CONTRATANTE".

Con este contrato se busca supervisar los contratos de Promesa de Compraventa de las viviendas del Programa de Vivienda Gratuita, en cuanto a: a) cumplimiento de cronograma, b) cumplimiento anexo técnico convenio, c) condiciones técnicas, d) condiciones jurídicas mínimas, precisando que no es de Interventoría ni de Supervisión como lo señala el Artículo 18 de la Ley 400 de 1997⁹¹, por lo cual FONADE no genera recomendaciones, instrucciones ni obligaciones adicionales a lo relacionado con las promesas de compraventa, presentando un desarrollo como se relaciona a continuación.

Cuadro 24

CONSOLIDADO CERTIFICACIONES REALIZADAS				
CERTIFICACIONES	2013	2014	2015	SUBTOTAL
VIVIENDAS	802	6.732	5.979	13.513
PROYECTOS	5	36	40	81

Fuente: FONADE 2016

Elaboró: Equipo Auditor CGR

⁹¹ Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes.

Analizados los proyectos (terminados y entregados) se observa que FONADE en cumplimiento de las obligaciones contractuales realizó la certificación de la vivienda después de haber verificado a lo largo del desarrollo del proyecto el cumplimiento de la documentación legal, técnica, urbanismo y servicios públicos entre otros, conforme a lo contratado

3.1.1.2 Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Proceso Ejecución y Cierre Presupuestal

En materia presupuestal, se analizó el cumplimiento de la normatividad que rige para FONADE en el proceso de programación, ejecución y cierre presupuestal, la evaluación se realizó de manera selectiva a los ingresos y gastos del rubro Recursos de Gerencia de Proyectos que equivale al 86% del total del presupuesto definitivo que alcanzó la cifra de \$2.612.460.709.655 pesos.

Dentro de la evaluación se evidenció el cumplimiento de las etapas de programación, aprobación, elaboración, ejecución y control además de las normas presupuestales en la programación y aprobación del presupuesto.

FONADE se rige por la Resolución 2416 de 1997 expedida por el MHCP del 12 de noviembre de 1997, mediante la cual "Establece normas sobre elaboración, conformación y aprobación del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras". FONADE no está obligada a utilizar la información presupuestal mediante el aplicativo SIIFII Nación del MHCP.

En cumplimiento de la citada Resolución FONADE mediante Acuerdo 159 del 27 de septiembre de 2013 adoptó el Manual de Presupuesto, instrumento mediante el cual determinó los lineamientos para el manejo presupuestal y define las facultades para la administración, elaboración, ejecución y control de su presupuesto.

Gestión Presupuestal

Mediante Acuerdo 186 del 15 de diciembre de 2014 la Junta Directiva aprobó y liquidó el presupuesto definitivo de ingresos y gastos para la vigencia 2015 en \$2.612.460.709.655

Presupuesto de Ingresos

El total de ingresos definitivos para la vigencia 2015 fue de \$2.612.460.709.655, distribuido en Ingresos Operacionales por \$2.457.366.878.654, con una participación del 94%, seguido por saldos iniciales por \$147.827.581.542 (5.7%) e Ingresos no operacionales por \$7.266.249.459 con una participación del 0.3%

La ejecución de ingresos fue del 82% equivalente a \$2.140.418.017.278, representado por los ingresos operacionales en cuantías de \$1.986.688.137.773, siendo el rubro de mayor participación dentro de ellos el de Recursos de Gerencia de Proyectos⁹² por valor de \$1.806.005.924.920, equivalente al 91%, seguido del rubro de Honorarios y Comisiones por \$97.036.671.335 correspondiente al 5% y Recursos de Capital por \$81.480.409.994 que representan el 4%.

Presupuesto de Gastos

El presupuesto de gastos definitivo de FONADE para la vigencia 2015 ascendió a \$2.612.460.709.655, afectó compromisos por \$2.039.062.505.145 equivalentes al 78%, de los cuales se pagaron \$1.081.967.285.894, equivalente al 53%.

El rubro de Gerencia de Proyectos está incluido dentro de los gastos operacionales con una participación del 90%, equivalente a \$2.253.344.165.176, seguido de los gastos administrativos por \$97.204.337.612 equivalente al 4% e Inversión por \$ 91.078.586.323, que representa el 3% del total del presupuesto de gastos. La ejecución de los recursos de la Gerencia de proyectos fue del 76% por \$1.704.650.412.786.

Constitución Cuentas por Pagar Vigencia 2014

FONADE constituyó cuentas por pagar en el año 2014 por \$1.338.665.661.414, correspondientes a convenios y contratación derivada de Gerencia de Proyectos, efectuó pagos en la vigencia 2015 por \$689.582.265.690, equivalentes al 52%, la diferencia de los compromisos y obligaciones pendiente de ejecución y pago las incluyó en el presupuesto del año 2016 como cuentas por pagar, de este análisis se evidenció que FONADE dio cumplimiento a lo establecido en la normatividad interna.

⁹² El rubro Gerencia de Proyectos, está dado por los recursos recibidos de entidades públicas y privadas para la ejecución de proyectos.

Constitución Cuentas por Pagar Vigencia 2015

FONADE constituyó cuentas por pagar en el año 2015 por \$952.865.655.516 correspondientes a compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago de convenios y contratación derivada del rubro de gerencia de proyectos, de este análisis se evidenció que FONADE dio cumplimiento a lo establecido en la normatividad interna.

Vigencias Futuras Constituidas Año 2014

Mediante acuerdos de Junta Directiva, FONADE constituyó vigencias futuras para la vigencia 2014 a ejecutar en el 2015 por \$49.260.491.039; para los convenios de gerencia de proyectos el cupo asignado y certificado fue por \$14.490.165.186 y los compromisos adquiridos con cargo a las autorizaciones de vigencias futuras fueron de \$9.275.356.481. Al cierre de la vigencia refleja un saldo por comprometer de \$5.214.808.705. Respecto a esta constitución FONADE se ajustó a la reglamentación interna.

Vigencias Futuras Constituidas Año 2015

Mediante acuerdos de Junta Directiva, FONADE constituyó vigencias futuras para ejecutar en el 2016 por \$176.639.661.739, para los convenios de gerencia de proyectos el cupo asignado y certificado fue de \$15.254.819.594.

Como resultado de la evaluación presupuestal, se evidenció el cumplimiento de las normas presupuestales en la programación, aprobación y ejecución del presupuesto, sin embargo se evidenciaron debilidades en mecanismos de control interno, como: En la ejecución de los recursos se incumple el límite de tiempo para desarrollar la actividad programada para atender la necesidad social del momento plasmada en los proyectos, no se cumplen con normas específicas del orden financiero y ello conllevó a que se determinaron hallazgos con impacto en gestión, así:

Hallazgo No. 13 Gestión Recursos

De acuerdo con lo establecido en el literal b) del numeral 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, FONADE fue creado como un Establecimiento Público convertido posteriormente en Empresa Industrial y Comercial del Estado, forma parte del sector descentralizado de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

Resolución 2416 por parte del MHCP el 12 de noviembre de 1997.

El principio de anualidad previsto en la Ley Orgánica, según el cual “*el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.*”⁹³

El PND regulado por la Ley 152 de 1994⁹⁴, es la principal herramienta de política pública para orientar las acciones gubernamentales por cuatrienios en sus líneas de inversión y gasto público.

Hechos evidenciados:

1. En el presupuesto de Ingresos de FONADE de la vigencia 2015, se presentan saldos iniciales superiores a \$1,4 billones⁹⁵, reflejados en los saldos disponibles en caja de vigencias anteriores, que no fueron comprometidos o ejecutados; entre ellos se evidencian: Convenios en liquidación⁹⁶, un disponible por comprometer de \$206.557 millones y saldo por ejecutar de \$144.610 millones; cifras que representan el 26% del saldo inicial disponible para la vigencia auditada; convenios iniciados hace más de 10 años, como el No. 212080⁹⁷ prorrogados en varias ocasiones debido a que los contratos derivados han sido suscritos con plazos superiores al del Convenio⁹⁸, incumpliendo el límite de tiempo para desarrollar la actividad programada para atender la necesidad social del momento plasmada en el proyecto y generando situaciones administrativas como la recomposición de vigencias futuras, recursos apropiados sin ejecutar y sin comprometer que tienen efectos en la información registrada en la contabilidad presupuestal.

Situación que transgrede la Resolución 2416 del 12 de noviembre de 1997⁹⁹ del MHCP, que en su artículo segundo señala: “*Al presupuesto de las empresas, se le aplicará el principio de la anualidad. El año calendario comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.*” y el artículo 5¹⁰⁰ del Decreto 2844 de

⁹³ Artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

⁹⁴ Artículo 1º.- Propósitos. La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

⁹⁵ Información suministrada por FONADE mediante correo electrónico del 18 de abril de 2016 en respuesta al oficio No. 028 del 12 de abril de 2016. Radicado No. 201636000949553 del 20 de abril de 2016 – Resolución 513 del 30 de diciembre de 2014 por medio de la cual se liquida el presupuesto de FONADE para la vigencia 2015.

⁹⁶ Correo electrónico de FONADE del 19 de abril de 2016 en atención a requerimiento 028

⁹⁷ “Objeto: FONADE se compromete con el Departamento de la Prosperidad Social a adelantar gerencia integral de los proyectos entregados por este”. Plazo ejecución: del 27 de diciembre de 2012 a 31 de julio de 2014.

⁹⁸ Memorando 201350202155443 del 23 de agosto de 2013, solicitando prorroga hasta el 31 de diciembre de 2015 al existir 37 proyectos cuya ejecución finaliza en la vigencia 2015.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Artículo 5. Proyectos de inversión pública. Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

Los proyectos de inversión se clasificarán de acuerdo con los lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, atendiendo las competencias de las entidades y las características inherentes al proyecto. Con fundamento en

2010¹⁰¹ en lo que respecta al ciclo proyectado para las actividades limitadas en el tiempo sobre proyectos inversión.

2. Continuas modificaciones a las vigencias futuras¹⁰² a través de la figura de la recomposición.

Se toma como referencia lo evidenciado en el Convenio No. 212080,¹⁰³ suscrito el 27 de diciembre de 2012 con el DPS, cuando las vigencias futuras aprobadas para los años 2013 y 2014 respectivamente, mediante oficio No 2-2012-043731 expedido por el MHCP, fueron recompuestas por FONADE y transitaron por varias vigencias, por haberse hecho modificaciones al plazo y cuantía del mismo, que le dan tiempo de ejecución hasta marzo de 2017.

Estos hechos son el resultado de deficiencias en la planeación contractual que afectan la planificación presupuestal con lo que se incumple el numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

3. Sufragar gastos a contratistas para desarrollar el objeto contractual, sin estar establecido en el clausulado del Convenio y/o Contrato, operaciones que al no tener los soportes jurídicos del caso, producen situaciones como la acaecida con el Convenio 212077 suscrito con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), donde se tuvo que acudir a un acuerdo conciliatorio extrajudicial para el reconocimiento de los recursos pagados en desarrollo del objeto contractual.

Situación que puede incidir en riesgos financieros, por las controversias que se puedan presentar y llevar al registro de saldos negativos en rubros presupuestales de algunos Convenios¹⁰⁴. Además, generan riesgo en las políticas de liquidez institucional que van en contra de lo consignado en el artículo 43 del Decreto 1525 de 2008¹⁰⁵.

estos criterios, se determinarán los requerimientos metodológicos que deberá atender cada proyecto de inversión para su formulación, evaluación previa, registro, programación, ejecución, seguimiento y evaluación posterior.

¹⁰¹ Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁰² LEY 1737 del 2 de diciembre de 2014. Por la cual se decreta el Presupuesto para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015...CAPÍTULO IV. DE LAS VIGENCIAS FUTURAS. ARTÍCULO 35. Las autorizaciones otorgadas por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), o quien este delegue para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras deberán respetar, en todo momento, las condiciones sobre las cuales se otorgó.....Cuando con posterioridad al otorgamiento de una autorización de vigencias futuras, la entidad u órgano requiera la modificación del objeto u objetos o el monto de la contraprestación a su cargo, será necesario adelantar ante el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), o su delegado la solicitud de una nueva autorización de vigencias futuras que ampare las modificaciones o adiciones requeridas de manera previa a la asunción de la respectiva obligación o a la modificación de las condiciones de la obligación existente. (...)

ARTÍCULO 38. Las solicitudes para comprometer recursos de la Nación, que afecten vigencias fiscales futuras de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta con régimen de aquellas, deben tramitarse a través de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación a los cuales estén vinculadas.

¹⁰³ Recursos de la vigencia 2014 \$30.000.000.000,00 quedando así: 2014 \$5.000.000.000,00; 2015 \$25.000.000.000,00

¹⁰⁴ Convenio 212084 y aclaración correo electrónico FONADE del 05 de abril de 2016.

¹⁰⁵ Por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.

4. Imprecisión en la información presupuestal reportada por la Gerencia de Proyectos, cuando de los compromisos de los contratos Nos. 2131635 y 2131804 se cargan al convenio No. 212080; y en la información de la Contratación Derivada la asignan al Convenio No. 212081, lo cual afecta la realidad presupuestal de los convenios y conlleva riesgos en el control de la ejecución presupuestal.

Lo anterior refleja debilidades en la planificación presupuestal; en la maximización de la relación costo beneficio, en contra de los principios esenciales de la eficacia y la eficiencia; además, de evidenciar debilidades en la ejecución de los recursos de terceros, para lograr su optimización en el contexto de mercados competitivos

Respuesta de FONADE

Apartes de respuesta al oficio No. 047 del 29 de abril de 2016

"El saldo por \$1.49 billones señalado en el hallazgo No.23 por parte del equipo Auditor de la Contraloría General de la República, corresponde a la disponibilidad inicial de ingresos para la vigencia 2015 (...)

Durante la vigencia 2014, se ejecutaron compromisos por valor de \$1.70 billones, lo que generó que a 31-dic-14 se constituyeran cuentas por pagar por valor \$1.33 billones; (...)

(...) era necesario incluir en el presupuesto de ingresos la suma de \$1.3 billones; los cuales hacen parte de los \$1.49 billones registrados como disponibilidad inicial, con el objeto de contar con los recursos necesarios para atender los compromisos generados por las cuentas por pagar constituidas (...)

En cuanto a los recursos disponibles por comprometer reportados por el grupo auditor de la Contraloría General de la República por valor de \$206.557 millones, cabe precisar que \$46.759.29 millones corresponden a recursos administrados por la línea de negocio de Gestión de Proyectos.

En cuanto a los \$159.798.65 millones restantes son recursos involucrados en procesos liquidatarios...

Al finalizar la vigencia 2015 el valor total de los convenios en proceso de liquidación ascendió a la suma de \$3.1 billones de los cuales se reportan compromisos por \$3.02 billones, quedando solamente \$159.798.65 millones por comprometer (...)

En cuanto a saldo por ejecutar de \$144.610 millones reportados por el grupo auditor de la Contraloría General de la República (...) Así mismo de dicha suma \$8.810,85 millones corresponden a recursos administrados por la línea de negocios gestión de proyectos, por lo que no es posible entonces cuantificarlo dentro del saldo por ejecutar del presupuesto de FONADE, y \$135.800,04 corresponden al saldo de los convenios de gerencia de proyectos en liquidación.

En cuanto al convenio 212080 celebrado con Prosperidad Social (antes Departamento para la Prosperidad Social – DPS), es importante precisar el plazo total de ejecución; el convenio fue suscrito el 27 de diciembre de 2012 con un plazo inicial de 19 meses, dándose inicio según acta el 28-Dic-2012¹⁰⁶; es decir con vencimiento al 31 de Julio de 2014.

De acuerdo a las modificaciones suscritas entre Prosperidad Social y FONADE para el convenio 212080, se puede evidenciar que el plazo final de ejecución del convenio 212080, corresponde a 51 meses (...)

Al presentarse la situación anteriormente mencionada y teniendo en cuenta la suscripción del Otrosí No.1 el 27 de diciembre de 2013, mediante el cual se realizó la prórroga del citado convenio hasta el 31 de diciembre de 2015, se hizo necesario prorrogar los 37 contratos derivados, lo cual evidencia que dichos contratos no superan el plazo del convenio.

La recomposición de vigencias futuras tanto del cliente como de FONADE deben sujetarse a los requerimientos de la ejecución física del proyecto, en tal sentido es nuestra obligación desde el punto de vista financiero que el proyecto cuente con recursos para atender los compromisos que derivan la ejecución (...)

En cuanto a la recomposición de vigencias futuras el convenio 212080 (DPS), es necesario precisar que esta se ha efectuado en una sola ocasión, tal y como se evidencia en la cláusula tercera del Otrosí No.1 del 27 de diciembre de 2013¹⁰⁷, en la cual el DPS realiza la modificación del presupuesto de las vigencias futuras, en el sentido que para la vigencia 2014 los recursos corresponderán a \$5.000.000.000 y para la vigencia 2015 a \$25.000.000.000. Dicha modificación se encuentra soportada mediante radicado No.2-2013-039696108 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

(...) de acuerdo a lo indicado en la Actividad 44 del procedimiento PAP103 Fondo de Ejecución de Proyectos, a través de las cuales dispone de recursos de su tesorería para atender los pagos generados por la ejecución efectiva de obligaciones por parte de contratistas; nunca a través de esta figura se adelanta un préstamo a un contratista para que desarrolle el objeto de su contrato, estas operaciones de caja permiten que la entidad cumpla con sus compromisos de pago independientemente de que tenga pendiente recaudar dineros de acuerdo con las proyecciones de ingresos que aprueba en el presupuesto.

Teniendo en cuenta que el convenio 212077 corresponde a la línea de negocio de Gerencia de Proyectos, FONADE se obliga a ejecutar los recursos con responsabilidad de resultado y asumiendo el riesgo durante la ejecución del proyecto razón por la cual con corte al 31 de agosto de 2014, el convenio no contaba con recursos disponibles en caja para atender los compromisos de tesorería y que se adeudaban por ejecución de contratación derivada.

(...) FONADE realizó operaciones de liquidez con el convenio 212077 – ANLA; no antes sin contar con el documento que garantiza el retorno de los recursos y que para el caso corresponde al soporte Audiencia de Conciliación ante la Procuraduría 131 Judicial para

¹⁰⁶ Ver anexo 1 – Acta inicio convenio 212080

¹⁰⁷ Anexo 2- Otrosí No.1 convenio 212080

¹⁰⁸ Anexo 4 Radicado No. 2-2013-039696.del MHCP.

Asuntos Administrativos de Bogotá de fecha el 3 de noviembre de 2015, en la cual se celebró un acuerdo conciliatorio entre FONADE y la ANLA; en donde la ANLA se obliga a pagar a FONADE la suma de \$179.207.897.00; valor que fue consignado el 21 de enero de 2016 a la cuenta bancaria destinada para el manejo de los recursos de convenio 212077...

(...) según lo informado por el área de Procesos de Selección y Contratación, en dicha área se realizan las modificaciones a los contratos de acuerdo a lo descrito en el formato de solicitud de novedades y con los soportes correspondientes. En este punto es importante resaltar que la solicitud que se realiza a través del sistema de contratación solo permite registrar UN solo convenio, por esta razón no se puede registrar un nuevo convenio que así este aportando nuevos recursos, el sistema siempre va a reflejar el convenio inicial que empezó financiando el proyecto.

(...) la debilidad que tiene el sistema de contratación de FONADE para registrar otro convenio diferente al que originalmente aportó los recursos iniciales, adicionalmente nos permitimos informarle que el Área de Procesos de Selección y Contratación realiza otro control en donde se deja registro de que convenio es el que realmente está aportando los recursos (...)"

Análisis Respuesta

La CGR no objeta el procedimiento operacional de FONADE, lo relevante es la cifra que genera los diferentes saldos para iniciar la vigencia y ante ello, se hace necesaria la precisión del origen de los mismos, ante lo cual FONADE no especifica, sino que reitera sobre la generalidad, no despejando la inquietud generada en el ejercicio de control fiscal.

Se concreta que el principio de anualidad tiene la constante de orientar y garantizar el control de la acción gubernamental, indistintamente del régimen que se aplique en el ente. Por ello, su plazo no queda abierto indefinidamente en el tiempo, sino que debe ejecutarse para atender la necesidad básica que género su apropiación, dentro de la razonabilidad de la actividad presupuestal, es decir, reflejar la planeación y ejecución de gestión de recursos como etapas sucesivas en una organización.

Hecho no evidenciado en el proceso, ni desvirtuado en la respuesta a la observación, ya que sólo generalizan, cuando manifiestan que se generaron compromisos por \$1.7 billones y de éstos pasan a la siguiente vigencia \$1.3 billones; es decir, la gestión de recursos sólo se cumplió en un 22%. Situación que desdibuja la competitividad del ente, cuando se observa su esencia jurídica y las líneas de negocio.

FONADE en procesos de liquidación no contempla un adecuado lapso para definir la situación de los recursos y liberar los saldos resultantes que no fueron comprometidos, siendo uno de los factores que inciden en la cifra de saldos iniciales.

Los recursos no comprometidos ante la cifra de \$3.1 billones de Convenios en liquidación no son significativos, pero permite evidenciar que FONADE en la clasificación de éstos adolece de debilidades de control interno.

Cuando se hace la observación con una cifra detallada por FONADE y la respuesta la focalizan sobre otra, permite reafirmar las debilidades en la base de información que posee el ente y conceptuar la incoherencia en sus bases de datos, es decir, la cifra depende del área que suministre la información.

Se transcriben apartes originales de la información suministrada por FONADE que permiten concretar que los plazos de la contratación derivada sobrepasaron el plazo del Convenio y ello motivó a la prórroga del mismo, así:

"Solicitud: POR LO ANTERIOR SE SOLICITA REALIZAR LOS TRÁMITES PERTINENTES PARA:

1. Prorrogar el plazo de ejecución del Convenio hasta el día 31 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta que existen diversos proyectos que su plazo sobrepasa el plazo de ejecución del actual Convenio de Gerencia de Proyectos"¹⁰⁹

"Los antecedentes que dieron origen a la suscripción del mencionado Otro Sí No. 01 al Convenio No. 212080, son los siguientes:...(i) Prorrogar el plazo de ejecución del Convenio hasta el 31 de diciembre de 2015, dado que a la fecha se tienen estimados 37 proyectos, cuya ejecución finaliza en la vigencia 2015 (...)"¹¹⁰

En ningún momento se argumenta situación contraria por la CGR, teniendo en cuenta las líneas de negocio de FONADE, el hallazgo se focalizó en el cumplimiento normativo, como lo es:

1. Solicitud si excede el periodo de gobierno, un documento CONPES en el cual se declare el proyecto de importancia estratégica, previo aval fiscal del CONFIS –Ley 819, artículo 10, Decreto 4730 de 2005, artículos 21 y 23.
2. Igualmente, especificar el concepto DNP - DIFP por modificar definiendo las vigencias futuras actuales y la reprogramación solicitada. Dicha modificación debe garantizar que el objeto y monto total de la vigencia futura no se afecta; de lo contrario, se requiere solicitar una nueva.

Situaciones no evidenciadas en lo actuado durante el proceso auditor, ni en los soportes de FONADE.

¹⁰⁹ Formato de solicitud de novedades de Convenio 3925 de 2013.

¹¹⁰ Folio 1 Otro Sí No. 01 al Convenio 069 de 2012 consideración 2.

Teniendo en cuenta los antecedentes que motivaron el hallazgo, se reafirman en algunos aspectos por parte de la respuesta suministrada por FONADE a la misma.

El convenio 212077 obligó a ejecutar recursos bajo su responsabilidad y asumiendo el riesgo el 31 de agosto de 2014, al no contar el convenio con recursos disponibles en caja para atender los compromisos de tesorería y que se adeudaban por la ejecución de contratación derivada.

Este hecho los llevó ante la Procuraduría General de la Nación para recurrir a la figura de la conciliación prejudicial.

Hallazgo No. 14 Gestión Presupuestal

La Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* en su artículo 3 expresa: *“Principios. Todas las autoridades¹¹¹ deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”....

El Manual de Presupuesto MAP002, Capítulo VII De la Ejecución del Presupuesto, Artículo 23°. Etapas de la Ejecución Presupuestal y la Resolución No. 512 *“Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE”*, enuncia que la ejecución presupuestal de un convenio está dada por el valor total de los compromisos adquiridos por el convenio durante su ejecución (Registros Presupuestales) menos el valor total de los pagos tramitados por el convenio durante su ejecución (Ordenes de Pago).

Se evidenciaron debilidades en los mecanismos de control interno en la gestión presupuestal, a través de hechos como:

- FONADE no tiene claridad acerca del alcance de la norma y por ello no ha

¹¹¹ Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

generado los informes en la periodicidad establecida, desde la promulgación del Decreto 4730 del 2005 en su artículo 40.^{112 113}.

- Debilidades en el registro de la información, por cuanto la suministrada al proceso auditor difiere de la existente en las áreas de Gerencia de Proyectos y Contratación derivada.

El sistema implementado para monitoreo y seguimiento de Convenios, debido a su parametrización, permite registrar solo un Convenio en la ejecución de un proyecto, situación que genera imprecisión presupuestal toda vez que al suscribir un nuevo convenio con la contratación derivada, esta última se registra es al convenio inicial.

Situación evidenciada con los contratos 2131635 y 2131804 que están cargados al convenio 212081 y no al convenio 212080, que fue el que aportó los recursos adicionales.

- Reclasificación de información de 14 Convenios en rubros de cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores por error de digitación.

FONADE recurrió a la reclasificación de la información de 14 convenios; al registrar en el rubro de vigencia actual, 32 pagos que correspondían a vigencias anteriores del rubro cuentas por pagar y uno (1) al rubro obligaciones también de vigencias anteriores, debido a error involuntario en los archivos de trabajo en Excel.

Respuesta de FONADE

“En relación con el hallazgo referente a los mecanismos de control interno en la gestión presupuestal de FONADE, es preciso señalar que el informe de ejecución de proyectos a que hace referencia el artículo 40 del Decreto 4730 de 2005, no corresponde al único mecanismo de control de la ejecución presupuestal y financiera que debe realizar la entidad con la finalidad de adelantar una vigilancia constante de la gestión que se despliegan por las operaciones presupuestales a su cargo.

Todas estas actividades que se desarrollan de forma periódica, permiten desvirtuar la afirmación acerca de la debilidades en los mecanismos de control interno en la gestión

¹¹² Información suministrada por FONADE mediante Radicado No. 20163600088113 del 12 de abril de 2016.

¹¹³ Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Artículo 40. Convenios. A partir de la vigencia del presente decreto, las entidades de carácter financiero, rendirán un informe trimestral al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, sobre la ejecución de los proyectos adelantados con órganos que ejecutan recursos del Presupuesto General de la Nación.

Cuando en desarrollo de tales contratos o convenios se generen rendimientos financieros que correspondan al órgano contratante, la entidad de carácter financiero los consignará a más tardar el 28 de febrero de cada año en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, y/o en las tesorerías de los órganos del Presupuesto General de la Nación cuando correspondan a recursos propios.

presupuestal, toda vez que se registra con la oportunidad requerida la información en los aplicativos, permitiendo la elaboración permanente de los informes señalados, asegurando una gestión eficiente en materia de control de la ejecución presupuestal y financiera de los recursos de la entidad, a pesar de que a la fecha aún no se haya dado cumplimiento a lo previsto en el Decreto 4730 de 2005.

Así mismo es importante mencionar que FONADE elevó la consulta en cuanto a la metodología sobre el alcance, el contenido y los destinatarios del citado informe, para de esta forma poder dar cumplimiento en lo establecido en dicha disposición a los órganos competentes según correo electrónico del 7 de abril de 2016¹¹⁴ y memorandos internos No.20163600116901115 dirigido al Departamento Nacional de Planeación y 20163600116951116 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las actividades de seguimiento y control presupuestal de los recursos de los convenios se efectúan las revisiones y análisis correspondientes a los documentos que soportan las solicitudes del Certificado de Disponibilidad Presupuestal; el cual garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para asumir compromisos con cargo al presupuesto de gastos de la respectiva vigencia fiscal.

Así mismo se reitera lo descrito en el memorando No 20165200106421 en donde explicamos la debilidad que tiene el sistema de contratación de FONADE para registrar otro convenio diferente al que originalmente aportó los recursos iniciales, adicionalmente nos permitimos informarle que el Área de Procesos de Selección y Contratación realiza otro control en donde se deja registro de que convenio es el que realmente está aportando los recursos. Esto se ve evidenciado en los documentos, el primero, en el memorando de solicitud de novedades de contratación derivada, y el segundo, en la minuta del contrato donde se especifica el número de convenio que aporta los recursos adicionales.

Dentro del seguimiento y control que se realiza al presupuesto de los convenios, se efectúan las validaciones, verificaciones y análisis de la información que compone el ciclo de ejecución presupuestal; en relación con la reclasificación de la información de los 14 convenios en lo que respecta a las órdenes de pago versus los pagos realizados, se refleja una inconsistencia en la clasificación, esta obedece a un error de transcripción en el archivo Excel del informe de ejecución...

Teniendo en cuenta que la elaboración de este informe se efectúa de manera manual existió un error de transcripción involuntario en la clasificación del rubro de pago, sin embargo, reiteramos que dicha clasificación no es incidente en la ejecución de pagos del convenio. Así mismo, es importante resaltar que la generación de la orden de pago se efectuó por los rubros por los cuales fueron afectados en el registro presupuestal.”.

Análisis Respuesta

La respuesta suministrada por FONADE permite corroborar la existencia de los hechos comunicados en el hallazgo y se hacen transcripciones concretas, así:

¹¹⁴ Anexo 1 – Correo electrónico 7 de abril de 2016

¹¹⁵ Anexo 2 – Comunicación externa No. 20163600116901

¹¹⁶ Anexo 3 – Comunicación externa No. 20163600116951

Con respecto al Decreto 4730 de 2005:

"FONADE elevó la consulta en cuanto a la metodología sobre el alcance, el contenido y los destinatarios del citado informe, para de esta forma poder dar cumplimiento en lo establecido en dicha disposición a los órganos competentes según correo electrónico del 7 de abril de 2016 ¹¹⁷ y memorandos internos No.20163600116901¹¹⁸ dirigido al Departamento Nacional de Planeación y 20163600116951¹¹⁹ al Ministerio de Hacienda y Crédito Público"

Acción administrativa que no es óbice para manifestar que la norma durante once (11) años no se ha cumplido y que sólo ante el hallazgo comunicado, el Ente procede a indagar sobre la implementación y aplicabilidad de la misma.

Referente al registro de la información:

"Así mismo se reitera lo descrito en el memorando No 20165200106421 en donde explicamos la debilidad que tiene el sistema de contratación de FONADE para registrar otro convenio diferente al que originalmente aportó los recursos iniciales, adicionalmente nos permitimos informarle que el Área de Procesos de Selección y Contratación realiza otro control en donde se deja registro de que convenio es el que realmente está aportando los recursos. Esto se ve evidenciado en los documentos, el primero, en el memorando de solicitud de novedades de contratación derivada, y el segundo, en la minuta del contrato donde se especifica el número de convenio que aporta los recursos adicionales."

El aplicativo diseñado para monitorear y hacer seguimiento obedece a la parametrización desarrollada para atender la necesidad, es decir, FONADE acudió a una herramienta tecnológica que no genera información clara y precisa para quien consulta, sino, para el responsable del proceso.

Reclasificación registros:

"Dentro del seguimiento y control que se realiza al presupuesto de los convenios, se efectúan las validaciones, verificaciones y análisis de la información que compone el ciclo de ejecución presupuestal; en relación con la reclasificación de la información de los 14 convenios en lo que respecta a las órdenes de pago versus los pagos realizados, se refleja una inconsistencia en la clasificación, esta obedece a un error de transcripción en el archivo Excel del informe de ejecución."

FONADE cuando manifiesta que la situación obedeció a un error de transcripción en el archivo Excel, está corroborando la debilidad en su control interno.

¹¹⁷ Anexo 1 – Correo electrónico 7 de abril de 2016

¹¹⁸ Anexo 2 – Comunicación externa No. 20163600116901

¹¹⁹ Anexo 3 – Comunicación externa No. 20163600116951

Con base a lo expuesto, se reconocen las debilidades de control interno por parte de FONADE y ante ello se ratifica el hallazgo.

3.1.2 Control de Resultados

Este componente obtuvo una calificación de **83:00 puntos**, producto de la evaluación realizada a los Macroprocesos: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios en lo relativo al cumplimiento de los objetivos misionales en términos de cantidad, calidad y oportunidad en la ejecución de la línea de negocio “*Gerencia Integral de Proyectos*”, cumplimiento de Planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios, seguimiento al Plan de Mejoramiento y Gestión Ambiental.

Se analizó la concordancia de los objetivos estratégicos e institucionales propuestos por FONADE como apoyo al desarrollo y cumplimiento de las metas de Gobierno referidas para FONADE en los objetivos del PND 2014 - 2018; Así mismo se verificó la observancia de los resultados de las recomendaciones en los documentos CONPES y el desempeño y efectividad de las acciones formuladas en el plan de mejoramiento con corte al 31 de diciembre de 2015.

Del análisis efectuado se observaron deficiencias relacionadas con la calidad y cantidad de las obras públicas entregadas, falencias en la entrega de bienes y servicios, por deficiencias del contratista respecto a plazos, cantidad y calidad determinados en los hallazgos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 presentados en el numeral 3.1.1 control de gestión, por cuanto afectan la gestión por la eficiencia y eficacia e impactan los resultados por el cumplimiento de los objetivos misionales y planes de FONADE.

La calificación para este componente solo incluye el efecto que tuvieron las debilidades en los hallazgos antes referidos en los resultados, es decir, que se efectuó una calificación ponderada en que parte de ella afectó el componente de gestión en un 80% y el restante 20% en el de resultados.

3.1.2.1 Macroproceso: Planes, programas, proyectos y eventos extraordinarios

Proceso: Planificación y Organización

En el proceso de Planeación y Organización se evaluó la gestión desarrollada por FONADE, respecto a la articulación de los objetivos propuestos para FONADE en el PND 2014 - 2018 con los objetivos del Plan Estratégico 2015-2018. De igual manera, se analizó la efectividad de las acciones vencidas a 31 de diciembre de 2015 propuestas en el Plan de Mejoramiento suscrito por FONADE. De otra parte,

se verificó la existencia de documentos CONPES que tuvieran recomendaciones para FONADE en la vigencia 2015.

Plan Nacional de Desarrollo

En las bases del PND 2014-2018, en el “Capítulo IX - Buen Gobierno”, en el objetivo 5, referido a optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos, literal f denominado “*Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la estructuración de proyectos*”, se enuncia:

“Una eficiente gestión del gasto público depende en gran parte de la capacidad técnica e institucional existente para formular y estructurar proyectos de buena calidad en el nivel nacional y territorial. Para mejorar esta capacidad el Plan Nacional de Desarrollo contempla acciones de tecnificación de los procesos de estructuración, complementadas con acciones de asistencia técnica aplicada a las entidades públicas. (...)

Con estos propósitos, a través de FONADE se implementará un esquema institucional que sirva de vehículo para la estructuración de proyectos para las entidades territoriales (...)

FONADE servirá de vehículo para elaborar estudios de prospectiva para el desarrollo regional de mediano y largo plazo.

Para promover acciones diferenciadas de fortalecimiento, se adelantará un proceso de concertación que permita en un plazo no mayor a 6 meses ajustar y definir metodologías específicas e instrumentos para la formulación de proyectos, orientación de la inversión y de las políticas públicas, y el seguimiento integral de la inversión en los procesos con los pueblos indígenas.

(...) Con el objetivo de especializar los servicios que presta FONADE en aspectos funcionales a la materialización de los objetivos de este Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos (SGR, contratos plan), se promoverá su adecuación organizacional alrededor de dos líneas de negocio: 1) estructuración de proyectos; y 2) gerencia integral de programas y proyectos estratégicos.”*

En solicitud realizada a FONADE sobre el tema de metas desarrolladas por ellos, en cumplimiento del PND¹²⁰, manifiesta entre otras:

“(...)Teniendo en cuenta que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, no se establecieron metas para FONADE, ni se especificaron compromisos a partir de los objetivos y estrategias del PND, el Plan Estratégico 2015-2018 se enfocó al cumplimiento de cuatro objetivos estratégicos dirigidos al fortalecimiento

¹²⁰ Radicados 20161200025961 del 01 de febrero de 2016; 20161300072243 del 17 de marzo de 2016 y 20162000073863 del 18 de marzo de 2016.

institucional. No obstante lo anterior, en desarrollo de su actividad misional, FONADE apoya a otras entidades públicas en el cumplimiento de sus compromisos establecidos en el PND. (...)

FONADE no tiene un Plan Indicativo Cuatrienal, en razón a su naturaleza jurídica como Empresa Industrial y Comercial del Estado, quien desarrolla sus actividades conforme a las reglas del derecho privado y con recursos propios. Por lo anterior, no tiene asignadas metas en el Plan Nacional de Desarrollo y no recibe presupuesto de la Nación.”

“Con miras a dar cumplimiento a los lineamientos del Plan nacional de Desarrollo 2014 – 2018 y los objetivos misionales de FONADE, de manera coordinada con el Departamento Nacional de Planeación – DNP –, se ha desarrollado una estrategia de colaboración que se empezó a materializar con la suscripción del Convenio 215046 en el año 2015¹²¹ convenio que permite aunar esfuerzos para el logro de fines comunes entre entidades y que al mismo tiempo es el punto de partida para convenios derivados mediante los cuales se abordan diferentes temáticas de gran importancia para el Gobierno Nacional a través del DNP y FONADE, entre estas la asistencia técnica a entidades territoriales.

Es así como desde el mes de octubre de 2015, se ejecuta el Contrato Interadministrativo No. 215050 suscrito con el Departamento Nacional de Planeación¹²².

FONADE no ha adelantado estudios de prospectiva en el marco de la ejecución de sus líneas de negocio, a pesar de eso, su aporte es valioso en la medida que, primero como entidad adscrita al DNP, articula sus objetivos estratégicos a los objetivos definidos para el sector Planeación, lo que permite promover la eficiencia y eficacia administrativa mediante una gestión orientada al desarrollo de las regiones; y segundo, ejecuta proyectos de impacto Nacional, que de acuerdo con los contenidos programáticos de cada una de ellas, favorece el cierre de brechas sociales en las regiones.

(...) Adelantó con la Corporación Andina de Fomento – CAF, el convenio de cooperación No. 216007, en el cual se busca apoyar el proceso de reorganización institucional de FONADE mediante la generación de una estrategia de fortalecimiento institucional para consolidar la Entidad como vehículo estructurador de proyectos de inversión del orden nacional y territorial, robusto, competitivo y eficiente.”

Lo anterior no evidencia acciones focalizadas para el logro de todos los objetivos.

¹²¹ El convenio de Asociación 215046, fue suscrito con el siguiente objeto: “el logro de fines comunes entre el Departamento Nacional de Planeación y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, a través del establecimiento de condiciones generales para la contratación derivada de líneas de negocio y el desarrollo de proyectos, que se celebre entre las entidades”.

¹²² Objeto “Fortalecimiento de capacidades a entidades territoriales en el ciclo de reinversión de la estructuración de proyectos y al apoyo operativo y logístico del grupo de coordinación del Sistema general de Regalías – SGR”

Planes Estratégico y de Acción

El Equipo Directivo de FONADE adelantó en enero de 2015 el proceso de Planeación Estratégica Institucional 2015-2018, mediante el desarrollo de cuatro fases, en la primera se llevó a cabo un Diagnóstico Institucional, en la segunda la Identificación de Oportunidades de Negocios, en la tercera la Definición del Marco Estratégico y en la cuarta la Definición de Estrategias y Planes orientados al cumplimiento de los objetivos estratégicos¹²³.

El Plan Estratégico FONADE para el periodo 2015 – 2018, fue aprobado mediante Junta Directiva y está integrado por cuatro (4) objetivos estratégicos: 1) Calidad y Oportunidad, 2) Sostenibilidad Financiera, 3) Desarrollo Organizacional; y 4) Optimización y Focalización de la actividad misional.

El plan de acción fue aprobado por la Junta Directiva el 10 de febrero del 2015, conformado con 7 proyectos que se relacionan a continuación:

Cuadro 25 Nivel de cumplimiento por proyecto

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	% Cumplimiento
1.	Proyecto de Fortalecimiento de la Estructuración de Proyectos	100
2.	Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión con Entidades Territoriales	100
3.	Revisión y Actualización del Proceso de Gestión de Proveedores en lo Relacionado	50
4.	Integración y Mejoramiento de los Mecanismos de Seguimiento y Monitoreo	80
5.	Implementación del Modelo de Planeación Financiera a Mediano Plazo	100
6.	Implementación de Normas Internacionales de Información Financiera	50
7.	Plan Estratégico Tecnológico y de Desarrollo Administrativo	50
TOTAL CUMPLIMIENTO POR LOS 7 PROYECTOS		530
PROMEDIO CUMPLIMIENTO PLANES DE ACCION		75,71

Fuente: Fonade Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como se muestra en el cuadro anterior el cumplimiento del plan de acción fue del 75%., por circunstancias como:

- El manual de contratación fue validado por el Equipo Directivo y presentado a la Junta Directiva el 22 de diciembre de 2015, pero até a la fecha no ha sido aprobado.

¹²³ Tomado de la respuesta a solicitud de información sobre la coherencia entre el PND y los planes estratégico y de acción.

- Del proyecto Integración y Mejoramiento de los Mecanismos de Seguimiento y Monitoreo, quedo pendiente la finalización de la actividad de normalización del semáforo de control de proyectos como herramienta de monitoreo y seguimiento.
- En el proyecto Implementación de Normas Internacionales de Información Financiera, el Estado de Situación Financiera de Apertura ESFA y los ajustes a los manuales y procedimientos internos según NIIF, no fueron publicados.
- El proyecto Plan Estratégico Tecnológico y de Desarrollo Administrativo, contó con cuatro (4) componentes, de los cuales dos (2) no se cumplieron conforme a lo propuesto, siendo trasladados al año 2016, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 26 Proyecto 7 Plan estratégico tecnológico y de desarrollo administrativo

ID	Actividad	Hitos a Cumplir en el Período	Hitos cumplidos	Indicador Hitos
1	Preparar la implementación de una solución tecnológica para NIIF	1	1	80%
2	Implementar el sistema de información para el seguimiento y control de los proyectos de FONADE, según alcance y plan de trabajo definido.	1	0	
3	Implementar la alternativa para la recuperación de los procesos críticos de FONADE, según el alcance definido y aprobado.	1	1	100%
4	Diseñar y ejecutar un plan para el mejoramiento del desarrollo administrativo para la vigencia	1	0	
Total Proyecto		4	2	50%

FUENTE: FONADE

La implementación de la solución tecnológica NIIF aún se encuentra en desarrollo.

Las actividades del componente “*Implementación del sistema de información para el seguimiento y control de los proyectos de FONADE*”, tal como lo muestra el cuadro no registra avance alguno a pesar de su importancia como mecanismo esencial de seguimiento, control y monitoreo al quehacer institucional de FONADE, para subsanar las debilidades detectadas respecto de la ejecución, supervisión, interventoría, liquidación y diferentes etapas de los procesos contractuales.

Con fundamento en los soportes enunciados y el cuadro presentado se evidencian las debilidades en control interno, en lo que respecta a la ejecución de proyectos diseñados para optimizar las herramientas tecnológicas, resaltando que desde el año 2013 viene gestionando el desarrollo de una solución tecnológica que soporte

la implementación de NIIF, tendiente a una propuesta de mejora al modelo de desarrollo administrativo de FONADE.

De otra parte, se verificaron 17 aplicativos, de los 54 con que cuenta FONADE¹²⁴, evidenciando que no se encuentran articulados entre sí, ni son amigables o compatibles para obtener información integrada; toda vez, que al realizar varias consultas, la información no contó con un adecuado registro sistemático ni ordenado, que permitiera agilidad en los procesos de búsqueda; en otros casos, no se encontró la información requerida y para verificar los controles en el seguimiento a proyectos ejecutados por FONADE, no se contaba con un sistema robusto que permitiera realizar dicho análisis.

Estas debilidades, entre otras, no permiten dictaminar sobre la funcionalidad de los sistemas.

Producto de la evaluación, se determinó que algunas actividades provienen de los hallazgos determinados por la CGR en auditorias anteriores, y se encuentran relacionadas en el plan de mejoramiento, razón por la cual se plasman en el seguimiento a dicho plan.

En conclusión, los planes estratégico y de acción implementados por FONADE desarrollan su objeto misional; sin embargo, algunas actividades no fueron cumplidas en los términos establecidos y no se incluyeron en su totalidad los objetivos del PND 2014-2018.

DOCUMENTOS CONPES

En el CONPES 3822 sobre "Contratos Plan": Lineamientos de política y plan de expansión del 22 de diciembre de 2014, se encuentran aspectos como:

- *El PND 2010-2014 "Prosperidad para Todos"*¹²⁵, creó la figura de los Contratos Plan.
- *Exigen una mayor articulación entre el presupuesto público y la planeación estratégica del PND.*
- *Mayor orientación hacia resultados.*
- *El marco jurídico de los Contratos Plan se complementa con la Ley 1454 de 2011*¹²⁶ y con la expedición del Decreto 819 de 2012.
- *Los Contratos Plan surgen y se ejecutan en un entorno institucional que viene incorporando gradualmente el enfoque territorial, con miras a lograr convergencia y desarrollo regional.*

¹²⁴ Radicado 20164100084213 del 06 de abril de 2016.

¹²⁵ Ley 1450 de 2011

¹²⁶ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

- Estas nuevas dinámicas indujeron reformas en la estructura y funciones del DNP, abriendo paso a la creación de la Subdirección General Territorial y de Inversión Pública.

Lo transcrito, permite colegir que FONADE no es mencionado en el CONPES, pero la dinámica del negocio que desarrolla en sus cuatro (4) líneas, le advierte a tenerlo en cuenta y potenciar su capacidad organizacional para abordar los temas allí descritos en buena forma, haciéndolos conexos con el PND 2014 – 2018; no obstante, para la vigencia 2015, no se evidenciaron documentos CONPES que recomendaran acciones en forma directa para FONADE.

3.1.2.2 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El plan de mejoramiento de FONADE consolida los hallazgos formulados en cuatro (4) procesos auditores adelantados por la CGR, con un total de 28 hallazgos, para los cuales FONADE estableció 56 metas. Se revisó el cumplimiento de 42 de ellas, con corte al 31 de diciembre de 2015; el vencimiento de las restantes 14, están previstas para la vigencia 2016.

Del seguimiento realizado al cumplimiento de cada una de ellas, se estableció lo siguiente:

Cuadro 27 Efectividad Metas Cumplidas Plan de Mejoramiento
31-Dic-2015

PROCESO AUDITOR	No. Hallazgos	No. Actividades Planteadas	Acciones Cumplidas	Acciones Efectivas	Acciones no Efectivas
2011-2012	1	1	1	0	1
2013	14	19	19	4	15
Convergencia Territorial 2013	1	2	2	0	2
2014	12	34	20	13	7
TOTALES	28	56	42	17	25

Fuente: Fonade

Elaboró: Equipo Auditor

No obstante las actividades haberse cumplido en los tiempos programados, para 25 metas; las acciones no fueron efectivas; por lo tanto, se hace necesario que FONADE formule nuevas acciones para eliminar las causas que originaron los hallazgos. En el Anexo No. 4 se relacionan las actividades que no fueron efectivas.

3.1.2.3 Macroproceso: Gestión Ambiental

Proceso: Gestión ambiental

FONADE en la gestión ambiental se focaliza en dos (2) aspectos: el primero se basa en el contexto externo, que se constituye en las labores necesarias para

cumplir con las normas ambientales de los proyectos que desarrollan bajo la administración de FONADE. Durante la vigencia 2015 se realizaron 30 solicitudes de trámites ambientales ante las autoridades competentes, los proyectos terminados cumplieron con las obligaciones establecidas en las licencias, permisos y concesiones correspondientes, mientras tanto existen proyectos en ejecución que continúan con la gestión ambiental respectiva.

El segundo aspecto, considera las actuaciones internas para cumplir con el control de impactos de las labores diarias de FONADE. En la vigencia 2015, FONADE realizó la formulación de un Plan de Gestión Ambiental (PGA); para el cumplimiento de los objetivos, se trazó un cronograma para la ejecución de actividades ambientales, que responde a los programas de uso eficiente de agua, uso eficiente de energía, manejo de residuos ordinarios y manejo de residuos peligrosos (RESPEL).

Durante la vigencia FONADE instaló medidores de agua en cada piso para controlar su consumo, los cuales empezaron a funcionar en el año 2016; sobre el consumo de energía se recopilaron datos para trazar la línea base sobre el consumo real de las instalaciones; por último dentro del PGA de FONADE se incluyó un aparte sobre la gestión de RESPEL, se contrató un gestor externo para la disposición final de los mismos de acuerdo a la normatividad aplicable.

No existen observaciones respecto a la vigencia 2015, debido a que FONADE aplicó la política ambiental y formuló acciones para el manejo de impactos ambientales generados.

3.1.3 Control de Legalidad

Este componente presentó una calificación de **75,00 puntos**, producto de la evaluación transversal a los macroprocesos auditados, en los cuales se verificó la aplicación de la normatividad relacionada con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, el debido proceso, los principios de contratación, así como los manuales que sustentan el desarrollo del objeto social y el funcionamiento de FONADE.

3.1.3.1 Macroproceso de Gestión de Defensa Judicial

Proceso: Seguimiento Actividad Apoderados. Evaluar la gestión de procesos judiciales

Sobre la gestión y seguimiento a las actividades de los apoderados, la función auditora se encaminó a verificar la oportunidad de dichas actividades en los procesos instaurados en contra de FONADE tomados como muestra.

Se concluye que la labor adelantada por FONADE en el control de la gestión judicial fue adecuada, se realizaron las acciones pertinentes para cada caso en particular de manera oportuna, durante el período auditado y acorde con las actuaciones propias de la naturaleza de cada acción judicial.

Igualmente, los apoderados han presentado informes periódicos sobre el estado de los mismos a la Gerencia Jurídica; sin embargo, se presentan incoherencias entre la información reportada en el aplicativo eKOGUI y la reportada en reportes financieros sobre los procesos judiciales, pretensiones y provisiones de las mismas; igualmente, se encuentra una sentencia condenatoria de primera instancia no provisionada.

Proceso: Pago Condenas y Acción de Repetición

Se realizó seguimiento al pago de una condena proferida en contra de FONADE por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 30 de enero del 2014, dentro del proceso 201200334 por valor de \$85.631.499.91, mediante Comprobante de Egreso No. 42372 del 9 de diciembre de 2015.

La gestión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, respecto a la procedencia o no de la acción de repetición de los pagos realizados en virtud de las sentencias condenatorias canceladas por FONADE, se evidenció que algunos estudios se efectuaron en un término que excede ampliamente el plazo legalmente establecido de casos acuerdo a los términos previstos en Artículo 26 del Decreto 1716 de 2009 y el reglamento del Comité adoptado con Resolución 067 de 2012 en relación con lo normado en el Numeral 6 del Artículo 5 y 19.

Hallazgo No. 15 Procedencia de la Acción de Repetición

El artículo 26 de la ley 1716 de 2009,¹²⁷ sobre la Acción de Repetición señala:

“De la acción de repetición. Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.

¹²⁷ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares - Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

Sobre el Comité de Conciliación - Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

De la conciliación contencioso administrativa - Ley 640 de 2001, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión.

Parágrafo único. La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo."

Del análisis realizado a la información suministrada por FONADE, se evidenciaron las siguientes situaciones:

Cuadro 28 Actas Comité de Conciliación-2015

Sentencia	Fecha de pago	Fecha de acta del comité de conciliación que determina la viabilidad de iniciar acción de repetición	Tiempo transcurrido entre pago y acta del comité
Laudo arbitral del 5 de agosto del 2010	29 de mayo de 2013	Acta 315 del 26 de mayo de 2015	2 años
11 de diciembre de 2013 del juzgado 1 del circuito de Guadalupe de Buga	7 de mayo de 2014	Acta 308 del 14 de abril de 2015	1 año
Juzgado 21 administrativo de descongestión del circuito de Bogotá	11 de julio de 2014	305 del 3 de marzo de 2015	8 meses
Laudo arbitral del 26 de septiembre de 2012	27 de junio de 2014	Acta 297 de enero 27 de 2015	7 meses

Fuente: FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las anteriores situaciones reflejan incumplimiento de las disposiciones normativas señaladas, por debilidades en el control y seguimiento adecuado de los estudios que debe realizar el Comité de Conciliación al pago de condenas, situación que generaría la pérdida de oportunidad en emprender acciones de repetición, garantizando la defensa de los intereses de FONADE y evitando la configuración de la caducidad de la acción de repetición, en el evento que este Comité determine que es procedente incoar la mencionada acción.

Respuesta de FONADE

"Para responder al hallazgo formulada por la Comisión Auditoria de la Contraloría General de la Republica, consideramos necesario detallar las gestiones y controles ejercidos por FONADE, a través del Secretario Técnico del comité de conciliación frente a cada uno de los casos relacionados en el cuadro antes mencionado, en los siguientes términos:

1. Estudio acción de repetición laudo arbitral a FONADE a favor de los integrantes del

consorcio Puentes de Cartagena.

El comité en este caso decidió abstenerse de iniciar acción de repetición por motivo de la condena pagara por FONADE, debido a que en el caso no se cumplía la totalidad de los requisitos para iniciar la acción de repetición, en razón a que el Comité no encontró que las conductas desplegadas por agentes o ex agentes de FONADE hayan sido dolosas o gravemente culposas, requisito indispensable para que proceda la acción de repetición

FONADE, realiza un resumen de las consideraciones que se tuvieron presente para determinar que no era viable iniciar la acción de repetición.

Frente a la gestiones y controles ejercidos por FONADE señala: "teniendo en cuenta la complejidad del caso y el monto de la cuantía que fue condenada FONADE en el laudo arbitral, se propuso por parte del Secretario Técnico del comité la realización de un estudio técnico para determinar las causas que dieron origen a la condena en contra de FONADE en el laudo arbitral, para posteriormente determinar si las conductas que dieron origen a la condena fueron dolosas o gravemente culposas. Para el efecto se realizaron reuniones con representantes del CONSORCIO PSA CONSULTORES- contratista de las fábricas de diseños e interventorías-, para que analizaran el laudo arbitral y los documentos de la ejecución del contrato No 2041723. Después de analizar la documentación, concluyeron los representantes del CONSORCIO PSA CONSULTORES que el tema era de carácter jurídico, que el estudio técnico que se requería no estaba contemplado en las obligaciones de los contratos No 2132389 y 2132125 celebrados entre FONADE y el CONSORCIO PSA CONSULTORES"

Posteriormente "El comité de conciliación y defensa judicial de FONADE decidió en esa instancia, como ya se dijo, abstenerse de iniciar acción de repetición. Es de anotar que, aunque si bien se experimentaron retrasos y dificultades en las presentaciones de los informes jurídicos y técnicos para el comité debido a las dificultades y complejidades que presentaba el tema, también es cierto que se ejercieron los respectivos controles en la presentación del informe, a efectos de que el comité de conciliación contara con los elementos de juicio necesarios para adoptar la decisión fundada de no ejercer la acción de repetición, como lo ordena el numeral 6 del artículo 19 del decreto 1716 de 2009, de toda maneras vale la pena mencionar que, cuando se estudió y decidió este caso se había presentado la caducidad de la acción."

2. Estudio acción de repetición condena consorcio choco 2008

Vale la pena anotar que sobre este mismo caso se había hecho la misma observación por parte de la contraloría en el Oficio No AF-71 en el hallazgo No 5" del cual se dio respuesta mediante memorando No 2015110127693 de 12 de mayo de 2015 y oficio 2015EE0099874.

3. Estudio acción de repetición condena a favor de Mercedes Percy Garrido

Vale la pena anotar que sobre este mismo caso se había hecho la misma observación por parte de la contraloría en el Oficio No AF-71 en el hallazgo No 5" del cual se dio respuesta mediante memorando No 2015110127693 de 12 de mayo de 2015 y oficio 2015EE0099874.

Producto de lo anterior, y como se mencionó en el punto anterior, se realizó un plan de mejoramiento vigente desde el 1 de septiembre de 2015, fecha desde la cual se ha dado cumplimiento estricto a lo establecido en el artículo 26 del decreto 1716 de 2009.

4. Estudio acción de repetición condena Consorcio Reparaciones DANE

Vale la pena anotar que sobre este mismo caso se había hecho la misma observación por parte de la contraloría en el Oficio No AF-71 en el hallazgo No 5" del cual se dio respuesta mediante memorando No 2015110127693 de 12 de mayo de 2015 y oficio 2015EE0099874.

Producto de lo anterior, y como se mencionó en el punto anterior, se realizó un plan de mejoramiento vigente desde el 1 de septiembre de 2015, fecha desde la cual se ha dado cumplimiento estricto a lo establecido en el artículo 26 del decreto 1716 de 2009.

5. Estudio acción de repetición consorcio saneamiento R2005

Vale la pena anotar que sobre este mismo caso se había hecho la misma observación por parte de la contraloría en el Oficio No AF-71 en el hallazgo No 5" del cual se dio respuesta mediante memorando No 2015110127693 de 12 de mayo de 2015 y oficio 2015EE0099874.

Producto de lo anterior, y como se mencionó en el punto anterior, se realizó un plan de mejoramiento vigente desde el 1 de septiembre de 2015, fecha desde la cual se ha dado cumplimiento estricto a lo establecido en el artículo 26 del decreto 1716 de 2009."

Análisis Respuesta

FONADE manifiesta en su respuesta que las siguientes acciones hacían parte de un informe de auditoría de la vigencia 2014 de la CGR.

1. Estudio acción de repetición laudo arbitral a FONADE a favor de los integrantes del consorcio Puentes de Cartagena

FONADE realiza un resumen de las consideraciones que se tuvieron presentes para determinar que no era viable iniciar la acción de repetición.

Frente a las gestiones y controles ejercidos por FONADE, señala: "las actividades realizadas con el fin de efectuar el estudio que determina la norma antes mencionada, sin embargo, estas actividades exceden ampliamente el término determinado por la norma para realizar su cumplimiento"; no obstante esta situación no fue objeto del hallazgo No. 5 del informe de auditoría de la CGR de la vigencia 2014.

2. Estudio acción de repetición condena Consorcio Reparaciones DANE

Una vez verificados los procesos que hace alusión al hallazgo 5, el proceso del Consorcio Reparaciones DANE no hace parte; sin embargo, esta situación no fue objeto del hallazgo No. 5 del informe de auditoría de la CGR de la vigencia 2014.

3. Estudio acción de repetición Consorcio Saneamiento R 2005

Verificado el informe emitido por la CGR, esta situación no fue objeto del hallazgo

No. 5 del informe de auditoría de la CGR de la vigencia 2014.

Con base en lo anterior, FONADE no desvirtuó lo observado y por lo tanto se mantiene el hallazgo.

Seguimiento Actividad de Apoderados

De la evaluación al seguimiento para la defensa judicial respecto a los procesos judiciales en contra de FONADE con fallo adverso en primera instancia y/o segunda instancia, relacionados en el anexo 6, se concluye que la gestión de los apoderados ha sido oportuna y se han adelantado las actuaciones judiciales correspondientes a la naturaleza de las respectivas acciones judiciales.

Así mismo los apoderados han presentado informes periódicos sobre el estado de los mismos a la Gerencia Jurídica; sin embargo, la información reportada en el aplicativo eKOGUI y la revelada en los estados financieros sobre la realidad de la actividad litigiosa de FONADE, no guarda consistencia como se relaciona a continuación.

Hallazgo No. 16 Reporte Información eKOGUI

El Decreto 1069 de 2015 "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho", en su Capítulo 4 sobre Información Litigiosa del Estado, establece en su artículo 2.2.3.4.1.3:

"Ámbito de aplicación. El Sistema Único de e Información la Actividad Litigiosa Estado -eKOGUI deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. El sistema único de gestión de información de la actividad litigiosa del Estado-eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.

Cualquier información que entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único Gestión e información la Actividad del eKOGUI. "(Subrayado fuera de texto)

A su turno, en el Artículo 2.2.3.4.1.7 sobre las funciones de la Oficina Asesora Jurídica de FONADE o quien haga sus veces, dispone:

“Son funciones Jefe de la Oficina Jurídica o quien haga sus veces frente al sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI, las siguientes:

1. Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente la información la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión de Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI, de conformidad con los lineamientos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional Defensa Jurídica (...)”

Finalmente, en el artículo 2,2.3.4.1.14, **Verificación**. *Los jefes de control interno de cada entidad verificarán el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente capítulo a través de los procedimientos internos que se establezcan y de conformidad con los protocolos establecidos por la Dirección de Gestión de Información de la Agencia y enviarán semestralmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, certificación sobre el resultado de la verificación, sin perjuicio de las acciones que se estimen pertinentes dentro de los planes de mejoramiento institucionales para asegurar la calidad de la información contenida en el Sistema.(...)*

Se evidenciaron diferencias en la información reportada en el aplicativo eKOGUI¹²⁸, según la verificación realizada por la CGR, por la falta de oportunidad en la actualización de la misma, situación que genera falta de confiabilidad sobre su realidad judicial; además, incumplimiento a las disposiciones normativas señaladas, generando el riesgo de no cancelar oportunamente las obligaciones adquiridas en caso de fallos adversos.

Respuesta de FONADE

FONADE da la respuesta en los siguientes términos:

“Sea lo primero advertir, que el perfil asignado al área contable dentro de la herramienta Ekogui, se encuentra deshabilitado. Prueba de ello es la consulta elevada por FONADE a través de correo electrónico de 21 de octubre de 2015 (folio1 de los anexos), en el que la Agencia de Defensa Jurídica del Estado da respuesta en los siguientes términos: “ me permito indicarle que actualmente el perfil de la Oficina de Contabilidad, no se encuentra en producción, por lo tanto una vez se encuentre habilitado, les estamos informando por los diferentes medios , así como de la respectiva capacitación” A la fecha, la Agencia no ha informado al Fondo la habilitación y funcionamiento de este perfil.

La finalidad del perfil en cita, es que constituye el puente de comunicación entre los apoderados judiciales y el área contable de las entidades públicas, para efectos de la constitución de provisiones judiciales, y en ese sentido, al no existir el rol contable, se concluye que la plataforma EKOGUI no resulta idónea para realizar los reportes de las provisiones judiciales, para efectos de construir los estados financieros de FONADE.

¹²⁸ Reporte eKOGUI con corte al 31 de diciembre de 2015. Respuesta al requerimiento 6 de la CGR

No obstante lo anterior, con el fin de garantizar la confiabilidad de la información reportada en los estados financieros, FONADE ha venido implementando el siguiente procedimiento, para la provisión de procesos judiciales:

1. Requerir vía correo electrónico a los apoderados para que diligencien el formato diseñado por FONAD, el cual contiene la siguiente información.

Ahora bien, es de señalar que la información que se registra en el aplicativo EKOGUI, resulta insuficiente para realizar el respectivo reporte de los estados financieros, es por esto que para facilitar la labor de los apoderados y garantizar la idoneidad y confiabilidad de la información que reportan, se ha diseñado una herramienta en Excel en la que los apoderados procederán a realizar la calificación y provisión de procesos judiciales en el mes de junio de 2016, fecha en la cual se realizara nuevamente la revisión de la provisión de los procesos judiciales de FONADE (CD 1 con herramienta ofimática para el reporte del primer semestre de 2016).

Un hecho que evidencia lo anterior, es que los procesos arbitrales no pueden ser registrados en el aplicativo EKOGUI, lo cual obliga a que FONADE implemente sus propios mecanismos para realizar un acopio veraz y confiable de la información que reportan los apoderados judiciales.

Finalmente, cabe aclarar que desde el momento en que se realizó la migración de la información de Litigob a Ekogui, este último, para FONADE, ha presentado problemas técnicos tales como: repetición de la información, apoderados inexistentes, radicados de procesos imprecisos, por ello y teniendo en cuenta la importancia de esta herramienta para la unificación y confiabilidad de la información, la Asesoría Jurídica de FONADE solicitó reunión con la ANDJE con el fin de solicitar su ayuda y asistencia en la corrección de dichos problemas. Así, la reunión se llevó a cabo en el 2016, cuyo resultado correspondió a compromisos de la ANDJE para superar los problemas presentados.

Con lo expuesto, se demuestra que la herramienta Ekogui ha presentado problemas técnicos que en la medida de lo posible ha sido atendidos por la entidad, y en los eventos en los cuales esto no ha sido posible, se ha acudido a la Agencia por ser un asunto de su conocimiento y competencia, con el fin de solucionar los impases, los cuales aún hoy persisten (folios 6 a10).

De conformidad con lo expuesto, se concluye que debido a los problemas técnicos que presenta el aplicativo EKOGUI, aunado al hecho de la insuficiencia de la información acopiada en dicho aplicativo y que actualmente no se cuenta con la ventana de consulta para el área de contabilidad, se concluye que la herramienta ekogui no resulta idónea para la construcción de los estados financieros por parte de FONADE y es por ello que se han ideado soluciones que respondan a dichos inconvenientes que permitan no solo la construcción veraz y confiable de los estados financieros, sino que se garantice el pago de sentencias judiciales por parte de la entidad.

Dado lo anterior, podemos decir que en ningún momento se ha incurrido en una falta disciplinaria, o que la desactualización de la información en el aplicativo EKOGUI pueda constituir un indicio de falta disciplinaria, en atención a que en ningún momento se ha alterado el correcto funcionamiento de FONADE. Por el contrario, las provisiones que se realizaron para este semestre, han estado de acuerdo a la realidad litigiosa de FONADE,

situación que será nuevamente verificada en el mes de junio por parte de los apoderados judiciales de FONADE, y será objeto de reporte al área contable el 5 de julio de 2016.

Sobre este punto, es de señalar que el hallazgo se fundamenta en un caso hipotético que no se ha presentado, y es que FONADE no tenga los recursos económicos por falta de provisión de un proceso judicial, situación que no podrá verificarse, en atención a que para el día 5 de julio, se deberá proceder a presentar el respectivo informe de provisiones de procesos judiciales, con el fin de mantener la información actualizada en los estados financieros de la entidad.

Finalmente, es de aclarar que en todo momento se ha preparado a los apoderados judiciales en el uso del aplicativo EKOGU, prueba de ello son las continuas capacitaciones que se han adelantado con el fin de garantizar el uso adecuado de la herramienta (folios 2, 3, 5, 6) y de manera constante se insta a los apoderados judiciales a que mantenga el aplicativo EKOGUI actualizado (Folio4), en atención a las obligaciones pactadas en sus contratos.

Análisis Respuesta

FONADE en su respuesta corrobora las imprecisiones que presenta el reporte en el aplicativo eKOGUI, como información oficial de su estado litigioso y para tal fin allega los soportes de los inconvenientes presentados a la hora de diligenciar los datos en el aplicativo, además de fallas técnicas de la misma herramienta; por lo tanto, ratifica lo observado por la CGR, en cuanto a las imprecisiones e inconsistencias de dicho reporte, incumpliendo así la reglamentación dispuesta y aplicable para este reporte.

Además, FONADE no se pronuncia sobre los 95 procesos que en eKOGUI presentan pretensiones, y en otros reportes de índole financiera aparecen como si esos procesos no contaran con pretensiones o no estuvieran provisionados, lo cual puede generar riesgo para FONADE, por no tener claridad sobre el presupuesto disponible para el pago de las sentencias desfavorables, o su eventual pérdida o fallo adverso.

Es así como se ratifican las inconsistencias en el registro del aplicativo eKOGUI a cargo de FONADE, por lo cual el hallazgo se mantiene.

Hallazgo No. 17 Provisión de Sentencia

La Circular Externa 23 del 11 de diciembre de 2015¹²⁹, expedida por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (en adelante "ANDJE"), en su numeral 4.1 establece: "*Todo proceso que se pierda en primera instancia se deberá provisionar por el valor de la condena*"

¹²⁹ Circular externa 23 de 2015 expedida por la Agencia Nacional de defensa jurídica del Estado, mediante la cual se fija los Lineamientos para el cálculo de la provisión contable a partir de una metodología de reconocido valor técnico

En el análisis efectuado a la información suministrada por FONADE, se tiene que el proceso instaurado por el Consorcio, identificado con NIT 900202251, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia, al 31 de diciembre de 2015, se encontraba surtiendo trámite de segunda instancia contra sentencia condenatoria dictada el 11 de abril de 2014¹³⁰, en la cual se condena a pagar a favor del Consorcio la suma de \$964.2 millones (valor indexado a 31 de diciembre de 2015); sin embargo, se evidenció que la misma no se encuentra provisionada conforme a la norma antes citada.

La anterior situación se genera por falta de conciliación de información entre las dependencias a cargo del proceso, lo que conlleva a informes inexactos; riesgo de no cumplir con las obligaciones adquiridas por el fallo adverso; e incumplimiento a las obligaciones expedidas por la ANDJE.

Este hallazgo se comunica con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de FONADE

"Las provisiones de procesos judiciales, constituyen un pasivo en el que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento y su reconocimiento se encuentra condicionado a la probabilidad de salida de recursos de FONADE y la construcción de un juicio fiable en torno a su estimación.

Para proceder a determinar el valor de las contingencias, FONADE fundamenta sus reportes en el criterio de los apoderados de los procesos, quienes son las personas idóneas, en atención al conocimiento que tienen entorno al estado de los procesos y la naturaleza de las obligaciones que son objeto de debate judicial. De ahí que de conformidad con las directrices señaladas en la circular 23 de 2015 de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, las cuales tienen la finalidad orientadora, pero no imperativa, se señale de manera expresa que son los apoderados de las entidades públicas quienes realizan la calificación pertinentes para la provisión de los procesos judiciales.

Con el fin de garantizar el reporte de provisiones, FONADE implementó un formato de reporte, cuya finalidad no es otra que la de garantizar el debido registro de las contingencias de los procesos judiciales donde es parte la entidad, en la que los apoderados rinden un juicio en torno a la probabilidad de pérdida de los procesos. Por su parte, teniendo en cuenta que para el 2015 FONADE se encontraba en periodo de transición hacia las NIIF, con aplicación obligatoria a partir del 1 de enero de 2016, la asesoría jurídica mediante memorando 20151100322753 (FOLIO16), definió los criterios conforme a los cuales se realizaría la provisión de los procesos de la siguiente manera:

¹³⁰ Sentencia de primera instancia del Tribunal contencioso administrativo de san Andrés y providencia, mediante la cual declara el incumplimiento contractual de FONADE respecto de la obligación de reconocer y pagar los reajustes al acta del recibo final de la obra del 4 de diciembre de 2009. y se condena a pagar a favor del consorcio islas la suma de \$875415599 millones indexado.

1. Solo se provisionará aquellos proceso que se encuentren con un porcentaje de pérdida superior al 50%.
2. Se deberá proceder a actualizar las cuantías de las pretensiones.
3. En aquellos casos en que haya sentencia desfavorable en primera instancia, se deberá proceder a provisionar el proceso sobre el monto de la condena, salvo en aquellas circunstancias en las que la condena definitiva pueda ser superior, caso en el cual se atenderá la recomendación que pueda realizar el apoderado sobre el monto total sobre el cual deba realizarse la provisión. (...)
7. En todo caso, frente a la verificación de casos especiales que no puedan enmarcarse en los supuestos anteriormente descritos, se deberá prevalecer el concepto que profiera el abogado respecto a la necesidad de constituir provisión

Ahora bien, la situación descrita en el numeral 7, busca garantizar la materialización del principio de prudencia y confiabilidad de la información financiera, con el fin de no afectar innecesaria ni injustificadamente la estructura financiera de FONADE. En el caso concreto, el proceso sobre el cual no se realizó la provisión fue enmarcado en la excepción contemplada en el numeral 7, en atención a que el litigio pende de la práctica de una prueba pericial decretada en segunda instancia por el consejo de estado, y que definirá no solamente la fortaleza probatoria del litigio, sino además determinará la suerte del mismo.

Sobre este punto, es de advertir que contrario a lo que pasa en procesos que surten su trámite en segunda instancia, donde no existe prácticas de pruebas, en el proceso que es objeto de observaciones por parte de la CGR, se decretó una prueba pericial que define la suerte del litigio (anexo registro de rama judicial, donde se evidencia el decreto de la prueba pericial), y es ello lo que refleja la particularidad del caso.

Así lo consignó el apoderado a cargo del proceso, quien en su concepto afirmó lo siguiente: "Están debidamente fundamentadas las excepciones que desvirtúan las pretensiones formuladas por parte de la demandante. Adicionalmente existe el material probatorio suficiente que fundamenta los argumentos de defensa.

Por el momento no se han practicado pruebas, por lo que hasta tanto no se lleve a cabo dicha etapa, no se puede examinar la fortaleza probatoria, por lo que una vez se lleve a cabo dicha etapa se procederá nuevamente a la calificación del proceso, y se solicitará la respectiva provisión y a ello diera lugar."

Lo anterior se encuentra debidamente sustentado en el acto de conciliación realizado con el área de contabilidad, así como en el cuadro de reporte de cuantificación de provisiones de procesos judiciales (se anexa ambos documentos).

Sobre este punto, es de señalar que en ningún momento se ha puesto en riesgo el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con el fallo adverso, puesto que según los parámetros fijados por la entidad, existe la obligación mensual por parte de la asesoría jurídica de valorar y actualizar las contingencias de los procesos judiciales cuando ello fuera necesario, obligación que puede ser verificada en la circular 063 de 14 de marzo de 2016 (folio 20) En ese sentido, una vez se practique la prueba pericial, y se tengan los elementos de juicios suficientes para examinar las probabilidades de pérdidas de los procesos, inmediatamente se procederá a hacer la provisión si a ello diera lugar.

Aunado a lo anterior, el proceso de este hallazgo se encuentra en el Consejo de Estado, corporación que actualmente presenta una congestión, que permitiría vislumbrar que no habrá fallo en menos de cuatro años.

Tampoco se incurre en una violación a los lineamientos fijados por la Agencia, en tanto que al no ser órgano rector en materia contables para efectos del diseño de la calificación de los procesos, se concluye que los baremos fijados por la Agencia de defensa Jurídica del Estado se erigen como unos parámetros orientadores, pero nunca de estricto cumplimiento, en tanto que el diseño de las políticas contables de las entidades públicas, corresponde a las entidades públicas, quienes deberán garantizar siempre los principios de prudencia y confiabilidad. Así lo ha entendido la Contaduría General de la Nación, que en concepto No. 20118-157063 del 12-10-11 (...) Aclaró (folio 14):

"1. En lo referente a las metodologías de reconocido valor técnico, para determinar la contingencia perdida de un proceso jurídico, es de precisar que este es un tema que corresponde definir a la misma entidad, con la asesoría de expertos bien sea internos o externos, atendiendo a la probabilidad de ocurrencia de la misma y a las disposiciones normativas aplicables al tema. Por tanto, en el caso consultado, el principal apoyo lo brinda el área jurídica, quien está en conocimiento del avance de los procesos y puede determinar las posibles contingencias, información base de los registros contables de la citada provisión."

Análisis de la Respuesta

Si bien FONADE señala en los argumentos de su respuesta, que mediante la comunicación del memorando 20151100322753, la asesoría jurídica definió los criterios, conforme a los cuales se realizaría la provisión de los procesos en aplicación de la Circular 23 del 11 de diciembre de 2015 expedida por la ANDJE; el proceso bajo estudio presenta sentencia condenatoria desde el 11 de abril de 2014, sin que se registrara la debida provisión contable.

Manifiesta FONADE que: *"Ahora bien, la situación descrita en el numeral 7, busca garantizar la materialización del principio de prudencia y confiabilidad de la información financiera, con el fin de no afectar innecesaria ni injustificadamente la estructura financiera de FONADE"*; sin embargo, es necesario señalar que la excepción descrita en el numeral 7 de la Circular Interna de FONADE anteriormente mencionada, para atender lo relacionado con las provisiones, no se ajusta a los lineamientos normativos sobre la materia, en el caso específico de las provisiones de sentencias condenatorias en primera instancia.

No es de recibo por parte de la CGR, el condicionamiento a la práctica de prueba pericial en segunda instancia, para que se efectúe la provisión del valor de la condena de primera instancia, como lo establece la norma, pues es la resolución de una providencia judicial en primera instancia, la que informa de una condena en contra de FONADE. Es de considerarse que la misma puede ser actualizada, una vez se realice la mencionada prueba pericial, que además de acuerdo a lo

expuesto por FONADE, no existe certeza de su pronta realización, “*Aunado a lo anterior, el proceso de este hallazgo se encuentra en el Consejo de Estado, corporación que actualmente presenta una congestión, que permitiría vislumbrar que no habrá fallo en menos de cuatro años. (...)*”

Por ende surge la necesidad de realizar la provisión inicialmente con el valor indexado, de acuerdo con lo señalado mediante providencia judicial de primera instancia, hasta tanto no se realice dicha prueba y se estudie la posibilidad de modificar el monto de la provisión.

Ahora bien el tiempo, que transcurra el proceso en conocimiento del *ad quem*, no es motivo para dejar de acatar la normatividad aplicable, el apoderado tenía conocimiento de la sentencia condenatoria de primera instancia y esa información no se encuentra relevada en los estados financieros.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

3.1.4 Control Financiero

El componente de Control Financiero presenta una calificación de 100 puntos, fundamentada por la opinión Sin Salvedades emitida sobre la razonabilidad de los estados financieros de FONADE a 31 de diciembre de 2015, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las normas expedidas por la SFC y los principios de contabilidad generalmente aceptados.

3.1.4.1 Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Proceso: Revelación de los Estados Financieros

Se evaluó el Balance General y el Estado de resultados a 31 de diciembre de 2015, mediante muestra selectiva determinada por la mayor cuantía de las cuentas que componen dichos Estados Financieros.

Las cifras del Balance General a 31 de diciembre de 2015 presentan variaciones significativas que se reflejan en la disminución de la mayoría de los saldos registrados con respecto a la vigencia 2014, con la consecuente disminución de algunos de sus activos y pasivos.

A continuación se presenta un análisis financiero del Balance General Comparativo, con corte al 31 de diciembre de 2015.

**Cuadro 279 Balance General Comparativo
 A 31 de diciembre de 2015**
(Cifras en millones de pesos)

	31 dic. 2015	31 dic. 2014	Variación Absoluta	Variación Relativa	Participación %
ACTIVO					
Disponible	432.478,4	464.458,9	-31.980,5	-7%	29.45%
Inversiones	967.467,9	1.351.963,0	-384.495,1	-28%	65.89%
Cuentas por Cobrar	6.103,2	13.566,8	-7.463,5	-55%	0.41%
Bienes Realizados y Recibidos en Pago	2.444,2	2.444,2	0,0	0%	0.16%
Propiedades y Equipo	4.720,8	5.408,3	-687,5	-13%	0.32%
Diferidos y Otros Activos	13.486	11.676	1.810	16%	0.9%
Valorización	41.588	18.879	22.709	120%	2.8%
	1.468.287,6	1.868.395,6	-400.108,0	-21%	100.00%
PASIVO					
Depósitos y Exigibilidades	1.194.022,4	1.631.277,4	-437.255,0	-27%	90.54%
Cuentas x Pagar	77.897,6	80.277,7	-2.380,1	-3%	5.90%
Otros Pasivos	4.948,4	1.984,3	2.964,1	149%	0.37%
Pasivos Estimados y Provisiones	41.773,6	23.255,6	18.518,0	80%	3.16%
	1.318.642,0	1.736.795,0	-418.153,0	-24%	100.00%
PATRIMONIO					
Capital Social	66.528,6	57.150,4	9.378,2	16%	
Reservas	37.365,6	34.462,3	2.903,3	8%	
Superávit	41.587,8	18.878,1	22.709,7	120%	
Resultados de Ejercicios Anteriores	0,0	10.420,2	-10.420,2	-100%	
Resultado del Ejercicio	4.163,6	10.689,6	-6.526,0	-61%	
	149.645,6	131.600,7	18.044,9	14%	

Fuente: Estados Financieros FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Activo

A 31 de diciembre de 2015, FONADE registra activos por valor de \$1.468.287,6 millones, presentando una disminución de \$400.108,0 millones con respecto a la vigencia 2014, equivalente a una variación del 21.41%.

La cuenta más representativa corresponde a Inversiones la cual registra saldo de \$967.467,9 millones, con participación del 65.89% del activo total, presenta una disminución de \$384.495,1 millones, equivalente a una variación del 28% con respecto a la vigencia 2014.

De acuerdo con las principales políticas y prácticas contables de FONADE, las inversiones realizadas en títulos valores, tienen el objeto de optimizar los excedentes de liquidez, procurar una satisfactoria rentabilidad y minimizar los riesgos por movimientos del mercado. Se contabilizan con base en lo establecido en el Capítulo I de la Circular Básica Contable y Financiera de la SFC, Clasificación, Valoración, y Contabilización de Inversiones.

El Disponible registra saldo de \$432.478,4 millones con participación de 29.45% del Activo Total, igualmente registra disminución de \$31.980,5 millones con respecto a la vigencia 2014, equivalente a una variación del 6.88%.

Las Cuentas por Cobrar registran un saldo de \$6.103.2 millones con participación del 0.41% del Activo Total, igualmente presenta disminución de \$7.463,5 millones, con respecto a la vigencia anterior, equivalente a una variación del 55.01%.

De acuerdo al informe de gestión de FONADE, en el capítulo 2. Gestión Financiera, la disminución en los grupos de Disponible e Inversiones obedecen principalmente al proceso de transición administrativa, así como la estacionalidad en la suscripción de nuevos negocios, producto del contexto político, particularmente por la entrada en vigencia de la Ley de Garantías, afectando directamente el resultado de la operación.

Igualmente, la situación del mercado de valores y su consecuente desvalorización en los Títulos del Gobierno TES, influyó en la generación de rendimientos financieros.

Pasivo

FONADE registra pasivos por valor de \$1.318.642 millones, presentando disminución de \$418.153 millones con respecto a la vigencia 2014, equivalente a una variación del 24.07%.

La cuenta más representativa corresponde a Depósitos y Exigibilidades, la cual registra un saldo de \$1.194.022,4 millones, con una participación del 90.54% en el Pasivo Total; presenta una disminución de \$437.255 millones con respecto a la vigencia anterior, equivalente al 26.80%.

De acuerdo con las principales políticas y prácticas contables de FONADE, esta cuenta registra los recursos recibidos de terceros, en el marco de la línea de Gerencia Integral de Proyectos, en los cuales FONADE es agente en el ciclo de proyectos de desarrollo y en donde asume bajo su responsabilidad la ejecución del proyecto, obligándose a entregar un resultado específico, aportando su capacidad técnica, operativa, financiera y jurídica. Estos recursos se integran al

balance en el activo y como contrapartida se registra en el pasivo en la subcuenta Depósitos para la ejecución de proyectos.

Patrimonio

En cuanto al Patrimonio, tuvo un incremento de \$18.044 millones pasando de \$131.600 millones en el 2014 a \$149.645 millones en el 2015, variación equivalente al 13.71%.

A continuación se presenta un análisis financiero del Estado de Resultados al 31 de diciembre de 2015:

Ingresos

Cuadro 30 Ingresos

De 1 de enero a 31 de diciembre de 2015 (Cifras en millones pesos)

	2015	2014	Variación \$	Variación %
INGRESOS	225.260.4	235.276.7	-10.016,3	-4%
Ingresos Operacionales	160.233.3	203.181.3	-42.948.0	-21%
Ingresos No Operacionales	65.027,1	32.095.4	32.931.7	103%

Fuente: Estados Financieros FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

A 31 de diciembre de 2015 FONADE registra ingresos totales por valor de \$225.260.4 millones, presentando disminución de \$10.016.3 millones con respecto a la vigencia anterior.

Los Ingresos Operacionales ascendieron a \$160.233.3 millones, con participación del 71.13% del ingreso total, presentando disminución de \$42.948.0 millones, equivalente a una variación negativa del 21% con respecto a la vigencia 2014.

Los ingresos operacionales corresponden a:

Cuadro 1 Ingresos Operacionales 2015

(Cifras en millones pesos)

RUBRO	Saldo al 31/12/15	Participación %
Cartera	6.7	0.004%
Portafolio	71.003.7	44.31%
Proyectos	64.397.4	40.19%
FONADE	6.606,3	4.13%
Comisiones y/o honorarios	88.739.6	55.38%
Otros ingresos operacionales	483.3	0.30%
	160.233.3	100.00%

Fuente: Estados Financieros FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Los ingresos operacionales más representativos corresponden a comisiones y/o honorarios, que ascendieron a \$88.739.6 millones equivalentes al 55.38% del total del ingreso operacional y los ingresos del portafolio de proyectos por \$64.397.4 millones, equivalente a 40.19%.

Los Ingresos no Operacionales ascendieron a \$65.027,1 millones, con participación del 28.87% del ingreso total, presenta incremento de \$32.931.7 millones, equivalente al 103% con respecto a la vigencia anterior.

De acuerdo con el informe de gestión de FONADE, en el capítulo 2 sobre Gestión Financiera, los rendimientos financieros del portafolio de inversión disminuyeron en un 20%, comportamiento porcentual determinado por la dinámica de los rendimientos derivados del portafolio de FONADE, principalmente por el impacto negativo en la valoración de los títulos TES, influenciados por el bajo precio del petróleo, factor que influyó significativamente en el incremento del dólar.

Por otro lado, el portafolio de proyectos generó rendimientos financieros por \$64.397 millones, un 17% menor al presentado el año anterior, hecho que obedece tanto a razones de mercado (como las ya mencionadas), como a la disminución en el saldo del portafolio constituido con recursos de convenios de la Gerencia Integral.

Otro de los rubros que afectó negativamente los ingresos fue el de Honorarios y Comisiones por proyectos, que registró una disminución del 22%, equivalente a \$24.842 millones, debido a una desaceleración de proyectos nuevos.

Gastos y Costos

Cuadro 28 Gastos y Costos

(Cifras en millones de pesos)

	2015	2014	Variación \$	Variación %
GASTOS Y COSTOS	203.072.3	215.385,9	-12.313.6	-6%
Gastos Operacionales	174.091.6	200.203.2	-26.111.6	-13%
Gastos No Operacionales	28.980.7	15.182,7	13.798,0	91%

Fuente: Estados Financieros FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Los gastos y costos totales ascendieron a \$203.072.3 millones, presentando una disminución de \$12.313.6 millones, equivalentes al (6%) con respecto a la vigencia 2014.

Los gastos y costos corresponden a Operacionales \$174.091.6 millones y a No Operacionales \$28.980.7 millones.

El informe de gestión de FONADE, en el capítulo 2 sobre Gestión Financiera, indica que los Gastos Operativos generados durante la vigencia 2015 fueron de \$174.091 millones, con una disminución del 13% frente al año inmediatamente anterior. El rubro más importante de los gastos operativos está constituido en su mayoría por gastos de funcionamiento, que suman \$113.754 millones y representan el 65%.

Los gastos de Gestión Comercial suman \$55.345 millones con una participación del 32%, presentan una disminución de \$15.595 millones, coherente con el comportamiento de los rendimientos financieros generados por los recursos de los convenios. Por otro lado, las Provisiones, Depreciaciones y Amortizaciones por \$4.983 millones representan el 3% de los gastos.

FONADE en la vigencia 2015 obtuvo una Pérdida Bruta Operacional de \$8.876 millones, producto de la depuración de los Ingresos Operaciones menos los Gastos Operaciones, relacionados con su objeto misional; no obstante, con el aumento de los Ingresos No Operacionales en el orden del 102.61%, se cierra el ejercicio con una utilidad neta de \$4.164 millones, lo cual significa un descenso del 61% frente a la vigencia 2014, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 29 Resultados Financieros Vigencia 2015

(Cifras en millones de pesos)

	2015	%	2014	%	Variación	
					Abs.	%
Ingresos Operacionales	94.386	58,91%	123.666	60,86%	(29.280)	-23,68%
Otros Ingresos Operacionales	65.847	41,09%	79.515	39,14%	(13.668)	-17,19%
TOTAL INGRESOS OPERACIONALES	160.233	100,00%	203.181	100,00%	(42.948)	-21,14%
Otros Gastos Operacionales	169.109	105,54%	194.732	95,84%	(25.623)	-13,16%
UTILIDAD (PÉRDIDA) BRUTA OPERACIONAL	-8.876	-5,54%	8.449	4,16%	(17.325)	-205,05%
Ingresos No operacionales	65.027	40,58%	32.095	15,80%	32.932	102,61%
Egresos No Operacionales	28.980	18,09%	15.182	7,47%	13.798	90,88%
Provisiones, Depreciaciones y Amortizaciones	4.983	3,11%	5.471	2,69%	(488)	-8,92%
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS	22.188	13,85%	19.891	9,79%	2.297	11,55%
Impuesto sobre la Renta	18.024	11,25%	9.201	4,53%	8.823	95,89%
UTILIDAD NETA DEL EJERCICIO	4.164	2,60%	10.690	5,26%	(6.526)	-61,05%

Fuente: Estados Financieros de FONADE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Evaluación del Control Interno Contable

Se evaluó el control interno contable de FONADE, a través del diligenciamiento de la matriz de evaluación diseñada por la Delegada de Economía y Finanzas, arrojando como resultado una calificación de 1,53 puntos, la cual corresponde a un concepto de control interno **Con Deficiencias**, generado por las siguientes debilidades:

- El 53% de los ítems contemplados en las preguntas, arrojan deficiencias, siendo el de mayor relevancia el componente de seguimiento a controles con una participación del 92%.

Cuadro 30 Evaluación del sistema de control interno contable

	COMPONENTE	PREGUNTAS	CON DEFICIENCIAS	%	EFFECTIVAS	%	TOTAL
1	ENTORNO DE CONTROL	21	14	66,67%	7	33%	21
2	VALORACION DEL RIESGO	40	13	32,50%	27	68%	40
	Integridad y existencia	12	4	33,33%	8	67%	12
	Exactitud y valoración	9	4	44,44%	5	56%	9
	Clasificación y comprensibilidad	14	5	35,71%	9	64%	14
	Ocurrencia	3	0	0,00%	3	100%	3
	Corte de operaciones	2	0	0,00%	2	100%	2
3	ACTIVIDADES DE CONTROL	19	9	56,25%	7	44%	16
4	SEGUIMIENTO A LOS CONTROLES	13	12	92,31%	1	8%	13
5	SISTEMAS DE INFORMACION	16	10	62,50%	6	38%	16
	TOTALES	109	58	53,21%	51	46,79%	109

Fuente: Aplicativo de la CGR

Esta situación se evidenció en las diferentes pruebas adelantadas, tanto en la fase de planeación de la auditoría (pruebas de recorrido) como en la fase de ejecución (pruebas de control) para la evaluación de la calidad y eficiencia de los diseños y aplicación de los mecanismos para el control interno contable. La calificación se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 31

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA	
Evaluación del Sistema de Control Interno Contable	
Entidad auditada: FONADE	
Vigencia auditada: 2015	
Total puntos	167
Total aspectos evaluados	109
Calificación final	1,53
Concepto control interno	Con deficiencias

Fuente: Aplicativo de la CGR

Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF

En cumplimiento de la Resolución 743 del 17 de diciembre de 2013, mediante la cual se adoptó el cronograma para la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera, FONADE ha ejecutado la etapa de Preparación Obligatoria y se encuentra en proceso de culminación la etapa de Transición.

En cumplimiento del cronograma para la implementación, durante la vigencia 2015 se realizaron las siguientes actividades:

- Se elaboró el ESFA al 1 de enero de 2015, teniendo en cuenta las disposiciones de la NIIF 1 “Adopción por primera vez de las Normas Internacionales de Información Financiera” y otras disposiciones legales vigentes en Colombia, con el fin de realizar el reconocimiento de la transición de los estados financieros bajo las normas anteriores a las NIIF, el cual fue aprobado por la Junta Directiva y transmitido el 31 de agosto de 2015 a la SFC para los recursos propios y convenios de gerencia y el 23 de octubre de 2015 para los convenios de gestión.
- Aprobación del Manual de Políticas Contables el 22 de diciembre de 2015.

Los Estados Financieros corresponden a los últimos que presenta el Fondo con normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, bajo el marco del Decreto 2649 de 1993 y con normas de SFC; a partir del año 2016, la información contable se preparará con base en las normas financieras emitidas por el Gobierno Nacional, conforme a la Ley 1314 de 2009 y los Decretos 2784 de 2012 y 3023 de 2013, que adoptaron de manera parcial las NIIF en Colombia y con los plazos establecidos para el Grupo 2, a los preparadores de información financiera.

Dentro de este proceso, FONADE preparó su ESFA con corte al primero de enero de 2015, el cual presentó un aumento en el valor del Patrimonio de \$27.558 millones equivalente al 20.9%, frente al actual marco normativo.

Opinión a los Estados Financieros

Sin salvedades

En nuestra opinión, los Estados Financieros presentan razonablemente en todo aspecto significativo la situación financiera de FONADE a 31 de diciembre de 2015, así como los resultados de las operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados.

La opinión sobre los Estados Contables de FONADE para el 2015 no cambia con respecto a la emitida en el año anterior.

Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas

Se realizó verificación a las 17 observaciones, evidenciándose que seis (6) fueron corregidas, seis (6) se realizó gestión que llevan a un cumplimiento parcial, dos (2)

continúan iguales y tres (3) no son objeto de seguimiento por circunscribirse a aspectos administrativos. El siguiente cuadro muestra el resumen. (Ver Anexo 3).

RESUMEN GLOSAS - 2014			
No. Observación	SI	PARCIAL	NO
A. DE ORDEN CONTABLE			
1	X		
2	X		
3		X	
4	Comentario		
5			X
6		X	
7	Comentario		
8	X		
9		X	
B. DICTAMEN REVISOR F. - P.M.			
10		X	
C. INFORME SCI CONTABLE 2014			
11	Comentario		
D. CONTROL INTERNO MECI			
12		X	
13	X		
14			X
15	X		
16		X	
17	X		
Totales	6	6	2
No seguimiento	3		

3.1.5 Control Interno

Como resultado de la evaluación de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, la calificación obtenida es de 1, 886 puntos, lo cual permite conceptuar a la CGR que la calidad y eficiencia del control interno de FONADE es **Con Deficiencias**.

Lo anterior debido a que se evidenciaron deficiencias en la calidad y eficiencia del control interno, relacionados con actividades que inciden en el propósito de las líneas de negocios misionales establecidas para su funcionamiento. Así mismo, en la efectividad de los controles, se evidenciaron debilidades en la ejecución de los convenios y contratos derivados evaluados y en la supervisión e interventoría de los mismos y debilidades en el cumplimiento del Plan Estratégico.

Respecto a la Operatividad de la Oficina de Control Interno se evidenció que en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, esta Oficina adelantó auditorías de control interno, acorde con su plan de auditorías de la vigencia 2015 y presentó el Informe del Estado del Sistema de Control Interno de FONADE en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley 1474 de 2011.

3.1.6 Tramité de denuncias, Solicitudes Especiales y Quejas

Se recibieron y atendieron dos (2) denuncias identificadas así:

1. Denuncia 2016-96069-82110, mediante la cual se informa de posibles irregularidades en el Centro Zonal Usme del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que fue construido en la ejecución del Contrato Interadministrativo 525 de 2011 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y FONADE.

El Centro Zonal ha presentado inconvenientes del orden administrativo y judicial que originaron una Acción Popular por parte de los residentes del sector contra el diseño de la obra, por lo que ha generado prórrogas para el cumplimiento del objeto del contrato que en la actualidad se encuentra en ejecución.

Es importante precisar que este proyecto es objeto de control fiscal por parte de la Contraloría Delegada para el Sector Social, por lo tanto, los resultados serán presentados por dicha Delegada al final de la auditoría.

2. Denuncia 2015-91880-80524. El 31 de octubre de 2013 FONADE suscribió con el Municipio de Colón Génova (Nariño), el Convenio Interadministrativo No. 2133557, cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos con el fin de contribuir a la ejecución de obras en el Municipio de Colón Génova departamento de Nariño de conformidad con lo establecidos en la ficha de estructuración definitiva del proyecto No. 400, así como en los estudios y diseños que suministre FONADE, los cuales hacen parte integral del Convenio Interadministrativo"*

Se verificó la existencia del contrato de obra, el cual en sus diferentes etapas contractuales fue desarrollado por el Ente Territorial.

El interventor mediante acta hizo entrega de la obra a la autoridad local del Municipio. Por el impacto social de la misma, se hace auditoría visible en la cual participa FONADE; sin embargo, su programación inicial de entrega a la comunidad para el 23 de abril de 2016 no se realizó, debido a situaciones de fuerza mayor, que conllevaron a reprogramación para el mes de junio de 2016.

La Gerencia Departamental de Nariño de la Contraloría General de la República el 18 de mayo de 2016, realizó visita técnica a las aulas y áreas administrativas en la Institución Técnica Industrial Educativa “Divino Niño” en el Municipio de Colón Génova (Nariño), situación que permite concluir que la obra en el momento de la denuncia aún se encontraba en ejecución.

Teniendo en cuenta el acta suscrita en la visita realizada por la CGR por medio de la Gerencia Departamental de Nariño, se concluye que no hay afectación al erario al cumplirse los objetivos contractuales.

Se verificaron los siguientes Insumos:

- Hallazgo No. 14034, que en el informe de la CGR No. 27 de junio de 2014, corresponde al hallazgo No. 19 relativo a Obras del Contrato Derivado No. 2112312 del 07 de diciembre de 2011.

Verificada la información en FONADE, se evidenció que el tiempo de ejecución del contrato se cumplió; el contrato se encuentra en proceso judicial por demanda instaurada por FONADE, la cual fue admitida el 02 de septiembre de 2015; el 18 de enero de 2016 el Consorcio demandado presentó recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda; el contrato no ha sido liquidado y el interventor no entregó los planos record del proyecto.

Ante este estado, se concluye que a la fecha no hay afectación fiscal en la ejecución del contrato.

- Oficio 2015IE102679 de 2015 de la Oficina Jurídica de la CGR, relacionado con el tratamiento de los rendimientos financieros de los Convenios suscritos entre FONADE y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

Se evidenció en los convenios suscritos entre FONADE y la ANH, que se han presentado situaciones de orden administrativo con respecto a la titularidad de los rendimientos financieros, que han generado comunicaciones entre ambas entidades desde octubre de 2013 hasta agosto de 2015; sin embargo, a la fecha no se ha resuelto la controversia.

3.1.7 Beneficios Proceso Auditor

Conforme a los hechos desarrollados en los Hallazgos Nos. 1 y 3 de este informe, relacionados con contratos de obra pública suscritos por FONADE con los Entes Territoriales de Momil (Córdoba) y Departamento de Córdoba, donde se

detectaron falencias en la ejecución de los recursos invertidos, con base en la segunda visita de la CGR se verificó que las obras fueron subsanadas en su totalidad, razón por la cual la gestión del proceso auditor de la CGR originó unos posibles beneficios del control fiscal tasados en \$4.483.1 millones, valor que se había calculado como daño fiscal.

4. ANEXOS

- Anexo 1 Estados Financieros
- Anexo 2 Cuestionario Control Interno Contable
- Anexo 3 Glosas Cámara de Representantes
- Anexo 4 Plan de Mejoramiento
- Anexo 5 Muestra de Contratación
- Anexo 6 Procesos Judiciales

Anexo 1 ESTADOS CONTABLES

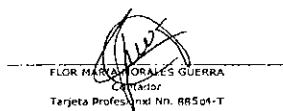
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE
BALANCE GENERAL COMPARATIVO
Por los años terminados AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 Y 2014
(Expresado en millones de pesos)

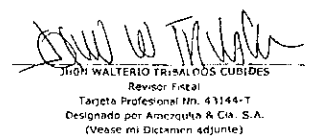
ACTIVOS	Notas	2015	2014	PASIVOS Y PATRIMONIO	Notas	2015	2014
DISPONIBLE	3 y 19	\$ 432.478	\$ 464.459	DÉPOSITOS Y EXIGIBILIDADES	10 y 19	\$ 1.194.022	\$ 1.631.277
INVERSIONES	4 y 19	967.468	1.351.963	CUENTAS POR PAGAR	11 y 19	77.896	80.278
CARTERA DE CRÉDITOS	5 y 19	0	0	OTROS PASIVOS	12	4.948	1.984
CUENTAS POR COBRAR	6 y 19	6.103	13.567	PASIVOS ESTIMADOS Y PROVISIONES	13	41.274	23.256
BIENES REALIZABLES Y RECIBIDOS EN PAGO	7	2.444	2.444	Total pasivos		\$ 1.310.641	\$ 1.736.795
PROPIEDADES Y EQUIPO	8	4.721	5.408	PATRIMONIO			
DIFERIDOS Y OTROS ACTIVOS	9	13.486	11.676	CAPITAL SOCIAL	14 y 19	\$ 66.529	\$ 57.251
VALORIZACIÓN		41.588	18.879	RESERVAS	15 y 19	37.365	34.462
Total activos		\$ 5.468.288	\$ 5.868.396	SUPERAVIT		41.588	18.878
CUENTAS CONTINGENTES	16			UTILIDAD DE EJERCICIOS ANTERIORES		0	10.420
Deudoras		\$ 190.308	\$ 85.383	UTILIDAD NETA DEL EJERCICIO		4.164	10.690
Acreedoras por contra		330.174	266.468	Total patrimonio		\$ 149.646	\$ 131.605
CUENTAS DE ORDEN	17			Total pasivos y patrimonio		\$ 1.468.288	\$ 1.868.396
Deudoras		1.831.695	2.591.855	CUENTAS CONTINGENTES	16		
Acreedoras por contra		8.546.431	8.362.957	Deudoras por contra		\$ 130.508	\$ 85.383
CUENTAS FIDUCIARIAS	18	\$ 152.697	\$ 159.558	Acreedoras		330.174	266.468
				CUENTAS DE ORDEN	17		
				Deudoras por contra		1.831.695	2.591.855
				Acreedoras		8.546.431	8.362.957
				CUENTAS FIDUCIARIAS	18	\$ 152.697	\$ 159.558

Las notas 1 a 75 adjuntas son parte integral de los estados financieros.

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


ALFREDO RAMON GULA DUMAR
Representante legal


FLOR MARIA MORALES GUERRA
Contador
Tarjeta Profesional No. 88504-T

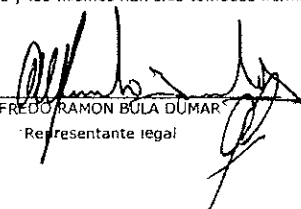

JHON WALTERIO TRIUNFO CUBIDES
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No. 41144-T
Designado por Amcizquia & Cia. S.A.
(Véase mi Dictamen adjunte)

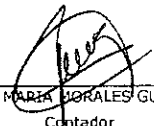
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE
ESTADOS DE RESULTADOS
por los años terminados el 31 DE DICIEMBRE DE 2015 Y 2014
(En millones de pesos)


	Notas	2015	2014
INGRESOS OPERACIONALES:			
Intereses y descuento amortizado		\$ 7	\$ 5
Valoración de inversiones		5.639	10.079
Comisiones y honorarios		<u>88.740</u>	<u>113.582</u>
Total Ingresos Operacionales		<u>94.386</u>	<u>123.666</u>
RESULTADO OPERACIONAL		<u>94.386</u>	<u>123.666</u>
OTROS INGRESOS OPERACIONALES:			
Otros Ingresos		65.354	78.524
Recuperaciones		0	0
Diversos		<u>483</u>	<u>991</u>
Total Otros Ingresos Operacionales	20	<u>65.847</u>	<u>79.515</u>
OTROS GASTOS OPERACIONALES	21	<u>169.109</u>	<u>194.732</u>
INGRESOS NO OPERACIONALES	22	<u>65.027</u>	<u>32.095</u>
EGRESOS NO OPERACIONALES:			
Multas y sanciones, litigios, indemnizaciones y demandas		28.870	6.668
Diversos		<u>110</u>	<u>8.514</u>
Total Egresos no Operacionales		<u>28.980</u>	<u>15.182</u>
Resultado antes de provisiones, depreciaciones y amortizaciones		<u>27.171</u>	<u>25.362</u>
PROVISIONES:			
Cartera de créditos		0	0
Cuentas por cobrar		683	61
Otras provisiones		<u>2.456</u>	<u>3.953</u>
Total Provisiones		3.139	4.014
DEPRECIACIONES		725	814
AMORTIZACIONES		<u>1.119</u>	<u>643</u>
Total Provisiones, Depreciaciones y Amortizaciones		<u>4.983</u>	<u>5.471</u>
Utilidad antes de impuesto sobre la renta		<u>22.188</u>	<u>19.891</u>
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	23	<u>18.024</u>	<u>9.201</u>
UTILIDAD NETA DEL EJERCICIO		<u>\$ 4.164</u>	<u>\$ 10.690</u>

Las notas 1a 25 adjuntas son parte integral de los estados financieros.

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


ALFREDO RAMON BULA DUMAR
Representante legal


FLOR MARIA MORALES GUERRA
Contador
Tarjeta Profesional No. 88504-T

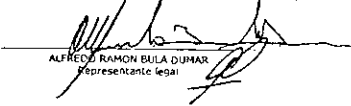

JHON WALTERIO TRIBALDOS CUBIDES
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No. 43144-T
Designado por Amezcuita & Cia. S.A.
(Vease mi Dictamen adjunto)

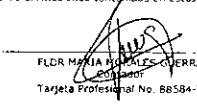
FNDD FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE
ESTADOS DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
POR LOS AÑOS TERMINADOS EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013 Y 2014
(En millones de pesos)

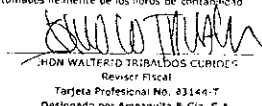
	Reservas				Superávit				Utilidad de ejercicios anteriores	Utilidad neta del ejercicio	Total patrimonio	
	Capital Social	Reserva Legal	Reserva ocasional	Reserva recursos no reembolsables	Total reservas	Valorizaciones	Revalorización del patrimonio	Donaciones				Total
SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013	\$ 57.151	\$ 13.747	\$ 1.514	\$ 9.903	\$ 25.164	\$ 27.046	\$ 0	\$ 0	\$ 27.046	\$ 18.056	\$ 10.420	\$ 137.839
Traslado de utilidades año 2013										10.920	(10.420)	0
Distribución de utilidades año 2013			1.895	16.251	18.056					(18.056)		0
Distribución reserva Recursos no reembolsables				(8.758)	(8.758)							(8.758)
Valorizaciones						(8.170)			(8.170)			(8.170)
Utilidad neta del año											18.690	18.690
SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014	\$ 57.151	\$ 15.552	\$ 1.514	\$ 17.396	\$ 39.462	\$ 18.878	\$ 0	\$ 0	\$ 18.878	\$ 10.420	\$ 10.690	\$ 131.601
Traslado de utilidades año 2014										10.690	(10.690)	0
Distribución de utilidades año 2014	9.328	1.042			1.042					(10.920)		0
Distribución de utilidades año 2014		1.869	5.615	4.006	18.698					(10.598)		8
Distribución reserva Recursos no reembolsables				(8.829)	(8.829)							(8.829)
Valorizaciones						22.710			22.710			22.710
Utilidad neta del año											4.164	4.164
SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015	\$ 66.529	\$ 17.662	\$ 7.129	\$ 12.572	\$ 37.365	\$ 41.588	\$ 0	\$ 0	\$ 41.588	\$ 0	\$ 4.164	\$ 149.446

Las notas 1 a 25 adjuntas son parte integral de los estados financieros.

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


ALFREDO RAMON BULA DUMAR
Representante legal


FLOR MARÍA MORALES GUERRA
Contador
Tarjeta Profesional No. 88584-T


JHON WALTER TRIBALDOS CLURID
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No. 83144-T
Designado por Amexquita & Cia. S.A.
(Véase mi Dictamen adjunto)

ANEXO 2 CUESTIONARIO CONTROL INTERNO CONTABLE

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Evaluación del Sistema de Control Interno Contable

Entidad auditada: FONADE

Preparado por : Belisario Nieto
A.

Vigencia auditada: 2015

Revisado por : Jose Alberto
Cantillo A

N°	ASPECTOS A EVALUAR	CALIFICACIÓN		INCLUIDO EN CUESTIONARIO CGN?
1	Las personas que ejecutan las actividades relacionadas con el proceso contable conocen suficientemente las normas que rigen la administración pública?	1	Efectivo	SI
2	Las personas que ejecutan las actividades relacionadas con el proceso contable conocen suficientemente el régimen de contabilidad pública aplicable para la entidad?		En blanco	SI
3	Se cuenta con un área contable debidamente estructurada de conformidad con la complejidad, desarrollo tecnológico y estructura organizacional de la entidad?	1	Efectivo	SI
4	Se tienen establecidos de forma clara e inequívoca los niveles de autoridad y responsabilidad en la ejecución de cada una de las actividades del proceso contable?	1	Efectivo	SI
5	La entidad tiene implementada una política de actualización permanente para los funcionarios inmersos en el proceso contable y la misma se lleva a cabo en forma continua?	2	Con deficiencias	SI
6	La entidad tiene definidas las necesidades del recurso humano, en cuanto a los requerimientos técnicos señalados por la entidad conforme con la responsabilidad que demanda el ejercicio de la profesión contable?	2	Con deficiencias	SI
7	Cuando se presentan cambios de representante legal o de contador en la entidad se producen informes y procesos de empalme?	1	Efectivo	SI
8	La entidad cuenta con un plan de evaluación de desempeño de los funcionarios del área contable, acorde con la normatividad de la entidad?	2	Con deficiencias	
9	La alta dirección facilita la comunicación y retroalimentación entre los diferentes niveles de la organización con el área de contabilidad?	2	Con deficiencias	
10	Están debidamente documentadas las políticas contables, los procedimientos y demás prácticas que se aplican internamente?	2	Con deficiencias	SI
11	La alta dirección asume la responsabilidad de las acciones de mejoramiento y compromisos adquiridos por el área de contabilidad en los planes de mejoramiento?	2	Con deficiencias	

12	La filosofía y estilo de la dirección coadyuvan al desarrollo integral de los procesos contables?	2	Con deficiencias	
13	En la formulación del plan estratégico y de los planes de acción, tiene participación el área de contabilidad?	2	Con deficiencias	
14	Se realizan autoevaluaciones periódicas para determinar la efectividad de los controles implementados en cada una de las actividades del proceso contable?	2	Con deficiencias	SI
15	Las políticas, directrices y formulación de programas del proceso contable, contienen metas, objetivos e indicadores de rendimiento?	2	Con deficiencias	
16	Los resultados obtenidos en el proceso de preparación de la información contable responden a lo planeado?	2	Con deficiencias	
17	Se estudian y analizan los puestos de trabajo para definir los perfiles de los empleos que conforman la planta de personal del área contable?	1	Efectivo	
18	La asignación y distribución de cargas responde a los requerimientos de los procesos contables?	2	Con deficiencias	
19	La estructura organizacional actual del departamento de contabilidad permite orientar el trabajo para alcanzar los propósitos, objetivos y cualidades de la información contable?	1	Efectivo	
20	La entidad ofrece las condiciones necesarias que permitan la implementación de mecanismos de control, como también el ejercicio del autocontrol de la función contable?	2	Con deficiencias	
21	Los soportes documentales de los registros contables se encuentran debidamente organizados y archivados de conformidad con las normas que regulan la materia?	1	Efectivo	SI
22	Existen indicadores que involucren procesos, procedimientos, recursos y funcionarios, para determinar el fortalecimiento o debilitamiento de políticas y estrategias del área contable?	2	Con deficiencias	
1	Las transacciones, hechos y operaciones realizados en cualquier dependencia de la entidad son debidamente informados al área contable a través de los documentos fuente o soporte?	2	Con deficiencias	SI
2	Los hechos financieros y económicos que se llevan a cabo en los procesos de la entidad han sido incluidos en el proceso contable?	1	Efectivo	SI
2	Se elaboran listados consecutivos de documentos con el fin de verificar la completitud (integridad) de los registros?	1	Efectivo	SI
3	Están debidamente identificados los productos de los demás procesos que se convierten en insumos del proceso contable?	2	Con deficiencias	SI
3	Los bienes, derechos y obligaciones son objeto de tomas físicas periódicas y su resultado se coteja con los registros contables y se hacen los ajustes a que haya lugar?	2	Con deficiencias	
4	Los libros de contabilidad se encuentran debidamente soportados en comprobantes de contabilidad?	1	Efectivo	SI

4	Para el registro de las transacciones, hechos u operaciones se elaboran los respectivos comprobantes de contabilidad?	1	Efectivo	SI
5	Existe una política mediante la cual las transacciones, hechos y operaciones realizadas en cualquier dependencia del ente público, son debidamente informados al área contable a través de documentos fuente o soportes?	1	Efectivo	SI
5	Los registros contables que se realizan tienen los respectivos documentos soportes idóneos?	1	Efectivo	SI
6	Los hechos financieros, económicos y sociales y ambientales llevados a cabo en los procesos proveedores de la entidad han sido incluidos en el proceso contable?	1	Efectivo	SI
6	Se realizan periódicamente tomas físicas de bienes, derechos y obligaciones y se confronta con los registros contables para hacer los ajustes pertinentes?	1	Efectivo	SI
7	Se efectúan en forma periódica conciliaciones y cruces de saldos entre las áreas de almacén, presupuesto, contabilidad, tesorería y demás áreas y/o procesos de la entidad?	2	Con deficiencias	SI
1	Los documentos fuente que respaldan los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales contienen la información necesaria para realizar su adecuada identificación?	1	Efectivo	SI
2	Se elaboran y revisan oportunamente arquezos de caja general, de caja menor y conciliaciones bancarias con el fin de determinar los valores objeto de clasificación, registro y control del efectivo?	1	Efectivo	SI
3	Los hechos financieros y económicos realizados por la entidad registrados como activos y pasivos son susceptibles de ser medidos monetariamente de manera fácil y confiable?	1	Efectivo	SI
4	Se realizan periódicamente conciliaciones de saldos recíprocos con otras entidades públicas?	2	Con deficiencias	SI
5	Las sumas registradas por concepto de depreciación, provisión, amortización, agotamiento, valorización, diferencia en cambio y deterioro se encuentran adecuadamente calculadas de conformidad con la normatividad vigente?	1	Efectivo	SI
6	Los saldos contenidos en los estados de situación financiera, estados de resultados y otros informes y reportes contables coinciden con los registrados en los libros de contabilidad?	2	Con deficiencias	SI
7	Se identifican, analizan y se le da tratamiento adecuado a los riesgos de índole contable de la entidad en forma permanente?	2	Con deficiencias	SI
8	Los costos históricos registrados en la contabilidad son objeto de actualización permanente acorde con lo estipulado en el régimen de contabilidad pública?		En blanco	SI

9	Se conoce y aplica los tratamientos contables diferenciales existentes entre entidades de gobierno general y empresas?		En blanco	SI
10	Se ha implementado y ejecutado una política de depuración contable permanente y de sostenibilidad de la calidad de la información?	2	Con deficiencias	SI
11	Existe y funciona una instancia asesora que permita gestionar los riesgos de índole contable?	1	Efectivo	SI
1	Las cuentas mayores y auxiliares utilizadas para la clasificación de los hechos económicos, transacciones u operaciones realizada por la entidad son adecuadas?	1	Efectivo	SI
2	Los diferentes informes relacionados con la información contable se acompañan de los respectivos análisis e interpretaciones que faciliten su comprensión por parte de los usuarios de la información?	2	Con deficiencias	SI
3	Los bienes derechos y obligaciones se encuentran debidamente individualizados en la contabilidad bien sea por el área contable o por otras dependencias?	1	Efectivo	SI
4	Las notas a los estados contables revelan en forma amplia, clara y comprensible la información de tipo cuantitativo y cualitativo de los saldos en ellos registrados?	2	Con deficiencias	SI
5	Existen procesos de verificación de consistencia entre las notas a los estados contables y los saldos revelados en ellos?	1	Efectivo	SI
6	Las notas explicativas a los estados contables cumplen con las disposiciones establecidas en el régimen de contabilidad pública?	2	Con deficiencias	SI
7	Existen procedimientos para que las cifras contables presentadas a distintos usuarios de ellas sean homogéneas?	1	Efectivo	SI
8	El contenido de las notas a los estados contables revela en forma suficiente la información de tipo cualitativo y cuantitativo físico que corresponde?	2	Con deficiencias	SI
9	Los hechos financieros y económicos que fueron objeto de identificación e incorporación en los estados financieros fueron interpretados de conformidad con el régimen de contabilidad pública?	1	Efectivo	SI
10	Los hechos financieros, económicos sociales y ambientales realizados por la entidad contable pública son de fácil y confiable clasificación en el catálogo general de cuentas?	1	Efectivo	SI
11	Son adecuadas las cuentas utilizadas para la clasificación de las transacciones y hechos económicos de conformidad con el régimen de contabilidad aplicable?	1	Efectivo	SI
12	En el catálogo general de cuentas utilizado para la clasificación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, corresponde a la última versión publicada en la página web de la Contaduría General de la Nación?	1	Efectivo	SI

13	Son adecuadas y completas las descripciones que se hacen de las transacciones, hechos u operaciones en el documento fuente soporte?	2	Con deficiencias	SI
14	La clasificación de las transacciones, operaciones y hechos económicos registrados en la contabilidad obedecen a una correcta interpretación tanto del marco conceptual como del manual de procedimientos del régimen de contabilidad pública?	1	Efectivo	SI
1	Las transacciones y hechos económicos que han sido incorporados en los estados contables están debidamente soportados en documentos idóneos y válidos según su naturaleza?	1	Efectivo	SI
2	Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales que han sido objeto de identificación están soportados en documentos idóneos y de conformidad con la naturaleza de los mismos?	1	Efectivo	SI
3	Las cifras existentes en los estados informes y reportes contables se encuentran soportados con el documento idóneo correspondiente?	1	Efectivo	SI
1	Existe una política para llevar a cabo en forma adecuada el cierre integral de la información producida en todas las áreas o dependencias que generan hechos financieros, económicos, sociales y ambientales?	1	Efectivo	SI
2	Los registros contables se han efectuado en estricto orden cronológico, en la vigencia correspondiente y guardando el consecutivo de los hechos transacciones y operaciones según corresponda?	1	Efectivo	SI
1	¿La entidad ha definido e implementado políticas y procedimientos de control interno contable?	2	Con deficiencias	
2	¿La entidad adelanta acciones que garanticen el control a la ejecución de planes, programas y procesos de las áreas de contabilidad?	2	Con deficiencias	
3	¿La entidad ha diseñado un plan que involucre actividades de control preventivas a los procedimientos contables?	2	Con deficiencias	
4	¿Están identificados los responsables de cada uno de los procesos de la preparación de información contable?	1	Efectivo	
5	¿Existen puntos de control para cada uno de los procesos contables significativos?	2	Con deficiencias	
6	¿Se cumple con los cronogramas y actividades establecidos para cada uno de los procesos contables?	1	Efectivo	
7	¿Se evalúa el logro de los objetivos a partir de los indicadores definidos en el proceso contable?	2	Con deficiencias	
8	¿Existen indicadores que permitan medir la efectividad de los controles aplicados en el área de contabilidad?	2	Con deficiencias	
9	¿Se priorizaron los riesgos en el proceso de preparación de información contable teniendo en cuenta la efectividad de los controles?	2	Con deficiencias	
10	¿Los controles aplicados a los sistemas de información contable generan confianza?	2	Con deficiencias	

11	¿La entidad tiene mecanismos para garantizar la confiabilidad de la información financiera que genera?	1	Efectivo	
12	¿Dependiendo del nivel de riesgo inherente en cada una de las actividades desarrolladas en el área de contabilidad hay adecuada segregación de funciones?	1	Efectivo	
13	¿La entidad cuenta con dispositivos de seguridad para restringir el acceso a los activos y registros?	1	Efectivo	
14	¿La oficina de control interno evalúa el diseño, desarrollo e implementación de los controles a ser aplicados en cada uno de los procesos de elaboración de información contable ejecutados por la entidad?	2	Con deficiencias	
15	Los manuales de políticas, procedimientos y demás prácticas contables se encuentran debidamente actualizados?	1	Efectivo	Si
16	¿Existen políticas y procedimientos adecuados para el desarrollo y la modificación de los sistemas de información que generan reportes e información contable?	1	Efectivo	
17	¿Existen controles para la utilización de los programas de computador y/o archivos de datos incluyendo los relacionados con los cambios ?	1	Efectivo	
18	¿Se requieren aprobaciones adecuadas de la gerencia antes de permitir el acceso de alguien a aplicaciones y bases de datos específicas de la contabilidad?	1	Efectivo	
19	Se elaboran y diligencian los libros de contabilidad de conformidad con los parámetros establecidos en el régimen de contabilidad pública?	1	Efectivo	Si
1	¿Los procesos y procedimientos contables de la entidad son monitoreados por los funcionarios responsables de cada una de las actividades que los componen?	2	Con deficiencias	
2	¿La organización ha diseñado y ejecutado actividades para monitorear la efectividad del sistema de control interno contable?	2	Con deficiencias	
3	¿La alta dirección es receptiva a las recomendaciones relacionadas con el proceso contable formuladas por los organismos o unidades que controlan las actividades de la entidad, a través de una de sus dependencias?	2	Con deficiencias	
4	¿La entidad ha diseñado un sistema de evaluación que permita generar la cultura del autocontrol y el mejoramiento continuo de la gestión contable en la entidad?	2	Con deficiencias	
5	¿La entidad realiza monitoreo y ajustes al mapa de los riesgos que afectan el proceso contable?	2	Con deficiencias	
6	¿Los funcionarios que ejercen el seguimiento de los controles del proceso contable tienen la competencia y experiencia requerida?	1	Efectivo	
7	¿Existen indicadores para medir el impacto de la función de la oficina de control interno?	2	Con deficiencias	

8	¿La entidad ha adoptado mecanismos que permitan evaluar la efectividad de las acciones de mejora suscritas en el plan de mejoramiento relacionados con el proceso contable?	2	Con deficiencias	
9	¿La entidad tiene definidas acciones alternativas para atenuar las debilidades potenciales identificadas en el proceso contable?	2	Con deficiencias	
10	¿Se realizan talleres con la participación de todos los funcionarios de la entidad que permitan retroalimentar a la alta dirección sobre las deficiencias de los controles contables aplicados?	2	Con deficiencias	
11	¿La oficina de control interno elabora un plan de acción para monitorear el área y los procesos contables?	2	Con deficiencias	
12	¿La información generada por el sistema de seguimiento de los controles contables (monitoreo) es comunicada a la alta dirección?	2	Con deficiencias	
13	¿La alta dirección toma decisiones basada en los informes presentados por la oficina de control interno?	2	Con deficiencias	
1	¿La entidad tiene identificadas las necesidades de información externas e internas relacionadas con el proceso contable?	2	Con deficiencias	
2	El proceso contable opera en un ambiente de sistema integrado de información y esta funciona adecuadamente?	2	Con deficiencias	SI
3	¿Están claramente definidos los canales de comunicación entre el área de contabilidad y las diferentes dependencias?	2	Con deficiencias	
4	¿La entidad cuenta con canales de comunicación para la ciudadanía y los funcionarios para que presenten sus inquietudes relacionadas con la información contable?	2	Con deficiencias	
5	Se efectúa mantenimiento, actualización y parametrización periódicos necesarios para un adecuado funcionamiento de los aplicativos utilizados para procesar la información contable?	1	Efectivo	SI
6	Se elaboran oportunamente los estados, informes y reportes contables al representante legal, a la Contaduría General de la Nación, a los organismos de inspección, vigilancia y control?	1	Efectivo	SI
7	Se evidencia por medio de flujogramas u otro mecanismo, la forma como circula la información a través de la entidad y su efecto en el proceso contable?	1	Efectivo	SI
8	La información contable es utilizada para cumplir propósitos de gestión?	2	Con deficiencias	SI
9	¿Se publica oportunamente en medios visibles y de fácil acceso a la comunidad los Estados Financieros, Sociales y Ambientales?	2	Con deficiencias	SI
10	¿La información contable cuenta con los análisis e interpretaciones que faciliten la comprensión por parte de los usuarios?	2	Con deficiencias	

11	¿Se tiene un sistema de indicadores para analizar e interpretar la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad?	2	Con deficiencias	SI
12	¿Existen protocolos sobre responsabilidad y acceso de seguridad a la información contable?	1	Efectivo	
13	¿Se realizan Backup de seguridad de toda la información contable generada por la organización?	1	Efectivo	
14	Se tienen debidamente identificados los productos del proceso contable que deben suministrarse a las demás áreas de la entidad y a los usuarios externos?	2	Con deficiencias	SI
15	Se tienen identificados en la entidad los procesos que generan transacciones, hechos y operaciones y que por lo tanto se constituyen en proveedores de información del proceso contable?	2	Con deficiencias	SI
16	¿Existen mecanismos de verificación de la oportunidad y veracidad de la información contable reportada a las diferentes instancias gubernamentales?	1	Efectivo	SI
Total puntos		167		
Total aspectos evaluados		109		
Calificación final		1,53		
Concepto control interno		Con deficiencias		

ANEXO 3 GLOSAS CAMARA REPRESENTANTES

GLOSAS		SEGUIMIENTO FONADE	SEGUIMIENTO CGR	NIVEL DE CUMPLIMIENTO		
No.	A.- DE ORDEN CONTABLE			SI	PARCIAL	NO
1	A 31 de diciembre de 2014, presentan déficit operacional por valor de \$ (216.110.023) miles	El valor informado no está incluyendo los ingresos correspondientes a otros ingresos operacionales por cuantía de \$235.276.655, los cuales se encuentran registrados en la subcuenta 48 debido a que por el proceso de homologación que realiza la Entidad no es posible registrarlos en otra cuenta.	Se verifico el registro en la subcuenta 48.	X		
2	-A 31 de diciembre de 2014, presenta variación patrimonial negativa por valor de (6.237.828) miles. -Cartera de créditos clasificada por tipo de riesgo a 31 de diciembre de 2014 (cifras en millones de pesos)	La disminución del patrimonio en la vigencia 2014 se presenta en razón a ajuste efectuado a la valorización de la propiedad, planta y equipo.	Fonade, realizó los ajustes en la vigencia 2015, la variación patrimonial pasa a ser positiva. -Respecto a la cartera, se refiere a un comentario.	X		
3	Riesgo de incobrabilidad \$ 764 millones	Este valor corresponde a Crédito con EMPAS S.A. del cual ya se surtió el proceso para su recuperación determinándose que dichos recursos a la fecha son incobrables, razón por la cual en cumplimiento a lo establecido por la Superintendencia Financiera se está surtiendo el trámite correspondiente para su castigo.	Posterior al proceso realizado para la recuperación y determinando que son incobrables, falta realizar los registros para el castigo.		X	
4	Informe del total de las cuentas por cobrar a 31 de diciembre de 2014 en miles de pesos (de acuerdo con el catálogo de cuentas de su entidad), así: Miles de pesos	En algunos casos el trámite para la recuperación de los recursos depende del cumplimiento de condiciones estipuladas contractualmente, o en otros casos dependen de procesos judiciales que hasta tanto no se conozca la decisión de los jueces no se puede	Esta glosa es un comentario, por cuanto no se refleja la incidencia. No es Objeto de seguimiento.			

	VALOR TOTAL DE LOS DEUDORES O CUENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO	EDAD DE LOS DEUDORES O CUENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO	<p>exigir el pago de la acreencia, por lo que no resulta posible la depuración o recaudo de manera oportuna, situaciones estas que no dependen de decisiones al interior de la entidad.</p> <p>Así mismo, existen partidas que ya surtieron el proceso de gestión para su recuperación y en cumplimiento de lo establecido por la Superintendencia Financiera se está surtiendo el trámite correspondiente para su castigo.</p>			
5	<p>\$20.000.134</p>	<p>Mayor a 180 días</p>	<p>FONADE utiliza el Plan de Cuentas establecido para el sector Financiero y para efectos de reportar a la Contaduría General de Nación realiza el proceso de homologación de acuerdo con las cuentas contables establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, generando que se reporte de manera representativa saldos en las cuentas otros.</p>	<p>Los saldos no fueron reclasificados en sus respectivas cuentas, ni se solicitó a la Contaduría la habilitación de nuevos códigos contables. Si bien FONADE utiliza el PC para el Sector Financiero, La aplicación de las normas contables públicas, en su condición de Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, debe sujetarse a cumplir la regulación contable contenida en el Régimen de Contabilidad Pública, expedido por la Contaduría General de la Nación. En consecuencia, es obligatoria la aplicación del Catálogo General de Cuentas hasta el nivel de subcuentas (6 dígitos). Resolución 354 de 2007 Contaduría GN. CONCEPTO 20142000010401 DEL 24 abril de 2014.</p>		<p>X</p>
6	<p>- Una vez revisado el catálogo de cuentas, se encontraron las siguientes cuentas con sus</p>		<p>Mediante documento CONPES 3333 del 17 de enero de 2005, se fijaron los lineamientos en materia turística para el desarrollo del</p>	<p>De acuerdo con el Informe del Revisor Fiscal, al Cierre de la vigencia 2015, FONADE no había transferido 2 lotes a la sociedad</p>	<p>X</p>	

	<p>respectivos saldos a 31 de diciembre de 2014.</p> <p>-163700 - Propiedad planta y equipos no explotado, Por \$ 1.706.228.00 miles.</p> <p>-193000 Bienes recibidos en dación de pago por \$3.817.974.00 miles</p>	<p>proyecto Playa Blanca Barú determinándose que debían transferirse los terrenos propiedad del Ministerio de Comercio Industria y Turismo destinados al citado proyecto a una empresa Industrial y Comercial del Estado, considerándose que FONADE era la Entidad idónea para ello.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, mediante escritura pública de compraventa No. 185 otorgada a 11 de febrero de 2.008, ante la Notaria 65 de Bogotá, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo transfirió a FONADE, a título de venta, el derecho de dominio y la posesión real y material que tenía y ejercía sobre los inmuebles destinados al Proyecto Playa Blanca Barú consistentes en 18 lotes de terreno ubicados en el Municipio de Cartagena corregimiento Santa Ana, de los cuales al corte al año 2012, fueron transferidos a la entidad 15 lotes, y durante el 2013 fue transferido un lote más, quedando en la cuenta 1.6.37.01, 2 lotes pendientes por valor total de \$1.706.228 Miles.</p> <p>En cuanto al valor registrado en la cuenta 1930, corresponde al valor de los bienes recibidos en pago, producto de las cuentas por cobrar de créditos.</p>	<p>Playa Blanca Barú, hasta tanto no se definieran las acciones jurídicas entabladas por la entidad y por terceros. FONADE defiende la titularidad de los mismos y ha iniciado acciones para el saneamiento de la situación. Sigue pendiente por cuanto existen procesos en curso y no se ha definido aún.</p>			
7	<p>- Demandas interpuestas por terceros en contra de su entidad a 31 de diciembre de 2014 de acuerdo con el informe presentado por el ordenador del gasto:</p>	<p>Se asesoró al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad en la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, la cual incluyó la identificación de las causas de litigiosidad en los años 2012-2014, las</p>	<p>Esta glosa no es objeto de seguimiento, por cuanto se hace referencia es a notas explicativas del balance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Total de demandas - Provisión de demandas -Demandas falladas en contra por pagar 			

	<p>*VALOR TOTAL DE LAS DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD CUENTA 912000 \$268.400.409. *VALOR TOTAL DE LAS DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD DEBIDAMENTE PROVISIONADAS CUENTA 271005 \$16.205.794. *VALOR TOTAL DE LAS DEMANDAS FALLADAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD POR PAGAR A 31-12-14 - CRÉDITOS JUDICIALES CUENTA 2460 \$4.755. *NÚMERO DE DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD SIN CUANTÍA: 19</p>	<p>causas de sentencia pagadas durante los años 2012-2014 y las actividades a desarrollar con el fin de mitigar el riesgo legal. La Política de Prevención del Daño Antijurídico fue adoptada por el Gerente General mediante resolución No. 298 del 28 de octubre de 2015.</p> <p>Para efectos de diseñar un reporte de provisiones que revele la realidad procesal de la entidad, mediante memorando Orfeo No. 205110032753 se implementaron los criterios que deben tener en cuenta los apoderados, para realizar la correspondiente calificación de contingencias de los procesos a su cargo. Dicho memorando, se encuentra en consonancia con lo dispuesto por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado en la Circular No. 23 de 11 de diciembre de 2015. Se viene adelantado la contratación de apoderados expertos en la materia del litigio, con el fin de que adelante una defensa judicial idónea y especializada de la Entidad. Se ha trabajado mancomunadamente con la Agencia de Defensa Jurídica del Estado para que dicha entidad coadyuve la defensa e intereses de Fonade en los diferentes procesos donde sea parte.</p>	<p>- Número de demandas</p>			
<p>8</p>	<p>Tal como se indica en la nota 25 de los estados financieros, el 5 de febrero de 2015 la Sociedad Playa Barú S.A.S. mediante</p>	<p>Respecto a esta observación indicamos que FONADE recibió de la Sociedad Playa Blanca Barú, la certificación del valor intrínseco de las acciones con corte a 31</p>	<p>Se evidenció el registro contable.</p>	<p>X</p>		

	<p>certificación emitida por su Revisor Fiscal, informó el valor patrimonial de la sociedad al 31 de diciembre de 2014, dicho valor representa para FONADE una valoración por la participación de su inversión en dicha sociedad, de \$19.636 millones de pesos, al pasar de \$59.534 millones a \$79.170 millones. Dicho valor no afecta los resultados del Fondo y su reconocimiento en los estados financieros debe atender el principio de prudencia contable al considerar las situaciones conocidas en los últimos días.</p>	<p>de diciembre de 2014, en el mes de febrero de 2015, razón por la cual al cierre de la vigencia 2014 no se contaba con la información para el reconocimiento de la valoración, una vez fue recibida la información correspondiente, está fue registrada contablemente en el cierre del mes de Enero de 2015.</p>				
9	<p>En relación con la inversión en la sociedad Playa Barú S.A.S, en febrero de 2015, la Fiscalía de Cartagena emitió una Resolución de acusación y ordenó devolver transitoriamente, parte de los terrenos del predio La Puntilla (entregado por FONADE como participación en la sociedad), a los denunciantes que aseguran ser los herederos de esas tierras. En razón a lo anterior FONADE emitió un comunicado informando que los bienes de su propiedad, ubicados en la Isla de Barú y, aportados a la sociedad en</p>	<p>Fonade y la sociedad Playa Blanca Barú S.A.S, una vez tuvieron conocimiento de la decisión de la Fiscalía 3ª Delegada de Cartagena, solicitaron al Fiscal General de la Nación, la variación de la asignación del caso, lo que en efecto se hizo, procediéndose a asignar el proceso a la Fiscalía 56 Especializada de Bogotá, ante quien se presentó recurso de reposición contra la decisión de la Fiscalía 3ª Delegada. La Fiscalía 56 decidió revocar las medidas de restablecimiento del derecho (que eran las medidas que ordenaban la entrega y la cancelación de la matrícula), y dispuso que el proceso se remitiera al Juzgado Penal del Circuito de Cartagena de turno, para que se surta la</p>	<p>A 31 de diciembre de 2015, la inversión de Fonade en esa sociedad es de \$59.572 millones de valor nominal y \$78.310 valor de mercado correspondientes al 49% de Participación. (Fuente: Informe Revisor Fiscal, a los Estados Financieros 2015, página 6, como hechos relevantes del período). Y Posterior a ello, en 2016 han dado cumplimiento a dieron cumplimiento al Decreto 070, modificando la compra de acciones y terminando con una participación del 42,07% en Barú. En conclusión, se deja como cumplimiento Parcial debido a que en 2016, es un tema que se ha tratado en Junta Directiva de FONADE, y que será objeto de seguimiento en el proceso auditor que se</p>			X

	<p>comento, tienen su cadena de tradición con estricto ajuste a la legalidad y considera legítima su propiedad, con el ileno de todos los requisitos legales y al amparo de las normas vigentes. Durante el año 2015 la entidad adelantará todas las vías legales a que tengan lugar para defender sus derechos; situación que puede impactar el valor de la inversión, dependiendo de lo que se defina en los estrados judiciales</p>	<p>etapa de juicio en contra del Ex</p> <p>Alcalde Local Dr. Juan Ricardo Pérez. El proceso le correspondió al Juzgado Tercero Penal del Circuito, el cual está pendiente de fijar fecha para la audiencia preparatoria, pues ya se surtió la etapa de traslados para presentar peticiones y nulidades.</p> <p>Se resalta que ante el Juzgado Tercero Penal del Circuito el Ministerio Público, Fonade y la Agencia Nacional de Defensa presentaron petición de cambio de radicación con el fin que la H. Corte Suprema disponga la remisión del proceso a otra ciudad por falta de garantías procesales en Cartagena para este caso, esta solicitud fue coadyuvada por Playa Blanca Barú.</p> <p>El proceso se encuentra al Despacho para resolver sobre la remisión del proceso a la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>practique a la vigencia 2016, por cuanto son registros contables de 2016.</p> <p>Queda pendiente hasta que el CSJ decida.</p>			
B.	Dictamen R.F. Plan de Mejoramiento – SuperFinanciera		SI	PARCIAL	NO	
10	<p>En cumplimiento del Plan de Mejoramiento Institucional, orientado a cumplir con las observaciones informadas por la Superintendencia Financiera de Colombia- SFC, (proceso de inspección a FONADE de en el año 2012), FONADE contrató a la firma Interkont con el objeto de desarrollar un "Sistema de Información para el Seguimiento</p>	<p>De acuerdo al informe sobre los procedimientos de auditoría y los resultados de la revisión al seguimiento del avance Plan de Mejoramiento Institucional (Iniciativa No. 3 "sistemas de información para el seguimiento, control y supervisión de los proyectos") de FONADE emitido por la Revisoría Fiscal Amezcua & Cía. del 11 de mayo del 2015 con referencia RF-045-2015; el Área de Tecnología de la Información continuó con las actividades definidas para el</p>	<p>Se evidenció el desarrollo de la primera fase en la que se incluyó el registro de 14 convenios, falta la segunda fase que hace referencia a subir otros convenios, las pruebas funcionales, la producción y el acompañamiento a usuarios finales y estabilización post-producción.</p>		X	

	Control y Supervisión de los Proyectos". Dicho contrato finalizó en el 2014, sin el cumplimiento de su objeto de servicio, razón por la cual FONADE estructuró un proyecto de desarrollo In-house del sistema de información, para dar cumplimiento al compromiso adquirido con la SFC, el cual al cierre de diciembre de 2014 no había finalizado.	desarrollo de la iniciativa aprobada, y describe dos fases para el cumplimiento.				
C.	Informe SCI contable vigencia fiscal 2014		SI	PARCIAL	NO	
11	CALIFICACION DEL SISTEMA: Producto de la autoevaluación de acuerdo con la Resolución No. 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación la calificación fue del 4.65.	FONADE reportó el 3 de febrero del 2015 el Informe de Control Interno Contable, en el cual se obtuvo porcentaje de 4.65, que lo ubica en el criterio adecuado, siendo este el máximo rango en la escala de valoración. Dentro de la evaluación se observó análisis y depuración de las cuentas; se gestionó la recuperación de cuentas por cobrar incobrables; se tienen identificados algunas partidas antiguas de la cuenta por pagar haciendo seguimiento y gestión para la cancelación; los activos fijos se encuentra protegidos con pólizas de seguros; los ingresos y gastos se controlan adecuadamente, los requerimientos de los entes de control fueron entregados oportunamente, se cumplieron con diferentes obligaciones tributaria.	Esta glosa no es objeto de seguimiento por parte de la CGR.			
D	Control Interno - MECI		SI	PARCIAL	NO	
12	No se analiza la información	El Plan Institucional de Capacitación (PIC) y el	El plan de capacitación incluye temas básicos,		X	

	<p>obtenida de los mecanismos de evaluación de los servidores y de los acuerdos de gestión para la formulación de los planes de capacitación.</p>	<p>ítem de Fortalecimiento de Competencias que hace parte del Programa de Bienestar de la Entidad, -ambos contenidos en el Plan Estratégico Institucional de Gestión del Capital Humano PEIGCH-, se formulan teniendo en cuenta, entre otros, los insumos de las evaluaciones realizadas tanto a los Acuerdos de Gestión suscritos con los Gerentes Públicos, como a las competencias de los trabajadores oficiales.</p>	<p>no se observó capacitaciones que fortalezcan las competencias de los funcionarios.</p>			
<p>13</p>	<p>Aunque existe el plan de desarrollo integral se evidencia que no contiene políticas de incentivos para los servidores de planta de la entidad.</p>	<p>Presenta el Plan estratégico de Gestión del Capital Humano, que contiene el sistema de estímulos. Además:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Entidad expidió en el año 2015, la Resolución número 205 de 2015 "Por la cual se establecen lineamientos para el Sistema de Estímulos para los Empleados Públicos y los Trabajadores Oficiales del FONADE". - La Entidad cuenta con el Procedimiento PAP608, denominado Sistema de Estímulos, mediante el cual establece la metodología para la aplicación del sistema de estímulos para empleados públicos y trabajadores oficiales de FONADE. 	<p>De acuerdo con la respuesta de la entidad, esta implementó los mecanismos para incentivar a los servidores de planta.</p>	<p>X</p>		

14	Aunque la entidad cuenta con aplicativos que soportan la operación del Negocio, no se cuenta con un sistema de Información robusto que administre todos los aplicativos que apoyan la gestión.	El Área de Tecnología de la Información formuló el plan de acción con las siguientes actividades: -Realizar gestiones con proveedores para determinar especificaciones y/o características de los servicios a contratar. -Elaborar los documentos técnicos base para el estudio previo -Radicar solicitud de estudio previo y de precios de mercado. -Apoyar la gestión del correspondiente estudio previo. cumplidas	En el análisis realizado en el proceso auditor a la vigencia 2015, se evidenció que esta glosa continua.			X
15	A pesar que el mecanismo de evaluación de desempeño (Ley 909 de 2004) no es aplicable a los trabajadores oficiales (vinculados mediante contrato de trabajo), es conveniente definir una alternativa de evaluación con el propósito de detectar y fortalecer las debilidades.	La Entidad tiene establecido como mecanismo de evaluación a los trabajadores oficiales, la Evaluación de Competencias a Trabajadores Oficiales, contenida en el Procedimiento PAP614, Evaluación de Competencias, mediante el cual se establecen la condiciones para realizar la evaluación de competencias de los funcionarios públicos	Se evidencia el procedimiento en el sistema de gestión documental.	X		
16	Se presenta inoportunidad en la formulación de acciones, adicionalmente, existen debilidades en la definición y/o ejecución de los planes de acción (SGC/SCI), ya que se evidenció que las actividades no se cumplen en los tiempos programados y se mantienen las debilidades encontradas dentro de los procesos auditados.	Durante la vigencia 2015 el Área de Organización y Métodos de FONADE acompañó a cada uno de los procesos en el análisis de causas y la formulación de los planes de acción, resultado de las auditorías del Sistema de Gestión de Calidad y el Sistema de Control Interno, dicho acompañamiento se realizó en el marco de la autoevaluación y gestión por procesos definido en el procedimiento, PD1300 Autoevaluación y gestión por procesos SGC – MECI, lo cual se puede evidenciar en los	Se dio cumplimiento en relación con la oportunidad en la formulación de acciones, las actividades programadas se cumplieron en los tiempos programados, no obstante las acciones para mitigar las debilidades evidenciadas en los procesos auditores, son efectivas parcialmente.		X	

		informes de autoevaluación y gestión por proceso, así como en el seguimiento realizado en las sesiones de hora de calidad programadas con cada Área				
17	Si bien se realiza el seguimiento a la ejecución del plan de acción institucional con una periodicidad mensual por parte del área de Planeación y Gestión de Riesgos, se constató la baja ejecución del proyecto No. 10 y 9, situación que puede afectar el logro de los objetivos institucionales planteados por la entidad	<p>Proyecto 9 – Plan Estratégico Tecnológico El último seguimiento realizado a este proyecto, se hizo con corte al 31 de diciembre de 2014, arrojando como resultados un avance en la ejecución de las actividades del 65% frente al 100% esperado y un indicador temporal del 65%. A continuación de detalla el avance de las ocho (8) actividades que comprendían el proyecto, en donde se puede observar las actividades con menor ejecución. Presentan un cuadro con 8 actividades de las cuales solo 1, presenta cumplimiento del 100%.</p> <p>Se resumen algunas razones para el no cumplimiento,:</p> <p>-ACTIVIDAD 4: Implantar un sistema tipo "ERP", para el soporte de los procesos financieros y administrativos de FONADE en el marco de la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad. 20%. NO CONTARON CON RECURSOS HUMANOS.</p> <p>- ACTIVIDAD 6 Implementar la alternativa definida para la recuperación de los procesos críticos y la documentación correspondiente. a los estudios resulto muy costosa.\$596.386.343</p> <p>Proyecto 10 – Optimización de la estructura</p>	Los proyectos glosados corresponden al plan de acción de la vigencia 2014, para 2015, se planearon nuevos proyectos, en los que en la mayoría de actividades se dio cumplimiento y para las de no cumplimiento se glosaran en el proceso auditor a la vigencia 2015, debido a que en los planes de acción se establecen metas anuales.			X

		<p>organizacional y Fortalecimiento del capital Humano: FONADE, desde el año 2012 ha venido realizando actividades enfocadas a la optimización de los resultados de gestión ... Sin embargo, actualmente la Entidad se encuentra en un proceso de redefinición del modelo de negocio institucional, que inicia con los requerimientos establecidos a nivel sectorial, así como el papel que le será otorgado en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, lo cual plantea que FONADE tenga que reformular grandes aspectos de su funcionamiento, estructura y planta de personal. Esta situación establece la necesidad de esperar la expedición de la correspondiente Ley de la República, para adelantar con base en las nuevas políticas, el proceso de reforma administrativa, que se ajuste de al compromiso institucional que permita el impulso real al desarrollo socioeconómico del País a través de la preparación, evaluación, financiación, estructuración, promoción y ejecución de proyectos, principalmente aquellos incluidos en los objetivos del nuevo Plan Nacional de Desarrollo... materializado en lo dispuesto en el literal b) del numeral 3 de la Directiva Presidencial No. 6 de del 2 diciembre de 2014. El contrato 20131618, está en trámite de liquidación y liberación de recursos.</p>				
--	--	--	--	--	--	--

ANEXO 4 PLAN DE MEJORAMIENTO

Anexo 4 - Actividades Inefectivas -Plan Mejoramiento 2015			
Proceso Auditor	No. Hallazgo	Actividades	Efectividad Acción Impl.
Aud.Regular 2011-2012	4	4	INEFECTIVA
Auditoria Regular 2013	1	1,1	INEFECTIVA
	1	1,2	INEFECTIVA
	2	2,4	INEFECTIVA
	3	3,1	INEFECTIVA
	5	5,10	INEFECTIVA
	9	9	INEFECTIVA
	10	10,1	INEFECTIVA
	12	12,1	INEFECTIVA
	13	13,1	INEFECTIVA
	17	17	INEFECTIVA
	19	19,1	INEFECTIVA
		19,2	INEFECTIVA
		19,4	INEFECTIVA
	20	20,1	INEFECTIVA
	20,2	INEFECTIVA	
CONVERGENCIA TERRITORIAL VIGENCIA 2013	1	1,3	INEFECTIVA
	1	1,4	INEFECTIVA
Auditoria Gestión y Resultados 2014	1	1.1	INEFECTIVA
	3	3.1	INEFECTIVA
	11	11,1	INEFECTIVA
		11,2	INEFECTIVA
		11,3	INEFECTIVA
	12	12,1	INEFECTIVA
		12,2	INEFECTIVA
<i>Fuente: Fonade</i>	<i>Elaboró: Equipo Auditor CGR</i>		

ANEXO 5 MUESTRA CONTRATACION

CONVENIOS				
No Convenio	Nombre	Línea de Negocio	Estado	Cuantía (millones)
212080	DPS	Gerencia de Proyectos	Vigente	640,524,1
213004	MIN VIV	Gerencia de Proyectos	Vigente	63,904,8
212081	ICBF	Gerencia de Proyectos	Vigente	73,200,0
211041	DPS	Gerencia de Proyectos	Vigente	268,071,1
212046	FONSECON	Gerencia de Proyectos	Vigente	77,791,6
			TOTAL	1,123,491,8

CONVENIOS MUESTRA FONADE

N	No DE CONVENIO	UNIDAD	CLIENTE	TIPO DE NEGOCIO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO	VALOR TOTAL
1	212080	DESARROLLO TERRITORIAL	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD - FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ	GERENCIA DE PROYECTOS	27-12-12	FONADE SE COMPROMETE CON EL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ A ADELANTAR LA GERENCIA INTEGRAL DE LOS PROYECTOS ENTREGADOS POR ESTE.	640,524,1
2	211041	DESARROLLO TERRITORIAL	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD - FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ	GERENCIA DE PROYECTOS	19-12-11	FONADE SE COMPROMETE CON EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ A ADELANTAR LA GERENCIA INTEGRAL DE LOS PROYECTOS ENTREGADOS POR DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD - FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ	268,071,1
3	212046	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	MINISTERIO DEL INTERIOR - FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA - FONSECON	GERENCIA DE PROYECTOS	11-12-12	REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL CON EL FIN DE DESARROLLAR LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DE FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA FONSECON, SEGÚN LA PRIORIZACIÓN QUE IMPARTA EL COMITÉ TÉCNICO DEL SESY EL COMITÉ FONSECON	77,791,6
4	212081	INFRAESTRUCTURA SOCIAL	ICBF - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR SEDE NACIONAL	GERENCIA DE PROYECTOS	28-12-12	AUNAR ESFUERZOS PARA ADELANTAR LA GERENCIA INTEGRAL PARA LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN E INTERVENTORIA DE CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL	73,200,0
5	213004	DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	GERENCIA DE PROYECTOS	31-01-13	FONADE SE COMPROMETE A EJECUTAR A GERENCIA INTEGRAL DEL PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES EN ZONAS RURALES DE CONFORMIDAD CON LA PRIORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES A REALIZARSE CORRESPONDIENTES AL SEGUNDO APODE AL PROGRAMA.	63,904,8

ANEXO 6 MUESTRA PROCESOS

radicado	Clase de proceso	Despacho	Demandante	Pretensiones	provisiones 2015
"25000233600020130202800	Acción contenciosa con pretensión	Tribunal Administrativo d	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NAC	\$ 2.672.934.878,00	\$ 2.966.050.350,80
"47001233100020070041501	CONTRACTUAL	CONSEJO DE ESTADO SECC	DISICO S.A.	\$ 1.359.488.802,00	\$ 1.785.706.629,02
"88001233100020110002300	CONTRACTUAL	CONSEJO DE ESTADO SECC	CONSTRUCCIONES BARSÁ INVERSIONES GR	\$ 3.848.447.049,00	\$ 898.658.551,65
"25000233600020120033801	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	CONSEJO DE ESTADO - SECC	CAR HYUNDAI S.A.	\$ 2.687.850.355,00	\$ 628.680.791,00
"11001333603120140018900	Contractual	Juzgado 22 Administrativo	UNIÓN TEMPORAL R&D CUNDINAMARCA	\$ 158.316.726,00	\$ 172.594.849,37
"25000233600020120021000	Contencioso	Tribunal Administrativo d	INGCODES	\$ 138.486.301,00	\$ 153.947.940,34
"68001233100020030016901	REPARACION DIRECTA	CONSEJO DE ESTADO	OSCAR ALFREDO BOHORQUEZ CENTENO Y	\$ 264.000.000,00	\$ 150.000.000,00
"25000233600020120050001	contractual	Consejo de Estado,	DISTRIBUIDORA DE SUMINISTROS LTDA	\$ 623.764.000,00	\$ 16.233.055,00
"88001233100020120001701	Proceso Contencioso Administrativo	Consejo de Estado, Secció	CONSORCIO ISLAS	\$ 846.587,056	\$ -
25000233600020080047501	contencioso	Tribunal Administrativo d	HMY INGENIEROS LTDA. SILVA CARREÑO &	\$ 800.000.000	\$ -
"25000233600020110089001	REPARACIÓN DIRECTA	CONSEJO DE ESTADO - SECC	C.J. INGENIEROS LIMITADA Y HENCY SOTO G	\$ 4.451.435.850,30	\$ -
20060225201	ACCION CONTRACTUAL	TRIBUNAL ADMINISTRATI	UNIVERSIDAD DE LA SABANA	\$ 3.200.000.000	\$ -
"68001233300020140009501	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	CONSEJO DE ESTADO - SECC	ALLIANZ SEGUROS S.A.	\$ 2.163.669.746,00	\$ -
"11001032600020140004400	ANULACION LAUDO	CONSEJO DE ESTADO - SECC	CM CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO	\$ 1.831.728.762,93	\$ -
"25000233600020130170500	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	TRIBUNAL ADMINISTRATI	ICBF	\$ 1.357.604.481,43	\$ -
"200012333000320120014300	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	CONSEJO DE ESTADO - SECC	ALLIANZ SEGUROS S.A.	\$ 1.049.661.616,00	\$ -
"25000233600020120066000	Acción contractual	Tribunal Administrativo d	CONSORCIO AVOP, INTEGRADO POR: - ACI	\$ 30.852.132.631,00	\$ -
"25000233600020110119301	contractual	Consejo de Estado, secció	INTERNET POR COLOMBIA S.A.	\$ 7.820.972.340,54	\$ -
25000233600020150082600	contencioso	Tribunal Administrativo d	CONSORCIO MT 2011	\$ 2.815.412.698,00	\$ -
"25000233600020150105000	CONTRACTUAL	TRIBUNAL ADMINISTRATI	CONSORCIO GEOSISMICA 2011	\$ 2.776.816.056,00	\$ -
				\$ 56.018.621.836,54	\$ 6.771.872.167,19
		total			

Fuente: Base datos Fonade

Elaboró: Equipo Auditor CGR

